KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2022/795

af 10. september 2021

om statsstøtte til Aitalia SA.48171 (2018/C) (ex 2018/NN, ex 2017/FC) gennemført af Italien

(meddelt under nummer C(2021) 6659)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ([1]) og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Henholdsvis den 5., 12. og 15. maj 2017 indgav luftfartsselskaberne Ryanair Ltd (»Ryanair«), Adria Airways d.o.o. (»Adria«) og IAG International Airlines Group S.A. (»IAG«) (samlet »klagerne«) tre formelle klager til Kommissionen med påstand om, at Italien havde ydet ulovlig og uforenelig statsstøtte til Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria (»Alitalia«). Klagerne anførte, at de italienske myndigheder den 2. maj 2017 havde ydet Alitalia likviditetsstøtte i form af et lån på 600 mio. EUR (»det oprindelige lån«). Klagerne hævdede, at det oprindelige lån var ulovlig og uforenelig statsstøtte.

(2) Den 14. juni 2017 videresendte Kommissionen klagerne til de italienske myndigheder og anmodede dem om at afklare de spørgsmål, der var rejst i disse klager. De italienske myndigheder besvarede denne anmodning den 18. juli 2017, og Kommissionen fremsendte dette svar til klagerne den 30. november 2017.

(3) Den 20. juni, 12. september og 16. oktober 2017 fremsendte IAG yderligere oplysninger og opdateringer vedrørende udvidelsen af Alitalias rutenet efter ydelsen af det oprindelige lån.

(4) Den 30. oktober 2017 fremsendte Adria oplysninger om, at lovdekret nr. 148 af 16. oktober 2017 om »hastebestemmelser om finansielle anliggender og om behov, der ikke kan udskydes« ([2]) (»lovdekret 148/2017«), indeholder bestemmelser om ydelse af et supplerende lån på 300 mio. EUR til Alitalia (»det supplerende lån på 300 mio. EUR«), hvorved det samlede lånebeløb nåede op på 900 mio. EUR (det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR benævnes herefter samlet »de to statslån«).

(5) Den 21. december 2017 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til de italienske myndigheder, som besvarede denne anmodning den 24. januar 2018.

(6) Den 23. januar 2018 anmeldte Italien de to statslån som redningsstøtte i henhold til rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder ([3]) (»rammebestemmelserne for redning og omstrukturering«).

([1]) EUT C 256 af 20.7.2018, s. 4.

([2]) Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 — Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili (GU Serie Generale no. 242, 16.10.2017).

([3]) Meddelelse fra Kommissionen — Rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte ikkefinansielle virksomheder (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1).

(7) Ved brev af 23. april 2018 meddelte Kommissionen Italien, at den havde besluttet at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) med hensyn til to statslån.

(8) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (herefter »indledningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 20. juli 2018. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til indledningsafgørelsen.

(9) Kommissionen modtog bemærkninger fra Italien ved brev af 25. maj 2018 og 25. september 2018 og fra tre interesserede parter: i) Aegean Airlines S.A. (»Aegean«), ii) en interesseret part, der har anmodet om, at vedkommendes identitet ikke meddeles, i henhold til artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([4]) (»den anonyme interesserede part«), og iii) Ryanair. Den 15. november 2018 og 17. januar 2019 fremsendte Kommissionen bemærkningerne fra de tre interesserede parter til de italienske myndigheder og opfordrede myndighederne til at fremsætte deres bemærkninger, hvilket de gjorde ved brev af 20. marts 2019.

(10) Kommissionen anmodede de italienske myndigheder om yderligere oplysninger den 17. september 2018, 23. november 2018, 6. og 11. december 2018, 26. februar 2019, 10. maj 2019 og 2. juli 2019. Den 19. september 2019 og 28. oktober 2019 sendte Kommissionen påmindelser om manglende svar på anmodningen om oplysninger af 2. juli 2019.

(11) De italienske myndigheder fremsendte yderligere bemærkninger og oplysninger til Kommissionen den 1. oktober 2018, 9. og 27. november 2018, 17. december 2018, 25. januar 2019, 11. februar 2019, 1. og 18. april 2019, 15. maj 2019, 3. og 12. juni 2019, 9. juli 2019, 6. august 2019, 2. oktober 2019, 17. oktober 2019 og 19. november 2019.

(12) Kommissionens tjenestegrene mødtes ved flere lejligheder med de italienske myndigheder, bl.a. på følgende datoer: 15. juni 2017, 26. juli 2017, 9. februar 2018, 13. april 2018, 27. september 2018, 14. november 2018, 14. december 2018, 16. januar 2019, 20. februar 2019, 21. februar 2019, 9. april 2019, 20. juni 2019, 26. juli 2019 og 27. september 2019.

(13) Kommissionen mødtes også med Alitalia (den 21. februar 2019 og 9. april 2019), Aegean (den 10. januar 2019) og den anonyme interesserede part (den 21. marts 2019).

(14) Den 7. marts 2019 indgav Adria ([5]) en ny klage med påstand om, at udsættelsen af forfaldsdatoerne for de to statslån var ulovlig og uforenelig støtte. Den 22. marts 2019 videresendte Kommissionen denne klage til de italienske myndigheder og anmodede dem om at afklare de spørgsmål, der var rejst i denne klage. Italien besvarede denne anmodning den 6. august 2019.

2. BESKRIVELSE AF DE TO STATSLÅN OG RELEVANTE FORHOLD

2.1. De to statslån ydet af den italienske stat

(15) Den 23. april 2018 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de to statslån (»foranstaltningen«).

(16) Det oprindelige lån blev ydet i henhold til lovdekret nr. 55 af 2. maj 2017 om »hasteforanstaltninger til sikring af kontinuiteten i Alitalia S.p.A.'s tjenester« ([6]) (»lovdekret 55/2017«). Alitalia S.p.A blev sat under særlig administration den 2. maj 2017 (jf. betragtning 41).

([4]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

([5]) Adria havde allerede indgivet en klage over det oprindelige lån og en klage over det supplerende lån på 300 mio. EUR (jf. betragtning 1 og 4), men havde ikke fremsat bemærkninger til indledningsafgørelsen.

([6]) Decreto-legge 2 maggio 2017, n. 55 — Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A. (GU Serie Generale no. 100, 2.5.2017). Selv om lovdekret 55/2017 bortfaldt, da det ikke blev omsat til lov inden for den fastsatte frist, blev dets virkninger opretholdt ved lov nr. 96 af 21. juni 2017.

(17) I artikel 1 i lovdekret 55/2017 hedder det, at »for at undgå en afbrydelse af de tjenester, der udføres af Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. under særlig administration — for så vidt angår indenlandske og internationale flyforbindelser, herunder forpligtelser til offentlig tjeneste som omhandlet i gældende EU-ret, og under hensyntagen til de sociale problemer og alvorlige ulemper for brugerne, som en sådan afbrydelse ville medføre, ydes der hermed en finansiering på seks millioner euro med tilbagebetaling inden for seks måneder (…) til Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. under særlig administration, som skal anvendes til at imødekomme de presserende ledelsesbehov i samme selskab og andre selskaber i koncernen under særlig administration (…)«. Selv om der i lovgivningen om tildelingen henvises til foranstaltningen som »finansiering«, og Italien og Alitalia ikke har indgået en låneaftale, anvender Kommissionen udtrykket »lån« til at henvise til foranstaltningen, da finansieringen skulle tilbagebetales med renter.

(18) Staten ydede det oprindelige lån med en rentesats svarende til den 6-måneders Euribor-rente plus 1 000 basispoint, og det skulle tilbagebetales inden for seks måneder fra den første låneudbetaling, dvs. senest den 5. november 2017. Det oprindelige lån havde en højere prioritetsstilling end enhver anden gæld, som Alitalia måtte pådrage sig under den særlige administrationsprocedure.

(19) Italien havde oprindeligt forlænget forfaldsdatoen for det oprindelige lån med seks måneder indtil den 5. maj 2018 ved lovdekret 148/2017, og forlængede efterfølgende ved lov nr. 172 af 4. december 2017 ([7]) (»lov 172/2017«) forfaldsdatoen indtil den 30. september 2018. En yderligere forlængelse af det oprindelige lån indtil den 15. december 2018 blev fastsat ved lovdekret 38/2018 af 27. april 2018. Denne forfaldsdato blev efterfølgende ændret flere gange (jf. afsnit 2.2.1).

(20) Det supplerende lån på 300 mio. EUR blev ydet af Italien ved lovdekret 148/2017, hvorved statsfinansieringen blev bragt op på 900 mio. EUR. I artikel 12, stk. 2, i lovdekret nr. 148/2017 hedder det, at »for at sikre opfyldelsen af transportforpligtelserne under den særlige administration indtil datoen for afhændelse af forretningsaktiviteterne uden at afbryde kontinuiteten i lufttransporttjenesterne og for at sikre, at de i stk. 1 nævnte selskaber opretholder regelmæssige indenlandske og internationale flyforbindelser indtil afslutningen af proceduren for afhændelse af forretningsaktiviteterne, der skal fastlægges og gennemføres, forhøjes finansieringsbeløbet (…) med 300 mio. EUR, der skal tildeles i 2018«. Da det supplerende lån på 300 mio. EUR blev ydet i form af en forhøjelse af det oprindelige lån, gjaldt de samme vilkår og betingelser, herunder rentesatsen, som for det oprindelige lån, undtagen hvad angår lånets løbetid. Løbetiderne for de to lån blev senere synkroniseret (jf. afsnit 2.2.1).

(21) I henhold til lovdekret 148/2017 skulle det supplerende lån på 300 mio. EUR udbetales af staten til Alitalia i 2018 og tilbagebetales senest den 31. december 2018. Dette lovdekret forlængede ligeledes fristen for gennemførelse af udbudsproceduren (jf. afsnit 2.6) til den 30. april 2018 for at muliggøre afhændelsen af Alitalias forretningskompleks.

2.2. **Tidsplan for udbetalingerne af de to statslån**

(22) Det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR blev ydet i henhold til retsakter og skulle udbetales efter vedtagelsen af et dekret udstedt af ministeren for økonomisk udvikling sammen med økonomi- og finansministeren. I henhold til disse retsakter blev de to statslån finansieret over det budget, der var tildelt ministeren for økonomisk udvikling.

(23) I henhold til lovdekret 55/2017 blev det oprindelige lån ydet for at undgå en afbrydelse af Alitalias internationale og indenlandske flyvninger under den særlige administration, herunder flyvninger, der er omfattet af Alitalias forpligtelser til offentlig tjeneste, i betragtning af de alvorlige sociale problemer og ulemper for brugerne, som en afbrydelse af Alitalias flyvninger ville have medført.

([7]) Legge 4 dicembre 2017, n. 172 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie (GU Serie Generale no. 284, 5.12.2017).

(24) Det oprindelige lån skulle udbetales ved dekret udstedt af ministeren for økonomisk udvikling sammen med økonomi- og finansministeren senest fem dage efter, at Alitalia blev sat under særlig administration, og skulle anvendes til at imødegå presserende operationelle behov i samme selskab og andre selskaber i koncernen under særlig administration. De presserende operationelle behov omfattede også behov i forbindelse med internationale systemer, der anvendes til afvikling af økonomiske mellemværender med luftfartsselskaber.

(25) Den 4. maj 2017 anmodede Alitalias særlige kommissærer om at få stillet 240 mio. EUR af lånet på 600 mio. EUR til rådighed hurtigst muligt. Ifølge de italienske myndigheder blev dette primært gjort for at i) undgå, at de likvide midler, der var nødvendige for at udøve Alitalias forretningsaktiviteter, blev opbrugt i dagene umiddelbart efter indledningen af den særlige administrationsprocedure, og ii) for at give Alitalia mulighed for at indbetale den sikkerhedsstillelse, som Den Internationale Luftfartssammenslutning (»IATA«) havde anmodet om. Hvis sikkerhedsstillelsen ikke blev indbetalt, risikerede Alitalia at blive suspenderet fra de systemer ([8]), der forvaltes af IATA, og som er af afgørende betydning for driftskontinuiteten. Denne sikkerhedsstillelse blev indbetalt i maj 2017.

(26) I oktober 2017 blev anden rate af det oprindelige lån på 360 mio. EUR frigivet til Alitalia. Ifølge de italienske myndigheder blev den efter anmodning fra de særlige kommissærer stillet til rådighed for at give Alitalia de nødvendige midler til at opretholde regelmæssige flyvninger, indtil afhændelsen af de relevante forretningsaktiviteter var afsluttet.

(27) I henhold til lovdekret 148/2017 om ydelse af det supplerende lån på 300 mio. EUR blev lånet ydet for at sikre, at Alitalia og andre koncernselskaber kunne opfylde deres forpligtelser til at opretholde beflyvningen uden afbrydelse indtil afhændelsen af Alitalias forretningsaktiviteter.

(28) Lovdekret 148/2017 blev omsat til lov ved lov 172/2017. Det fremgik af denne lov, at forlængelsen af lånet var nødvendig for at sikre opfyldelsen af Alitalias transportforpligtelser.

(29) Det supplerende lån på 300 mio. EUR blev udbetalt til Alitalia den 15. januar 2018.

2.2.1. *Synkronisering af løbetiden for de to statslån*

(30) En yderligere forlængelse af det oprindelige lån indtil den 15. december 2018 blev fastsat ved lovdekret 38/2018 af 27. april 2018. Dette lovdekret fastsatte også samme dato som den nye frist for tilbagebetaling af det supplerende lån på 300 mio. EUR, hvorved løbetiden for det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR blev synkroniseret.

(31) Forfaldsdatoen for tilbagebetaling af de to statslån blev fastsat til 30 dage fra salget af Alitalias aktiver, eller under alle omstændigheder til senest den 30. juni 2019, ved lovdekret 135/2018 af 14. december 2018.

2.2.2. *Bestemmelser i lovdekretet om vækst*

(32) Den 30. april 2019 vedtog Italien lovdekret nr. 34 om »hasteforanstaltninger vedrørende økonomisk vækst og løsning af særlige krisesituationer« ([9]) (»lovdekretet om vækst«), der indeholder bestemmelser om:

a) fjernelsen af de to statslåns højere prioritetsstilling i forhold til enhver anden gæld, som Alitalia under særlig administration måtte pådrage sig

b) forlængelsen af tilbagebetalingen af de to statslån indtil efter salget af Alitalias aktiver under den særlige administration

([8]) Forskellige IATA Billing and Settlement Plans, IATA Cargo Accounts Settlement Systems og IATA Clearing House.

([9]) Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 — Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (GU Serie Generale no. 100 af 30.4.2019). Lovdekret nr. 34/2019 blev ophøjet til lov ved lov nr. 58 af 28. juni 2019 (GU Serie Generale no. 151 af 29.6.2019).

c) tilbagebetalingen af skyldige renter til staten fra datoen for udbetalingen af de to statslån til Alitalia senest den 31. maj 2019

d) økonomi- og finansministeriets tilladelse til at anvende de påløbne renter på de to statslån til at tegne aktier i det nyoprettede selskab, som Alitalias aktiver skal overføres til.

(33) Som følge af lovdekretet om vækst stoppede rentetilskrivningen på de to statslån den 31. maj 2019.

(34) Den 2. december 2019 blev lovdekretet om vækst ændret ved lovdekret nr. 137 om »hasteforanstaltninger til sikring af kontinuiteten i den tjeneste, der udføres af Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. og Alitalia CityLiner S.p.A. under særlig administration« ([10]), som synkroniserede forfaldsdatoen for betaling de skyldige renter med hovedstolens forfaldsdato, da fristen for tilbagebetaling af hovedstol og renter blev udsat indtil efter salget af Alitalias aktiver under den særlige administration.

(35) Vurderingen af de to statslån som en enkelt foranstaltning er beskrevet i afsnit 5.1.4.1.1.

2.3. **Støttemodtageren**

(36) Støttemodtageren er Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A in amministrazione straordinaria (»Alitalia«) og selskabets direkte og indirekte ejede datterselskaber.

(37) Det er fastsat i både lovdekret 55/2017, der er retsgrundlaget for det oprindelige lån, og lovdekret 148/2017, der er retsgrundlaget for det supplerende lån på 300 mio. EUR, at de to statslån ydes til Alitalia. Ved lovdekret 55/2017 ydes »finansiering af et lån på 600 mio. EUR mod betaling af (…) til Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A.« (jf. betragtning 17). I lovdekret 148/2017 henvises til finansieringen ydet i henhold til lovdekret 55/2017 om ydelse af et supplerende lån på 300 mio. EUR til Alitalia.

(38) Alitalia er et selskab med hovedsæde i Fiumicino i Rom, der opererer i lufttransportsektoren. Alitalias samlede antal beskæftigede var 11 377 pr. 31. december 2017 ([11]). Alitalias aktionærstruktur og Alitalia-koncernens struktur fremgår af diagram 1 ([12]) og aktionærerne i Compagnia Aerea Italiana S.p.A. (»CAI«) ([13]) pr. maj 2019 af tabel 1.

([10]) Decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137 — Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria (GU Serie Generale no. 282 af 2.12.2019).

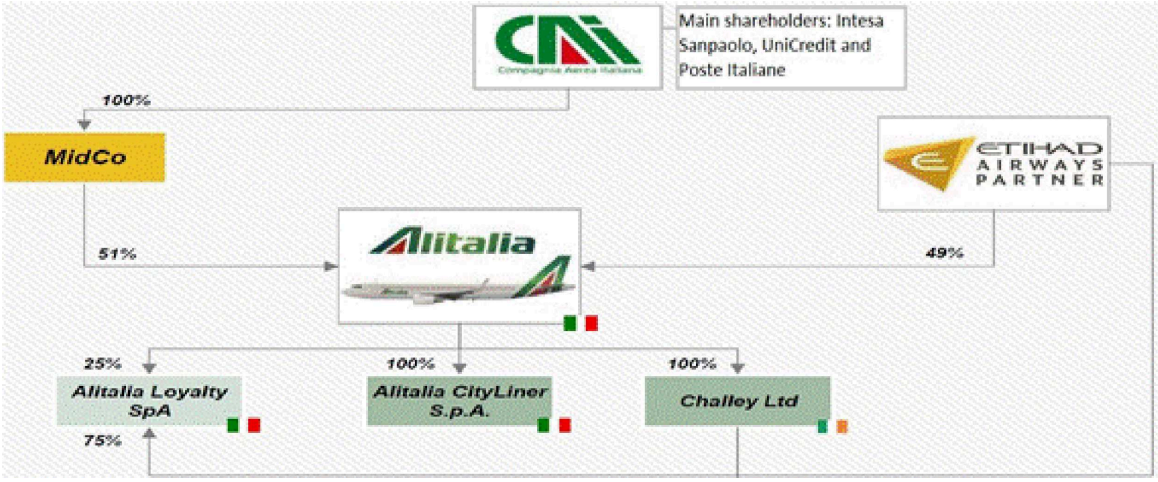
([11]) Som anført i rapporten fra de særlige kommissærer af 11. juli 2018, som er tilgængelig på: http://www.amministrazionestraordinariaa litaliasai.com/pdf/alitalia/allegato_2_alitaliarelazione2017.pdf.

([12]) Diagram 1 er udarbejdet på grundlag af oplysningerne i bilag 6 om Alitalia-koncernens organisationsdiagram, der er vedlagt anmeldelsen af redningsstøtten indgivet af Italien den 23. januar 2018 (jf. betragtning 6).

([13]) Andre aktionærer med en andel på eller under 1 % omfatter Factorit S.p.A. (1 %), Macca Srl (0,96 %) og den resterende andel i Air France-KLM (0,73 %).

Diagram 1

Alitalias ejerskabsstruktur og Alitalia-koncernens struktur pr. 23. januar 2018



Tabel 1

Aktionærer i CAI i maj 2019 (Så vidt Kommissionen er orienteret, forbliver aktionærstrukturen uændret)

Shareholders of CAI, May 2019	Ownership %
Unicredit S.p.A	36.59
Intesa Sanpaolo	27.48
Banca Popolare di Sondrio Societa Cooperativa per Azioni	9.11
Atlantia S.p.A	6.52
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A	6.11
MPS Leasing & Factoring S.p.A	3.97
IMMSI S.p.A	2.18
Poste Italiane S.p.A	2.02
PIRELLI & C.S.P.A.	1.4
Other shareholders equal or below 1%	4.62
Total	**100**

(39) Da Alitalia blev sat under særlig administration, ejede selskabet hele aktiekapitalen i Alitalia CityLiner S.p.A. (»Cityliner«) og i Challey Ltd. Cityliner, et regionalt luftfartsselskab, som er fuldt ejet af Alitalia ([14]) og er Alitalias leverandør af transportkapacitet ([15]), der dækker en del af nettet af kortdistancetransport. Challey Ltd er et subholdingselskab med hjemsted i Irland, som selv kontrollerer andre selskaber, der også har hjemsted i Irland (»irske datterselskaber«), og som ejer hele den flyflåde, der anvendes af Alitalia og CityLiner og er registreret i Irland, samt minoritetsinteresser i andre delvist ejede selskaber. Challey Ltd og de irske datterselskaber er ikke under særlig administration. Alitalia udgør således sammen med sine datterselskaber Alitalia-koncernen (»Alitalia-koncernen«) ([16]). Da Alitalia tegner sig for langt størstedelen af Alitalia-koncernens aktiviteter og beskæftiger 97 % af Alitalia-koncernens samlede antal ansatte ([17]), dækker enhver evaluering af koncernen tilsvarende Alitalia.

(40) Alitalia er 49 % ejet af Etihad Investment Holding Company LLC og 51 % ejet af MIDCO S.p.A., som selv er 100 % ejet af CAI S.p.A. Alitalia har være tabsgivende i hele perioden efter CAI S.p.A.'s overtagelse af selskabet i 2008. Selskabet forsøgte at forbedre sin situation i begyndelsen af 2017 med en ambitiøs plan for omkostningsbesparelser på over 1 mia. EUR, som skulle bane vejen for yderligere finansiering (2 mia. EUR, herunder 900 mio. EUR i nye midler), primært ledet af selskabets aktionær Etihad (»genopretningsplanen«, jf. afsnit 4.2.1.1). Genopretningsplanen skulle gennemføres inden for rammerne af en procedure forud for insolvens ([18]). Denne procedure ([19]) krævede arbejdstagernes samtykke ([20]), da omfattende omkostningsbesparende foranstaltninger ville have påvirket dem. Aftalen blev imidlertid forkastet af arbejdstagerne ved en afstemning den 24. april 2017 på grund af de planlagte foranstaltninger vedrørende reduktion af lønomkostningerne, som bl.a. omfattede en gennemsnitlig lønnedgang på 33 %. Da genopretningsplanen ikke kunne gennemføres, og aktionærerne ikke stillede yderligere midler til rådighed, blev Alitalia sat under særlig administration.

2.4. **Den særlige administrationsprocedure**

(41) Alitalia blev efter anmodning fra Alitalias bestyrelse sat under særlig administration ([21]) ved dekret af 2. maj 2017 udstedt af det italienske ministerium for økonomisk udvikling. Ved dette dekret blev der ligeledes udpeget tre særlige kommissærer til at lede Alitalia. Alitalia blev derefter erklæret insolvent ved dom afsagt af Tribunale di Civitavecchia (retten i Civitavecchia) den 11. maj 2017. Derefter blev Cityliner ([22]) den 12. maj 2017 også sat under særlig administration ved dekret udstedt af det italienske ministerium for økonomisk udvikling. Cityliner blev derefter erklæret insolvent ved dom afsagt af Tribunale di Civitavecchia den 26. maj 2017.

([14]) Jf. dekret udstedt af ministeren for økonomisk udvikling af 12. maj 2017, der sætter Cityliner under særlig administration, offentligt tilgængeligt på webstedet for Alitalia under særlig administration: www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/estensione_procedura.pdf.

([15]) Jf. punkt 85, s. 55 ff., i rapporten af 26. januar 2018 om årsagerne til Alitalias og CityLiners insolvens (Relazione sulle cause di insolvenza di Alitalia e Cityliner), udarbejdet af de særlige kommissærer og offentliggjort på webstedet for Alitalia under særlig administration: http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/relazione_cause_insolvenza.pdf.

([16]) Se http://corporate.alitalia.com/static/upload/201/0000/20160325_alitalia_sai_mogc-231_general-section.pdf.

([17]) Jf. afsnit 1.2.2, s. 20, i programmet for særlig administration, offentliggjort på webstedet for Alitalia under særlig administration: http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/programma_0418.pdf.

([18]) Artikel 67 i Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 — Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa (GU Serie Generale no. 81 af 6.4.1942 med senere ændringer i årenes løb). Dette dekret benævnes »den italienske konkurslov«.

([19]) En »piano di risanamento« i henhold til artikel 67, stk. 3, litra d), i den italienske konkurslov er en procedure for selskaber, der står over for reversible finansielle vanskeligheder, dvs. hvor der er mulighed for, at de finansielle vanskeligheder kan blive overvundet på grund af deres særlige karakter og tilgængeligheden af tilstrækkelige ressourcer. Inden for rammerne af denne procedure ledes genopretningsindsatsen af selskabet og ikke af den retslige myndighed.

([20]) Ifølge rapporten fra de særlige kommissærer af 11. juli 2018 (jf. fodnote 20) havde Alitalia-koncernen pr. 31. december 2017 indgået 11 755 ansættelseskontrakter svarende til 10 871 fuldtidsansatte i Alitalia S.p.A og CityLiner. Pr. 31. december 2016 havde Alitalia-koncernen (herunder også de irske datterselskaber) ifølge KPMG-rapporten (jf. afsnit 4.2.1.2) 10 781 ansatte opgjort i fuldtidsækvivalenter.

([21]) I henhold til Marzano-loven sammenholdt med Prodi-bis-loven.

([22]) Cityliner er beskrevet i betragtning 39.

(42) I deres brev af 20. marts 2019 anførte de italienske myndigheder, at de private aktionærer var blevet frataget alle ledelses- og overvågningsbeføjelser i forhold til Alitalia, da Alitalia blev sat under særlig administration. Ledelsen af selskabet blev i stedet overdraget til de særlige kommissionærer i henhold til lovgivningen om særlig administration, indtil ministeren for økonomisk udvikling havde godkendt et program for særlig administration. Efter vedtagelsen af programmet ville de have beføjelse til at sælge Alitalias aktiver under ministeriet for økonomisk udviklings tilsyn.

(43) Den 26. januar 2018 forelagde Alitalias særlige kommissærer ministeriet for økonomisk udvikling et program for salg af Alitalias aktiver i fortsat drift ([23]) inden for et år, der blev godkendt ved ministerielt dekret af 23. marts 2018. Den 7. maj 2019 blev den oprindelige frist for gennemførelsen af salgsprogrammet udsat til den 23. marts 2020.

(44) Den salgsprocedure, der var fastsat i det godkendte program for særlig administration, omfattede aktiverne i Alitalia og Cityliner under særlig administration.

2.4.1. *Særlig administration (lovdekret nr. 270/1999, Prodi-bis-loven)*

(45) Særlig administration er en insolvensprocedure fastsat i lovdekret nr. 270 af 8. juli 1999 ([24]) (»Prodi-bis-loven«) om store insolvente virksomheder og har til formål at redde dem og bevare deres værdi gennem videreførelsen af deres aktiviteter indtil omstruktureringen eller salget af aktiverne. Virksomheder kan kun sættes under særlig administration, hvis det synes at være muligt at genoprette den økonomiske ligevægt.

(46) Under den særlige administration fratages den tidligere aktionær sine beslutningsbeføjelser, og driften af selskabet fortsætter. Ledelsen af virksomheden og forvaltningen af virksomhedens aktiver overtages af de særlige kommissærer. De udnævnes af den ret, som erklærer selskabet insolvent. De særlige kommissærer handler i overensstemmelse med programmet for særlig administration (omstrukturering eller salg af aktiver) godkendt af ministeren for økonomisk udvikling.

(47) I forbindelse med indledningen af den særlige administrationsprocedure indefryses den gæld, der er opstået forud for proceduren, og den efterstilles den gæld, der opstår under den særlige administration som følge af fortsættelsen af driften. Statussen for gæld, der er opstået under den særlige administration som gæld med »superseniorstatus«, er fastsat i en udtrykkelig lovbestemmelse.

2.4.2. *Særlig administration for store virksomheder med mindst 500 ansatte og en gæld på mindst 300 mio. EUR (lovdekret nr. 347/2003, Marzano-loven)*

(48) For store virksomheder med mindst 500 arbejdstagere og gæld på mindst 300 mio. EUR gælder der yderligere særlige regler i henhold til lovdekret nr. 347 af 23. december 2003 ([25]) (»Marzano-loven«). Alitalia er omfattet af Marzano-lovens anvendelsesområde, idet Alitalia, som det fremgår af dommen, hvorved Alitalia blev erklæret insolvent, har haft »over fem hundrede underordnede ansatte i mindst et år og en gæld på over tre hundrede mio. euro« ([26]).

(49) Ifølge Marzano-loven kan selskaber indgive deres anmodning om at blive sat under særlig administration i henhold til denne lov direkte til ministeriet for økonomisk udvikling, selv inden retten træffer afgørelse om deres solvens. De særlige kommissærer udpeges af ministeren for økonomisk udvikling og ikke af retten. De arbejder under ministeriet for økonomisk udviklings tilsyn. Varigheden af den særlige administration er indledningsvis 12 måneder fra det tidspunkt, hvor ministeren for økonomisk udvikling har godkendt programmet for særlig administration, men den kan forlænges med yderligere (højst) 36 måneder ved dekret udstedt af ministeriet for økonomisk udvikling. Hvis der er tale om en koncern, kan proceduren udvides til at omfatte de andre selskaber i koncernen ud over moderselskabet (som det var tilfældet for Cityliner).

([23]) I henhold til artikel 4 i Marzano-loven sammenholdt med artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 54 ff. i Prodi-bis-loven.

([24]) Decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 — Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274 (GU Serie Generale no. 185 af 9.8.1999).

([25]) Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347 – »Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza« (GU Serie Generale no. 298 af 24.12.2003).

([26]) http://www.fallcoweb.it/home/pdf/alitalia/en_alitalia-sentenza-17_2017-eng1.pdf.

