II

(Retsakter vedtaget i henhold til traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab/Euratom, hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

AFGØRELSER OG BESLUTNINGER

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 12. november 2008

om lånet på 300 mio. EUR fra Italien til selskabet Alitalia nr. C 26/08 (tidl. NN 31/08)

(meddelt under nummer K(2008) 6743)

(Kun den italienske tekst er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2009/155/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, 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 overensstemmelse med ovennævnte artikler [1], under hensyn til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) På et møde, der fandt sted den 23. april 2008, oplyste de italienske myndigheder Kommissionen om, at det italienske ministerråd den 22. april 2008 havde godkendt ydelsen af et lån på 300 mio. EUR til selskabet Alitalia ved lovdekret nr. 80 af 23. april 2008 [2].

(2) Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen meddelelse fra de italienske myndigheder forud for beslutningen om at yde dette lån, bad den i et brev af 24. april 2008 (D/422119) disse myndigheder om at bekræfte det pågældende lån og i denne forbindelse fremlægge alle nyttige oplysninger, der kunne muliggøre en vurdering af foranstaltningen i henhold til traktatens artikel 87 og 88, og den bad dem ligeledes om at suspendere udbetalingen af dette lån og underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der var truffet for at overholde denne forpligtelse i henhold til traktatens artikel 88, stk. 2.

(3) I dette brev erindrede Kommissionen ligeledes de italienske myndigheder om deres pligt til at give meddelelse om enhver foranstaltning vedrørende indførelse eller ændring af statsstøtte og om ikke at gennemføre den planlagte foranstaltning, før Kommissionen havde undersøgt den og var nået frem til en endelig beslutning.

(4) Ved brev af 7. maj 2008 svarede de italienske myndigheder på Kommissionens brev af 24. april 2008, efter at Kommissionen i et brev af 8. maj 2008 (D/423186) havde givet en forlængelse af fristen, idet man bad de italienske myndigheder svare senest den 30. maj 2008.

(5) De italienske myndigheder besvarede Kommissionens brev af 24. april 2008 ved brev af 30. maj 2008. I dette brev underrettede de italienske myndigheder navnlig Kommissionen om vedtagelsen af lovdekret nr. 93 [3] den 27. maj 2008, der gav Alitalia mulighed for at føje det ovennævnte lånebeløb til sin egenkapital.

[1] EUT C 184 af 22.7.2008, s. 34.

[2] Decreto-legge nº 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (GU Nº 97 del 24/04/2008).

[3] Decreto-legge nº 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie (GU Nº 127 del 28/05/2008).

(6) Der indløb sideløbende adskillige klager til Kommissionen, navnlig fra forskellige luftfartselskaber, med anmeldelse af den italienske regerings lån på 300 mio. EUR til selskabet Alitalia.

(7) I et brev af 12. juni 2008 (D/203822) meddelte Kommissionen de italienske myndigheder sin beslutning af 11. juni 2008 om at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til traktatens artikel 88, stk. 2. I denne beslutning opfordrede Kommissionen Italien og de øvrige interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist. Denne beslutning blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende ([4]).

(8) Ved brev af 12. juli 2008 (A/509783) fremsendte de italienske myndigheder deres bemærkninger til Kommissionen. Fra fem interesserede parter har Kommissionen ligeledes modtaget bemærkninger, som blev fremsendt til de italienske myndigheder ved brev af 3. september 2008 (D/433031). En liste over disse interesserede parter er vedlagt denne beslutning.

(9) De italienske myndigheder har ikke kommenteret bemærkningerne fra de interesserede parter.

2. **BESKRIVELSE**

(10) På et møde den 23. april 2008 fremlagde de italienske myndigheder for Kommissionen ovennævnte lovdekret nr. 80 om den italienske stats tildeling af et lån på 300 mio. EUR til Alitalia, et selskab, hvoraf staten ejer 49,9 %.

(11) Det hedder i betragtningerne til dette lovdekret:

»I lyset af Alitalias økonomiske situation […], som fremgår af de oplysninger, der er blevet meddelt markedet, og selskabets rolle som en aktør, der står for størstedelen af de offentlige lufttransporttjenester i form af forbindelser mellem italiensk område og lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, og ødelinjerne til disse ruter i form af passager- og godstransport fra og til regionale brugercentre;

[efter at have] overvejet det ekstraordinære og påtrængende behov for af samfundsmæssige hensyn og den geografiske samhørighed at sikre omtalte lufttransporttjenester gennem statens tildeling til Alitalia af et kortfristet lån på markedsvilkår med en løbetid, der er nødvendig for ikke at bringe den operationelle kontinuitet i fare, i afventen af en ny regering, som gennem brug af sine fulde beføjelser får mulighed for at genoprette og gennemføre privatiseringen af selskabet.«

(12) I artikel 1 i dette lovdekret gives der tilladelse til et lån på 300 mio. EUR til Alitalia for at afhjælpe de umiddelbare likviditetsproblemer; lånet skal tilbagebetales hurtigst muligt mellem den 30. dag efter overdragelsen af selskabskapitalen og den 31. december 2008. Det hedder ligeledes i denne artikel, at lånet pålægges en rentesats svarende til Kommissionens referencesats og frem til den 30. juni 2008 den sats, der angives i Kommissionens meddelelse om gældende rentesatser for tilbagebetaling af statsstøtte samt referencesatsen og kalkulationsrenten for de 25 medlemsstater gældende fra den 1. januar 2008 ([5]) og fra den 1. juli 2008 til satsen i Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten ([6]).

(13) I deres brev af 30. maj 2008 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at den italienske regering gennem ovennævnte lovdekret nr. 93 gav Alitalia mulighed for at føje lånebeløbet til sin egenkapital for at dække sine tab (jf. lovdekretets artikel 4, stk. 3). Formålet med dette er at give selskabet mulighed for at opretholde værdien af sin kapital for at undgå, at tabene medfører, at selskabskapitalen og reserverne falder til under den lovbestemte