(50) Desuden fastsætter Marzano-loven følgende for virksomheder, der leverer grundlæggende offentlige tjenester:

— De særlige kommissærer har beføjelse til at sælge virksomhedens aktiver ved udbud med forhandling (forudsat at den salgspris, som de særlige kommissærer har aftalt med køberen, ikke er lavere end den markedsværdi, der er fastsat i en uafhængig eksperts rapport).

2.5. **Offentlige erklæringer fra medlemmer af den italienske regering**

(51) Den 25. april 2017 blev den daværende minister for økonomisk udvikling, hvis portefølje omfattede Alitalia-sagen, interviewet i den italienske avis *Corriere della Sera* efter arbejdstagernes forkastelse af genopretningsplanen. Ministeren udelukkede nationalisering, eller at staten ville betale Alitalias gæld. Som svar på et spørgsmål om et eventuelt overgangslån til Alitalia erklærede ministeren imidlertid, at regeringen ville yde »et absolut minimum for at afslutte processen [de særlige kommissærers salg af Alitalias aktiver]. En indstilling af flyvningen er ikke tænkelig, da forbindelserne ville blive ramt, og det ville indebære ulemper for de rejsende, hvilket ville få ganske betydelige direkte og indirekte konsekvenser« ([27]).

(52) Den 30. april 2017 blev ministeren for økonomisk udvikling under et medieinterview spurgt, hvorfor Alitalia ikke kunne få lov til at gå konkurs. Ministeren forklarede, at Alitalias konkurs »ville ramme bruttonationalproduktet mere alvorligt end scenariet med en forlængelse af fristen for tilbagebetaling af statslånet med seks måneder med henblik på at finde en køber (…). Vi kan ikke [lade selskabet] gå konkurs fra den ene dag til den anden, fordi vi i så fald ikke længere ville have forbindelser fra den ene del af landet til den anden. Der ville ikke være andre selskaber, som kunne etablere forbindelser, og de ville derfor ikke blive betjent i en periode« ([28]).

(53) Ifølge en artikel i en italiensk finansavis den 2. maj 2017 udtalte den daværende premierminister, at regeringen »ikke kun greb ind på generalforsamlingens udtrykkelige anmodning, men fordi regeringen påtager sig et ansvar i forhold til de aktører, som skal levere specifikke grundlæggende tjenester« ([29]). I samme artikel erklærede ministeren for territorial samhørighed og Syditalien, at »vi gennem [ministerrådets] afgørelser om Alitalia, den særlige administration og overgangslån af seks måneders varighed har sikret alle ruterne. Luftforbindelserne til Syditalien er derfor garanteret«.

(54) Ifølge en artikel i den italienske presse den 3. maj 2017 havde den daværende minister for økonomisk udvikling erklæret, at »regeringens strategi altid har været at minimere indvirkningen på de offentlige finanser«, og at regeringen »havde forsøgt at undgå« at yde overgangslånet på 600 mio. EUR, men at det var »[et] nødvendigt og uundgåeligt onde«, fordi »det ville blive meget dyrere for de italienske skatteydere, hvis flyvningen blev helt indstillet«. Ifølge den pågældende artikel havde ministeren derefter mindet om, at »Alitalia havde 4,9 millioner forudbetalte billetreservationer«, og at en fuldstændig indstilling af flyvningen ville skade »BNP [og Italiens] image, og (…) der ville ikke være nogen forbindelser i landet et vist antal dage eller uger, hvilket ikke må ske«. Ifølge ministeren er formålet med det oprindelige lån derfor »at undgå en forværring af den økonomiske situation« ([30]).

(55) I et interview, der blev offentliggjort den 15. oktober 2017, erklærede den daværende minister for infrastruktur og transport, at det supplerende lån på 300 mio. EUR gav de særlige kommissærer »ro i sindet«. »Vi ønsker ikke at sælge Alitalia billigt, men at sælge selskabet. Vi har set, hvad der skete med Air Berlin, som Lufthansa erhvervede. Lufthansa har halveret antallet af fly og ansatte. Men det er altid et nederlag for alle at slå en kerneforretning i stykker. Derfor ønsker vi i forbindelse med Alitalia at anvende Meridiana-modellen og således finde en egnet partner, der kan styrke selskabet«. På spørgsmålet om, hvorvidt det ville blive overladt til den næste regering at tage sig af spørgsmålet om Alitalia, svarede ministeren »Ikke nødvendigvis. Selskabet er her og vil fortsat være her. I morgen lukker tilbuddene, og lad os se, hvad kommissærerne har at sige. Fra nu af og frem til jul vil vi få klarhed over Alitalias fremtid. Men denne regering ønsker ikke at træffe forhastede beslutninger« ([31]).

([27]) https://www.corriere.it/economia/17_aprile_25/escluso-salvataggio-stato-ma-voli-saranno-garantiti-b7bc7812-29e4-11e7-9909-587fe96421f8.shtml.

([28]) https://tg24.sky.it/economia/2017/04/30/intervista-carlo-calenda-alitalia.html.

([29]) https://www.ilsole24ore.com/art/alitalia-arrivano-commissari-gubitosi-laghi-e-paleari-prestito-ponte-600-mln-AEfKMpEB?refresh_ce=1.

([30]) http://www.ilgiornale.it/news/economia/alitalia-prestito-600-milioni-calenda-agli-italiani-gi-1392415.html.

([31]) https://www.repubblica.it/economia/2017/10/15/news/graziano_delrio_bus_treni_e_piu_metro_un_piano_da_30_miliardi_per_rilanciare_i_trasporti_-178383342/.

(56) Efter regeringens afslag på Lufthansas tilbud erklærede den daværende minister for infrastruktur og transport (jf. fodnoten i betragtning 61) i et interview offentliggjort den 24. november 2017 ligeledes, at Lufthansas tilbud »ikke var godt nok for et stort land som Italien og et selskab som Alitalia med tusindvis af arbejdstagere og nogle af de vigtigste forbindelser i landet. Vi vil vente, indtil vi får forelagt en ordentlig industriel udviklingsplan og ikke en plan, som blot rammer arbejdstagerne. Vi har indtil udløbet af regeringens mandat, og vi forsøger at opnå de bedste betingelser. Jeg minder om, at Alitalia-krisen skyldes ledelsesfejl og ikke markedet, som vokser hurtigt« ([32]).

2.6. **Salget af Alitalia og forlængelserne**

(57) I henhold til artikel 1 i lovdekret 55/2017 om ydelse af det oprindelige lån skulle de særlige kommissærer med henblik på udarbejdelsen af programmet for særlig administration senest den 17. maj 2017 offentliggøre en indkaldelse af interessetilkendegivelser vedrørende køb eller omstrukturering af Alitalias forretningskompleks. Processen efter denne indkaldelse af interessetilkendegivelser, som skulle gennemføres senest seks måneder efter ydelsen af den første finansiering, skulle sikre, at principperne om gennemsigtighed, ligebehandling og ikkeforskelsbehandling blev overholdt.

(58) Den 17. maj 2017 iværksatte de særlige kommissærer i henhold til artikel 1 i lovdekret 55/2017 en indkaldelse af interessetilkendegivelser med henblik på at afgøre, om Alitalia kunne omstruktureres, eller om aktierne skulle sælges, enten som driftsenheder eller som driftsmateriel og -aftaler.

(59) Fristen for afgivelse af interessetilkendegivelser udløb den 21. juli 2017. Den 1. august 2017 iværksatte de særlige kommissærer som bemyndiget af ministeren for økonomisk udvikling en udbudsprocedure med henblik på at sælge aktiverne i selskaberne under særlig administration (Alitalia og Cityliner) som driftsenheder med en frist den 16. oktober 2017 for afgivelse af tilbud og en frist den 5. november 2017 for afslutning af salgsprocessen.

(60) I forbindelse med udbuddet blev størstedelen af aktiverne i selskaberne under særlig administration (Alitalia og Cityliner) opdelt i separate driftsenheder, der specifikt bestod af a) de samlede forretningsaktiviteter (den fuldstændige batch — »Complete Batch« eller »Single Lot«), eller alternativt af b) luftfartsaktiviteterne (luftfartsdelen eller »Aviation Batch«) og c) handlingaktiviteterne (handlingdelen eller »Handling Batch«). Luftfartsdelen omfattede aktiver og retsforhold i tilknytning til de lufttransportaktiviteter, der blev udført af selskaberne under særlig administration, herunder flåden, slottene, mærket, de irske datterselskabers fly og leasing- og vedligeholdelseskontrakterne. Handlingdelen omfattede aktiver og retsforhold mellem selskaberne under særlig administration i tilknytning til groundhandlingydelserne til tredjeparter i lufthavne. Den fuldstændige batch omfattede aktiver og retsforhold i tilknytning til luftfartsdelen og handlingdelen. Det stod den bydende frit for at afgrænse købstilbuddet.

(61) I lovdekret 148/2017 om ydelse af det supplerende lån på 300 mio. EUR blev den oprindelige frist den 5. november 2017 for afslutningen af salgsprocessen forlænget til den 30. april 2018. Efter det fejlslagne udbud ([33]) den 22. december 2017 iværksatte de særlige kommissærer derefter et nyt udbud med forhandling ([34]) med henblik på salg af Alitalias aktiver.

([32]) www.ilmessaggero.it/economia/flashnews/alitalia_gubitosi_il_2017_si_chiudera_con_una_crescita_dei _ricavi-3380622.html.

([33]) Som anført på s. 133 i programmet for særlig administration blev procedurereglerne ikke opfyldt i nogen af tilbuddene (fra bl.a. Lufthansa, EasyJet og Airport Handling S.p.A.). Det anføres navnlig på s. 17 i de særlige kommissærers præsentation ved en høring i deputeretkammerets fælles udvalg IX og X den 27. marts 2019, at disse tilbud ikke indeholdt bindende elementer og væsentlige elementer (tilbudsgaranti, aftaledokumenter eller forretningsplan).

([34]) Muligheden for udbud med forhandling er fastsat i artikel 4, stk. 4c, i Marzano-loven som et alternativ til et udbud. Udbud med forhandling må ikke berøre overholdelsen af principperne om gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling.

(62) Den oprindelige frist for proceduren med forhandling var den 10. april 2018, som efterfølgende blev forlænget til den 31. oktober 2018. Ved afslutningen af proceduren med forhandling den 31. oktober 2018 var der indkommet fire forslag ([35]). Kun tilbuddet fra det italienske jernbaneselskab Ferrovie dello Stato (»FS«), der var understøttet af en tilbudsgaranti på 17,5 mio. EUR, blev anset for gyldigt af de særlige kommissærer. Da FS's tilbud var betinget, fik FS en ny frist til at afgive sit bindende tilbud. Fristen for indgivelse af det bindende tilbud blev udsat flere gange, senest til den 21. november 2019.

(63) FS afgav ikke et endeligt bindende tilbud inden denne dato. På grund af denne manglende afgivelse af tilbud er det Kommissionens opfattelse, at salgsprocessen blev betragtet som fejlslagen ([36]).

2.7. **Indledningsafgørelsen**

(64) I indledningsafgørelsen konkluderede Kommissionen foreløbigt, at de to statslån udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(65) Kommissionen mente især, at de to statslån har givet Alitalia en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Påstanden om, at Italien ved at yde Alitalia de to statslån havde handlet som en markedsøkonomisk aktør, var ikke underbygget.

(66) Med hensyn til støttens forenelighed fandt Kommissionen, at Alitalia var en kriseramt virksomhed i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, og den nåede til den foreløbige konklusion, at der herskede alvorlig tvivl om de to statslåns forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(67) Italien havde især gjort gældende, at de to statslån var nødvendige for at forhindre, at et selskab, der spiller en vigtig rolle for hele luftfartssektoren i Italien, pludselig forlader markedet, og de hermed forbundne negative konsekvenser. Kommissionen mente ikke, at der forelå tilstrækkelige oplysninger til at konkludere, at der forelå et bidrag til et mål af fælles interesse.

(68) Kommissionen nærede desuden tvivl om, hvorvidt kriteriet om, at de to statslån skal være hensigtsmæssige, var opfyldt, idet de to statslån ikke blev tilbagebetalt senest seks måneder efter den første udbetaling til Alitalia. Derudover var det ikke klart, om likvidationen ville finde sted, og om den ville blive afsluttet inden for en rimelig frist som krævet i rammebestemmelserne for rednings- og omstruktureringsstøtte. Derfor ville støtten sandsynligvis tillade Alitalia at fortsætte driften mellem maj 2017 og mindst oktober 2019 og dermed gøre det muligt for et ellers urentabelt selskab at forblive på markedet i betydeligt længere tid end en midlertidig periode på seks måneder.

(69) Desuden var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt proportionalitetskriteriet for de to statslån var opfyldt. Den likviditetsplan, som Italien havde forelagt, omfattede en betydelig likviditetsbuffer (796 mio. EUR ved udgangen af første kvartal 2018 med et gradvist fald til 546 mio. EUR ved udgangen af 2018). Italien har imidlertid ikke forklaret, hvorfor denne overskydende likviditet var strengt nødvendig for at holde Alitalia kørende i seks måneder. Derfor var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt støttebeløbet var begrænset til det nødvendige minimum.

(70) Endelig konkluderede Kommissionen på grundlag af oplysningerne fra Italien foreløbigt, at Alitalia ikke havde modtaget nogen form for redningsstøtte, omstruktureringsstøtte eller midlertidig omstruktureringsstøtte i de sidste ti år forud for ydelsen af de to statslån, og at princippet om engangsstøtte i punkt 70 og 71 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering var blevet overholdt. Kommissionen havde tidligere konkluderet, at der ikke var

([35]) Ifølge s. 18 i de særlige kommissærers præsentation under høringen, der fandt sted den 27. marts 2019 for deputeretkammerets fælles udvalg IX og X, modtog de særlige kommissærer den 31. oktober 2018 to tilbud (fra Ferrovie dello Stato og EasyJet), en interessetilkendegivelse (fra Delta Air Lines) og en ikkebindende meddelelse (fra Lufthansa, »Lufthansas tilbud«).

([36]) Disse oplysninger er blevet rapporteret af pressen: jf. *Il Corriere della sera*, 21. november 2019, »Alitalia, il salvataggio salta ancora: ottavo rinvio per la cordata«, *La Repubblica*, 20. november 2019, »Si ferma la cordata Fs-Atlantia. Alitalia verso l'ottavo rinvio«, *La Repubblica*, 26. november 2019 »Alitalia, la resa del governo«. Patuanelli: »La soluzione di mercato non c'è«.

nogen økonomisk kontinuitet mellem CAI og Alitalia Linee Aeree SpA, hvis aktiver til dels blev overtaget af CAI og anvendt til at etablere det nuværende selskab Alitalia ([37]). Alitalia Linee Aeree SpA havde tidligere modtaget et lån på 300 mio. EUR, som Kommissionen konkluderede var støtte ([38]) i henhold til den tidligere version af rammebestemmelserne for redning og omstrukturering ([39]). Hvis der havde været kontinuitet, ville Alitalia ikke have været støtteberettiget i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

(71) Tre interesserede parter (dvs. Ryanair, den berørte anonyme part og Aegean) indsendte deres bemærkninger til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF.

3.1. **Ryanair**

(72) Med hensyn til forekomsten af statsstøtte gør Ryanair gældende, at det markedsøkonomiske aktørprincip hverken finder anvendelse på i) det oprindelige lån, idet Italien har ydet det som offentlig myndighed, der forfølger formål af almen interesse vedrørende brugerne af Alitalias transporttjenester og selskabets ansatte og den territoriale kontinuitet i Den Italienske Republik, eller på ii) den supplerende finansiering på 300 mio. EUR, som derfor ikke kan begrundes i statens tidligere eksponering over for Alitalia.

(73) Med hensyn til støttens forenelighed hævder Ryanair, at forenelighedsbetingelserne ikke er opfyldt. Med hensyn til kriteriet om den fælles interesse ville konkurrerende lavprisselskaber, hvis Alitalias flåde var blevet pålagt startforbud, have været i stand til at erstatte enhver indstillet tjeneste — herunder forpligtelser til offentlig tjeneste — som revitaliseringen af lufttrafikken i lufthavnene i Budapest og Barcelona efter Malévs og Spanairs kollaps vidner om. I stedet for at bidrage til det italienske lufttransportmarkeds effektivitet hæmmer støtten rent faktisk effektiviteten og skader den fælles interesse. Støtten anvendes til at konkurrere illoyalt på rentable ruter, også under hensyntagen til nye tjenester og initiativer (f.eks. den nye lounge »Casa Italia« i Roms lufthavn ([40])) lanceret af Alitalia. Med hensyn til genoprettelsen af den langsigtede rentabilitet bemærker Ryanair, at de to statslån i mangel af en forretningsplan giver Alitalia en uberettiget likviditetsreserve. Ryanair gør også gældende, at Alitalias aktiver ud over at være utilstrækkelige til at tilbagebetale lånet fortsat er tabsgivende med et dagligt tab på 1,75 mio. EUR og en daglig negativ EBITDA på 0,7 mio. EUR.

3.2. **Den anonyme interesserede part**

(74) Med hensyn til støttens forenelighed anfører den anonyme interesserede part, at støtten i modsætning til kravet om, at redningsstøtten skal være af hastende og midlertidig karakter, da den har til formål at reagere på en akut likviditetskrise, begunstiger Alitalia i forhold til andre luftfartsselskaber. Dette skyldes, at støtten kunstigt forbedrer Alitalias økonomiske situation, da Alitalias problemer ikke er nye, men snarere langsigtede problemer, som har været kraftigt og konstant stigende i de seneste år.

(75) Den anonyme interesserede part hævder endvidere, at Alitalia kunne have fået adgang til andre — mindre markedsfordrejende — midler til at sikre videreførelsen af driften af Alitalia under særlig administration.

3.3. **Aegean**

(76) Aegean anfører, at vilkårene for det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR ifølge selskabets markedskendskab ikke var i overensstemmelse med de finansieringsbetingelser, der sandsynligvis ville gælde på markedet for et kriseramt luftfartsselskab som Alitalia. Aegean bemærker endvidere, at det erklærede formål med det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR var at sikre, at selskabet fortsat var en going concern. I lyset heraf er det klart, at Italien ved at forfølge dette mål ikke var styret af økonomiske principper, men snarere af politiske hensyn såsom bevarelse af beskæftigelsen og undgåelse af social uro.

([37]) Afgørelse K(2008) 6745 endelig af 12. november 2008 om statsstøtte N 510/2008 — Italien — Salg af luftfartsselskabet Alitalias aktiver.

([38]) Kommissionens beslutning 2009/155/EF af 12. november 2008 om lånet på 300 mio. EUR fra Italien til selskabet Alitalia nr. C 26/08 (tidl. NN 31/08) (EUT L 52 af 25.2.2009, s. 3).

([39]) Meddelelse fra Kommissionen — Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2).

([40]) Den nye lounge »Casa Italia« blev åbnet i juni 2018 i lufthavnen Rom Fiumicino, boardingområdet for hovedknudepunktet, hvorfra næsten alle Alitalias mellem- og langdistanceflyvninger til destinationer uden for Schengenområdet starter. Loungen kan udelukkende anvendes af passagerer fra Alitalia og SkyTeam, der rejser til interkontinentale destinationer og internationale destinationer uden for Schengen.

(77) Med hensyn til støttens forenelighed har Aegean navnlig gjort følgende gældende:

a) støtten var ikke begrænset til et minimum, da den var åbenbart uforholdsmæssig både med hensyn til beløb og vilkår. Støtten gav ikke blot Alitalia mulighed for at forblive aktiv på markedet, men også for at opskalere sine aktiviteter ved at åbne nye konkurrerende ruter med meget lave belægningsgrader på ruter

b) støtten havde en fordrejende virkning på markedet hver dag, støtten stod til rådighed for Alitalia, og en yderligere negativ virkning som følge af Alitalias udnyttelse af fordelen ved de to statslån til at markedsføre sine tjenester aggressivt og konkurrere med andre luftfartsselskaber

c) Alitalia har i strid med punkt 55, litra e), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering iværksat strukturforanstaltninger, f.eks. ved at åbne nye ruter, der på markedet for luftfartstjenester indebar erhvervelsen af en markedsandel og en uberettiget udvidelse af selskabets aktiviteter

d) støttens konkurrencefordrejende virkning kom til udtryk med åbningen af nye ruter, den øgede hyppighed af visse flyvninger, og drift med lave belægningsgrader på nogle af disse ruter. Der var risiko for, at denne konkurrencefordrejende virkning blev permanent, som følge af det uforholdsmæssigt lange tidsrum, hvor støtten var til rådighed for Alitalia.

4. OPLYSNINGER FREMLAGT AF ITALIEN

4.1. Italiens bemærkninger

4.1.1. *Myndighedshensyn*

(78) Ifølge Italien skulle det oprindelige lån imødegå presserende ledelsesbehov i Alitalia og andre selskaber i koncernen under særlig administration, dvs. Cityliner (jf. betragtning 41). Disse behov omfattede sikring af, at Alitalia fortsat kunne deltage i de internationale reguleringssystemer for luftfartsselskaber såsom IATA, indtil beslutningen om at omstrukturere Alitalia eller sælge selskabets aktiver var blevet truffet (jf. betragtning 17).

(79) De italienske myndigheder tilføjede også, at det oprindelige lån blev ydet på grund af behovet for at undgå en afbrydelse af tjenesten i betragtning af de sociale problemer og alvorlige ulemper for brugerne, som en sådan afbrydelse ville medføre, bl.a. ved at krænke retten til territorial kontinuitet i Den Italienske Republik, som er sikret ved den italienske forfatning.

(80) Italien begrundede sin påstand om, at Alitalias exit ville føre til alvorlige forstyrrelser i sektoren for luftbefordring af passagerer og samfundet, gennem fremlæggelse af følgende data: Den 1. maj 2017 beløb det samlede antal billetreservationer for perioden fra maj 2017 til marts 2018 sig til 4 935 210 EUR (enten allerede udstedte billetter eller endnu ikke udstedte billetter), heraf ca. 1,3 mio. EUR reserveret i maj og over en halv million reserveret i månedens første 15 dage. Den samlede værdi af de billetter, der blev udstedt for perioden fra maj 2017 til marts 2018, var 429 mio. EUR (hvoraf 125 mio. EUR kun vedrørte maj 2017), mens de kompensationsomkostninger, der skulle betales til passagerer, der havde en reservation til de første 15 dage af maj 2017, i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 ([41]) ville have været ca. 268,5 mio. EUR.

(81) De italienske myndigheder forklarede, at finansieringen blev ydet, da Alitalia blev sat under særlig administration, indtil et program for særlig administration var blevet udarbejdet og gennemført.

(82) De italienske myndigheder hævdede, at det uden de to statslån ville have været vanskeligt at gennemføre udbudsproceduren for afhændelsen af Alitalia i overensstemmelse med de højeste standarder for åbenhed, betingelsesløshed og konkurrenceevne. Dette var en forudsætning for at opnå den bedst mulige værdi af de aktiver, der skulle sælges, dvs. afhændelse af Alitalias aktiviteter på de bedst mulige markedsvilkår gennem en

([41]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1).

udbudsprocedure. I sine supplerende bemærkninger af 25. september 2018 understregede Italien, at den økonomiske logik bag de to statslån var at sikre Alitalias langsigtede rentabilitet ved at gøre det lettere at gennemføre udbudsproceduren for salget af Alitalias aktiver inden for en forud fastsat frist. Dette havde i det væsentlige til formål at bevare den maksimale værdi af disse aktiver, indtil et sådant salg var afsluttet.

4.1.2. *Vurderingen af de to statslån forud for ydelsen heraf*

(83) Italien fremlagde ingen dokumentation for, at Italien havde foretaget en forudgående vurdering af rentabiliteten af de to statslån, før de blev ydet. Da Kommissionen anmodede Italien om at fremlægge en sådan dokumentation, erklærede Italien blot, at kombinationen af rentesatsen på de to statslån og de strenge bindende krav vedrørende tilbagebetalingen heraf sikrer et positivt resultat for långiveren. Ifølge Italien ville resultatet af den finansielle intervention således uden tvivl være positivt for långiveren, eftersom den risiko, som långiveren påtager sig, er begrænset og under alle omstændigheder forrentes på markedsvilkår.

4.1.2.1. Det oprindelige låns overensstemmelse med markedsadfærd

(84) De italienske myndigheder hævdede, at det oprindelige lån var i overensstemmelse med markedsvilkårene og derfor ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF, da det ikke udgjorde statsstøtte.

(85) Ifølge de italienske myndigheder er det oprindelige lån i overensstemmelse med markedsadfærden på grund af de særlige betingelser, der er knyttet hertil, dvs.: i) en 6-måneders Euribor-rente plus 1 000 basispoint i overensstemmelse med meddelelsen om referencesatser ([42]), ii) den obligatoriske tilbagebetaling senest seks måneder efter udbetalingen med iii) højere prioritetsstilling end enhver anden gæld, som Alitalia under særlig administration måtte pådrage sig. De opkrævede renteomkostninger blev angiveligt beregnet på grundlag af markedsbetingelser og -parametre under fuld hensyntagen til Alitalias særlige forhold. Da markedsvilkårene blev lagt til grund, gav lånet ikke Alitalia nogen statsfinansieret fordel og kan derfor ikke udgøre en støtteforanstaltning.

(86) De italienske myndigheder har gjort gældende, at den risiko, som staten påtager sig som långiver — og som forrentes på markedsvilkår — praktisk taget ikke eksisterer i lyset af den anerkendte fordel i form af højere prioritetsstilling end enhver anden gæld, som Alitalia under særlig administration måtte pådrage sig. De italienske myndigheder hævder, at det var rimeligt at antage, at Alitalias aktiver under alle omstændigheder kunne dække gælden forbundet med det oprindelige lån uanset udfaldet af den særlige administrationsprocedure.

(87) Ifølge de italienske myndigheder betyder kombinationen af de opkrævede renter og de strenge betingelser for tilbagebetaling, at resultatet for långiveren, dvs. det endelige resultat af den finansielle intervention, helt sikkert vil være positivt. Lånet var derfor fuldt ud i overensstemmelse med princippet om den private investor i en markedsøkonomi, og der var ikke nogen proceduremæssig forpligtelse til at give Kommissionen forudgående anmeldelse i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF.

(88) De italienske myndigheder anførte også, at private aktionærer, herunder navnlig Etihad, også var rede til at yde finansiering til Alitalia inden for rammerne af genopretningsplanen. Den 22. december 2016 i) indgik Alitalia nærmere bestemt en aftale med sine egne finansielle kreditorer om et moratorium, ii) Alitalias aktionærer drøftede udstedelsen af deltagende egenkapitalinstrumenter til en værdi af 231 mio. USD, og iii) [en af Alitalias aktionærer indgik aftaler om økonomiske forpligtelser i forholdet mellem Alitalias aktionærer]. Den 27. december 2016 ydede Etihad også Alitalia et efterstillet aktionærlån på 100 mio. EUR. I et notat af 25. marts 2019 hævdede de italienske myndigheder også, at de to statslån var i overensstemmelse med størrelsen af det nye lån, der indgik i Alitalias genopretningsplan.

([42]) Meddelelse fra Kommissionen om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten (EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6).

4.1.2.2. Det supplerende lån på 300 mio. EUR

(89) De italienske myndigheder anfører, at deres argumenter vedrørende det oprindelige lån også gælder for den supplerende finansiering på 300 mio. EUR, som blev ydet på samme vilkår og betingelser som det oprindelige lån under fuld hensyntagen til Alitalias særlige situation.

(90) De italienske myndigheder hævder endvidere, at det supplerende lån på 300 mio. EUR og forlængelsen af tilbagebetalingen af finansieringen på 600 mio. EUR i oktober 2017 var nødvendige foranstaltninger for at afholde udbuddet og sikre salget af Alitalia på de bedst mulige markedsvilkår. Manglende afholdelse af et sådant udbud ville have haft en negativ indvirkning på selskabets forretningsudsigter og ville have påført alle interessenter alvorlig skade. De to statslån var således tæt forbundet med målet om at opnå selskabets langsigtede rentabilitet.

4.1.3. *Indledningsafgørelsen*

(91) Med hensyn til indledningsafgørelsen anfører Italien, at Kommissionens vurdering ([43]) af værdien af Alitalias aktiver blev foretaget, inden Alitalias blev sat under særlig administration, og derfor ikke var ajourført på tidspunktet for det italienske svar (25. maj 2018). Italien har i denne forbindelse gjort gældende, at ændringerne gennemført af Alitalias nye ledelse omfattede foranstaltninger, der skulle sikre indtægterne, begrænse omkostningerne og øge effektiviteten. I denne forbindelse gør Italien for det første gældende, at de særlige kommissærer har løst Alitalias finansielle og ledelsesmæssige problemer ved at strømline driften og genforhandle kontrakter, f.eks. ved at opnå en mærkbar reduktion af leasingomkostningerne (anslåede leasingomkostninger på [210-250] mio. EUR i 2018 sammenlignet med [260-340] mio. EUR i 2017). Italien understreger, at Alitalias aktiver i betragtning af disse besparelser og den igangværende salgsprocedure var undervurderet.

(92) Inden for rammerne af de særlige beføjelser, der er tillagt dem ved lov, var de særlige kommissærer desuden f.eks. bemyndiget til at træffe foranstaltninger til inddrivelse af Alitalias fordringer og til at forhandle om afviklingen af fordringer med andre parter. Værdien af Alitalias aktiver skal derfor justeres i lyset af de indtægter og omkostningsbesparelser, som de særlige kommissærer har opnået. De italienske myndigheder hævder også, at vurderingen i den ikkebindende meddelelse fra Lufthansa muligvis ikke afspejler værdien af Alitalias aktiver, eftersom tilbuddet kun vedrørte en del af de udbudte aktiver og muligvis kan afspejle den bydendes subjektive interesser. Værdiansættelsen af en del af aktiverne kunne derfor ikke anvendes som reference ved fastsættelsen af værdien af alle aktiver.

(93) De italienske myndigheder bestrider Kommissionens påstand om, at der kun var begrænset dokumentation for, at Italien ville tabe mere i det kontrafaktiske scenarie, hvor de to statslån ikke blev ydet. Italien hævder, at da Alitalia er under insolvensbehandling og ledes af særlige kommissærer udpeget af staten, handler disse kommissærer med et offentligt formål. Italien gør gældende, at selv om Alitalia ikke ejes af staten, handler de særlige kommissærer med et offentligt formål, og Italien kunne derfor tage hensyn til de tab, som staten ville have lidt, hvis Alitalia havde indstillet driften og var blevet likvideret, da staten besluttede, om den skulle intervenere som långiver på markedet.

(94) Italien kritiserer endvidere Kommissionens bemærkning i betragtning 64 i indledningsafgørelsen om, at staten, eftersom den kun var en indirekte minoritetsaktionær, ikke kunne drage fordel af en bedre salgspris i samme omfang som majoritetsaktionærerne. Italien gør gældende, at eftersom provenuet fra salget af aktiverne går til kreditorerne, skal der således tages hensyn til et større antal interessenters interesser, herunder kreditorer, kunder, arbejdstagere og leverandører, ved vurderingen af, om de to statslån blev ydet på markedsvilkår.

([43]) Kommissionen fremlagde ikke sin egen vurdering af Alitalias værdi i indledningsafgørelsen, men henviste til Alitalias værdi på grundlag af den evalueringsrapport, som de særlige kommissærer bestilte i oktober 2017 (denne rapport, den såkaldte Leonardo-undersøgelse, er beskrevet i betragtning 118-122), jf. betragtning 62 i indledningsafgørelsen).

4.1.4. *Det kontrafaktiske scenarie for tildeling af støtten*

(95) I sine supplerende bemærkninger af 25. september 2018 redegjorde Italien nærmere for konsekvenserne af det kontrafaktiske scenarie med likvidation af Alitalia den 31. december 2017 og anførte følgende:

a) staten handlede som en markedsøkonomisk aktør på grund af de betydelige tab, den skulle have båret i tilfælde af salg/lukning af selskabet den 31. december 2017, som allerede var forudset på datoen for ydelsen af det oprindelige lån. Disse tab ville have udgjort [over 1 mia. EUR], hovedsagelig på grund af: i) omkostninger i forbindelse med arbejdsløshed afholdt af staten, ii) skyldige skatter, iii) omkostninger i forbindelse med kompensation til passagerer, iv) negative afsmittende virkninger på leverandørerne

b) de to statslån skulle imødegå Alitalias presserende ledelsesbehov og forhindre en afbrydelse af tjenester, der kunne føre til alvorlige samfundsmæssige problemer og forstyrrelser

c) de to statslån var i overensstemmelse med satsen for virksomheder med en dårlig rating med lav sikkerhedsstillelse i meddelelsen om referencesatsen. Desuden havde lånet højere prioritetsstilling end enhver anden gæld

d) den oprindelige frist for gennemførelsen af salgsprocessen bragte udsigten til et positivt udfald af denne proces i fare, og den blev således forlænget. Den oprindelige forfaldsdato for det oprindelige lån blev derfor også forlænget, og beløbet blev forhøjet med det supplerende lån på 300 mio. EUR.

(96) Italien hævdede, at dets ræsonnement var helt i overensstemmelse med punkt 107 i Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet ([44]), hvori det hedder: »Er der f.eks. tale om kapitalindskud i eller lån til en kriseramt offentlig virksomhed, bør det forventede afkast af sådan en investering sammenlignes med det forventede afkast i den kontrafaktiske situation, hvor virksomheden træder i likvidation. Hvis likvidation giver større gevinst eller lavere tab, ville en forsigtig markedsøkonomisk aktør vælge denne mulighed«.

(97) Italien gjorde gældende, at de ansatte i Alitalia, hvis Alitalia var blevet lukket den 31. december 2017, ville have været berettiget til ydelser fra den almindelige arbejdsløshedsfond (»NASpI«) og den særlige solidaritetsfond for ansatte inden for lufttransport (»FSTA«). Italien hævder, at de anslåede omkostninger til arbejdsløshedsunderstøttelse, som staten skulle have betalt til selskabets ansatte i tilfælde af lukning/likvidation, ville have udgjort [350-800] mio. EUR, inklusive FSTA, for perioden indtil den 31. december 2018 og [500-900] mio. EUR i tilfælde af en forlængelse af FSTA indtil den 31. december 2019. Italien hævdede, at omkostningerne til arbejdsløshedsunderstøttelse ville have været de samme, hvis Alitalia var blevet lukket den 1. maj 2017, dagen før selskabet blev sat under særlig administration.

(98) Italien nævnte også, at Alitalias leverandører ville blive negativt påvirket af Alitalias likvidation. De leverer tjenester såsom handling, kundeservice/callcentre, rengøring, hotelindkvartering, logistik og catering til en samlet årlig gennemsnitsværdi af [100-300] mio. EUR.

(99) Italien gør endvidere gældende, at da Alitalia er under særlig administration og således ledes af en offentlig myndighed, der har til opgave at genoprette, sælge eller likvidere aktiverne og fordele provenuet blandt kreditorerne, handlede de særlige kommissærer i offentlighedens interesse. Udøvelsen af deres mandat giver dem kun mulighed for at beskytte kreditorernes og ikke aktionærernes rettigheder.

(100) Italien anerkender i øvrigt Domstolens konklusion i Land Burgenland-dommen. I dommens præmis 52 fastslog Domstolen, at der »henblik på vurderingen af, om den samme foranstaltning ville være blevet truffet under normale markedsvilkår af en privat sælger, som befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som staten befinder sig i, kun skal tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med sidstnævntes situation i dens egenskab af aktionær, og ikke dem, som er forbundet med dens egenskab af offentlig myndighed« ([45]).

([44]) Kommissionens meddelelse om statsstøttebegrebet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C/2016/2946) (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

([45]) Dom af 24. oktober 2013, Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682.

(101) Italien gør imidlertid gældende, at statsstøttereglerne ikke kan anvendes på en måde, der forhindrer medlemsstaterne i at vedtage foranstaltninger, som er billigere end mulige alternativer, alene fordi sådanne foranstaltninger ikke kan adskilles fra den stat, der udøver sine offentlige myndighedsbeføjelser. En sådan tilgang ville i sidste ende være økonomisk irrationel.

4.1.5. *Støttens forenelighed*

(102) Før indledningsafgørelsen hævdede de italienske myndigheder, at de to statslån, hvis de blev betragtet som statsstøtte, ville opfylde alle forenelighedskravene for redningsstøtte. Alitalia er en kriseramt virksomhed i forbindelse med den igangværende særlige administrationsprocedure (som svarer til konkursbehandling i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering). Kommissionen bemærkede i indledningsafgørelsen, at eftersom det oprindelige lån ikke blev tilbagebetalt senest seks måneder efter ydelsen af lånet, kan det oprindelige lån ikke betragtes som foreneligt som redningsstøtte, men kun som omstruktureringsstøtte. Italien fremsatte imidlertid ingen argumenter for påstanden om, at de to statslån var forenelig omstruktureringsstøtte.

(103) Efter indledningsafgørelsen hævdede Italien, at de to statslån opfyldte alle forenelighedskravene for redningsstøtte. Hvad angår kriteriet om hensigtsmæssighed (punkt 55 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering) hævdede Italien for det første, at den manglende tilbagebetaling af det oprindelige lån inden for seks måneder ikke er i strid med betingelsen om redningsstøttens hensigtsmæssighed, eftersom støtten i henhold til disse rammebestemmelser ikke skal tilbagebetales inden for denne frist, hvis der foreligger en likvidationsplan eller omstruktureringsplan. Italien hævdede endvidere, at det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR skal behandles som ét indgreb, hvilket betyder, at seksmånedersperioden først begynder at løbe fra udbetalingen af det supplerende lån på 300 mio. EUR.

(104) Hvad angår proportionalitet (punkt 60 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering) anførte Italien for det andet, at de to statslån var forholdsmæssige, da de havde til formål at dække Alitalias finansielle behov indtil afslutningen af salgsproceduren, og at det nødvendige beløb afspejlede de særlige kommissærers forsigtige tilgang til at sikre, at Alitalias aktiver kunne overføres og ikke ville underminere betingelserne for tilbagebetaling af de to statslån. Italien har desuden også fremlagt en ajourført likviditetsplan som omhandlet i punkt 60 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, som efter Italiens opfattelse afspejlede Alitalias likviditetsbehov under hensyntagen til en række faktorer, herunder Alitalias cash flow fra transaktioner, selskabets samlede nettoinvesteringer, selskabets kendetegn og risiciene forbundet med udsving på markedet, som er særlige for Alitalia.

(105) Hvad angår kriteriet om negative påvirkninger af konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. afsnit 3.6 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering) anførte Italien endelig, at Alitalia, efter at selskabet blev sat under særlig administration, registrerede et fald i antallet af passagerer og flyvninger, indstillede driften på visse tabsgivende langdistanceruter, øgede flådens belægningsgrad og opnåede betydelige lønomkostningsbesparelser. Italien henviser også til, at det ville få negative konsekvenser, hvis Alitalia pludselig indstillede driften, i betragtning af Alitalias afgørende rolle i lufttransportsektoren i Italien. De to statslån var begrænset til et minimum for at sikre driftskontinuiteten, og Alitalia havde ikke mulighed for at udvide sine aktiviteter ud over, hvad der er tilladt i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

4.2. **Rapporter og undersøgelser fra Italien vedrørende Alitalia**

(106) Selv om Italien ikke har udarbejdet og fremlagt nogen forudgående økonomisk vurdering af de to statslån, inden de blev ydet, har Italien fremlagt forskellige dokumenter udarbejdet af eksperter og andre enheder vedrørende Alitalias økonomiske situation og drift. I dette afsnit beskrives de vigtigste dokumenter, som Italien har fremlagt vedrørende Alitalia. Nogle af dokumenterne blev udarbejdet, før Alitalia blev sat under særlig administration, dvs. før de to statslån blev ydet (ex ante), mens andre blev udarbejdet efterfølgende (ex post).

4.2.1. *Forudgående undersøgelser/dokumenter*

4.2.1.1. Genopretningsplanen

(107) Genopretningsplanen blev udarbejdet i december 2016 i overensstemmelse med kravene i artikel 67 i den italienske konkurslov, da det stod klart for Etihad, at Alitalia var ved at gå konkurs. Genopretningsplanen omfattede en finansieringsplan og en forretningsplan for perioden 2017-2021 som krævet i den italienske konkurslov. Den skulle genoprette Alitalias rentabilitet senest i 2021 ved at: i) omlægge nettet og øge indtægterne med ca. 900 mio. EUR om året ([46]) (navnlig gennem en forbedring af belægningsgraden, udvikling af langdistancetrafik og tilknyttede indtægter) og ii) reducere Alitalias omkostninger med ca. 400 mio. EUR om året (omkostningsbesparende foranstaltninger og reduktion af antallet af ansatte i Alitalia ([47]) med [X XXX] og lønreduktioner på op til [20-40] %). Ud over de omkostningsbesparende foranstaltninger blev det anslået i genopretningsplanen, at der var behov for et indskud af egenkapital på ca. 1,4 mia. EUR, dels fra ikke-kontante poster såsom gældsomlægninger, men også dels fra en ny kapitalforhøjelse, med henblik på at omstrukturere Alitalia og gennemføre en ny forretningsplan. Hvis denne fremgangsmåde var blevet fulgt, ville Alitalia ifølge genopretningsplanen have opnået kreditværdighed fra 2019 og fremefter.

(108) I planen blev det anslået, at Alitalias nettoresultat ville stige fra – 458 mio. EUR i 2016 (tal inden afslutning) til + 168 mio. EUR i 2021, mens Alitalias EBITDA ville stige fra – 176 mio. EUR i 2016 til + 441 mio. EUR i 2021.

(109) Gennemførelsen af planen krævede fagforeningernes godkendelse på grund af de omkostningsbesparelser, der berørte arbejdsstyrken. I april 2017 blev genopretningsplanen forkastet af fagforeningerne ved en afstemning, hvilket forhindrede gennemførelsen af den betydelige reduktion af lønomkostningerne. Det var forkastelsen af denne plan, der førte til, at Alitalia blev sat under særlig administration i maj 2017.

4.2.1.2. Roland Bergers og KPMG's gennemgang af genopretningsplanen

(110) I begyndelsen af 2017, før afstemningen, blev genopretningsplanen gennemgået af to uafhængige erhvervseksperter, nemlig Roland Berger (7. februar 2017) og KPMG (15. marts 2017) på grundlag af tidligere handel og prognoserne for 2016. Alitalia havde anmodet disse eksperter om en gennemgang i et aftalt omfang for at støtte Alitalias aktionærers og ledelses beslutningstagning. Roland Berger var ansvarlig for gennemgangen af forretningsplanen i genopretningsplanen og KPMG for finansieringsplanen.

(111) Begge beskrev genopretningsplanen som »ambitiøs (…) i lyset af Alitalias nyere historie« og påpegede, at det var afgørende, at alle interessenter, navnlig fagforeningerne, bakkede fuldt ud op om denne plan.

(112) I KPMG's gennemgang fremhæves den betydelige finansiering, der er nødvendig for at opretholde planen over flere år, behovet for fuld tillid til virkeliggørelsen af antagelserne om omkostningsbesparelser og indtægtsskabelse og behovet for, at alle interessenter (herunder arbejdstagere) bakker op om planen. KPMG understregede endvidere planens følsomhed med hensyn til de finansielle antagelser om udviklingen i indtægterne/cash flow gennem salg af forudbetalte billetter.

4.2.1.3. Certificeringsrapport fra dr. Riccardo Ranalli om genopretningsplanen

(113) I henhold til den italienske konkurslov skulle rigtigheden af Alitalias tal (pålidelighed) og gennemførligheden af genopretningsplanen kontrolleres og bekræftes af en uafhængig ekspert. Formålet med en sådan gennemgang er at sikre, at gennemførelsen af planen nedbringer Alitalias gæld og retter op på selskabets økonomi som følge af de foreslåede finansielle foranstaltninger. Denne certificering blev foretaget af dr. Riccardo Ranalli, der er statsautoriseret revisor ([48]).

([46]) KPMG's uafhængige forretningsgennemgang af Alitalias genopretningsplan af 15. marts 2017.
([47]) Ibid, s. 58 i KPMG's gennemgang.
([48]) https://www.ranallieassociati.it/dt_team/riccardo-ranalli/.

(114) I dr. Ranallis certificeringsrapport (herefter »certificeringsrapporten«) opregnes de årsager til Alitalias krise, der henvises til i genopretningsplanen ([49]):

a) selskabets [Alitalia] uafhængighed i en situation med ruteluftfartsselskaber, der gennem successive fusioner har opnået en kritisk masse for at sikre tilstrækkelig konkurrence

b) lavprisluftfartsselskabernes store udbredelse på hjemmemarkedet sammenlignet med andre europæiske lande (ekstern årsag)

c) en lille andel på langdistancemarkedet på trods af uopfyldt efterspørgsel

d) den ineffektive omkostningsstruktur, som giver sig udslag i en gennemsnitlig CASK ([50]) på [X.X] EUR (en CASK på [XX.XX] EUR for kort- og mellemdistanceflyvninger og en CASK på [X.XX] EUR for langdistanceflyvninger) sammenlignet med gennemsnitstallene på 5,31 EUR for langdistanceselskaber og 8,2 EUR for ruteluftfartsselskaber (intern årsag)

e) begrænsningen af udviklingen inden for langdistanceflyvninger som følge af joint venture-aftalerne vedrørende de nordamerikanske ruter (intern årsag).

(115) Genopretningsplanen blev certificeret i certificeringsrapporten (af 28. april 2017) og et administrativt brev (af 15. marts 2017).

4.2.1.4. Standstill-aftalen

(116) I januar 2017 indgik Alitalia, selskabets hovedaktionær, Etihad Investment Holding Company LLC, og Alitalias finansielle kreditorer en betinget standstill-aftale. I henhold til denne aftale »har selskabet [Alitalia] indtil færdiggørelsen af den ajourførte forretningsplan og den relevante certificering foretaget af en uafhængig ekspert i henhold til artikel 76, stk. 3, litra d), i den italienske konkurslov (…) brug for tid, bl.a. til at identificere de detaljerede aktiviteter, der skal udføres som led i forretningsplanen for at forbedre selskabets egenkapital og økonomiske og forretningsmæssige situation, og gennemføre hovedelementerne i finansieringsplanen«. Ifølge standstill-aftalen skulle Etihad bl.a. yde et efterstillet aktionærlån på 100 mio. EUR, som blev udbetalt den 27. december 2016.

(117) Under færdiggørelsen af genopretningsplanen henvendte Alitalia sig til sine finansielle kreditorer og anmodede om en betalingsudsættelse for at opfylde sine finansielle forpligtelser på de vilkår og betingelser, der var fastsat i standstill-aftalen. Standstill-aftalen udløb den 31. marts 2017 og omfattede en ugentlig likviditetsplan indtil samme dato, der viste, at Alitalias likviditet som følge af standstill-aftalen og de deri indeholdte foranstaltninger var sikret indtil den 31. marts 2017.

4.2.2. *Efterfølgende undersøgelser/dokumenter*

4.2.2.1. Leonardo-undersøgelsen

(118) De særlige kommissærer hyrede en uafhængig rådgiver, Leonardo & Co, til at vurdere den forventede salgsværdi af Alitalias driftsenheder som beskrevet i betragtning 60. De foretog denne vurdering, da de særlige kommissærer i henhold til loven ikke må sælge Alitalia under et markedsbenchmark. Undersøgelsen blev bestilt den 14. september 2017. Den 16. oktober 2017 sendte Leonardo & Co resultaterne af sin undersøgelse til de tre særlige kommissærer (»Leonardo-undersøgelsen«).

(119) Leonardo-undersøgelsen af 16. oktober 2017 havde til formål at anslå salgsværdien af Alitalias driftsenheder pr. 1. maj 2017, dvs. på datoen for indledning af den særlige administration. I undersøgelsen blev værdien af tre mulige batcher vurderet: i) salg af luftfartsaktiviteterne (luftfartsdelen eller »Lotto Aviation«), ii) salg af groundhandlingaktiviteterne (handlingdelen eller »Lotto Handling«) og iii) salg af begge batcher under ét (»Lotto Unico« eller »Single Lot«). Den anslåede salgsværdi i Leonardo-undersøgelsen omfatter ikke forpligtelserne knyttet til de udbudte aktiver og forpligtelserne opstået før indledningen af den særlige administrationsprocedure. I forbindelse med den værdiansættelsesmetode, der anvendes af Leonardo & Co, anslås værdien af Alitalia ved brug af en blandet metode, der kombinerer en aktivbaseret metode med en overskudsbaseret metode. Leonardo & Co mener, at denne metode er den mest velegnede til at vurdere værdien af en virksomhed i økonomiske vanskeligheder som Alitalia.

([49]) Dr. Riccardo Ranallis administrative skrivelse af 15. marts 2017.

([50]) Cost per available seat-kilometre — omkostning pr. produceret sædekilometer.

(120) Som udgangspunkt udgør den bogførte værdi af aktiverne i Leonardo-undersøgelsen ca. 2,5 mia. EUR, hvilket svarer til den bogførte værdi af de aktiver, der skal overføres under »Single Lot«, dvs. 2 552 mio. EUR ifølge rapporten fra PriceWaterhouseCoopers (»PwC«). Værdien af disse aktiver korrigeres derefter med forpligtelserne knyttet til aktiverne og til Alitalias drift (hovedsagelig gæld til leverandører), og med en korrektion af overskud. Denne korrektion er forskellen mellem selskabets forventede rentabilitet i de første to år af forretningsplanen og den gennemsnitlige rentabilitet for sammenlignelige luftfartsselskaber. Da Alitalia forventedes at lide tab i de første to driftsår, er korrektionen af overskuddet negativ, hvilket reducerer den anslåede salgsværdi yderligere.

(121) For at tage højde for den iboende usikkerhed i forbindelse med gennemførelsen af forretningsplanen ses der i Leonardo-undersøgelsen på to scenarier med henblik på at anslå den mulige salgsværdi af Alitalias driftsenheder. »Inertiscenariet« er opstillet ud fra et inertisynspunkt i overensstemmelse med Alitalias økonomiske og finansielle situation i 2017 og dermed uden vækstmål og typiske industristrategier. »Renæssancescenariet« er baseret på en forretningsplan, der indebærer et skift i forhold til Alitalias situation i 2017 og sikrer en generobring af markedsandele og rentabilitet på kort til mellemlang sigt, således at selskabet igen kommer til at spille en central rolle på referencemarkedet.

(122) I Leonardo-undersøgelsen anslås salgsprisen for Single Lot i inertiscenariet til mellem 280 og 411 mio. EUR og i renæssancescenariet til mellem 495 og 626 mio. EUR. Gennemsnittet af den højeste og laveste værdiansættelse er 453 mio. EUR.

4.2.2.2. Økonomien bag de tre udbudte operationelle batcher ifølge PwC-rapporten

(123) De særlige kommissærer indgik en aftale med PwC om at kontrollere Alitalia-koncernens konsoliderede regnskaber og de udskilte balancer for Aviation Batch, Ground Handling Batch og Single Lot pr. 1. maj 2017. Disse udskilte balancer afgrænsede de aktiver, der skulle overføres i tilfælde af salg af aktiver i Alitalia, og de balanceposter, der ville forblive i Alitalia efter salget.

(124) Disse kontrollerede regnskaber blev derefter, som det fremgår af PwC's udkast til kontrolrapport af 21. september 2017, anvendt af Leonardo & Co til at anslå batchernes salgspris ([51]).

(125) PwC færdiggjorde og daterede sin kontrolrapport den 31. oktober 2017.

4.2.2.3. Priser i buddene fra Lufthansa, EasyJet og Airport Handling

(126) Den 16. oktober 2017 afgav en række selskaber tilbud på dele af Alitalias aktiviteter som led i udbudsproceduren (jf. betragtning 59), herunder Airport Handling, EasyJet og Lufthansa. I dette underafsnit opsummeres deres hovedtræk.

(127) Airport Handling afgav et bindende tilbud på Alitalias groundhandlingaktiviteter og tilbød [XX.X] mio. EUR med et tillæg på op til 6,5 mio. EUR betinget af, at visse mål blev nået.

(128) EasyJet afgav et bindende tilbud på en del af Alitalias luftfartsvirksomhed uden vedligeholdelses- og reparationstjenester. I tilbuddet fastsættes værdien af kortdistanceflyvningerne kun til [XXX-XXX] mio. EUR. EasyJet anførte i sit tilbud, at selskabet foreløbigt anslog kortdistanceflyvningerne til [XXX] mio. EUR, og at overtagelsen afhang af en uidentificeret konsortiepartner. EasyJet havde derfor en samlet maksimal værdi på [XXX] mio. EUR.

(129) Lufthansas ikkebindende tilbud vedrørte kun en del af luftfartsdelen (dvs. [XX] fly ud af [XXX] og kun […] af personalet) og lød på [XXX] mio. EUR (med fradrag af aktiverede leasingkontrakter).

([51]) Jf. Leon-undersøgelsen, s. 3.

4.2.3. *Alitalias regnskaber*

(130) Alitalia-koncernens seneste offentliggjorte lovpligtige regnskab er pr. 31. december 2015. Der blev ikke udarbejdet lovpligtige regnskaber for 2016, da Alitalia blev sat under særlig administration inden godkendelsen og offentliggørelsen af de lovpligtige regnskaber for 2016. Regnskabsoplysningerne før afslutning og proforma-regnskabsoplysningerne for 2016 samt rapporterne fra de centrale eksperter, der havde udarbejdet de forudgående eller efterfølgende rapporter om Alitalia, dvs. KPMG, Roland Berger, dr. Ranalli og PwC, var imidlertid tilgængelige. Alle disse eksperter lagde tallene for 2016 til grund for deres analyse. Alitalia udarbejdede desuden et regnskab pr. 28. februar 2017 som krævet i den italienske konkurslov.

(131) Under den særlige administrationsprocedure blev der ikke offentliggjort lovpligtige regnskaber. På webstedet for Alitalia under særlig administration blev der imidlertid offentliggjort en række begrænsede regnskabstal, hovedsagelig med fokus på operationel EBITDA og operationelt cash flow (ingen balance), med uregelmæssige mellemrum ([52]).

(132) Selv om ingen af disse regnskaber, bortset fra 2015-regnskabet, tilsyneladende blev revideret, er der intet, der tyder på, at der i tallene i væsentlig grad indgår urigtige oplysninger om Alitalias økonomiske situation. Tallene for 2016 blev navnlig bekræftet af dr. Ranalli i forbindelse med genopretningsplanen.

5. **VURDERING AF STØTTEN**

5.1. **Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF**

(133) I artikel 107, stk. 1, i TEUF, hedder det, at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(134) Det følger heraf, at følgende kumulative kriterier skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan betragtes som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF: i) den skal ydes af staten og ved hjælp af statsmidler, ii) den skal give en virksomhed en fordel, iii) den skal være selektiv, dvs. begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, og iv) den skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.1. *Begrebet virksomhed*

(135) Alitalia er en privat virksomhed, der opererer i lufttransportsektoren i Italien. Alitalia er en virksomhed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, da virksomheden udøver erhvervsmæssig virksomhed ved at udbyde tjenesteydelser på et marked ([53]).

5.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

(136) Som fastslået af Domstolen ([54]) gælder, at for at foranstaltninger kan betragtes som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal de a) stamme fra statsmidler, enten direkte eller indirekte gennem ethvert mellemliggende organ, som handler i henhold til de beføjelser, det har fået overdraget, og b) kunne tilregnes staten ([55]).

(137) Da de to statslån har hjemmel i retsakter vedtaget den italienske regering og parlamentet, kan de klart tilregnes den italienske stat. Desuden blev de to statslån finansieret over statsbudgettet og blev således tydeligvis ydet ved hjælp af statsmidler.

([52]) De særlige kommissærer offentliggjorde en række begrænsede regnskabsoplysninger pr. 2. maj 2017, 31. december 2017, 31. marts 2018, 30. juni 2018 og 30. september 2018 på webstedet for Alitalia under særlig administration. Den 27. marts 2019 offentliggjorde de særlige kommissærer en præsentation med en række regnskabstal pr. 31. december 2018.

([53]) Dom af 16. juni 1987, Kommissionen mod Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7.

([54]) Dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

([55]) Dom af 14. oktober 1987, Tyskland mod Kommissionen, C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, præmis 17.

5.1.3. *Selektivitet*

(138) For at kunne betragtes som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv ved kun at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner.

(139) De to statslån blev ydet til en enkelt virksomhed, nemlig Alitalia. De blev således ydet på ad hoc-basis til en enkelt virksomhed og var ikke tilgængelige for andre virksomheder, der er aktive i den italienske luftfartssektor, og som befinder sig i en sammenlignelig retlig og faktisk situation, eller i andre sektorer. Ingen sammenlignelige selskaber var berettiget til foranstaltninger svarende til dem, der blev indrømmet Alitalia, og der blev derfor ikke opnået en tilsvarende finansiering. De to statslån er derfor selektive.

5.1.4. *Fordel*

(140) En fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået under normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben ([56]).

(141) Ifølge retspraksis ved Unionens retsinstanser giver økonomiske transaktioner, som offentlige organer gennemfører, som hovedregel ikke modparten en fordel og udgør derfor ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis de gennemføres på normale markedsvilkår ([57]). For at afgøre, om en transaktion er blevet gennemført på disse vilkår, anvender Kommissionen testen om den markedsøkonomiske aktør (»den markedsøkonomiske aktørtest«). Denne test er blevet udviklet i forbindelse med forskellige økonomiske transaktioner. Kommissionen vil først undersøge, om den markedsøkonomiske aktørtest finder anvendelse, og i bekræftende fald anvende den på de to statslån.

5.1.4.1. Anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest

(142) I den foreliggende sag skal Kommissionen undersøge, om den markedsøkonomiske aktørtest finder anvendelse. Hvis Kommissionen fastslår, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke finder anvendelse på de to statslån, behøver den ikke anvende dette kriterium. Kommissionen kan således blot konkludere, at Alitalia har opnået en økonomisk fordel, som virksomheden ikke kunne have opnået på markedsvilkår, og dermed en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

(143) Før Kommissionens vurdering af anvendelsen skal den imidlertid, da der er tale om to statslån (det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR), vurdere, om disse lån kan adskilles, med henblik på at vurdere anvendelsen, eller om de udgør et enkelt indgreb. Hvis de kan adskilles, skal hvert lån vurderes særskilt, navnlig med hensyn til anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest. Hvis det derimod fastslås, at de udgør en enkelt foranstaltning, skal Kommissionen kun foretage en enkelt vurdering af de to statslån i denne henseende.

5.1.4.1.1. De to statslån som en enkelt foranstaltning

(144) I overensstemmelse med Kommissionens beslutningspraksis kan en serie statslige indgreb, som foretages over for den samme virksomhed inden for en relativt kort periode, som er forbundne med hinanden, eller som alle var planlagt eller til at forudse på det tidspunkt, hvor det første indgreb fandt sted, eventuelt skulle vurderes som et enkelt indgreb. Hvis derimod det efterfølgende indgreb var et resultat af en begivenhed, der ikke var til at forudse, da det tidligere indgreb blev besluttet, skal de to foranstaltninger normalt vurderes hver for sig ([58]).

([56]) Dom af 11. juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60, dom af 29. april 1999, Spanien mod Kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, præmis 41.

([57]) Dom af 11. juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60 og 61.

([58]) Kommissionens afgørelse af 19. december 2012 i statsstøttesag SA.35378 — Finansiering af Berlin Brandenburg lufthavn, Tyskland (EUT C 36 af 8.2.2013, s. 10), betragtning 14-33.

(145) Ved vurderingen af, om de to statslån udgør et enkelt indgreb, tager Kommissionen hensyn til i) de to pågældende statslåns kronologi, ii) deres formål og iii) virksomhedens (finansielle og risikomæssige) situation på det tidspunkt, hvor beslutningen om at yde hvert af de to statslån blev truffet ([59]).

(146) Efter Kommissionens opfattelse bør det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR med henblik på at vurdere anvendelsen betragtes som en enkelt foranstaltning.

(147) For det første blev de to lån på grundlag af de omhandlede låns kronologi ydet hurtigt efter hinanden. Det oprindelige lån blev således ydet den 2. maj 2017, og derefter, mindre end seks måneder senere, blev det supplerende lån på 300 mio. EUR ydet den 16. oktober 2017. Desuden ændrede Italien forfaldsdatoerne for disse lån ved en række korte forlængelser (jf. betragtning 19 og 30), før de i sidste ende blev synkroniseret og de facto samlet i en enkelt foranstaltning (jf. betragtning 31 og 32).

(148) For det andet blev de to statslån, som det fremgår af betragtning 17 og 19, ydet med et særligt formål for øje, nemlig at sikre kontinuiteten i Alitalias lufttransporttjenester, indtil de særlige kommissærer kunne afslutte det program, som ministeren for økonomisk udvikling havde pålagt dem at udarbejde, nemlig omstruktureringen af Alitalia eller salget af selskabets aktiver. De blev ydet af den italienske stat, og der blev ikke gjort forsøg på at søge finansiering fra andre kilder.

(149) Det fremgår udtrykkeligt af lovdekret 148/2017, at det supplerende lån på 300 mio. EUR skulle ydes som en forhøjelse af det oprindelige lån (jf. betragtning 19). Desuden beskrev de italienske myndigheder finansieringen som en enkelt foranstaltning i anmeldelsen til Kommissionen, hvor de også forklarede, at støtten blev udbetalt i tre rater ([60]). Denne beskrivelse bekræftes også i de italienske myndigheders efterfølgende bemærkninger ([61]).

(150) Vilkårene og betingelserne for de to statslån er identiske, bortset fra beløbet og den oprindelige løbetid. Endvidere henvises der i dekretet om ydelse af det supplerende lån på 300 mio. EUR til dekretet om ydelse af det oprindelige lån, idet det anføres, at »finansieringen øges«. De to statslån blev i realiteten samlet i en enkelt foranstaltning som følge af synkroniseringen af deres forfaldsdatoer (jf. betragtning 30, 31 og 32).

(151) Hvad angår Alitalias økonomiske situation og risikoprofil på det tidspunkt, hvor beslutningen om at yde hvert af de to statslån blev truffet, var situationen for det tredje i det væsentlige den samme. En sammenligning af den økonomiske situation og risikoprofilen er nærmere beskrevet i afsnit 5.1.4.2. For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen imidlertid, at Alitalias økonomiske situation og risikoprofil på det tidspunkt, hvor de to statslån blev ydet, var som følger:

a) Alitalia var insolvent og under særlig administration. Der er således ikke sket nogen ændring med hensyn til den retlige ordning, hvorunder selskabet drev virksomhed

b) vilkårene og betingelserne for de to statslån var de samme, bortset fra lånebeløbet og forfaldsdatoerne. Dette viser, at risikoprofilen stort set var den samme set fra Italiens synspunkt

c) selv om Alitalia rådede over 545 mio. EUR i likvide midler, da det yderligere lån på 300 mio. EUR blev ydet, var disse midler hovedsagelig kontanter stillet til rådighed gennem det oprindelige lån og ikke i væsentlig grad resultatet af omkostningsbesparelser eller øgede indtægter. Alitalia kunne ikke generere et positivt cash flow til finansiering af sine aktiviteter og har anvendt eksterne midler til at finansiere sine tabsgivende aktiviteter (jf. betragtning 228).

(152) På tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån kunne det i lyset af Alitalias forventede likviditetsbehov, da selskabet blev sat under særlig administration, desuden forudses, at der ville være behov for yderligere finansiering, hvis salget eller omstruktureringen ikke fandt sted inden for seks måneder (jf. betragtning 246-248).

([59]) Dom af 19. marts 2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl., forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, præmis 104, dom af 13. september 2010, Grækenland m.fl. mod Kommissionen, forenede sager T-415/05, T-416/05 og T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, præmis 177, og dom af 15. september 1998, BP mod Kommissionen, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, præmis 170 og 171.

([60]) Afsnit 5.5 i anmeldelsesformularen.

([61]) Se bl.a. punkt 1, b), i det brev, som Italien sendte til Kommissionen den 24. januar 2018, og punkt 6 i brevet af 25. maj 2018.

(153) Kommissionen er faktisk af den opfattelse, at Italiens eneste mål var at tilvejebringe tilstrækkelige midler til, at Alitalia kunne fortsætte driften, indtil selskabets aktiver kunne sælges. Denne opfattelse er baseret på følgende forhold:

a) erklæringerne fra forskellige ministre (jf. betragtning 51 ff.)

b) Italiens argumenter, der bekræfter, at Alitalia var systemisk vigtig for hele lufttransportsektoren i Italien, og at regeringen anså selskabet for at være for stort til at fejle

c) den næsten automatiske dækning af Alitalias likviditetsbehov og den automatiske forlængelse af forfaldsdatoerne for de to statslån og forlængelsen af salgsprocessen

d) det forhold, at Italien siden ydelsen af det oprindelige lån aldrig udtrykkeligt har handlet på en sådan måde, at Italien har tjent sin investering hjem eller endog har haft mulighed herfor

e) Italien har ikke anmodet om førtidig tilbagebetaling af de to statslån. Italien har heller ikke begæret selskabet likvideret eller i det mindste undladt at forlænge løbetiden for de to statslån, selv om der ikke forelå en undersøgelse, hvor det blev vurderet, at situationen havde ændret sig med hensyn til sandsynligheden for tilbagebetaling af de to statslån ved forfald

f) renterne på de to statslån på forfaldsdatoen er ikke blevet betalt som følge af en systematisk udsættelse af løbetiden for de to statslån, og rentetilskrivningen stoppede rent faktisk den 31. maj 2019.

(154) Kommissionen anser derfor de to statslån for at udgøre en enkelt foranstaltning med henblik på denne afgørelse.

(155) Kommissionen vil undersøge anvendelsen af to grunde og vurdere i) om Italien har fremlagt tilstrækkelig forudgående dokumentation for, at landet har handlet som en økonomisk aktør, og ii) om staten har handlet som en offentlig myndighed snarere end som en økonomisk aktør, da den ydede de to statslån.

(156) Uanset ovennævnte konklusion om, at de to statslån ikke kan adskilles, finder Kommissionens nedenfor beskrevne analyse af anvendelsen tilsvarende anvendelse selv om de to statslån blev behandlet som to særskilte foranstaltninger.

5.1.4.1.2. Italien har handlet som offentlig myndighed og ikke som en markedsøkonomisk aktør

(157) Kommissionen mener ikke, at den markedsøkonomiske aktørtest finder anvendelse i den foreliggende sag. På grundlag af al tilgængelig dokumentation har Italien således i sin egenskab af offentlig myndighed handlet beslutsomt for at redde Alitalia fra konkurs og sikre selskabets fortsatte drift.

(158) Kommissionen minder indledningsvis om, at Domstolen tidligere har fastslået, at anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest i sidste ende afhænger af, om staten som aktionær og ikke som offentlig myndighed har givet en økonomisk fordel til en virksomhed, som den pågældende stat ejer ([62]). Statslige foranstaltninger, som har til formål at opfylde de forpligtelser, der påhviler staten som offentlig myndighed, kan nemlig ikke sammenlignes med de foranstaltninger, en privat investor træffer i et samfund med markedsøkonomi ([63]).

(159) For at fastslå, om de to statslån, som staten har ydet, henhører under dens beføjelser som offentlig myndighed eller under de forpligtelser, den hæfter for som aktionær, vil Kommissionen ikke blot undersøge lånenes form, men også i) deres art og indhold, ii) baggrunden herfor, iii) det forfulgte formål og iv) de bestemmelser, som de to statslån er omfattet af.

(160) Hvis statens indgreb i betragtning af sin art og indhold og under hensyn til det forfulgte formål ikke udgør en investering, som det havde været muligt for en privat investor at foretage, kan det udgøre et indgreb, staten har gennemført i sin egenskab af offentlig myndighed, hvilket ville udelukke, at kriteriet om den markedsøkonomiske aktørtest blev anvendt ([64]).

([62]) Dom af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 79-82 og 87.
([63]) Dom af 15. december 2009, EDF mod Kommissionen, T-156/04, ECLI:EU:T:2009:505, præmis 228.
([64]) Jf. i denne forbindelse dom af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 30, 86 og 87.

Foranstaltningens art og indhold

(161) Som beskrevet i afsnit 2.1 bestod den pågældende foranstaltning af de to statslån, som Italien ydede Alitalia henholdsvis den 2. maj 2017 og 16. oktober 2017.

Baggrunden for foranstaltningen

(162) Staten har fra begyndelsen handlet konsekvent og klart i sin egenskab af offentlig myndighed for at redde Alitalia fra at blive likvideret, hvilket også anerkendes i offentlige erklæringer fra forskellige ministre (jf. afsnit 2.5), og ikke som aktionær, der investerer i et selskab, eller som kreditor.

(163) Alitalia har været stærkt tabsgivende i hele perioden efter CAI's overtagelse af selskabet i 2008. Alitalias aktionærers forsøg på at bringe Alitalia tilbage på sporet gennem genopretningsplanen mislykkedes på grund af arbejdstagernes forkastelse af denne plan den 26. april 2017, hvilket førte til, at Alitalia blev sat under særlig administration (jf. betragtning 41 ff.). Alitalia har fortsat tabt penge under den særlige administration.

(164) Efter forkastelsen af genopretningsplanen, men inden Alitalia blev sat under særlig administration, var der intet, der tydede på, at en investor var villig til at træde ind og erhverve Alitalia som en going concern, heller ikke til en nominel pris. Der er heller ikke noget, der tyder på, at de finansielle institutioner var rede til at stille betydelige lånefaciliteter til rådighed for at give selskabet tilstrækkelig likviditet til at fortsætte driften.

(165) Da de to statslån blev ydet, var Alitalia en kriseramt virksomhed i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering og havde ringe udsigt til at blive rentabel på kort og mellemlang sigt (jf. betragtning 41, 66 og 218-229).

Det forfulgte formål

(166) Det udtrykkelige formål med at sætte Alitalia under særlig administration var at sikre kontinuiteten i Alitalias transporttjenester og bevare værdien af selskabets aktiver.

(167) Da Alitalia var insolvent, blev selskabet i det væsentlige udelukket fra kreditmarkederne og var på grund af sine presserende og langsigtede likviditetsproblemer afhængig af den italienske stat, som ydede de to statslån.

(168) Som nærmere beskrevet i afsnit 2 blev det oprindelige lån ydet med det hovedformål at undgå en afbrydelse af Alitalias tjenester og derved gøre det muligt for selskabet at opretholde indenlandske og internationale flyforbindelser og således forhindre både sociale problemer og alvorlige ulemper for brugerne. Italien gjorde ligeledes gældende, at en sådan afbrydelse bl.a. ville indebære en krænkelse af retten til territorial kontinuitet i Italien, som er sikret ved den italienske forfatning. Det supplerende lån på 300 mio. EUR blev ydet af samme grund og for at lette afhændelsen af Alitalias aktiver. Formålet med at sætte Alitalia under særlig administration og formålet med de to statslån synes ikke i det væsentlige at være forskellige.

(169) Denne vurdering underbygges yderligere af de offentlige erklæringer fra ministre både før ydelsen af det oprindelige lån og lånet på 300 mio. EUR (jf. afsnit 2.5), nemlig at regeringen først og fremmest havde fokus på at forhindre en pludselig afbrydelse af lufttransporttjenester og de direkte og indirekte følger af en sådan afbrydelse. herunder indvirkningen på Italiens økonomi, og det påståede mål om at forhindre yderligere tab for skatteyderne. Ifølge disse oplysninger var formålet at give de særlige kommissærer lidt pusterum til at finde en køber. Dette mål afspejles i den relevante lovgivning om ydelse af de to statslån og i Italiens egne bemærkninger (jf. betragtning 78 ff.), ifølge hvilke disse lån var nødvendige for at imødekomme Alitalias ledelsesbehov for at undgå en afbrydelse af tjenester og sociale problemer og ulemper.

(170) De samtidige erklæringer fra medlemmer af den italienske regering i den omhandlede periode (jf. afsnit 2.5) støtter det synspunkt, at grundlaget for Italiens ydelse af de to statslån ikke var et grundlag, som en markedsøkonomisk aktør ville anvende. Baggrunden for beslutningen om at yde de to statslån var derimod, at »en indstilling af flyvningen er ikke tænkelig, da forbindelserne ville blive ramt, og det ville indebære ulemper for de rejsende« ([65]), at »Vi kan ikke [lade selskabet] gå konkurs fra den ene dag til den anden, fordi vi i så fald ikke længere ville have forbindelser fra den ene del af landet til den anden« ([66]), og at »det ville blive meget dyrere for de italienske skatteydere, hvis flyvningen blev helt indstillet« ([67]).

(171) Som det fremgår af afsnit 4.1, har Italien udførligt redegjort for den forstyrrelse, som Alitalias udtræden af markedet ville medføre, med henvisning til antallet af passagerer med en reservation og antallet af udstedte billetter.

(172) Efter at have undersøgt ovennævnte forhold finder Kommissionen, at hovedformålet med de to statslån var at sikre, at Alitalia fortsatte driften af hensyn til den offentlige orden snarere end statens finansielle interesser som en markedsøkonomisk aktør. Som sådan var enhver udsigt til, at staten ville opnå fortjeneste i forbindelse med de to statslån, selv på lang sigt, hvis dette kunne påvises, kun af underordnet betydning i forhold til beslutningen om at yde de to statslån.

(173) Domstolen har endvidere fastslået, at sikring af kontinuiteten i en virksomheds transporttjenester er en betragtning, som en privat investor ikke ville tage hensyn til ([68]).

(174) Desuden blev forfaldsdatoerne for de to statslån jævnligt udsat, og samtidig udsatte staten Alitalias forpligtelse til at betale renter til disse nye forfaldsdatoer. Som følge af lovdekretet om vækst stoppede rentetilskrivningen på de to statslån den 31. maj 2019. Dette viser endvidere, at renteværdien på 6-måneders Euribor + 10 %, der ifølge Italien godtgør, at Italien har handlet som en markedsøkonomisk aktør (jf. betragtning 95), blot er kunstig, da staten — som långiver — aldrig har modtaget nogen godtgørelse for hverken sine likviditetsomkostninger eller kreditrisikoen forbundet med Alitalia, som en markedsøkonomisk långiver ville have forsøgt at få dækket. Dette og det forhold, at Italien ikke har fremlagt en forudgående undersøgelse, som viser, at staten havde en finansiel interesse i at udsætte tilbagebetalingen og stoppe rentetilskrivningen i stedet for at gå videre med det kontrafaktiske scenarie, viser, at staten har handlet inden for rammerne af sine offentlige myndighedsbeføjelser i forhold til Alitalia. Denne adfærd, nemlig at indrømme disse udsættelser uden en specifik forudgående undersøgelse, ikke at kræve betaling af renter og i sidste ende stoppe rentetilskrivningen fra den 31. maj 2019, er ikke i overensstemmelse med en markedsøkonomisk aktørs adfærd, men er udtryk for en offentlig myndigheds interesse i at opretholde kontinuiteten i Alitalias transporttjenester.

De bestemmelser, som foranstaltningen er omfattet af

(175) De to omhandlede statslån er sui generis- og ad hoc-lån. Der blev vedtaget specifikke dekreter om ydelse af disse lån og de efterfølgende forlængelser og den faktiske sammenlægning i en enkelt foranstaltning. De to statslån blev finansieret over det budget, der var tildelt ministeren for økonomisk udvikling. Desuden indeholdt specifikke ministerielle dekreter bestemmelser om udbetaling af disse lån.

(176) Lånemidlerne kom derfor fra det almindelige statsbudget.

Konklusion

(177) Det skal konkluderes, at foranstaltningen, henset til dens art og indhold, baggrunden herfor såvel som det forfulgte formål og de bestemmelser, som nævnte foranstaltning var omfattet af, udviser kendetegnene ved en handling, der henhører under Italiens offentlige myndighedsbeføjelser. Derfor kan kriteriet om den private investor ikke anvendes på denne.

5.1.4.1.3. Italien har ikke foretaget en markedsøkonomisk aktørtest

(178) Domstolen har fastslået, at »anvendelsen af kriteriet om den private investor i sidste ende [afhænger] af, om den omhandlede medlemsstat i sin egenskab af aktionær og ikke i sin egenskab af offentlig myndighed indrømmer en økonomisk fordel til en virksomhed, som tilhører den« ([69]).

([65]) Jf. betragtning 51.
([66]) Jf. betragtning 52.
([67]) Jf. betragtning 54.
([68]) Dom af 19. december 2019, Arriva Italia m.fl., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, præmis 73.
([69]) Dom af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 81.

(179) Hvis en medlemsstat under den administrative procedure påberåber sig den markedsøkonomiske aktørtest, påhviler det »den derfor utvetydigt og på grundlag af objektive og samtidige elementer, som kunne efterprøves, at føre bevis for, at beslutningen om at gennemføre foranstaltningen blev truffet i dens egenskab af aktionær, og at den var baseret på de krævede forudgående økonomiske vurderinger« ([70]). Det skal klart fremgå af disse elementer, at den pågældende medlemsstat har truffet beslutningen om at foretage en investering forud for eller samtidig med indrømmelsen af den økonomiske fordel på grundlag af en begrundet vurdering, der viser, at der er et markedsafkast som følge af den foranstaltning, som faktisk er blevet gennemført.

(180) Desuden skal der »med henblik på vurderingen af, om den samme foranstaltning ville være blevet truffet under normale markedsvilkår af en privat sælger, som befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som staten befinder sig i, kun (…) tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med sidstnævntes situation i dens egenskab af aktionær, og ikke dem, som er forbundet med dens egenskab af offentlig myndighed« ([71]). Det følger heraf, at der skal foretages en sondring mellem statens rolle som aktionær i en virksomhed på den ene side og staten, der handler som offentlig myndighed, på den anden side.

(181) Der kan i denne forbindelse kræves beviser, hvoraf det fremgår, at denne beslutning er baseret på økonomiske vurderinger, som kan sammenlignes med dem, som en rationel privat investor, der befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som nævnte medlemsstat befinder sig i, under de foreliggende omstændigheder ville have udført, inden han foretog en sådan investering, med henblik på at fastslå den fremtidige rentabilitet af en sådan investering.

(182) Som Retten ([72]) bemærkede »mens det påhviler Kommissionen at anvende kriteriet om den private investor og at anmode den berørte medlemsstat om i dette øjemed at give den alle relevante oplysninger, er det denne medlemsstat eller (…) den berørte offentlige virksomhed, som det påhviler at levere beviser for, at den havde foretaget en forudgående økonomisk vurdering af rentabiliteten af den omhandlede foranstaltning, der er sammenlignelig med en vurdering, som en privat investor ville have foretaget i en tilsvarende situation«.

(183) Domstolen fastslog endvidere, at »(…) økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke [er] tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær« ([73]).

(184) Italien har ikke opfyldt den minimale bevisstandard for at påvise, at den markedsøkonomiske aktørtest finder anvendelse i den foreliggende sag.

(185) Som anført i betragtning 83 fremlagde Italien trods Kommissionens gentagne anmodninger ingen dokumentation for, at Italien havde foretaget en vurdering af det potentielle investeringsafkast på disse to statslån forud for ydelsen af disse lån. Italien har heller ikke fremlagt sin vurdering af sandsynligheden for tilbagebetaling med tilhørende renter ved brug af Alitalias egne midler eller indtægterne fra salget af Alitalia, og af risikoen for manglende tilbagebetaling. Dette gælder både det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR.

(186) Selv om Italien som anført i afsnit 4.2 har forelagt forskellige rapporter og oplysninger om Alitalia, som var tilgængelige før ydelsen af de to statslån, udarbejdet til andre formål end den økonomiske vurdering forud for ydelsen af de to statslån, viser disse rapporter og oplysninger ikke engang, at der er nogen som helst sandsynlighed for tilbagebetaling, og de opfylder heller ikke den standard, som Unionens retsinstanser har fastsat for acceptabel dokumentation for en forudgående vurdering af de to statslåns rentabilitet.

([70]) Dom af 16. januar 2018, EDF mod Kommissionen, T-747/15, ECLI:EU:T:2018:6, præmis 142, og af 19. december 2019, Arriva Italia m.fl., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, præmis 48.

([71]) Dom af 19. december 2019, Arriva Italia m.fl., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, præmis 47, og af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 79, og den deri nævnte retspraksis. Se også dom af 10. december 2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/09 P, ECLI:EU:C:2020:1012, præmis 106.

([72]) Dom af 25. juni 2015, SACE og Sace BT mod Kommissionen, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, præmis 184.

([73]) Dom af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 85.

(187) Desuden var de italienske myndigheder ikke i stand til at bevise eksistensen af et dokument udarbejdet før eller samtidig med beslutningen om at yde begge lån i form af en forretningsplan, en vurdering af rentabiliteten, der navnlig omfattede en økonomisk vurdering af sandsynligheden for tilbagebetaling og hensigtsmæssigheden af prisfastsættelsen af de to statslån. Der er intet, der tyder på, at de italienske myndigheder, regeringen eller parlamentsmedlemmer har undersøgt og drøftet en forretningsplan eller de to statslåns rentabilitet, inden de vedtog de administrative og lovgivningsmæssige bestemmelser om ydelse af de to statslån.

(188) Italien har derfor ikke opfyldt beviskravet om, at medlemsstaten entydigt og på grundlag af objektiv og verificerbar dokumentation, der er fremlagt forud for eller samtidig med beslutningen om at tildele den økonomiske fordel, skal vise, at beslutningen om at gennemføre foranstaltningen blev truffet i dens egenskab af markedsaktør, og dermed løfte den bevisbyrde, der påhviler den, hvis den markedsøkonomiske aktørtest skal kunne finde anvendelse på de to statslån.

5.1.4.1.4. Vurdering af anvendelsen på lånet på 300 mio. EUR

(189) Som anført i betragtning 154 anser Kommissionen de to statslån for at udgøre en enkelt foranstaltning med henblik vurdering af anvendelsen. Hvis det supplerende lån på 300 mio. EUR skulle undersøges særskilt, ville den markedsøkonomiske aktørtest efter Kommissionens opfattelse imidlertid stadig ikke finde anvendelse.

(190) Det supplerede lån på 300 mio. EUR blev ydet med stort set samme formål som det oprindelige lån, og den største forskel var, at de italienske myndigheder på dette tidspunkt havde valgt at sælge Alitalias aktiver i stedet for at omstrukturere selskabet (jf. betragtning 59).

(191) Ifølge Italien blev lånet bl.a. ydet for at muliggøre en vellykket gennemførelse af salgsprocessen. Som anført i betragtning 20 skal det erindres, at det supplerende lån på 300 mio. EUR blev ydet for at sikre opfyldelsen af transportforpligtelser indtil afhændelsen af aktiverne. I denne forbindelse fremgår det også af ministererklæringerne på daværende tidspunkt, at Italiens primære interesser ikke var en markedsøkonomisk aktørs interesser, jf. erklæring fra den daværende minister for infrastruktur og transport: »Vi ønsker ikke at sælge Alitalia billigt, men at sælge selskabet. Vi har set, hvad der skete med Air Berlin, som Lufthansa erhvervede. Lufthansa har halveret antallet af fly og ansatte. Men det er altid et nederlag for alle at slå en kerneforretning i stykker« ([74]). Som det kan udledes af denne erklæring, havde virkningerne af det salg, der blev gennemført på markedsvilkår, nemlig Lufthansas overtagelse af Air Berlin, negative sociale konsekvenser for beskæftigelsen, som en markedsøkonomisk aktør ikke ville have taget i betragtning. Selv om det erklærede formål med lånet på 300 mio. EUR var at gøre det muligt at afslutte salgsprocessen, blev regeringens beslutning således påvirket af hensyn, som en markedsøkonomisk aktør ikke ville have taget.

5.1.4.1.5. Italiens argumenter vedrørende anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest og Kommissionens konklusioner

(192) Det kan udledes af det foregående, at hovedformålet med de to statslån var at sikre, at Alitalia fortsatte driften af hensyn til den offentlige orden snarere end af hensyn til statens finansielle interesser som en markedsøkonomisk aktør. Som sådan var enhver udsigt til, at staten ville opnå fortjeneste, selv på lang sigt, hvis dette kunne påvises, kun af underordnet betydning i forhold til beslutningen om at yde de to statslån.

(193) Italien hævdede, at det oprindelige lån skulle imødegå Alitalias presserende ledelsesbehov og forhindre en afbrydelse af tjenester, der kunne føre til alvorlige samfundsmæssige problemer. Kommissionen mener, at der igen er tale om forhold, som ingen långiver ville have taget i betragtning.

(194) Italien har i denne forbindelse gjort gældende, at Alitalias aktionærer blev frataget rådigheden over deres aktiver, da selskabet blev sat under særlig administration under ledelse af tre særlige kommissærer, der som offentligt ansatte har overtaget kontrollen over Alitalia under særlig administration. Italien har som sådan gjort gældende, at Italiens interesser i Alitalias resultater svarer til en aktionærs interesser.

([74]) https://www.repubblica.it/economia/2017/10/15/news/graziano_delrio_bus_treni_e_piu_metro_un_piano_da_30_miliardi_per_rilanciare_i_trasporti_-178383342/.

(195) Kommissionen kan ikke godtage dette argument. Ved at sætte Alitalia under særlig administration handlede Italien under udøvelse af sine statslige kompetencer for at bevare værdien af aktiver tilhørende en virksomhed, der risikerer konkurs, og ikke som en markedsøkonomisk aktør. Herved ændrede Italien ensidigt ved en sui generis-bestemmelse (jf. betragtning 18) kreditorernes prioritetsrækkefølge i Alitalia, hvilket er en foranstaltning, der ikke er forenelig med foranstaltninger, som privatpersoner kan foretage. Ændringen af prioritetsrækkefølgen betød, at lånet havde en højere prioritetsstilling end enhver anden gæld, som Alitalia måtte pådrage sig under den særlige administration. Kun staten har kompetence til at underordne alle eksisterende krav (herunder seniorgæld) nyere krav, og private kreditorer eller private personer i almindelighed har ikke denne kompetence. I denne henseende er Italiens foranstaltninger som offentlig myndighed uadskilleligt forbundet med Italiens foranstaltninger som långiver. Italien udøvede offentlig myndighed i et forsøg på at skabe en gunstig investeringssituation umiddelbart efter udøvelsen af denne myndighed, en myndighed, som ingen markedsøkonomisk aktør har ([75]).

(196) For det andet bekræfter Italien selv, at de interesser, som de særlige kommissærer ved lov skal tage hensyn til, dækker en bred vifte af interessenter såsom kreditorer, kunder, arbejdstagere og leverandører — og ikke kun selskabets aktionærer.

(197) Italien hævder, at staten handlede som en markedsøkonomisk investor ved at yde de to statslån, da staten, hvis den ikke havde grebet ind, skulle have betalt 1,3 mia. EUR på grund af i) omkostninger i forbindelse med arbejdsløshed, ii) omkostninger i forbindelse med Alitalias likvidation, herunder omkostninger til opretholdelse af den offentlige orden i forbindelse med krisestyring i lufthavne og kompensation til passagererne og iii) negative afsmittende virkninger på leverandører. Desuden ville staten have lidt tab på grund af skyldige skatter.

(198) Disse betragtninger modbeviser imidlertid netop Italiens påstand, nemlig at Italiens mål var at opretholde Alitalias drift uafhængigt af omkostningerne, da der først og fremmest blev taget hensyn til forhold, som en markedsøkonomisk aktør ikke ville tage i betragtning.

(199) Som Domstolen fastslog, skal der henblik på vurderingen af, om den samme foranstaltning ville være blevet truffet under normale markedsvilkår af en privat sælger, som befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på den situation, som staten befinder sig i, kun tages hensyn til de fordele og forpligtelser, som er forbundet med sidstnævntes situation i dens egenskab af aktionær, og ikke dem, som er forbundet med dens egenskab af offentlig myndighed ([76]).

(200) Med hensyn til omkostninger i forbindelse med arbejdsløshed bør de omkostninger, som staten pådrager sig som følge af afskedigelser, arbejdsløshedsunderstøttelse og støtte til genskabelse af den industrielle infrastruktur ([77]), i overensstemmelse med Domstolens faste praksis ikke anses for at være relevante for en markedsøkonomisk aktør.

(201) Det samme princip gælder for skyldige skatter, og ved at opkræve skatter udøver staten således en offentlig beføjelse. For at fastslå, om foranstaltninger, staten har truffet, henhører under dens beføjelser som offentlig myndighed eller under de forpligtelser, den hæfter for som aktionær, skal foranstaltningerne i denne forbindelse ikke vurderes på grundlag af deres form, men på grundlag af deres art, deres indhold og de bestemmelser, de er omfattet af, idet det samtidig tages i betragtning, hvilket formål foranstaltningerne tager sigte på ([78]). I den foreliggende sag udgør skyldige skatter tab, som Italien under normale omstændigheder ville lide i sin egenskab af stat, og ikke en aktionær i Alitalias tab. Undgåelse af skyldige skatter var derfor ikke en modydelse, som staten kunne yde som Alitalias kreditor eller aktionær.

([75]) Jf. betragtning 155 i Kommissionens afgørelse (EU) 2018/1498 af 21. december 2017 om statsstøtte og foranstaltningerne SA.38613 (2016/C) (ex 2015/NN) gennemført af Italien for Ilva S.p.A. in Amministrazione Straordinaria (EUT L 253 af 9.10.2018, s. 45).

([76]) Dom af 6. marts 2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, ECLI:EU:C:2018:159, præmis 56, af 5. juni 2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 79, og den deri nævnte retspraksis og af 24. oktober 2013, Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, præmis 52.

([77]) Dom af 6. marts 2018, Kommissionen mod FIH Holding og FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, ECLI:EU:C:2018:159, præmis 56, af 14. september 1994, Spanien mod Kommissionen, C-278/92-C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, præmis 22, og af 19. december 2019, Arriva Italia m.fl., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, præmis 73.

([78]) Jf. i denne forbindelse dom af 19. januar 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, præmis 30.

(202) Hvad angår omkostningerne i forbindelse med Alitalias likvidation, herunder omkostningerne til opretholdelse af den offentlige orden i forbindelse med krisestyring i lufthavne og kompensation til passagerer, som ifølge Italien ville blive afholdt af staten, er der tale om omkostninger, som Italien ville påtage sig i sin egenskab af offentlig myndighed, og som i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis ikke kan tages i betragtning ved vurderingen af anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest.

(203) Endelig ville ingen privat investor eller kreditor tage hensyn til de negative afsmittende virkninger på en virksomheds tredjepartsleverandører i forbindelse med beslutningen om at yde finansiering til det pågældende selskab.

Konklusion vedrørende anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest

(204) Af disse grunde finder Kommissionen, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke finder anvendelse på de to statslån, da Italien i) ved at yde de to statslån til Alitalia klart handlede i sin egenskab af offentlig myndighed, og ii) Italien under alle omstændigheder ikke har løftet bevisbyrden, da Italien ikke har foretaget en forudgående vurdering af den forventede rentabilitet af de to statslån og heller ikke har vurderet, om den forventede rentabilitet var i overensstemmelse med markedsvilkårene.

5.1.4.2. Anvendeligheden af den markedsøkonomiske aktørtest

(205) Med forbehold af vurderingen i afsnit 5.1.4.1, hvori Kommissionen konkluderer, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke finder anvendelse, finder Kommissionen subsidiært, at selv om det den markedsøkonomiske aktørtest fandt anvendelse, gav de to statslån Alitalia en økonomisk fordel.

5.1.4.2.1. Informationskilder

(206) Selv om Italien ikke har foretaget en forudgående vurdering af foranstaltningerne, var der som nævnt i betragtning 106 en række dokumenter og rapporter til rådighed for Italien, som kunne have dannet grundlag for en markedsøkonomisk aktørtest af de to statslån, der blev ydet Alitalia.

(207) I afsnit 4.2.1 opregnes de vigtigste forudgående informationskilder fra Italien, som efter Italiens opfattelse var relevante for en markedsøkonomisk aktørtest, og som var tilgængelige, inden det oprindelige lån blev ydet. Som allerede forklaret i afsnit 5.1.4.1 indeholdt ingen af disse dokumenter en vurdering af den økonomiske begrundelse (rentabilitet og risiko i forbindelse med tilbagebetalingen) for det oprindelige lån eller det efterfølgende lån på 300 mio. EUR. Derfor indeholder ingen af disse dokumenter den krævede forudgående markedsøkonomiske aktørtest, som en markedsoperatør ville have udført, inden lånene blev ydet (dvs. en vurdering af, om de to statslån kunne ydes på markedsvilkår, således at en markedsøkonomisk aktør ville have ydet lånene). Oplysningerne i disse dokumenter kunne imidlertid have været anvendt af Italien på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån og det efterfølgende lån til at udføre en forudgående markedsøkonomiske aktørtest. Kommissionen vil anvende disse dokumenter til at udføre sin markedsøkonomiske aktørtest for de to statslån.

(208) Desuden vil Kommissionen for at opfylde sin undersøgelsespligt fuldt ud også tage hensyn til og vurdere andre oplysninger, der kan anvendes til at kontrollere, om de to statslån gav Alitalia en fordel. De øvrige oplysninger, som Kommissionen vil anvende til dette formål, er de rapporter, der blev tilgængelige for Italien efter ydelsen af det oprindelige lån (de »efterfølgende undersøgelser« beskrevet i afsnit 4.2.2), de oplysninger, der er indsendt af de forskellige parter, som har deltaget i den formelle undersøgelse, og de oplysninger, som Kommissionen har indsamlet fra offentligt tilgængelige kilder.

5.1.4.2.2. Rationalet bag anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest på de to statslån

(209) For at vurdere, om de to statslån gav Alitalia en økonomisk fordel, skal Kommissionen undersøge, om en hypotetisk markedsøkonomisk aktør (i dette tilfælde en »privat långiver«) i samme situation ville have ydet disse to lån på samme vilkår ([79]). Denne vurdering indebærer følgende trin. For det første skal der foretages en vurdering af Alitalias kreditværdighed, dvs. en vurdering af Alitalias evne til at tilbagebetale denne gældsforpligtelse. For det andet skal det, hvis Alitalia anses for at være kreditværdig, undersøges, om vilkårene for de to statslån er i overensstemmelse med vilkårene for sammenlignelige transaktioner på markedet. Ved denne vurdering sammenlignes vilkårene for de to statslån (rentesatser, sikkerhedsstillelse, prioritet, løbetid, tilbagebetalingsplan) med de vilkår, som en privat långiver ville have tilbudt for sammenlignelige lån.

([79]) Dom af 22. november 2007, Spanien mod Kommissionen, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698, af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, og af 29. juni 1999, DMT, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

(210) Desuden kan den markedsøkonomiske aktørs økonomiske overvejelser variere afhængigt af, om aktøren allerede er eksponeret over for det låntagende selskab. Kommissionen vil vurdere den italienske stats tidligere eksponering over for Alitalia. Som det vil blive påvist (jf. betragtning 239), var den tidligere eksponering ikke relevant for anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest på de to statslån. Kommissionen mener derfor, at en selvstændig vurdering af de to statslån er en vurdering, som en markedsøkonomisk aktør, nemlig en långiver, ville have foretaget, hvis den stod i samme situation som den italienske stat.

(211) Efter redegørelsen for Alitalias økonomiske situation på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån beskrives og anvendes den markedsøkonomiske aktørtest i de følgende afsnit i tre forskellige scenarier, nemlig et omstruktureringsscenarie, hvor Alitalia fortsat er i drift, et salgsscenarie, hvor Alitalia eller selskabets driftsaktiver sælges i drift til en tredjepart, og så vidt muligt et likvidationsscenarie, hvor aktiverne sælges under likvidation.

(212) I Kommissionens markedsøkonomiske aktørtest tages der også højde for to muligheder, nemlig de to statslån som særskilte foranstaltninger og de to statslån som en enkelt foranstaltning. Dette berører ikke Kommissionens konklusion i afsnit 5.1.4.1.1 om, at de to statslån udgør en enkelt foranstaltning.

5.1.4.2.3. Vurdering af det oprindelige lån

Indledning

(213) En markedsøkonomisk långiver ville på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån have sammenlignet følgende to beløb:

1) tilbagebetalingen af gælden på 630 mio. EUR ved udløbet af de seks måneder, dvs. summen af hovedstolen (600 mio. EUR) og et beløb svarende til en rente på 10 % i seks måneder

2) Alitalias forventede likviditet ved lånets udløb efter seks måneder.

(214) En nødvendig betingelse for, at det oprindelige lån kan være i overensstemmelse med markedsvilkårene, er, at sidstnævnte beløb (jf. punkt 2 ovenfor) er højere end førstnævnte beløb (jf. punkt 1 ovenfor). Det skal med andre ord vurderes, om en markedsøkonomisk långiver ville forvente, at Alitalia genererede tilstrækkelige likvide midler til at tilbagebetale lånet plus renter ved lånets udløb efter seks måneder ([80]).

(215) Desuden ville en markedsøkonomisk långiver også have vurderet risikoen ved det oprindelige lån, som afhænger af karakteristika såsom prioritet, løbetid og sikkerhedsstillelse samt Alitalias økonomiske situation. På grundlag af denne vurdering ville en markedsøkonomisk långiver have fastsat en rentesats for lånet, der afspejler risikoen ved lånet. En anden nødvendig betingelse for, at lånet kan være i overensstemmelse med markedsvilkårene, er derfor, at renten på 10 % skal afspejle risikoen ved lånet.

(216) På tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån den 2. maj 2017 ville en markedsøkonomisk långiver desuden have vurderet, at de særlige kommissærer kunne gøre brug af følgende muligheder: 1) at omstrukturere Alitalia eller 2) at sælge Alitalia enten som en going concern eller ved salg af aktiver. En markedsøkonomisk långiver ville også have vurderet følgende forhold vedrørende Alitalias økonomiske situation: selskabets hidtidige økonomiske resultater, aktiver og passiver og forventede fremtidige cash flow.

(217) I de følgende afsnit rekonstruerer Kommissionen den vurdering, som en markedsøkonomisk långiver ville have foretaget inden ydelsen af det oprindelige lån. Kommissionen redegør først for Alitalias økonomiske situation på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån og vurderer derefter for hvert af de tre scenarier beskrevet i betragtning 211, om det oprindelige lån var i overensstemmelse med markedsvilkårene, ved at kontrollere, om de nødvendige betingelser beskrevet i betragtning 214-216 er opfyldt.

([80]) I betragtning af lånets superseniorstatus på tidspunktet for ydelsen af lånet og fastfrysningen af Alitalias allerede eksisterende gæld som følge af den særlige administrationsprocedure gjorde den markedsøkonomiske långiver først brug af salgsindtægterne. Kommissionen bemærker, at det oprindelige lån mistede sin superseniorstatus som følge af de ændringer, der blev indført ved lovdekret om vækst af 30. april 2019.

5.1.4.2.3.1. Alitalias økonomiske situation på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån

(218) Alitalias hidtidige økonomiske resultater og selskabets situation på tidspunktet for indledningen af den særlige administrationsprocedure og for ydelsen af det oprindelige lån er behørigt beskrevet af selskabets aktionærer i genopretningsplanen (jf. afsnit 4.2.1.1) og i regnskabet af 28. februar 2017. Genopretningsplanen blev udarbejdet af Alitalias aktionærer i december 2016 for at illustrere deres forslag vedrørende en intern omstrukturering af selskabet (jf. betragtning 107-109), og den indeholder (ud over planen om at rette op på Alitalias økonomi i perioden december 2016–2021) en detaljeret analyse af Alitalias økonomiske resultater i perioden 2009-2015.

(219) Genopretningsplanen viser, at Alitalia i perioden 2009-2012, hvor CAI ejede aktierne (det konsortium, der købte aktiverne i det konkursramte selskab Alitalia Linee Aeree Italiane i 2008), havde et samlet tab på 800 mio. EUR. Dette tab førte til vedtagelsen af en ny treårig (2013-2016) »strategisk plan«, der skulle genoprette rentabiliteten. Denne plan lykkedes imidlertid ikke, og Alitalia havde et tab på 569 mio. EUR i 2013 og et tab på 578 mio. EUR i 2014 ([81]).

(220) Ifølge genopretningsplanen havde Alitalia i perioden 2009-2014 et tab på næsten [over 1 mia.] EUR, herunder et samlet negativt cash flow fra driften på næsten [under 1 mia.] EUR. I løbet af denne periode havde Alitalia behov for en samlet kapitaltilførsel på 1,5 mia. EUR og yderligere lån på 1,2 mia. EUR. Det er værd at bemærke, at genopretningsplanen også viser, at luftfartssektoren samlet set voksede og havde en positiv fortjeneste i perioden 2010-2013 ([82]). Kommissionen mener derfor, at disse negative resultater for Alitalia synes at være specifikke for selskabet og ikke resultatet af en negativ makroøkonomisk udvikling.

(221) Det fremgår også af genopretningsplanen, at det var denne uholdbare situation, der førte til søgningen efter en ny industriel og finansiel partner for at genoprette Alitalias langsigtede rentabilitet. Denne partner var Etihad, som erhvervede 49 % af Alitalia i januar 2015. Fra januar 2015 blev det nye selskab Alitalia-SAI funktionsdygtigt.

(222) Dette forsøg på at stabilisere Alitalia sammen med Etihad mislykkedes imidlertid. I december 2016 konkluderede aktionærerne i Alitalia-SAI, at selskabet efter Etihads indtræden har indberetter et samlet nettotab på [500-800] mio. EUR i perioden januar 2015-december 2016 for de to år ([83]). Dette kumulerede tab svarer til et tab på [250-500] mio. EUR på årsbasis, hvilket er i overensstemmelse med de årlige indberettede tab i perioden 2009-2014. Hvis de ikke-tilbagevendende poster (hovedsagelig engangsindtægter) ikke tages i betragtning, beløber tabet sig imidlertid til [over 1 mia. EUR] ([84]). Samlet set skyldtes disse betydelige tab også, at Alitalia-SAI-joint venture-projektet i 2015-2016 mislykkedes.

Tabel 2

Udvalgte tal for Alitalia-koncernen

[…]

(223) De gentagne mislykkede forsøg på at omstrukturere Alitalia er også sammenfattet i figur 3.1.3.B i genopretningsplanen, der er gengivet nedenfor i figur 1.

(224) I figur 1 viser de grønne linjer med cirkel de forskellige strategiske planer, der blev bebudet i perioden 2009-2016, vedrørende omstrukturering af Alitalia. I alle disse planer blev der forventet en kraftig vækst i indtægterne. Den røde linje med kvadratmærker viser de faktiske indtægter, og hvordan prognoserne i de strategiske planer imidlertid afviger markant fra de faktiske tal. Desuden viser de faktiske tal, at Alitalias indtægter fortsat forværredes i perioden 2012-2016 uden tegn på genopretning.

([81]) Genopretningsplanen, s. 24-25.
([82]) Genopretningsplanen, s. 22.
([83]) Genopretningsplanen, s. 31.
([84]) Se tabel 2 med Alitalia-koncernens nøgletal. Tabet på 1,2 mia. EUR er summen af tab på 468 mio. EUR og 697 mio. EUR i henholdsvis 2015 og 2016, rundet op.

Figur 1

Sammenligning af Alitalias nettooverskud ifølge strategiske planer (grøn) i forhold til faktisk (rød)

[…]

(225) Samlet set viser tallene i figur 1 et luftfartsselskab med alvorlige og langvarige problemer (i hvert fald fra 2009), som ikke er i stand til at generere positive afkast selv i perioder med samlet vækst i luftfartsindustrien. Denne langvarige situation med økonomiske problemer forværres desuden yderligere af de gentagne mislykkede forsøg på at omstrukturere Alitalia.

(226) Genopretningsplanen, som blev forkastet af fagforeningerne i april 2017, var aktionærernes sidste omstruktureringsforsøg, hvorefter selskabet blev sat under særlig administration og erklæret insolvent.

(227) Hvis genopretningsplanen ikke blev gennemført, kunne det meget vel forventes, at Alitalias resultater og rentabilitet ikke ville ændre sig drastisk, men i bedste fald afspejle de hidtidige resultater i 2015 og 2016. Selv om genopretningsplanen blev gennemført, kunne der på kort sigt inden udløbet af det oprindelige lån på seks måneder, eller endog inden for de næste 12 måneder, ikke forventes en reel positiv ændring i Alitalias rentabilitet og netto cash flow.

(228) Tabel 2 viser, at Alitalias frie cash flow i 2015 og 2016 var negativt, henholdsvis [240-350] mio. EUR og [240-350] mio. EUR. Kommissionen bemærker, at Alitalia ikke har været i stand til at generere et positivt cash flow til finansiering af driften, herunder heller ikke til at tilbagebetale sin gæld, men har anvendt ekstern finansiering (bank- og obligationsfinansiering, øget balance mellem forudbetalte billetter og handelsforpligtelser over for tredjemand) til at finansiere selskabets tabsgivende drift. Endvidere indberettede Alitalia i januar og februar 2017, en periode på blot to måneder, et EBIT-tab på [100-300] mio. EUR og et negativt frit cash flow på [XXX] mio. EUR.

(229) Til slut havde Alitalia i maj 2017, da selskabet indgav en begæring om insolvensbehandling, en negativ egenkapital på -[XXX] mio. EUR og samlede passiver på [X.X] mia. EUR ([85]) (jf. tabel 2).

5.1.4.2.3.2. Tidligere eksponering

Som aktionær

(230) Kommissionen fik bekræftet, at den italienske stat allerede var eksponeret over for Alitalia som indirekte aktionær. Denne eksponering skyldes den italienske stats kontrol over Poste Italiane ([86]), som selv ejede 2 % af CAI, der selv ejede 51 % af Alitalia. Den italienske stat var således indirekte aktionær i Alitalia og ejede ca. 1 % heraf. Den italienske stat var i maj 2017 også aktionær i banken Monte dei Paschi di Siena S.p.A., som ejede ca. 10 % af CAI (dvs. ca. 5 % af Alitalia, da CAI ejede 51 % af Alitalias aktier). Samlet set udgjorde den italienske stats eksponering over for Alitalia om aktionær ca. 6 %.

(231) Kommissionen mener ikke, at den indirekte og relativt begrænsede eksponering over for Alitalia kan begrunde det forhold, at Italien blev Alitalias långiver, da Italien besluttede at yde de to lån.

(232) For det første var risiciene forbundet med tilbagebetalingen af det oprindelige lån (jf. betragtning 151-214) meget høje. Disse høje risici ville blot forværre statens eksponering over for Alitalia som følge af yderligere risikobetonet gæld. Da den finansielle gæld før insolvensbehandlingen beløb sig til over [X] mia. EUR (jf. tabel 2), var det desuden usandsynligt, at Alitalias aktionærer ville få dækket nogen krav overhovedet i tilfælde af salg af aktiverne.

([85]) PwC-rapport af 12. oktober 2017 udarbejdet til den særlige administration.

([86]) Den italienske stat kontrollerer i alt 65 % af Poste Italiane. Staten ejer direkte ca. 30 % (gennem det italienske økonomi- og finansministerium) og indirekte yderligere 35 % (gennem Cassa Depositi e Prestiti, et finansielt instrument under den italienske regerings kontrol).

(233) Kommissionen bemærker endvidere, at de italienske myndigheder også har bekræftet, at Alitalias aktionærer blev frataget rådigheden over deres aktiver, da Alitalia blev sat under særlig administration (jf. betragtning 194). På dette grundlag er det klart, at enhver tidligere eksponering ikke vil være relevant i den foreliggende sag, da enhver tidligere eksponering i form af aktieandele blev værdiløs, da Alitalia begærede insolvensbehandling.

(234) Denne konstatering underbygges endvidere af det forhold, at andre aktionærer i Alitalia på daværende tidspunkt, f. eks. bankerne Intesa og Unicredit eller industrielle aktører som Atlantia, Etihad eller Air France-KLM, ikke har ydet nogen lån, efter at Alitalia blev sat under særlig administration. Disse enheder, selv dem, der havde en højere eksponering over for Alitalia, ydede ikke finansiering til Alitalia under den særlige administration. Hvis ydelsen af et lån havde været den bedste løsning ud fra et økonomisk synspunkt til at beskytte den tidligere eksponering, ville Kommissionen også have forventet at finde privat støtte til Alitalia. Det var imidlertid kun staten, der optrådte som långiver i forhold til Alitalia efter indledningen af den særlige administration.

Som kreditor

(235) Kommissionen bemærker imidlertid også, at den italienske stat på grundlag af standstill-aftalen fra 2016 ud over sin indirekte eksponering som aktionær i Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. også var indirekte eksponeret over for Alitalia som kreditor før indledningen af insolvensproceduren. Dette skyldes, at staten var aktionær i denne bank med en aktieandel, der steg fra 4 % i december 2016 til 52 % i august 2017.

(236) Ifølge bilaget til standstill-aftalen fra 2016 beløb Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.'s eksponering over for Alitalia sig til [10-20] mio. EUR i kortfristet gæld og [15-25] mio. EUR i kreditlinjer.

(237) Kommissionen mener, at eksponeringen er af begrænset relevans, da den er forholdsvis lille i forhold til luftfartsselskabets samlede forpligtelser i henhold til standstill-aftalen: Alitalia havde kortfristet gæld på [120-160] mio. EUR, kreditlinjer på [120-160] mio. EUR, obligationer på [450-650] mio. EUR, operationelle leasingkontrakter på [X.X] mia. EUR og samlede forpligtelser på [over 2,5] mia. EUR. Desuden var den italienske stats eksponering gennem Banca Monte dei Paschi også forholdsvis lille i forhold til den yderligere finansiering, som den italienske stat ydede med det oprindelige lån ([87]).

(238) Kommissionen mener ikke, at en så lille eksponering ville have ændret en markedsøkonomisk aktørs vurdering af, om denne skulle yde et lån på 600 mio. EUR (det oprindelige lån) efterfulgt af det supplerende lån på 300 mio. EUR til Alitalia.

(239) Det kan konkluderes, at en markedsøkonomisk aktør i den italienske stats situation ville have set bort fra sin indirekte eksponering som Alitalias kreditor før insolvensbehandlingen samt sin indirekte eksponering som indirekte minoritetsaktionær i Alitalia i forbindelse med en beslutning om at yde lån til Alitalia.

5.1.4.2.3.3. Anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest på det oprindelige statslån i et omstruktureringsscenarie

(240) Det oprindelige lån blev ydet den 2. maj 2017, hvor Alitalia blev sat under særlig administration (jf. betragtning 16). På dette tidspunkt var der endnu ikke truffet beslutning om programmet for særlig administration, og omstrukturering af Alitalia var således en mulighed (jf. betragtning 58 og 59).

(241) I dette scenarie ville den markedsøkonomiske aktør derefter undersøge Alitalias indtægtspotentiale og vurdere, om det var sandsynligt, at Alitalia ved løbetidens udløb kunne tilbagebetale lånet og de påløbne renter.

(242) Da lånets oprindelige løbetid var seks måneder, ville en markedsøkonomisk aktør på grundlag af de oplysninger, som var tilgængelige før ydelsen af det oprindelige lån i maj 2017, have undersøgt Alitalias forventede likviditet ved udgangen af oktober 2017.

([87]) Hvis det antages, at staten havde en aktiepost på 50 % i Banca Monte dei Paschi, ville dens eksponering over for Alitalia have udgjort højst 20 mio. EUR ([18 mio. EUR i kortfristet gæld + 20 mio. EUR i kreditlinjer] X 50 %).

(243) De italienske myndigheder har ikke forelagt nogen undersøgelse eller vurdering forud for ydelsen af det oprindelige lån, selv om en markedsøkonomisk aktør ville have udarbejdet en sådan evaluering. Det er dog stadig muligt at simulere resultatet af den vurdering, som Italien burde have foretaget før ydelsen af det oprindelige lån, hvis Italien havde handlet som en markedsøkonomisk aktør, efterfølgende, hvis Italien havde foretaget en sådan vurdering på grundlag af de oplysninger, som var tilgængelige før ydelsen af lånet.

(244) Selv om den markedsøkonomiske aktørtest er baseret på fremadrettede oplysninger, kunne Italien have undersøgt Alitalias hidtidige finansielle data og taget højde for Alitalias brug af frit cash flow i perioden 2015-2016. Som det fremgår af betragtning 228, havde Alitalia både i 2015 og 2016 et negativt frit cash flow, og i januar og februar 2017 var cash flowet forholdsmæssigt endnu større. Da Alitalia var blevet sat under særlig administration, kunne det desuden forudses, at Alitalias cash flow ville blive forværret som følge af de forventede risici og usikkerhedsmomenter, der er beskrevet i betragtning 247. De italienske myndigheder burde have udledt af disse oplysninger, at Alitalia, selv uden omstruktureringsomkostninger, sandsynligvis ville have anvendt det oprindelige lån til at finansiere sine driftsudgifter mellem maj og oktober 2017 og sandsynligvis ikke ville være i stand til at tilbagebetale hovedstolen og renterne på det oprindelige lån i oktober 2017.

(245) Den anden metode til at vurdere Alitalias forventede likviditet ved udgangen af oktober 2017 ville have været at udarbejde en prognose for Alitalias cash flow. Den 4. maj 2017 ansøgte de særlige kommissærer om det oprindelige lån (»oprindelig låneansøgning«). Denne ansøgning omfattede en likviditetsprognose frem til udgangen af oktober 2019, hvilket er omtrent frem til udløbet af oprindelige lån.

(246) Der blev forventet et likviditetsbehov på 671 mio. EUR i de første seks måneder under den særlige administration fra maj til oktober 2017 på grundlag af likviditetsplanen. Likviditetsplanen var baseret på en indledende likviditetssaldo den 2. maj 2017 på 74 mio. EUR og en endelig likviditetssaldo ved udgangen af oktober 2017 på -597 mio. EUR uden statsstøtte. Den detaljerede prognose fremgår af tabel 3, som viser det forventede cash flow hver måned.

Tabel 3

Likviditetsprognose frem til den 31. oktober 2017

Last day	5-May	12-May	19-May	26-May	2-Jun	9-Jun	16-Jun	23-Jun	30-Jun
OPENING CASH (*)	74	93	-93	-82	-104	-145	-137	-156	-88
total collections	76	48	75	46	47	55	81	51	62
operating expenses	-15	-148	-58	-64	-80	-42	-90	-52	-143
impact from fuel prepayment risk									
outstations cash flow	1								
cash flow from operating activities	62	-100	17	-18	-34	14	-9	-1	-81
other inflows	4					3		75	
MRO capex expenses		-9	-3	0	-4	-6	-3	-2	-3
other capex									
Maintenance reserves		-5	-3	-3		-3	-3	-3	-3
cash flow from investing and non recurring activities	4	-14	-6	-3	-4	-5	-6	71	-6
capital repayments		0			-3		-3	0	-1
interests		0		-1	-1		-1	-2	0
new financing									
credit lines & deposits	-47	-71							
cash flow from financing	-47	-71		-1	-3		-4	-2	-1
TOTAL CASH FLOW	19	-186	11	-22	-41	9	-19	68	-88
CLOSING CASH before credit lines	93	-93	-82	-104	-145	-137	-156	-88	-176
RCF drawdowns									
Factoring net drawdowns	-30								
Total credit lines drawdown (**)	-30								
CLOSING CASH after credit lines	63	-123	-112	-135	-175	-167	-186	-118	-296
Drawn Lines of Credit	47	47	47	47	47	47	47	47	47
Undrawn Lines of Credit	75	75	75	75	75	75	75	75	75
April & May AMEX/BSP collections retained and offset by Factor (***)	30								
Sensitivity									
Drop in collections (cumulative)	-3	-8	-14	-19	-23	-25	-28	-30	-32
CLOSING CASH after Sensitivity as of 4/5	60	-131	-126	-154	-198	-192	-214	-148	-328
CLOSING CASH PROJECTION as of 28/4	-109	-149	-197	-197	-225	-192	-230	-165	-219

CASH and cash flow sensitivity as of May 04th (*) €m	jul-17	aug-17	sep-17	oct-17
CASH beginning of period	-238	-290	-370	-485
Cash flow P&L	-9	-42	-71	-77
Debt Service:	-7	-2	-12	-7
net Interests	*-2*	*-2*	*-5*	*-2*
Debt Principal Repayment	*-5*	*-1*	*-7*	*-5*
Capex:	-15	-15	-21	-2
fleet (Maintenance only)	*-12*	*-13*	*-19*	*-1*
other (no-fleet)	*-3*	*-2*	*-3*	*-1*
Maintenance Reserves:	-9	-11	-7	-7
MR receipts	*4*	*3*	*7*	*7*
MR payments	*-13*	*-14*	*-14*	*-13*
cash flow FAT	-12	-10	-4	-19
Total Cash Flow	-53	-79	-116	-112
CASH end of period as of May 04th	-290	-370	-485	-597
CASH end of period as of April 28th	-320	-413	-523	-597

Kilde: Bilag til oprindelig låneansøgning af 4. maj 2017.

(247) Ifølge den oprindelige låneansøgning blev likviditetsprognosen udarbejdet i en meget ustabil situation. Der kunne således forventes yderligere strejker i Alitalia, der var også en risiko for, at kreditkortselskaber ensidigt ville trække forudbetalte billetter tilbage, og at leverandører ville nægte at levere tjenester. Desuden var volatiliteten i brændstofpriserne ukendt. Der blev heller ikke taget højde for omstruktureringsomkostninger i forbindelse med personalenedskæringer i planen og kun for en delvis gennemførelse af forretningsplanen.

(248) Der redegøres imidlertid i den oprindelige låneansøgning klart for situationen, herunder for det forhold, at Alitalia ikke forventedes at være i stand til at tilbagebetale det oprindelige lån med sin likviditet. Prognosen viser, at de særlige kommissærer forventede at udnytte det oprindelige lånebeløb fuldt ud (da den forventede likviditet ved udgangen af oktober 2017 var – 597 mio. EUR). Det kunne derfor ikke forventes, at hovedstolen eller renterne på det oprindelige lån ville blive tilbagebetalt på grundlag af Alitalias cash flow.

(249) Det kan konkluderes, at en markedsøkonomisk aktør i den italienske stats situation i et omstruktureringsscenarie ville have taget Alitalias tidligere og forventede likviditetsstilling i betragtning i sin vurdering i maj 2017. På grundlag af disse oplysninger ville aktøren have konkluderet, at Alitalias forventede cash flow mellem maj og oktober 2017 ikke var tilstrækkeligt til at tilbagebetale hovedstolen af det oprindelige lån og eventuelle renter. En markedsøkonomisk aktør ville derfor ikke have ydet Alitalia et sådant lån. Da en markedsøkonomisk aktør for det første ikke ville have ydet Alitalia et sådant lån, er det ikke nødvendigt at tage stilling til den rentesats, som Italien har fastsat for det oprindelige lån.

(250) I det følgende afsnit vurderer Kommissionen, om det oprindelige lån kunne anses for at være i overensstemmelse med markedsvilkårene i salgsscenariet, og i betragtning 332 anfører Kommissionen, hvordan denne vurdering yderligere understøtter konklusionen vedrørende omstruktureringsscenariet.

5.1.4.2.3.4. Den markedsøkonomiske aktørtest i et salgsscenarie

(251) I et salgsscenarie vil en markedsøkonomisk långiver forvente, at det kontantbeløb, der var til rådighed ved det oprindelige låns udløb, afhænger af følgende faktorer:

1) de likvide midler, som Alitalia genererer eller taber fra tidspunktet for modtagelsen af det oprindelige lån indtil salget for selskabet, dvs. ændringen i likviditetssaldoen

2) tidspunkt for afslutning af salgsprocessen

3) salgsprovenuet.

(252) Inden ydelsen af det oprindelige lån ville en markedsøkonomisk långiver have vurderet disse tre faktorer og gjort sig nogle forventninger om de enkelte faktorer. På grundlag af disse forventninger ville den markedsøkonomiske långiver derefter have besluttet, om der skulle ydes et lån. Da der ikke forelå dokumentation for, at den italienske stat havde gennemført en sådan beslutningsproces, rekonstruerede Kommissionen denne proces og vurderede de relevante faktorer på grundlag af de oplysninger, som var tilgængelige før datoen for ydelsen af det oprindelige lån.

5.1.4.2.3.4.1. Ændring i likviditetssaldo

(253) Som anført i betragtning 246 forventede de særlige kommissærer, at Alitalia ville bruge 671 mio. EUR i likvide midler i perioden fra den 5. maj til den 30. oktober 2017. Uden det oprindelige lån ville Alitalias likviditetssaldo have været – 597 mio. EUR.

(254) På forfaldsdatoen for det oprindelige lån (5. november 2017) skulle der derfor ikke være mere end 3 mio. EUR tilbage af det oprindelige lån.

(255) På grundlag af det hidtidige cash flow og de økonomiske fremskrivninger i den oprindelige låneansøgning ville en markedsøkonomisk långiver have udledt, at tilbagebetalingen af det oprindelige lån ved forfald var betinget af salget af Alitalia før den 5. november 2017 til en tilstrækkelig høj pris. Mere præcist burde salgsprisen have været mindst 627 mio. EUR, dvs. tilbagebetalingen af gæld på 630 mio. EUR med fradrag af den forventede likviditetssaldo på 3 mio. EUR ved forfald.

5.1.4.2.3.4.2. Lånets løbetid og salgstidspunkt

(256) I betragtning af konklusionen i betragtning 255 vil Kommissionen på grundlag af den dokumentation, der forelå på tidspunktet for ydelsen af lånet, vurdere, om en markedsøkonomisk långiver ville have forventet, at salgsprocessen blev afsluttet inden for seks måneder.

(257) Kommissionen mener, at det ville have været urealistisk at forvente, at salget af Alitalia gennem en udbudsprocedure kunne gennemføres og afsluttes inden for den forventede oprindelige frist for tilbagebetaling af det ydede lån (dvs. seks måneder). Kommissionen mener navnlig, at salget af virksomheder under særlig administration i gennemsnit tager længere tid under hensyntagen til salgets kompleksitet og antallet af involverede interessenter og interesser. Dette synspunkt er i overensstemmelse med en nylig undersøgelse fra Den Internationale Valutafond, hvori det anslås, hvor lang tid det gennemsnitligt tager at gennemføre salgsprogrammet inden for rammerne af den italienske særlige administrationsprocedure ([88]). I denne undersøgelse anslås det, at salgsprogrammet normalt afsluttes i gennemsnit inden for en periode på henholdsvis to og tre år i forbindelse med særlig administration i henhold til Prodi-bis-loven og Marzano-loven (sidstnævnte lov finder anvendelse på Alitalia).

(258) Kommissionen noterer sig de italienske myndigheders argument om, at salgsprogrammet for Alitalia — Linee Aeree Italiane under den særlige administration på daværende tidspunkt blev afsluttet inden for seks måneder i 2008. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at denne præcedens ikke er relevant for den foreliggende sag. For det første var den række af begivenheder, der førte til salget af Alitalia — Linee Aeree Italianes aktiver i 2008 til CAI-koncernen, en del af den italienske stats mere generelle forsøg på at sælge sin aktiepost på 49,9 % i Alitalia — Linee Aeree Italiane. Dette forsøg blev i hvert fald indledt i oktober 2006, jf. betragtning 15 i Kommissionens beslutning K(2008) 6745 af 12. november 2008. Det følger heraf, at tidsrammen for den salgsproces, der blev afsluttet i 2008, ikke kan identificeres klart, men sandsynligvis vil være meget længere end de seks måneder, som de italienske myndigheder hævder. For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at hvis man skulle drage konklusioner af det tidligere forsøg på at sælge Alitalia — Linee Aeree Italiane mellem 2006 og 2008 som beskrevet i denne beslutnings afsnit 3.1, er det kompleksiteten af at sælge en så stor virksomhed, der allerede har været kriseramt i mange år.

([88]) Den Internationale Valutafond, »The insolvency regime for large enterprises in Italy. An economic and legal assessment«, WP/18/218: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/09/28/The-Insolvency-Regime-for-Large-Enterprises-in-Italy-An-Economic-and-Legal-Assessment-46276.

(259) For det tredje mener Kommissionen også, at udviklingen mellem 2008 og 2017 under CAI's ejerskab og senere inden for rammerne af partnerskabet CAI-Etihad kun vil gøre en investering i Alitalia mindre attraktiv og dermed øge kompleksiteten af salget og tidsplanen for et sådant salg. Dette skyldes gentagne mislykkede forsøg (jf. betragtning 218-229) på at forbedre Alitalias finansielle levedygtighed.

(260) For det fjerde mener Kommissionen, at den ringe tiltrækning ved at investere i Alitalia som en going concern og det sandsynlige behov for en fuldstændig og kompleks omstrukturering af virksomheden kun kan forlænge salgsprocessen. Kommissionen bemærker navnlig, at der i programmet for særlig administration også tages hensyn til aspekter vedrørende virksomhedens størrelse, f.eks. vedrørende bevarelse af beskæftigelsesniveauet. Det kan derfor forventes, at salgsprocessen kan vare længere end de planlagte seks måneder. På denne baggrund finder Kommissionen, at en markedsøkonomisk långiver ikke ville have fundet det sandsynligt, at salget af Alitalia i 2017 kunne afsluttes inden for seks måneder.

5.1.4.2.3.4.3. Provenuet fra salget af Alitalia

(261) Inden Kommissionen vurderer det potentielle provenu ved salg af Alitalia, vil den kort redegøre for Alitalias aktiver og de tilknyttede potentielle forpligtelser pr. 1. maj 2017.

(262) Pr. 1. maj 2017 anvendte Alitalia-koncernen i alt 123 fly (25 langdistancefly, 78 mellemdistancefly og 20 regionale fly). Af disse ejede Alitalia 41 fly (7 langdistancefly, 34 mellemdistancefly) og leasede 77 fly, som leasinggiverne har sikkerhed i. Alitalia ejer ikke fast ejendom, men lejer plads i de lufthavne, hvor selskabet opererer. Alitalia har også betydelige immaterielle aktiver knyttet til Alitalia-mærket, selskabets licenser og goodwill. Betydelige beløb, der er opført på balancen som en del af anlægs- og omsætningsaktiverne, vedrører de leasede fly (f.eks. kapitaliserede vedligeholdelsesomkostninger).

(263) Pr. 1. maj 2017 udgjorde den samlede bogførte værdi af Alitalias anlægsaktiver, som det fremgår af tabel 2, [over 2] mia. EUR, og omsætningsaktiverne havde en værdi på [under 1] mia. EUR ([89]), og den bogførte værdi af de samlede aktiver er således [over 3] mia. EUR. De samlede aktivers bogførte værdi skal sammenholdes med Alitalias betydelige balanceførte gæld ([over 3] mia. EUR) og selskabets eventualforpligtelser (mulige fremtidige betalingsforpligtelser) i forbindelse med leasing af flyene ([X.X] mia. EUR). Som anført i betragtning 264, litra b), kan omfanget af forpligtelserne knyttet til driftsaktiverne og den bogførte nettoværdi af de udbudte driftsaktiver ikke fastslås ud fra balancen. Det skyldes, at de aktiver, der har den højeste værdi, er flyene, og at 77 fly er leaset.

(264) På tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån var indtægterne fra salget af Alitalia usikre og vanskelige at forudsige af følgende årsager:

a) Afgrænsningen af det udbudte selskab var endnu ikke foretaget, da de særlige kommissærer først fik mandat til at sælge Alitalia den 1. august 2017 (jf. betragtning 58 og 59). På tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån kunne en potentiel køber derfor ikke vide, hvilke dele af Alitalia der ville blive udbudt (jf. betragtning 262 og 263). En markedsøkonomisk aktør ville derfor have været usikker på omfanget af det tilbud, som en køber ville have afgivet.

b) Den beløbsmæssige størrelse af forpligtelser, der vil forblive i Alitalia under særlig administration, var stadig ikke fastlagt. Disse forpligtelser vedrører forpligtelser, der, selv om de blev indgået før indledningen af den særlige administrationsprocedure, skal indfries af Alitalia under særlig administration, fordi de er nødvendige for Alitalias drift (f.eks. finansielle leasingkontrakter). Kommissionen bemærker, at det i betragtning af Alitalias store gæld (3,7 mia. EUR, jf. tabel 2) er afgørende for, at en potentiel køber kan fastlægge sit tilbud, at køberen ved, hvor stor en del af denne gæld, der vil forblive i Alitalia under særlig administration.

([89]) Omsætningsaktiverne består af: varebeholdning [XX] mio. EUR, tilgodehavender fra salg [XXX] mio. EUR, andre tilgodehavender [XXX] mio. EUR og likvide midler [XX] mio. EUR.

c) Salgsprovenuet afhænger af størrelsen af selskabets aktiver, som køberen byder på, og af, hvor stor en værdi køberen kan udlede af dem. Begge disse faktorer er køberspecifikke og som sådan meget vanskelige at forudsige på forhånd for sælgeren.

(265) I lyset af disse usikkerhedsmomenter og vanskeligheder vil Kommissionen vurdere det potentielle interval for salgsprisen for Alitalia på grundlag af den dokumentation, som Italien har fremlagt (afsnit 4.2), og andre offentligt tilgængelige oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån.

(266) Derudover vil Kommissionen også undersøge efterfølgende oplysninger: Leonardo & Co's undersøgelsen af værdiansættelsen af 16. oktober 2017, som i hvert fald delvis bygger på oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån (afsnit 4.2.2.1), og de tilbud, som de særlige kommissærer modtog efter offentliggørelsen af udbuddet vedrørende Alitalias aktiver (afsnit 2.6). Selv om en markedsøkonomisk långiver ikke kunne basere sig på efterfølgende dokumentation i sin vurdering, udgør disse tilbud et efterfølgende benchmark for den forudgående dokumentation.

5.1.4.2.3.4.3.1. Forudgående dokumentation

5.1.4.2.3.4.3.1.1. Dr. Ranallis certificeringsrapport (»certificeringsrapporten«)

(267) Italien hævder ([90]), at Italien besluttede at yde det oprindelige lån på grundlag af genopretningsplanen. Denne forretningsplan blev oprindeligt udarbejdet af selskabets ledelse forud for indledningen af den særlige administrationsprocedure og efterfølgende revideret af KPMG, Roland Berger og dr. Ranalli (afsnit 4.2.1.2).

(268) Certificeringsrapporten indeholder et skøn over værdien af Alitalia baseret på anvendelsen af en diskonteret cash flow-model (»DCF«) på den reviderede genopretningsplan. Et af formålene med rapporten er at påvise, at Alitalias virksomhedsværdi var højere end den investerede kapital pr. 31. december 2016. Både Alitalias virksomhedsværdi og den investerede kapital er summen af værdien af Alitalias gæld og egenkapital. Førstnævnte (virksomhedsværdien) beregnes dog på grundlag af gældens og egenkapitalens markedsværdi, mens sidstnævnte (den investerede kapital) beregnes på grundlag af bogførte værdier. Ved at påvise, at virksomhedsværdien er større end Alitalias investerede kapital, konkluderes det i certificeringsrapporten, at den bogførte værdi af Alitalias gæld og egenkapital ikke er overvurderet.

(269) Det fremgår af certificeringsrapporten, at den bogførte værdi af Alitalias nettogæld på [X XXX] mio. EUR ([91]) og egenkapitalens bogførte værdi på [XXX.X] mio. EUR pr. december 2016 er en korrekt angivelse af deres respektive markedsværdi. Alitalias virksomhedsværdi var derfor på mindst [X XXX.X] mio. EUR pr. 31. december 2016, hvilket svarer til den investerede kapitals bogførte værdi ([92]).

(270) Endelig bemærker Kommissionen, at det i certificeringsrapporten anslås, at Alitalias virksomhedsværdi kunne være [X XXX] mio. EUR pr. 31. december 2019 som følge af den planlagte omstrukturering i genopretningsplanen.

(271) Kommissionen bemærker, at skønnene i certificeringsrapporten vedrører virksomhedsværdien, som af flere grunde ikke er den samme værdi, som en potentiel køber eller kapitalinvestor ville være villig til at betale for Alitalia. For det første omfatter virksomhedsværdien den gæld, som skal betales til kreditorerne. For det andet forudsatte virksomhedsværdien en uafbrudt drift af Alitalias som going concern, hvilket ikke var tilfældet, da Alitalia blev sat under særlig administration. For at beregne den værdi, som en køber vil betale, er det nødvendigt at trække forpligtelserne knyttet til de udbudte aktiver fra virksomhedsværdien.

(272) Kommissionen bemærker også, at en markedsøkonomisk långiver ud fra certificeringsrapporten kunne udlede, at egenkapitalens bogførte værdi på [100-150] mio. EUR kunne være en korrekt angivelse af markedsværdien af Alitalias egenkapital. En sådan långiver kunne derfor anvende egenkapitalens bogførte værdi som reference for salgsprisen for Alitalia pr. 31. december 2016. Kommissionen mener, at sidstnævnte ville være en upålidelig indikator på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån, fordi de fleste af Alitalias forpligtelser som anført i certificeringsrapporten var fastfrosset og derfor ikke længere var relevante for salget af Alitalia inden for rammerne af den særlige administrationsprocedure. Værdien af egenkapitalen i Alitalia under særlig administration kunne derfor have været højere end Alitalias egenkapitalværdi før indledningen af den særlige administrationsprocedure.

([90]) Italiens fremsendelse af oplysninger af 25. marts 2019.
([91]) Jf. s. 101 i certificeringsrapporten.
([92]) Den investerede kapitals bogførte værdi er summen af egenkapitalens bogførte værdi (129,8 mio. EUR) og nettogældens bogførte værdi (1 165 mio. EUR).

(273) På tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån ville en markedsøkonomisk långiver imidlertid ikke have haft kendskab til størrelsen af forpligtelserne knyttet til det udbudte selskab, da de endnu ikke var fastsat. Dette er en afgørende usikkerhedsfaktor, da salgsprisen på [100-150] mio. EUR beregnet på grundlag af Alitalias egenkapitalværdi før indledningen af den særlige administrationsprocedure ligger et godt stykke under det beløb på 627 mio. EUR, der er nødvendigt for at tilbagebetale lånet (betragtning 255).

(274) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk aktør ville have haft yderligere betænkeligheder med hensyn til værdiansættelsen i certificeringsrapporten, da undersøgelsen og antagelserne heri ikke er blevet replikeret. Med hensyn til replikabilitet indeholder certificeringsrapporten ikke det nøjagtige skøn over Alitalias virksomheds- og egenkapitalværdi i 2016. Denne værdi kan ikke beregnes på grundlag af de tilgængelige data i rapporten, da nogle af de nødvendige parametre, navnlig diskonteringssatsen (WACC, dvs. de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger), ikke indberettes.

(275) Kommissionen anmodede de italienske myndigheder om en præcisering af beregningen af virksomhedsværdien, navnlig ved udgangen af 2016, men Italien kunne ikke give nogen forklaring. Italien forpligtede sig også til selv at anmode dr. Ranalli om at redegøre for skønnene ([93]), men Kommissionen har aldrig modtaget et svar på dette punkt.

(276) Med hensyn til antagelserne bygger værdiansættelsen i certificeringsrapporten på den reviderede genopretningsplan, som oprindeligt blev udarbejdet af Alitalias ledelse før indledningen af den særlige administrationsprocedure. Der er en række grunde til ikke at anvende denne forretningsplan som grundlag for værdiansættelsen af Alitalia under særlig administration.

(277) For det første indeholdt genopretningsplanen ambitiøse omkostningsbesparende og indtægtsskabende foranstaltninger, som på grundlag af Kommissionens beregninger ville bringe Alitalias afkast på investeret kapital (»ROIC«) op på 23,71 % i 2021, genopretningsplanens sidste år ([94]). Dette afkast ligger et godt stykke over gennemsnittet for erhvervsgrenen på 6 % angivet på s. 121 i genopretningsplanen. En markedsøkonomisk aktør ville forvente, at en potentiel køber eller kapitalinvestor var skeptisk over for dette rentabilitetsmål, da Alitalia gentagne gange ikke har opfyldt målene i tidligere planer (jf. betragtning 221-225). Desuden er opnåelsen af et så ambitiøst mål for overskud betinget af en vellykket omstrukturering af Alitalia, som en markedsøkonomisk investor ikke ville tage for givet, da selskabet var kriseramt på tidspunktet for ydelsen af lånet, og da selskabet gentagne gange tidligere uden held har forsøgt at gennemføre en levedygtig omstrukturering af virksomheden.

(278) For det andet ville en markedsøkonomisk aktør også have vurderet værdiansættelsen af Alitalia under alternative, mindre optimistiske rentabilitetsscenarier. Kommissionen foretog en følsomhedsanalyse ud fra et scenarie, hvor Alitalia ville opnå et ROIC på 6 % i 2021, hvilket er den gennemsnitlige rentabilitet i luftfartsindustrien som angivet i genopretningsplanen (jf. betragtning 277). På grundlag af denne antagelse om rentabilitet har Kommissionen derefter beregnet virksomhedens forventede cash flow under anvendelse af de øvrige parametre og antagelser i certificeringsrapporten.

(279) Ud over rentabiliteten i 2021 vedrører de vigtigste antagelser i forretningsplanen i certificeringsrapporten Alitalias rentabilitet i begyndelsen af planlægningsperioden, terminalværdien ved udgangen af planlægningsperioden, dvs. 2021, og WACC, dvs. diskonteringssatsen. Med hensyn til antagelsen om rentabilitet antages der i planens første år den samme rentabilitet (EBIT er lig med – 336,7 mio. EUR) som Alitalias rentabilitet før indledningen af den særlige administrationsprocedure i 2016. Med hensyn til antagelsen om terminalværdi anvendes Gordons vækstformel til at anslå terminalværdien i certificeringsundersøgelsen. Denne fremgangsmåde forudsætter, at der tages højde for en konstant og vedvarende vækst i virksomhedens cash flow i planens sidste år. I certificeringsrapporten antages en vækstrate på 1 %. Desuden foretages følgende justeringer af cash flowet i planens sidste år: variationer i nettodriftskapital lig med nul og kapitaludgifter lig med afskrivninger.

([93]) Anmodning om oplysninger af 26. februar 2019.

([94]) ROIC (afkast på investeret kapital) er forholdet mellem NOPAT (nettodriftsoverskud efter skat) og investeret kapital. Kommissionen beregnede NOPAT ved at gange den italienske selskabsskattesats på 24 % (IRES) med det driftsoverskud (EBIT), der er angivet på s. 101 i certificeringsrapporten. Den investerede kapital er også angivet på s. 101 i certificeringsrapporten. Da Alitalia var tabsgivende og potentielt kunne fremføre disse underskud, er det konservativt at anvende den lovbestemte skattesats til at beregne skatterne, da denne sats undervurderer nettooverskuddet og dermed ROIC.

(280) Med hensyn til antagelsen om diskonteringssatsen bemærker Kommissionen, at certificeringsrapporten ikke nævner værdien af WACC, dvs. den sats, hvormed de fremtidige cash flow diskonteres for at anslå Alitalias virksomhedsværdi. Kommissionen var derfor nødt til at beregne WACC baglæns. Med henblik herpå baserede Kommissionen sig på værdiansættelsesantagelserne og -parametrene i rapporten ([95]) og på en konservativ antagelse om et stabilt investeringsniveau ([96]). Ud fra disse antagelser og den anslåede virksomhedsværdi på [X XXX] mio. EUR pr. 31. december 2019 (jf. betragtning 270) kan den eneste ukendte parameter, dvs. WACC, fastlægges. Ved denne tilgang blev de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) beregnet til 9,61 %. Denne værdi forekommer sandsynlig, da den er lidt lavere end de 10,8 %, der blev antaget i Leonardo-undersøgelsen (jf. betragtning 284 ff.) og Kommissionens egen værdiansættelse (jf. betragtning 303 ff.).

(281) Kommissionen anvendte disse vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 9,61 % til at diskontere Alitalias reviderede cash flow og beregnede en virksomhedsværdi på [XXX] mio. EUR pr. 31. december 2016. Kommissionen vurderede også følsomheden af dette skøn i forhold til følgende to alternative antagelser. For det første bliver virksomhedsværdien [XXX.X] mio. EUR, hvis der antages en vedvarende vækstrate på 1,7 % ([97]) i stedet for 1 %. For det andet diskonteres cash flow med vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 10,8 % i stedet for 9,61 %, og den anslåede virksomhedsværdi er [XXX.X] mio. EUR. Selv om denne værdi måske ikke er et nøjagtigt skøn over Alitalias virksomhedsværdi, da den er resultatet af en følsomhedsanalyse snarere end en fuldt udbygget forretningsplan, ligger den langt under det skøn på mindst [X XXX.X] mio. EUR, som kan udledes af certificeringsrapporten (jf. betragtning 269).

(282) Af alle disse grunde og da et vist beløb i passiver ville blive overført til selskabet under særlig administration (hvilket vil mindske egenkapitalværdien), mener Kommissionen, at en markedsøkonomisk aktør ville have vurderet Alitalia til et godt stykke under det beløb på 627 mio. EUR, der var nødvendigt for at tilbagebetale det oprindelige lån (betragtning 255).

(283) Endelig bemærker Kommissionen desuden, at genopretningsplanen, som omfattede en betydelig reduktion af lønomkostningerne (jf. betragtning 40), blev forkastet af arbejdstagerne i Alitalia i april 2017 ved en afstemning. Det ville derfor være meget usandsynligt, at en værdiansættelse af Alitalia kunne baseres på en plan, som netop var blevet forkastet med den følge, at Alitalia blev sat under særlig administration.

5.1.4.2.3.4.3.2. Efterfølgende dokumentation

5.1.4.2.3.4.3.2.1. Undersøgelsen fra Leonardo & Co

(284) Leonardo-undersøgelsen er dateret den 16. oktober 2017 og således efter datoen for ydelsen af det oprindelige lån. Selv om Leonardo-undersøgelsen blev udarbejdet efter ydelsen af det oprindelige lån, mener Kommissionen, at der er flere grunde til at anvende Leonardo-undersøgelsen i den markedsøkonomiske aktørtest som et supplerende argument.

(285) For det første har Leonardo-undersøgelsen til formål at anslå Alitalias forventede præcise salgsværdi, som er den værdi, der er nødvendig for at anvende den markedsøkonomiske aktørtest som beskrevet i betragtning 251. Denne undersøgelse blev bestilt af den særlige administration, netop fordi de særlige kommissærer ifølge italiensk ret ikke må sælge selskabet under særlig administration til en pris, der er lavere end markedsværdien.

([95]) Nemlig frie cash flow til selskabet for årene 2020 og 2021, en vedvarende vækstrate på 1 %, antagelser om normalisering for at beregne terminalværdien (dvs. variationer i nettodriftskapital lig med nul og kapitaludgifter (CAPEX) lig med afskrivning).

([96]) Dr. Ranalli antager, at kapitaludgifterne (CAPEX) vil være stabile og lig med afskrivningen i planens sidste år. Da denne værdi ikke blev angivet i undersøgelsen, betragtede Kommissionen afskrivningsværdien i genopretningsplanen og forskellen mellem EBITDA og EBIT, som pr. definition svarer til af- og nedskrivninger, som mulige alternativer. Kommissionen anvendte det tidligere EBITDA i sit skøn, da det giver en højere virksomhedsværdi. Da denne værdi er af en sådan art, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke overholdes (jf. betragtning 281), er Kommissionens antagelse mere konservativ.

([97]) 1,7 % er den vækst i flytrafikken, som Eurocontrol forventede fra 2019 og fremefter i sin undersøgelse »Seven years forecast« fra februar 2017.

(286) For det andet blev Leonardo-undersøgelsen, da de særlige kommissærer først fik mandat til at sælge virksomheden den 1. august 2017, formodentlig udarbejdet i perioden fra den 1. august 2017 til den 16. oktober 2017. Perioden mellem ydelsen af det oprindelige lån og det tidspunkt, hvor værdiansættelsesresultaterne i Leonardo-undersøgelsen forelå, er derfor kun mellem tre og seks måneder. Kommissionen mener, at denne periode er acceptabel, da Alitalias værdi ikke kunne ændre sig væsentligt inden for denne periode.

(287) For det tredje henvises der i Leonardo & Co's værdiansættelse til den eller de mest relevante dele af det udbudte selskab Alitalia. Denne værdiansættelse omfatter den bogførte værdi af de passiver, som en køber ville trække fra virksomhedsværdien for at fastsætte en potentiel salgspris. Som Kommissionen bemærkede i betragtning 264, var disse oplysninger baseret på den forudgående dokumentation ikke tilgængelige, hvilket skabte usikkerhed om, hvor meget en potentiel køber eller kapitalinvestor ville være villig til at betale for Alitalia. En investor kunne imidlertid have beregnet disse oplysninger.

(288) For det fjerde er de aktiver og passiver, der skal værdiansættes — selv om vurderingen af salgsværdien og afgrænsningen af salget foretages efterfølgende — aktiverne og passiverne opført i Alitalias regnskaber pr. 1. maj 2017 før ydelsen af det oprindelige lån.

(289) Endelig ligger afgrænsningen af værdiansættelsen i Leonardo-undersøgelsen, defineret som den investerede nettokapital i Alitalias Single Lot ([X XXX] mio. EUR), tæt på afgrænsningen i dr. Ranallis certificeringsrapport ([X XXX.X] mio. EUR pr. 31. december 2016). I værdiansættelserne i certificeringsrapporten og Leonardo-undersøgelsen henvises der derfor til en afgrænsning af samme størrelse på to nære tidspunkter, hvilket gør dem sammenlignelige.

(290) Leonardo & Co's værdiansættelse bygger på to forretningsplaner for årene 2017-2022. Den ene er i inertiscenariet, og den anden er i renæssancescenariet. Førstnævnte scenarie er et pessimistisk scenarie, hvor Alitalias forventede resultater er i overensstemmelse med selskabets tidligere udvikling. I modsætning hertil forudses der i renæssance-scenariet en forbedring af rentabiliteten og en stigning i selskabets markedsandel. Ledelsen af Alitalia under særlig administration bestilte disse to forretningsplaner efter ydelsen af det oprindelige lån, men en markedsøkonomisk aktør ville have udarbejdet lignende prognoser før ydelsen af lånet. Desuden tager begge forretningsplaner udgangspunkt i Alitalias økonomiske situation pr. 1. maj 2017. Kommissionen mener derfor, at Leonardo-undersøgelsen kan betragtes som en efterfølgende rekonstruktion af Alitalias værdi på grundlag af forudgående oplysninger.

(291) I Leonardo-undersøgelsen anslås værdien af Alitalia ved brug af en blandet metode med både en aktiv- og en overskudskomponent.

(292) Denne metode er også valgt i Leonardo-undersøgelsen, fordi metoden allerede er blevet anvendt til at værdiansætte Alitalia i tidligere særlige foranstaltninger, og fordi metoden ofte anvendes i den retlige ramme for den italienske lov om særlig administration ([98]). På dette grundlag finder Kommissionen, at en markedsøkonomisk aktør i maj 2017 kunne have anvendt en lignende metode til at vurdere Alitalias forventede salgsværdi.

(293) Den metode, der anvendes i Leonardo-undersøgelsen, tager udgangspunkt i aktivkomponenten, dvs. den investerede nettokapital, og tilføjer derefter overskudskomponenten, dvs. goodwill (dårlig goodwill), for at beregne virksomhedsværdien. Skønnet over goodwillkomponenten består af forskellen mellem Alitalias nettodriftsindtægter og tilsvarende selskabers nettodriftsindtægter baseret på de to første år af en af de to forretningsplaner.

(294) Værdiansættelsesmetoden i Leonardo-undersøgelsen anvendes i vid udstrækning til at værdiansætte virksomheder i økonomiske vanskeligheder som Alitalia ([99]). Det er også værd at bemærke, at denne metode fører til en negativ korrektion af overskud, fordi Alitalia forventes at underpræstere i forhold til tilsvarende selskaber i de første to år af forretningsplanen. En køber af Alitalia ville derfor trække sådanne tab fra sit tilbud, da køberen ikke ville lide sådanne tab, hvis vedkommende investerede i andre tilsvarende selskaber. Da et sådant scenarie ikke er usandsynligt for kriseramte virksomheder, finder Kommissionen, at metoden i Leonardo-undersøgelsen synes troværdig.

([98]) Leonardo-undersøgelsen, s. 75.

([99]) Jf. f.eks. »Linee guida per la valuazione di aziende in crisi« fra Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili.

(295) Kommissionen bemærker endvidere, at der kun er blevet taget højde for de første to år med underpræstation i Leonardo-undersøgelsen, selv om det i både inerti- og renæssancescenariet forventes, at en sådan underpræstation vil vare længere. Hvis der var blevet taget højde herfor, ville Alitalias anslåede salgsværdi være endnu lavere.

(296) Den anslåede salgspris i Leonardo-undersøgelsen for Alitalias Single Lot, dvs. virksomhedsværdien med fradrag af finansielle forpligtelser, ligger på mellem [XXX] og [XXX] mio. EUR i inertiscenariet og på mellem [XXX] og [XXX] mio. EUR i renæssancescenariet. Gennemsnittet af den højeste og laveste værdiansættelse er [XXX] mio. EUR. Kommissionen mener ikke, at værdiansættelserne over gennemsnittet på [XXX] mio. EUR er realistiske, da de er baseret på en forretningsplan, der er mere optimistisk end den reviderede genopretningsplan, som Kommissionen anså for at være urealistisk (jf. betragtning 276-278) ([100]).

(297) Selv om Leonardo-undersøgelsen er dateret den 16. oktober 2017, kunne en markedsøkonomisk aktør have foretaget en tilsvarende værdiansættelse på grundlag af de samme forretningsplaner og oplysninger, der var til rådighed, inden det oprindelige lån blev ydet. En markedsøkonomisk aktør ville således have indset, at den potentielle salgspris for Alitalia var lavere end mindstesalgsprisen for at tilbagebetale lånet, dvs. 627 mio. EUR (betragtning 255).

5.1.4.2.3.4.3.2.2. EasyJets og Lufthansas tilbud

(298) Kommissionen har gennemgået de tilbud om overtagelse af dele af Alitalia, som Lufthansa og EasyJet afgav den 16. oktober 2017 (jf. afsnit 4.2.2.3 om tilbuddene). Selv om disse tilbud udgør efterfølgende dokumentation, kan de potentielt udgøre et benchmark for de forudgående værdiansættelser af Alitalia.

(299) Lufthansas tilbud var ikke bindende og vedrørte kun visse dele af luftfartsdelen ([XX] fly ud af [XXX] og […] af de ansatte). Lufthansa vurderede de 25 fly erhvervet af Alitalias irske selskab Challey Ltd under en leasingaftale til 167 mio. EUR og vurderede hele den øvrige virksomhed (herunder slots-tiderne og de øvrige 46 fly, heraf 38 leasede) til 1 EUR.

(300) EasyJet vurderede i sit ikkebindende tilbud kortdistanceflyvningerne (fra Rom og Milano) til mellem [XXX] og [XXX] mio. EUR og langdistanceflyvningerne til op til [XXX] mio. EUR. Begge tilbud var betinget af, at der blev fundet en partner til at danne et konsortium med en eller flere partnere. Ud over at være ikkebindende var EasyJets tilbud endnu ikke endeligt, da den endelige værdiansættelse afhang af en endnu ukendt partner. Kommissionen bemærker også, at der i EasyJets tilbud blev forudsat en kontant- og gældfri erhvervelse, og når forpligtelserne knyttet til aktiverne blev vurderet, ville det tilsvarende kontanttilbud således være betydeligt lavere.

(301) Der blev også modtaget et enkelt bindende tilbud fra Airport Handling på handlingdelen — Handling Batch. I dette tilbud blev handlingdelen vurderet til et kontanttilbud på [XX.X] mio. EUR, som kunne forhøjes med yderligere [X.X] mio. EUR, hvis der blev opnået positive målresultater tre år efter afslutningen.

(302) Samlet set ligger tilbuddene om køb af Alitalias luftfarts- og handlingaktiviteter som en going concern på mellem [XXX.X] mio. EUR, dvs. værdien i det scenarie, hvor EasyJet kun køber kortdistanceflyvningerne for [XXX] mio. EUR, og Airport Handling køber handlingdelen til minimumsprisen i betragtning 301, [XXX.X] mio. EUR, dvs. det bedste scenarie, hvor EasyJet og Airport Handling betaler henholdsvis [XXX] mio. EUR og [XX.X] mio. EUR for hele Alitalias luftfartsvirksomhed (dvs. både kort- og langdistanceflyvninger) og handlingdelen. Selv om en markedsøkonomisk aktørtest ikke må være baseret på efterfølgende dokumentation, og disse tilbud var foreløbige og ikkebindende (undtagen for handlingdelen), bemærker Kommissionen, at medianen i dette værdiinterval, dvs. [XXX.XX] EUR, er i overensstemmelse med vurderingen i Leonardo-undersøgelsen og med Kommissionens egen evaluering i betragtning 303-321.

([100]) Hvis man sammenligner den reviderede genopretningsplans første to år og renæssancescenariet, som er den relevante tidsramme i metoden i Leonardo-undersøgelsen, forudser sidstnævnte lavere tab (gennemsnitlig EBITDA på 45 mio. EUR i forhold til -[XXX.X] mio. EUR i genopretningsplanen) og højere indtægter (gennemsnitlig EBITDA på 3 265 mio. EUR i forhold til [X XXX] mio. EUR i genopretningsplanen). Desuden forudses der i renæssancescenariet en indtægtsstigning på 21,66 % (10,49 % i den reviderede genopretningsplan) fra år 1 til år 2.

5.1.4.2.3.4.3.3. Kommissionens uafhængige skøn

(303) Ud over vurderingen af den dokumentation, som Italien har fremsendt, har Kommissionen også foretaget en uafhængig vurdering af Alitalias værdi for at anslå det potentielle provenu ved salg af Alitalia som en going concern ([101]). I Kommissionens vurdering anlægges et ex ante-perspektiv, og den er baseret på oplysninger eller antagelser, der kunne have været tilgængelige for de italienske myndigheder i maj 2017 på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån.

(304) Kommissionens værdiansættelse er en anvendelse af den såkaldte »multipelmetode«. Den centrale antagelse i denne metode er, at sammenlignelige virksomheder skal værdiansættes på samme måde. Hvis det på dette grundlag er muligt at iagttage værdien af virksomheder, der er sammenlignelige med den undersøgte virksomhed, er det muligt at udlede en værdiansættelse for sidstnævnte virksomhed. Normalt er sammenlignelige virksomheder børsnoterede selskaber, for hvilke det er muligt at anslå virksomhedsværdien (»EV«). Specifikt for luftfartsselskaber beregnes virksomhedsværdien som summen af selskabernes egenkapital (egenkapitalens markedsværdi udtrykt i aktiemarkedsværdien) og forpligtelser (herunder balanceførte og ikkebalanceførte poster — f.eks. udgifter til leasing af fly). En sådan virksomhedsværdi, også kaldet en justeret virksomhedsværdi, skaleres derefter med et indkomstparameter for at beregne en multiplikator. Multiplikatoren anvendes derefter på den undersøgte virksomheds indkomsttal for at få et skøn over virksomhedsværdien, som senere skal justeres ved at fradrage de balanceførte og ikkebalanceførte forpligtelser for at få et skøn over egenkapitalværdien ([102]).

(305) I luftfartsindustrien er den indkomstparameter, der typisk anvendes, EBITDAR (resultat før renter, skat, af- og nedskrivninger og leasingafgifter). Da luftfartsselskaber kan beslutte at lease en betydelig del af deres flyflåde, anses EBITDAR for at være en bedre målestok til at vurdere luftfartsselskabers indtjeningsmuligheder, og begrebet er også neutralt i forhold til valget af kapitalstruktur ([103]).

(306) Ved anvendelsen af multipelmetoden tog Kommissionen de EBITDAR-multipla, der blev beregnet i Leonardo-undersøgelsen ([104]) for syv traditionelle luftfartsselskaber i perioden 2017-2019, i betragtning. I Leonardo-undersøgelsen anslås en median for EV/EBITDAR, som svarer til 4x i 2017, 4,2x i 2018 og 3,6x i 2019. Kommissionen anvendte gennemsnittet af disse tre værdier (3,93x) som EV-/EBITDA-multiplet, der skulle anvendes i den foreliggende sag ([105]).

(307) Med hensyn til Alitalias EBITDAR undersøgte Kommissionen fire mulige scenarier. I det første scenarie tages der hensyn til Alitalias hidtidige gennemsnitlige EBITDAR i perioden 2013-2016. Denne værdi beløber sig til [XXX] mio. EUR. Det andet scenarie er baseret på prognoserne i inertiscenariet beskrevet i Leonardo-undersøgelsen, og EBITDAR-værdien beløber sig til [XXX] mio. EUR i 2022. I et tredje scenarie beløber EBITDAR-værdien sig til [XXX] mio. EUR i 2022 ifølge prognoserne i renæssancescenariet beskrevet i Leonardo-undersøgelsen. Endelig beløber den forventede EBITDAR-værdi sig i et fjerde scenarie ifølge prognoserne (for 2021) udarbejdet i forbindelse med genopretningsplanen i slutningen af 2016 til [XXX] mio. EUR.

([101]) Her anvendes antagelsen om going concern, da de sammenlignelige virksomheder også er going concern-virksomheder, og virksomheden som helhed — og ikke kun dens aktiver — bør derfor tages i betragtning.

([102]) I formler vil det svare til:
Multiplikatorbenchmark = gennemsnitlig (EV/EBITDAR) for benchmarkvirksomheder
Virksomhedsværdi vurderet for undersøgt virksomhed = multiplikatorbenchmark X EBITDAR for undersøgt virksomhed.

([103]) Hvis EBITDA skulle anvendes, ville selskaber, der ejer deres flåde, f.eks. uretmæssigt have relativt højere indtægter (da størrelsen af den ejede flåde sandsynligvis vil blive afspejlet i EBITDA's rente- og af- og nedskrivningsposter. Derimod ville luftfartsselskaber, der leaser størstedelen af deres flåde, have en relativt lavere EBITDA, da leasingafgifterne for flyene allerede ville være fratrukket ved beregningen af EBITDA. Formålet med anvendelsen af EBITDAR er således at gøre luftfartsselskaber med forskellige ejerskabsmodeller for fly mere sammenlignelige. Anvendelsen af EBITDAR er ikke begrænset til luftfartsindustrien, men er også almindelig i andre industrier, hvor der er store investeringer i anlægsaktiver, der enten kan ejes eller leases (f.eks. anvendes EBITDAR også i hotelbranchen til at sammenligne rentabiliteten på tværs af forskellige selskaber, hvor hotelselskaber kan eje bygningerne direkte eller leje dem).

([104]) Leonardo-undersøgelsen er beskrevet i betragtning 118 ff.

([105]) Med henblik på vurderingen af denne multipel anvender Kommissionen det skøn, der er foretaget på s. 108 i Leonardo-undersøgelsen vedrørende syv traditionelle benchmarkluftfartsselskaber. Kommissionen mener, at de italienske myndigheder også kunne have anslået en tilsvarende værdi i maj 2017, da de samme oplysninger også forelå i maj 2017, og da metoden også er en standardmetode til værdiansættelse af virksomheder, navnlig i luftfartsindustrien. Det er berettiget at anvende medianværdien for at få et konservativt skøn, især i betragtning af den store usikkerhed, der er forbundet med Alitalias fremtidige rentabilitet. Denne usikkerhed og Alitalias hidtidige dårlige resultater betyder nemlig, at der ikke kan anvendes multipla, der ligger over medianværdien.

(308) På grundlag af EV/EBITDAR-multiplaene på 3,93x og den forventede EBITDAR i betragtning 307 er det muligt at anslå virksomhedsværdien for Alitalia som en going concern. Denne værdi varierer fra [XXX] mio. EUR til [X XXX] mio. EUR (jf. tabel 4).

(309) Den skønnede virksomhedsværdi omfatter både balanceførte og ikkebalanceførte forpligtelser vedrørende leasingafgifterne. For at anslå den egenkapitalværdi, som er relevant for vurderingen af eventuelle likvide midler fra salget af Alitalia som en going concern, skal virksomhedsværdien derfor justeres ved at fradrage både de ikkebalanceførte og de balanceførte forpligtelser ([106]).

(310) Den første justering består i at fjerne ikkebalanceførte forpligtelser vedrørende udgifterne til leasing af fly. Dette er en typisk justering i industrier, hvor leje- eller leasingudgifterne er betydelige, og lejede eller leasede aktiver er afgørende for at bestemme et selskabs indtægtsmuligheder (typiske industrier er hoteller, luftfartsselskaber, kommercielle fragtselskaber og rederier). Den kapitaliserede værdi af Alitalias udgifter til leasing af fly anslås ved at gange de årlige udgifter til leasing af fly med en faktor på 7 ([107]). Dette tilnærmer gennemsnittet af de kapitaliserede fremtidige leasingydelser, som selskabet skal betale for at råde over den flyflåde, der ligger til grund for det anvendte EBITDAR-tal.

(311) I lyset af leasingafgiftens størrelse, der afspejler Alitalias omfattende anvendelse af leasede fly i gennemførelsen af sin forretningsplan, indebærer denne korrektion en nedjustering på mellem [X XXX] mio. EUR og [X XXX] mio. EUR afhængigt af de specifikke antagelser i forretningsplanen om den leasede flåde ([108]).

(312) Den anden justering vedrører de balanceførte finansielle forpligtelser. Med hensyn til den særlige situation, som Alitalia under særlig administration befinder sig i, er disse forpligtelser begrænset til de finansielle leasingkontrakter, der er opført på balancen pr. maj 2017, og hvis beløb er anslået til [XXX] mio. EUR i PwC-rapporten ([109]).

(313) På grundlag af disse to korrektioner finder Kommissionen, at Alitalias egenkapitalværdi ville være meget negativ i de to mere konservative scenarier (dvs. de scenarier, der antager en EBITDAR svarende til de hidtidige værdier for 2013-2016 eller en EBITDAR i 2022 som angivet i Leonardo-undersøgelsens inertiscenarie (kolonne 3 og 4 i tabel 4)). Den anslåede negative egenkapitalværdi i disse scenarier var forventelig, da Alitalia i begge tilfælde har relativt høje årlige udgifter til leasing af fly, der ligger over den forventede årlige EBITDAR. Indtægterne fra driften (EBITDAR) i disse scenarier er således end ikke tilstrækkelige til at betale udgifterne til leasing af flåden, hvilket i sidste ende fører til en negativ værdi for hele virksomheden.

([106]) Dette skyldes, at der ved beregning af virksomhedsværdien tages højde for værdien af virksomheden som en helhed, herunder forpligtelser, mens der ved beregning af egenkapitalværdien kun taget højde for værdien af egenkapitalen med fradrag af forpligtelser. Denne tilgang er i overensstemmelse med den tilgang, der er beskrevet i Leonardo-undersøgelsen på s. 107, og den er også i overensstemmelse med den værdiansættelsesmetode, der er beskrevet på s. 56 i præsentationen »Transportation European Airlines — 4Q16 Review«, udarbejdet af Morgan Stanley Research, af 22. marts 2019 og indsendt af Italien som bilag 6 den 25. marts 2019.

([107]) 7x-faktoren anvendes normalt i værdiansættelsen i luftfartsindustrien, jf. f.eks. s. 21 i undersøgelsen »Balancing the books, IFRS 16 and aviation finance« fra december 2017, Deloitte. https://cdn.euromoney.psdops.com/9e/4a/6119aed8408db267585cb6f42868/balancing-the-books-ifrs-16-and-aviation-finance-report-dec2017-5.pdf. Den samme faktor anvendes også i Leonardo-undersøgelsen ved beskrivelsen af EBITDAR-metoden på s. 107.

([108]) De justeringer, der afspejler leasingafgifternes størrelse, er hentet fra de respektive planer i hvert scenarie. Se tabel 1 for de specifikke kilder.

([109]) Selv om denne værdi blev anslået efterfølgende af PwC, mener Kommissionen, at de italienske myndigheder kunne have anslået den samme eller en tilsvarende værdi i maj 2017. Under alle omstændigheder er PwC's skøn baseret på Alitalias situation i maj 2017 og betragtes derfor som samtidigt med beslutningen om at yde det oprindelige lån.

Tabel 4

Værdiansættelse ved brug af EBITDAR-multipla

		Historiske data for (2013-2016)	Inertiscenarie (2022)	Renæssancesce-narie (2022)	Genopretningsplan (2021)
A	EBITDAR	[XXX.XX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
B	EBITDAR-multipla	[X.XX]x	[X.XX]x	[X.XX]x	[X.XX]x
C (A*B)	EV	[XXX]	[XXX]	[X XXX]	[X XXX]
D	Multiplum for operationel leasing, implicit gæld	[X]	[X]	[X]	[X]
E	Operationelle leasingkontrakter (på værdiansættelsestid-spunkt)	[XXX.XX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
F (D*E)	Justering for aktiverede operationelle leasingkontrakter	[XXXX.XX]	[XXXX]	[XXXX]	[XXXX]
G	Finansiel leasing	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
H (C-F-G)	**Egenkapitalværdi**	**([X XXX])**	**([X XXX])**	**[XXX]**	**[XXX]**

Kilder
Historiske EBITDAR-tal og operationelle leasingkontrakter 2013-2016, s. 24 i Leonardo-undersøgelsen.
EBITDAR og operationelle leasingkontrakter — inertiscenarie, s. 63 i Leonardo-undersøgelsen.
EBITDAR og operationelle leasingkontrakter — renæssancescenarie, s. 66 i Leonardo-undersøgelsen.
EBITDAR og operationelle leasingkontrakter, genopretningsplanen, s. 9 i Allegato 5a som svar på anmodning af 17. september 2018.
Multiplum for operationel leasing, implicit gæld, s. 107 i Leonardo-undersøgelsen.
EBITDAR-multipla, s. 108 i Leonardo-undersøgelsen, gennemsnit af medianværdier 2017-2019 for traditionelle luftfartsselskaber.
Finansiel leasing, PwC-rapport om Alitalias økonomiske situation i maj 2017.

(314) Egenkapitalværdien er derimod positiv baseret på den forventede EBITDAR i renæssancescenariet ([XXX] mio. EUR) og den forventede EBITDAR i genopretningsplanen ([XXX] mio. EUR).

(315) Disse to sidstnævnte anslåede egenkapitalværdier kunne være det øvre skøn over den kontantpris, som en investor potentielt kunne have tilbudt at købe Alitalia for ([110]). De italienske myndigheder kunne derfor, hvis de havde foretaget analysen beskrevet i betragtning 304-315, have forventet, at den særlige administration kunne have solgt Alitalia som en going concern for maksimalt [XXX]-[XXX] mio. EUR i form af et kontanttilbud.

([110]) Som anført i afsnit 4.2.1.2 blev genopretningsplanen også beskrevet som »ambitiøs (…) i lyset af Alitalias nyere historie« i KPMG's uafhængige undersøgelse. På dette grundlag bør dette scenarie i stedet for at repræsentere en konservativ eller gennemsnitlig grænse betragtes som en øvre grænse. Renaissancescenariet og genopretningsplanen har sammenlignelige elementer, og dette scenarie kan derfor også betragtes som en øvre grænse.

(316) På dette grundlag kunne de italienske myndigheder have kontrolleret, at selv det forventede maksimale kontanttilbud på [XXX]-[XXX] mio. EUR ville have været utilstrækkeligt til at tilbagebetale hovedstolen og renterne på det oprindelige lån. Som beskrevet i betragtning 255 og 323 skulle salget af Alitalia for at tilbagebetale hovedstolen og renterne på det oprindelige lån indbringe mindst [XXX] mio. EUR.

(317) Kommissionen bemærker, at skønnet på [XXX] mio. EUR kun kan udgøre en øvre grænse for et eventuelt kontanttilbud. Desuden foretages disse positive værdiansættelser af egenkapitalen først i 2021 eller 2022 for henholdsvis genopretningsplanen og renæssancescenariet. Det betyder, at en eventuel køber af Alitalia, hvis denne skulle vurdere den kontantpris, som denne var villig til at betale i 2017, nødvendigvis ville have diskonteret denne fremtidige værdi (dvs. tage nutidsværdien) til 2017 samt tage hensyn til de forventede foreløbige tab (da der ikke var sandsynlighed for en fortjeneste) mellem 2017 og 2022. Alitalias udgangspunkt i 2017 var en uholdbar forretningsmodel med en EBITDAR, der end ikke var tilstrækkelig til at dække udgifterne til leasing af fly. Enhver vurdering af Alitalias faktiske værdier i 2017 ville nødvendigvis have ført til en negativ værdiansættelse. En potentiel køber af Alitalia ville derefter have vurderet overtagelsen under hensyntagen til den potentielle indtjening efter omstruktureringsfasen. Derfor ville der ved værdiansættelsen blive taget hensyn til den indkomstforanstaltning (EBITDAR), der blev opnået ved udgangen af omstruktureringsperioden i de forskellige scenarier, men det ville være nødvendigt at justere denne værdi under hensyntagen til de sandsynlige foreløbige tab, der kunne indtræde inden gennemførelsen af omstruktureringen. Desuden skulle der også tages hensyn til den tid, det tager at gennemføre omstruktureringen.

(318) På et konservativt grundlag kunne det forventede overskud eller tab tilnærmes ved hjælp af det forventede EBIT ([111]). Ved vurderingen af det forventede kontanttilbud om overtagelse af Alitalia i maj 2017 ville der derfor blive taget hensyn til det forventede fremtidige EBIT fra 2018 til 2022 i renæssancescenariet og fra 2017 til 2021 i genopretningsplanen ([112]). Hvis der antages en diskonteringsfaktor på 11,80 % ([113]), er det muligt at diskontere de EBIT-strømme og den positive egenkapitalværdi, der kunne opnås i 2021 eller 2022, afhængigt af det specifikke scenarie.

(319) Tabel 5 giver et overblik over disse beregninger:

a) for renæssancescenariet viser beregningerne, at nettonutidsværdien (NNV) af den deraf følgende egenkapitalværdi reduceres fra [XXX] mio. EUR til [XXX] mio. EUR, hvis en potentiel investor tager hensyn til den tid, der er nødvendig for at opnå stabil rentabilitet (femårig periode fra 2018 til 2022)

b) for genopretningsplanen indebærer denne justering en reduktion af egenkapitalværdien fra [XXX] mio. EUR til [XXX] mio. EUR.

Tabel 5

Overgang til rentabilitet under renæssancescenariet og genopretningsplanen

Renæssancescenarie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EBITDAR (EUR mio.)		[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
EBIT (EUR mio.)		([XXX])	([XXX])	[XX]	[XXX]	[XXX]

([111]) Anvendelsen af EBIT til at tilnærme nettoresultatet er en konservativ tilgang, fordi der ikke tages hensyn til rentevirkningen på gælden og skatteeffekten i EBIT. Desuden ville alle nettoresultaterne ikke nødvendigvis flyde tilbage til investoren som dividende. Anvendelsen af det fulde EBIT-tal fører derfor nødvendigvis til en øvre grænse.

([112]) Renæssancescenariet og genopretningsplanen dækker forskellige perioder, da renæssancescenariet blev opstillet et år senere. I begge planer er der imidlertid fastsat en frist på fem år, inden for hvilken Alitalia kan bringes fra insolvens til en stabil rentabilitet. De to planer er derfor meget ens, og det kan også antages, at gennemførelsen af genopretningsplanen kan tilpasses renæssancescenariet.

([113]) Som beregnet i Leonardo-undersøgelsen på s. 99. Den relevante diskonteringsfaktor, der skal tages i betragtning, er egenkapitalelementet i Alitalias WACC, da disse vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger vil blive taget i betragtning af investorerne. Kontanttilbuddet om køb af Alitalia vurderes på grundlag af den forventede egenkapitalværdi, der kan opnås efter omstruktureringen.

Egenkapitalværdi (mio. EUR)						[XXX]
EBIT+egenkapitalværdi (mio. EUR)		([XXX])	([XXX])	[XX]	[XXX]	[XXX]
NNV (EUR mio.)	**[XXX]**					

Genopretningsplan	2017	2018	2019	2020	2021
EBITDAR (EUR mio.)	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]	[XXX]
EBIT (EUR mio.)	([XXX])	([XX])	[XX]	[XXX]	[XXX]
Egenkapitalværdi (mio. EUR)					[XXX]
EBIT +egenkapitalværdi (mio. EUR)	([XXX])	([XX])	[XX]	[XXX]	[XXX]
NNV (EUR mio.)	**[XXX]**				
Egenkapitalomkostninger	[XX.XX]%				

Kilde
Egenkapitalomkostninger, s, 99 i Leonardo-undersøgelsen.
EBITDAR og EBIT, genopretningsplanen, s. 9 i Allegato 5a som svar på anmodning af 17. september 2018.
EBITDAR og EBIT, operationelle leasingkontrakter, renæssancescenarie, s. 66 i Leonardo-undersøgelsen.

(320) I begge tilfælde skyldes reduktionen af egenkapitalværdien den forsinkelse, der er nødvendig for at opnå stabil rentabilitet, hvilket understreger den positive egenkapitalværdi i det sidste år 2022 og de perioder med negativt EBIT, der er nødvendige for at finansiere de første aktivitetsår.

(321) Disse justeringer viser, at det på grundlag af de mulige scenarier for Alitalia og under hensyntagen til den nødvendige omstruktureringsperiode for at genoprette Alitalias rentabilitet ville have været sandsynligt at forvente et kontanttilbud for Alitalia på højst [XXX]-[XXX] mio. EUR. Dette interval ligger et godt stykke under den tærskel, der er nødvendig for at tilbagebetale det oprindelige lån og renterne, dvs. [XXX] mio. EUR (betragtning 255). På grundlag af denne vurdering af det mulige kontanttilbud om køb af Alitalia ville en markedsøkonomisk aktør ikke have ydet det oprindelige lån, da der ikke var udsigt til, at det oprindelige lån ville blive tilbagebetalt på nogen meningsfuld måde.

5.1.4.2.3.4.3.4. Konklusioner om, hvorvidt det oprindelige lån ville have været i overensstemmelse med markedsvilkårene i et salgsscenarie

(322) En nødvendig forudsætning for, at det oprindelige lån er i overensstemmelse med markedsvilkårene i et salgsscenarie, er, at Alitalias likvide midler ved løbetidens udløb efter seks måneder er større end tilbagebetalingen af gælden på 630 mio. EUR, som er summen af lånet på 600 mio. EUR og renterne på 10 % ved løbetidens udløb efter seks måneder (betragtning 18).

(323) På grundlag af dokumentationen i den oprindelige låneansøgning forventede de særlige kommissærer, at Alitalia ville bruge størstedelen af det oprindelige lån og stå tilbage med 3 mio. EUR i likvide midler ved løbetidens udløb efter seks måneder (jf. betragtning 246-248). Hvis det oprindelige lån skal være i overensstemmelse med markedsvilkårene, skal Alitalias forventede salgspris derfor være højere end 627 mio. EUR, dvs. tilbagebetalingen af gælden på 630 mio. EUR med fradrag af de forventede disponible likvide midler ved løbetidens udløb efter seks måneder.

(324) Kommissionen rekonstruerede det potentielle provenu ved salg af Alitalia som en going concern på grundlag af de foreliggende oplysninger fra Italien og Kommissionens egen vurdering. Kommissionens rekonstruktion byggede på de oplysninger, som en markedsøkonomisk långiver havde til rådighed på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån (forudgående dokumentation), samt efterfølgende dokumentation som benchmark.

(325) På grundlag af den forudgående dokumentation, som Italien fremlagde, nemlig certificeringsrapporten, anslog Kommissionen Alitalias virksomhedsværdi til mindst [X XXX.X] mio. EUR pr. 31. december 2016. En markedsøkonomisk aktør ville ikke have betragtet denne virksomhedsværdi som en potentiel salgspris på grund af forpligtelserne knyttet til de udbudte aktiver, hvor beløbet var ukendt på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån. En markedsøkonomisk aktør ville også have vurderet Alitalia ud fra mere realistiske forventninger til rentabilitet end i genopretningsplanen. I et scenarie, hvor Alitalia kan blive lige så rentabel som tilsvarende virksomheder i 2021, ville en markedsøkonomisk investor have værdiansat Alitalia til højst [XXX.X] mio. EUR (jf. betragtning 281). Desuden ville en markedsøkonomisk långiver have været af den opfattelse, at visse forpligtelser, dvs. dem, der ville blive overført til Alitalia under særlig administration, skulle trækkes fra denne virksomhedsværdi.

(326) På grundlag af yderligere forudgående dokumentation, nemlig værdiansættelsen i betragtning 303-321 baseret på forudgående offentligt tilgængelige data, anslog Kommissionen salgsprisen for Alitalia til højst [XXX] mio. EUR. Denne værdiansættelse bygger på mere realistiske rentabilitetsprognoser end certificeringsrapporten, der gøres brug af fælles værdiansættelsesmetoder i luftfartsindustrien, og der tages hensyn til forpligtelserne knyttet til Alitalias aktiver.

(327) Dette skøn bekræftes yderligere af den vurdering, der er foretaget i Leonardo-undersøgelsen (betragtning 284-297), og af tilbuddene om køb af dele af Alitalia (betragtning 298-302).

(328) På grundlag af den forudgående dokumentation ligger salgsprisen for Alitalia som en going concern generelt et godt stykke under den værdi på 627 mio. EUR, der ville være nødvendig for at yde det oprindelige lån i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske aktør (betragtning 255).

(329) Kommissionen bemærker også, at de forudgående værdiansættelser og Leonardo-undersøgelsen vedrører henholdsvis hele Alitalia før indledningen af den særlige administrationsprocedure og den største udbudte batch (dvs. Single Lot). En privat investor kan dog være interesseret i en større afgrænsning af aktiver, hvilket resulterer i et endnu lavere salgsprovenu end det, der følger af værdiansættelserne af hele virksomheden.

(330) Ud over de kvantitative skøn over salgsprisen for Alitalia bemærker Kommissionen, at en markedsøkonomisk aktør formodentlig ville have ydet et lån på mindre end 100 % af den forventede salgspris i betragtning af den betydelige usikkerhed forbundet med salgs- eller omstruktureringsprovenuet og tidspunktet for afslutningen af de respektive procedurer. På grundlag af den foreliggende dokumentation ville det have været et meget ambitiøst mål at færdiggøre et salg eller en omstrukturering inden for lånets løbetid på seks måneder. En markedsøkonomisk aktør ville have taget hensyn til, at tilbagebetalingen, hvis dette mål ikke blev nået, ville blive forsinket, der ville påløbe yderligere renter, og der kunne være behov for et yderligere lån, da Alitalia fortsat ville være tabsgivende (jf. betragtning 218 ff.). Kommissionen bemærker, at det sidste scenarie rent faktisk blev til virkelighed, da Italien ydede det andet lån på 300 mio. EUR, som forklaret i afsnit 1.2 og 2 i denne afgørelse.

(331) På grundlag af denne dokumentation konkluderer Kommissionen, at det oprindelige lån ikke er i overensstemmelse med markedsvilkårene, da det forventede salgsprovenu på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån sammen med de forventede disponible likvide midler var lavere end 630 mio. EUR, dvs. summen af hovedstol og renter. Derfor mener Kommissionen heller ikke, at det er nødvendigt at vurdere, om renten på 10 % er i overensstemmelse med markedsvilkårene, da en markedsøkonomisk långiver slet ikke ville have ydet det oprindelige lån. Kommissionen konkluderer derfor, at hele det oprindelige lån gav Alitalia en fordel.

(332) Endelig bemærker Kommissionen, at konklusionerne i salgsscenariet er i overensstemmelse med konklusionerne i omstruktureringsscenariet og understøtter dem yderligere. Mere specifikt har selskabet negative cash flow i det første år af de forretningsplaner, der ligger til grund for skønnene over virksomhedsværdien i certificeringsrapporten (afsnit 4.2.1.3) og Leonardo-undersøgelsen (afsnit 4.2.2.1). Selv hvis de særlige kommissærer kunne omstrukturere Alitalia i overensstemmelse med disse forretningsplaner, ville det oprindelige lån således kun have dækket de forventede tab i planens første år. På forfaldsdatoen for det oprindelige lån (dvs. den 5. november 2017) ville Alitalia derfor ikke have haft tilstrækkelige likvide midler til at tilbagebetale det oprindelige lån plus renter.

5.1.4.2.3.4.3.5. Dokumentation for Alitalias værdi i et likvidationsscenarie

(333) Blandt de forskellige muligheder for at håndtere Alitalias situation overvejede Alitalias ledelse i december 2016, inden der blev indgivet en anmodning om at blive sat under særlig administration, at afvikle selskabet uden for konkurs som et alternativ til genopretningsplanen ([114]). I dette scenarie ville aktivernes anslåede værdi have været [under 2] mia. EUR, mens forpligtelsernes værdi ville have været [over 3] mia. EUR, hvilket ville resultere i en nettoværdi på ca. [1-2] mia. EUR. Ledelsen vurderede endvidere, at en tilføjelse af eventualforpligtelser i forbindelse med leasingkontrakter og afskedigelse af arbejdstagere ville have bragt Alitalias likvidationsomkostninger op på [over 4] mia. EUR.

(334) Ledelsens skøn over aktivernes værdi på [1-2] mia. EUR beskrevet som likvidationsscenariet i genopretningsplanen er resultatet af et gradvist salg af de enkelte aktiver opført i Alitalias balance under forudsætning af en aktivspecifik pris. F.eks. er den ejede flåde værdiansat til den aktuelle markedsværdi (»Half Life Market Value«) med et yderligere fald på 20 % i de dermed forbundne udgifter til vedligeholdelse og eftersyn. Den anslåede værdi af den leasede flåde er nul, og det samme gælder immaterielle aktiver, aktieposter og andre specifikke aktiver (f.eks. udskudte skattefradrag, begrænsede likvider osv.).

(335) Kommissionen mener ikke, at en markedsøkonomisk aktør ville have ydet det oprindelige lån på grundlag af aktivernes værdi i et likvidationsscenarie.

(336) For det første anførte Alitalias ledelse, at denne værdiansættelse var foreløbig og skulle bekræftes af en vurdering. For det andet er det, selv om den særlige administration fastfryser et selskabs finansielle forpligtelser, ikke klart, hvor stor en del af forpligtelserne på [over 3] mia. EUR og yderligere eventualfordringer der vil være tilbage. For det tredje ville indtægterne fra det gradvise salg af aktiver i et likvidationsscenarie indkomme gradvist og over en lang periode, navnlig i betragtning af kreditorernes begrænsede ret til at gøre deres krav gældende over for en virksomhed under særlig administration (jf. betragtning 47).

(337) De italienske myndigheder har også bestilt en undersøgelse for at vurdere Alitalias likvidationsværdi under den særlige administration. Denne undersøgelse skulle opdeles i to dele. Første del, som blev færdiggjort og forelagt Kommissionen, og som kun indeholdt kvalitative elementer, og anden del om en kvantitativ værdiansættelse af likvidationsværdien, som Kommissionen ikke modtog. I det sidste afsnit i første del af likvidationsundersøgelsen sammenlignes provenuet ved salg af Alitalia under likvidation og i et going concern-scenarie. Denne sammenligning er af kvalitativ karakter, men viser klart, at provenuet ved salg af Alitalia ville være lavere under likvidation end i et going concern-scenarie.

(338) Desuden har Kommissionen vurderet, om en markedsøkonomisk aktør i henhold til lovgivningen om særlig administration kunne inddrive betalingen, f.eks. ved at indgive en begæring om likvidation af Alitalia. De italienske myndigheder anførte i deres brev af 3. juni 2019, at den italienske lovgivning ikke giver kreditorerne mulighed for at indgive en begæring om, at den særlige administrationsprocedure omdannes til en konkurs. I henhold til artikel 69 og 70 i lovdekret nr. 270/99 kan den kompetente ret enten af egen drift eller efter anmodning fra de særlige kommissærer afsige en kendelse om, at den særlige administrationsprocedure skal omdannes til en konkurs. Selv om denne ret kan handle af egen drift, forholder det sig ikke desto mindre således, at italiensk ret ikke giver en kreditor mulighed for at begære Alitalia likvideret.

(339) I lyset af ovenstående og også i betragtning af, at kriteriet om den markedsøkonomiske aktør ikke er opfyldt henset til det forventede provenu ved salg som en going concern, finder Kommissionen, at den markedsøkonomiske aktørtest heller ikke ville blive opfyldt i tilfælde af en gradvis likvidation af selskabet.

([114]) Der redegøres for likvidationsscenariet i det dokument, der beskriver genopretningsplanen.

5.1.4.2.4. Vurdering af det supplerende lån på 300 mio. EUR

(340) Med forbehold af vurderingen i betragtning 189-191 vil Kommissionen i dette afsnit anvende den markedsøkonomiske aktørtest på det andet lån isoleret set, dvs. som en selvstændig og uafhængig foranstaltning i forhold til det oprindelige lån ([115]). I forbindelse anvendelsen af denne markedsøkonomiske aktørtest anerkender Kommissionen, at en markedsøkonomisk aktør ville være vidende om følgende yderligere faktiske omstændigheder den 16. oktober 2017, dvs. på tidspunktet for ydelsen af det andet lån, sammenlignet med de faktiske omstændigheder, der var kendt på tidspunktet for ydelsen af det oprindelige lån:

a) de særlige kommissærer havde allerede besluttet at sælge Alitalia i stedet for at omstrukturere selskabet

b) de særlige kommissærer havde modtaget tilbud på de udbudte dele af Alitalia (afsnit 4.2.2.3), hvilket ikke førte til et faktisk salg af selskabet

c) Leonardo-undersøgelsen og den heri indeholdte værdiansættelse af Alitalia var tilgængelig for de særlige kommissærer (afsnit 4.2.2.3)

d) fristen for afslutning af salgsproceduren, som oprindeligt var den 5. november 2017, samme dato som det oprindelige låns forfaldsdato, var forlænget til den 30. april 2018

e) Alitalia tilbagebetalte hverken det oprindelige lån eller de påløbne renter

f) Alitalia havde pr. 30. september 2017 [180-220] mio. EUR i likvide midler samt rådighed over [300-400] mio. EUR ud af det oprindelige lån på 600 mio. EUR.

(341) I overensstemmelse med EU-domstolens retspraksis ([116]) tages der i Kommissionens vurdering ikke hensyn til fordelene og forpligtelserne knyttet til det oprindelige lån. Da det oprindelige lån udgør støtte, er de pågældende fordele og forpligtelser forbundet med statens rolle som offentlig myndighed snarere end som markedsøkonomisk aktør.

(342) Kommissionen tager derfor hensyn til, hvordan Alitalias økonomiske situation ville have været uden det oprindelige lån på 600 mio. EUR. I dette scenarie ville Alitalia have haft en negativ likviditet på [30-50] mio. EUR pr. 30. september 2017 ([117]). Alitalias likviditet ville formentlig have været endnu værre pr. 16. oktober 2017, da selskabet var tabsgivende ([118]). Da en virksomhed kun kan operere, hvis det indgående cash flow større end det udgående cash flow, anser Kommissionen Alitalias konkurs for at være et troværdigt scenarie uden det oprindelige lån.

(343) Da Alitalia ville gå konkurs uden det oprindelige lån, ville det ikke længere være en going concern på tidspunktet for ydelsen af det andet lån, og en markedsøkonomisk långiver ville således ikke have overvejet at yde det andet lån på dette tidspunkt. Kommissionen konkluderer derfor, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke kan anvendes isoleret på det andet lån. I det følgende afsnit foretager Kommissionen en vurdering af de to lån som en enkelt og indbyrdes forbundet foranstaltning.

5.1.4.2.5. Samlet vurdering af samspillet mellem de to statslån til Alitalia

(344) I dette afsnit foretager Kommissionen en samlet vurdering af samspillet mellem de to statslån. Følgende faktiske omstændigheder tyder på, at de to statslån er uløseligt forbundet og derfor en del af den samme foranstaltning:

a) Identiteten af yderen af de to statslån (den italienske stat)

b) Den italienske stat handlede ikke proaktivt, og der blev således ikke foretaget en økonomisk værdiansættelse med henblik på ydelse af de to statslån, og det blev ikke overvejet at iværksætte kreditbeskyttelsesforanstaltninger på baggrund af Alitalias manglende tilbagebetaling af de to statslån ved forfald eller betaling af renter (f.eks. likvidation)

([115]) Jf. f.eks. dom af 15. september 1998, BP Chemicals mod Kommissionen, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, og af 15. januar 2015, Frankrig mod Kommissionen, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17.

([116]) Jf. f.eks. dom af 24. oktober 2013, Land Burgenland m.fl. mod Kommissionen, C-214/12 P, C-215/12 P og C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682.

([117]) Likviditeten på [XX] mio. EUR beregnes ved at trække [XXX] mio. EUR af det oprindelige lån fra de samlede disponible likvide midler pr. 30. september 2017, dvs. [XXX] mio. EUR (summen af [XXX] mio. EUR i likvide midler og [XXX] mio. EUR af det uudnyttede oprindelige lån).

([118]) Som et efterfølgende benchmark bemærker Kommissionen, at Alitalia faktisk mistede [XX] mio. EUR og [XX] mio. EUR i september og oktober 2017.

c) Kronologien for de to pågældende statslån, der blev ydet med under seks måneders mellemrum

d) Formålet med de to statslån, som indgår i en strategi til støtte for og fastholdelse af Alitalia på markedet, indtil selskabets aktiver er solgt, og til at sikre selskabets aktiviteter og arbejdspladser gennem en næsten automatisk dækning af selskabets likviditetsbehov, uanset sandsynligheden for tilbagebetaling af lånene. Denne strategi er også beskrevet i en række politiske erklæringer (jf. afsnit 5.1.4.1)

e) Alitalias økonomiske situation og risikoprofil på det tidspunkt, hvor beslutningerne om at yde de to statslån blev truffet ([119]).

(345) Kommissionens analyse i betragtning 340-343 underbygger yderligere argumentet om, at det andet lån er uløseligt forbundet med det oprindelige lån. Resultatet af denne analyse er, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke kan anvendes isoleret på det andet lån, fordi en markedsøkonomisk aktør ikke ville have befundet sig i den italienske stats situation uden det oprindelige lån. Det andet lån er derfor en del af den samme foranstaltning som det oprindelige lån, fordi det andet lån ikke var blevet ydet uden det oprindelige lån.

(346) Da de to statslån betragtes som en del af den samme foranstaltning, konkluderer Kommissionen, at det supplerende lån på 300 mio. EUR, hvis det oprindelige lån udgør en fordel for Alitalia, også udgør en fordel for Alitalia.

Konklusionen vedrørende eksistensen af en fordel

(347) Kommissionen konkluderer for det første, at den markedsøkonomiske aktørtest ikke finder anvendelse på de to statslån til Alitalia. For det andet finder Kommissionen ikke, at den markedsøkonomiske aktørtest, hvis denne test fandt anvendelse, er opfyldt både for så vidt angår de to statslån taget under ét og de to statslån hver for sig. Kommissionen konkluderer derfor, at ingen markedsøkonomisk aktør ville have ydet det oprindelige lån og det supplerende lån på 300 mio. EUR i betragtning af den manglende sandsynlighed for tilbagebetaling.

(348) Kommissionen bemærker også, at vilkårene og betingelserne for de to statslån såsom datoen for tilbagebetaling af hovedstolen og rentebetalingen er blevet løbende udskudt, da de italienske myndigheders hovedformål var at tilføre Alitalia ny likviditet uanset de dertil knyttede betingelser. Kommissionen konkluderer derfor, at de to statslån kan betragtes som tilskud fra den italienske regering til støtte for Alitalias fortsatte drift.

(349) Da Kommissionen ikke mener, at den markedsøkonomiske aktørtest finder anvendelse på de to statslån, og at denne test ville blive opfyldt, hvis den fandt anvendelse, da ingen markedsøkonomisk aktør ville have ydet Alitalia disse lån, konkluderer Kommissionen generelt, at den italienske stat gav Alitalia en fordel svarende til de to låns nominelle beløb, dvs. 900 mio. EUR.

5.1.5. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne*

(350) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF skal en foranstaltning for at udgøre statsstøtte fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandlen i EU ([120]).

(351) En foranstaltning, der ydes af staten, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, når den kan formodes at forbedre modtagerens konkurrencesituation i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med. Det er derfor tilstrækkeligt, at støtten sætter modtageren i stand til at opretholde en stærkere konkurrenceposition, end den ville have haft, hvis støtten ikke var blevet ydet.

(352) Ifølge programmet for særlig administration er Alitalia-koncernen det største italienske luftfartsselskab. Alitalia havde navnlig en markedsandel på 12,6 % af den samlede passagertrafik fra og til Italien (32,6 %, hvis der kun tages hensyn til trafikken på det nationale net), og befordrede i de første 10 måneder af 2017 ca. 18,5 millioner passagerer (16,3 millioner blev befordret af Alitalia og 2,2 millioner af Cityliner), heraf 55 % på indenrigsruter, 32 % på udenrigsruter og 13 % på interkontinentale ruter. I løbet af de første 10 måneder af 2017 fløj Alitalia til 94

([119]) Jf. f.eks. Rettens dom af 15. september 1998, BP Chemicals mod Kommissionen, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, præmis 170 og 171, og Domstolens dom af 19. marts 2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl., forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, præmis 103 og 104.

([120]) Dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

destinationer, herunder 26 i Italien og 68 i resten af verden, med i alt over 4 200 ugentlige flyvninger. Ifølge de særlige kommissærers kvartårlige rapport, der blev offentliggjort i september 2018 ([121]), er det italienske marked for passagertransport meget konkurrencepræget og er bl.a. kendetegnet ved lavprisluftfartsselskabernes store udbredelse på det indenlandske marked (den største i Europa) og det indre marked i Europa.

(353) Kommissionen finder således, at de to statslån påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, idet de vedrører Alitalia, en virksomhed, hvis transportaktiviteter i sagens natur har en direkte indvirkning på samhandelen og vedrører flere medlemsstater som vist ovenfor. De fordrejer eller truer også med at fordreje konkurrencevilkårene på det indre marked, da de kun er rettet mod en enkelt virksomhed, som konkurrerer med andre luftfartsselskaber på det europæiske net.

Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

(354) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de to statslån udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og den vil vurdere dens lovlighed og forenelighed med det indre marked. Den direkte støttemodtager er Alitalia og den del af Alitalia-koncernen, der udgør én økonomisk enhed i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne. Denne økonomiske enhed betragtes derefter som den relevante virksomhed, der drager fordel af støtten. For at afgøre, om flere enheder udgør én økonomisk enhed, ser Unionens retsinstanser på de eksisterende kontrollerende andele eller funktionelle, økonomiske og organisatoriske forbindelser mellem enhederne.

5.2. **Støttens lovlighed**

(355) Kommissionen bemærker, at de to statslån blev ydet til Alitalia før anmeldelsen til Kommissionen. De to statslån blev således ydet i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF og standstill-forpligtelserne heri.

(356) Da de to statslån anses for at udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, konkluderer Kommissionen, at de udgør ulovlig statsstøtte.

6. **STØTTENS FORENELIGHED**

(357) For så vidt som de to statslån udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal Kommissionen vurdere, om denne støtte kan erklæres forenelig med det indre marked.

(358) Statsstøtte anses for forenelig med det indre marked, hvis den falder ind under en af de kategorier, der er anført i traktatens artikel 107, stk. 2, og den kan anses for forenelig med det indre marked, hvis Kommissionen konkluderer, at den falder ind under en af de nævnte kategorier i traktatens artikel 107, stk. 3.

(359) Det er imidlertid den medlemsstat, der yder støtten, der bærer bevisbyrden for, at den ydede statsstøtte er forenelig med det indre marked ([122]).

6.1. **Vurdering efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og navnlig på grundlag af rammebestemmelserne for redning og omstrukturering**

6.1.1. *Støtteberettigelse i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og rammebestemmelserne for redning og omstrukturering*

(360) Ifølge Italien skal de to statslån, hvis de skulle betragtes som statsstøtte, vurderes som redningsstøtte i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, eftersom Alitalia er en kriseramt virksomhed, og de ville forenelige med det indre marked i henhold til disse rammebestemmelser. Disse rammebestemmelser indeholder regler og betingelser for vurderingen af foreneligheden af rednings- og omstruktureringsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

([121]) http://www.amministrazionestraordinariaalitaliasai.com/pdf/alitalia/doc-3-relazione-az-trim–1-luglio–30-settembre-2018-omissis.pdf.

([122]) Sag T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2007:253, præmis 34.

(361) På grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan Kommissionen betragte statsstøtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene i EU som forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

(362) I den foreliggende sag har Kommissionen vurderet foranstaltningens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og navnlig i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(363) Kommissionen finder, at Alitalia kan betragtes som en kriseramt virksomhed i henhold til punkt 20, litra c), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, da virksomheden blev erklæret insolvent i den omhandlede periode (betragtning 41). Det eneste grundlag for vurderingen af støttens forenelighed er derfor rednings- og omstruktureringsstøtte baseret på rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(364) To former for støtte, der er defineret i disse rammebestemmelser, er relevante i den foreliggende sag, nemlig redningsstøtte og omstruktureringsstøtte.

(365) I henhold til punkt 26 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering er redningsstøtte i sagens natur en hastende og midlertidig form for bistand. Den tjener først og fremmest til at gøre det muligt at holde en kriseramt virksomhed oven vande i den korte periode, der er nødvendig til at udarbejde en omstrukturerings- eller likvidationsplan.

(366) I henhold til punkt 27 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering omfatter omstruktureringsstøtte ofte mere permanent støtte og skal genoprette støttemodtagerens langsigtede rentabilitet på grundlag af en realistisk, sammenhængende og vidtrækkende omstruktureringsplan og samtidig sikre et passende egetbidrag og en passende byrdefordeling samt begrænse de potentielle konkurrencefordrejninger.

(367) Selv om Italien hævder, at de to statslån kan udgøre redningsstøtte (hvis de overhovedet omfatter støtte), har Italien ikke gjort gældende, at de kan udgøre omstruktureringsstøtte. Italien har heller ikke fremlagt bevis for, at disse lån opfylder kriterierne for omstruktureringsstøtte i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(368) For at rednings- eller omstruktureringsstøtte kan betragtes som forenelig med rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, skal den opfylde en række kumulative kriterier, der er fastsat i afsnit 3 i disse rammebestemmelser.

6.1.2. *Redningsstøttens forenelighed*

(369) Hvad angår redningsstøtte nåede Kommissionen i indledningsafgørelsen til den foreløbige konklusion, at de to statslån ikke var forenelige, fordi de ikke opfyldte tre kriterier i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering: i) støtteforanstaltningens hensigtsmæssighed (punkt 38, litra c), og punkt 55, litra d)), ii) proportionalitet (punkt 38, litra e)) og iii) påvirkninger af konkurrencevilkårene og samhandelen (punkt 38, litra f)).

(370) Hvad angår hensigtsmæssigheden bemærkede Kommissionen i indledningsafgørelsen, at det oprindelige lån ikke blev tilbagebetalt senest seks måneder efter udbetalingen af den første rate til Alitalia, dvs. før den 4. november 2017, at fristen for tilbagebetaling var blevet forlænget med mere end et år, og at der var ydet et supplerende lån på 300 mio. EUR.

(371) Kommissionen bemærker, at kriteriet om, at de to statslån skal være hensigtsmæssige for at kunne betegnes som redningsstøtte, ikke er opfyldt, da betingelserne i punkt 55 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering ikke var opfyldt: a) de to statslån er ikke blevet tilbagebetalt senest seks måneder efter tildelingen, b) der forelå ingen omstruktureringsplan som omhandlet i afsnit 3.1.2 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, c) der forelå ingen likvidationsplan som omhandlet i punkt 55, litra d), nr. iii), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering. Nærmere bestemt:

a) på datoen for vedtagelsen af denne afgørelse er hverken det oprindelige lån, der blev ydet den 2. maj 2017, eller det supplerende lån på 300 mio. EUR, der blev ydet den 16. oktober 2017, blevet tilbagebetalt

b) de italienske myndigheder har ikke formelt forelagt Kommissionen en omstruktureringsplan med henblik på at genoprette Alitalias langsigtede rentabilitet, jf. punkt 55, litra d), nr. ii), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering

c) de italienske myndigheder har ikke formelt forelagt Kommissionen en plan for likvidation af Alitalia inden for en rimelig frist (en likvidationsplan), jf. punkt 55, litra d), nr. iii), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering. I denne henseende udgør programmet for særlig administration ikke en likvidationsplan på grund af dets tidsramme og det store spillerum, som tilbudsgiveren har med hensyn til afgrænsningen af de udbudte aktiver.

(372) Da betingelserne for redningsstøtte er kumulative, konkluderer Kommissionen, at de to statslån ikke kan betragtes som redningsstøtte i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, og at det ikke var nødvendigt at undersøge de øvrige kriterier. De to statslån kan derfor ikke betragtes som forenelige med det indre marked i henhold til reglerne om redningsstøtte i disse retningslinjer.

6.1.3. *Omstruktureringsstøttens forenelighed*

(373) Hvad angår omstruktureringsstøtte har de italienske myndigheder som anført i litra b) i betragtning 371 ikke forelagt Kommissionen en omstruktureringsplan med henblik på genoprettelse af langsigtet rentabilitet eller en likvidationsplan, der omfatter salg af Alitalias aktiver og en efterfølgende likvidation af selskabet inden for en rimelig frist, jf. punkt 55, litra d), nr. ii) og iii), i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(374) Ikke desto mindre vil Kommissionen undersøge, om nogen af de dokumenter, som Italien har fremlagt, kan udgøre en omstruktureringsplan. Det eneste dokument, der kunne betegnes som en sådan plan, er programmet for særlig administration (jf. betragtning 43).

(375) Italien erklærede, at lovgivningen om særlig administration ikke pålægger de særlige kommissærer at udarbejde en omstruktureringsplan, selv om køberen af Alitalia kan udarbejde en forretningsplan ved afslutningen af salgsprocessen.

(376) Kommissionen mener ikke, at programmet for særlig administration kan betragtes som en realistisk, sammenhængende og vidtrækkende omstruktureringsplan til genoprettelse af Alitalias langsigtede rentabilitet, jf. punkt 3.1.2 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, men at det blot er et program, der har til formål at holde Alitalia i live, indtil salget af selskabets aktiver i fortsat drift er afsluttet. Der redegøres ikke for en reorganisering eller rationalisering af Alitalias aktiviteter eller for, hvordan Alitalia kan gøres rentabel og konkurrencedygtig igen.

(377) I selve programmet er der kun fokus på at bevare Alitalias produktionsmidler ved at fortsætte selskabets forretningsaktiviteter frem til salgsprocessens afslutning ([123]). Da den særlige administrationsprocedure var i en tidlig fase og i lyset af programmets overordnede makroøkonomiske ramme ([124]) indeholder programmet ikke engang en (endelig og kvantitativ) fremskrivning af afviklingen af Alitalias gæld på grundlag af de forventede resultater af den særlige administrationsprocedure.

(378) Med hensyn til proportionaliteten af omstruktureringsstøtten, jf. punkt 61 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, skal omstruktureringsstøttens størrelse og intensitet være begrænset til det strengt nødvendige minimum, så omstruktureringen kan gennemføres under hensyntagen til de finansielle muligheder, som den støttemodtagende virksomhed, dens aktionærer eller den koncern, som den tilhører, har. Det skal navnlig sikres, at der betales et passende egetbidrag til omstruktureringsomkostningerne, og at der er et passende byrdefordelingsniveau.

(379) Italien har ikke fremlagt dokumentation for, at en investor eller gruppe af investorer ønsker at yde et nyt »egetbidrag«, der skal svare til støttebeløbet (i det mindste de to statslåns hovedstol) som krævet i afsnit 3.5.2.1 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(380) Endelig skal der i henhold til punkt 76 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, når der ydes omstruktureringsstøtte, træffes foranstaltninger til at begrænse konkurrencefordrejning, således at negative virkninger for samhandelsvilkårene begrænses mest muligt og de positive virkninger opvejer de skadelige virkninger.

([123]) Jf. s. 6 i programmet for særlig administration.
([124]) Jf. s. 145 i programmet for særlig administration.

(381) De italienske myndigheder har ikke foreslået foranstaltninger til at undgå uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger (kompensationsforanstaltninger) såsom reduktion af antallet af udbudte sædekilometer eller reduktion af antallet af slots som krævet i afsnit 3.6.2 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(382) Da betingelserne for omstruktureringsstøtte er kumulative, konkluderer Kommissionen, at de to statslån ikke kan betragtes som omstruktureringsstøtte i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering, og at det ikke er nødvendigt at undersøge andre kriterier for omstruktureringsstøtte, da der ikke er dokumentation for:

a) at Italien har indsendt et dokument, der kan betegnes som en omstruktureringsplan, som skal genoprette Alitalias langsigtede rentabilitet, jf. afsnit 3.1.2 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering

b) at en investor er villig til at yde et egetbidrag, jf. afsnit 3.5.2.1 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering

c) at der vil blive gennemført kompensationsforanstaltninger, jf. afsnit 3.6.2 i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

(383) Sammenfattende konkluderer Kommissionen, at de to statslån ikke kan betragtes som forenelig rednings- eller omstruktureringsstøtte. Da Italien ikke har fremlagt dokumentation for andre forenelighedsgrundlag, konkluderer Kommissionen, at de to statslån er uforenelige med det indre marked.

7. **KONKLUSION**

(384) Kommissionen finder, at foranstaltningen i form af lånet på 600 mio. EUR og lånet på 300 mio. EUR til Alitalia udgør uforenelig støtte. Italien har gennemført støtteforanstaltningen ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

8. **TILBAGESØGNING**

(385) I overensstemmelse med Unionens retsinstansers retspraksis fastsættes følgende i artikel 16, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589: »I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(386) Eftersom de pågældende to statslån blev gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og skal betragtes som ulovlig og uforenelig støtte, skal de tilbagesøges med henblik på at genoprette den situation, der eksisterede på det indre marked, før de blev ydet. Tilbagesøgningen skal omfatte perioden fra det tidspunkt, hvor modtageren fik fordelen, og frem til beløbets faktiske tilbagebetaling. Det beløb, der skal tilbagebetales, bør pålægges renter, indtil det faktisk er tilbagebetalt.

(387) Som det fremgår af betragtning 349, kan det samlede beløb for de to statslån betegnes som en fordel, som Italien har indrømmet Alitalia. Hovedstolen kan derfor allerede på nuværende tidspunkt opgøres til 900 mio. EUR. Italien skal beregne de tilbagebetalingsrenter, der påløber fra datoerne for udbetaling af støtten til Alitalia og indtil fuld tilbagebetaling af hovedstolen. Rentebeløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([125]).

(388) Forpligtelsen til at tilbagebetale støtten og tilbagebetalingsrenter beregnet efter den metode, der er beskrevet i betragtning 387, gælder uanset eventuelle yderligere renter, som Italien måtte pålægge Alitalia i henhold til national ret eller kontrakter mellem Alitalia og Italien. Italien kan imidlertid ikke påberåbe sig en klausul eller bestemmelse i national ret eller i kontrakter med støttemodtageren for at forsinke tilbagesøgningen ud over fire måneder efter meddelelsen af denne afgørelse eller nedsætte det beløb, der skal tilbagesøges, hvilket skal omfatte hovedstolen på 900 mio. EUR plus tilbagebetalingsrenter.

([125]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

(389) Endelig bemærker Kommissionen, at Alitalia (den direkte støttemodtager) kan udgøre en økonomisk enhed med de øvrige selskaber i Alitalia-koncernen på grund af Alitalias potentielle kontrol i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne (jf. betragtning 354). Kommissionen er af den opfattelse, at Italien i første omgang bør tilbagesøge den ulovlige og uforenelige støtte til Alitalia-koncernen fra Alitalia. Skulle det ikke være muligt at tilbagesøge det fulde støttebeløb fra Alitalia, bør Italien tilbagesøge eventuelle udestående beløb fra enhver anden særskilt juridisk enhed, der indgår i Alitalia-koncernen og udgør en enkelt økonomisk enhed sammen med Alitalia, for at sikre, at den fordel, der blev tildelt, er fjernet, og at den tidligere eksisterende situation på markedet genoprettes gennem tilbagesøgningen.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Lånet på 600 mio. EUR og lånet på 300 mio. EUR, der blev ydet af Italien henholdsvis den 2. maj 2017 og den 16. oktober 2017 til Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne støtte blev ydet ulovligt af Italien i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Statsstøtten i form af lån på 600 mio. EUR og 300 mio. EUR, der blev ydet henholdsvis den 2. maj 2017 og den 16. oktober 2017 til Alitalia — Società Aerea Italiana S.p.A. in amministrazione straordinaria, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 3

1. Italien tilbagesøger den i artikel 1, stk. 2, omhandlede uforenelige støtte fra støttemodtageren.

2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt.

3. Det i stk. 2 omhandlede beløb beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den støtte, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, skal være øjeblikkelig og effektiv.

2. Italien skal sikre, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 5

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse forelægger Italien følgende oplysninger for Kommissionen:

a) oplysning om det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale

b) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse

c) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

2. Italien underretter løbende Kommissionen om resultaterne af gennemførelsen af de nationale foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne afgørelse, indtil tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 2, nævnte støtte er afsluttet. Italien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Italien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. september 2021.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen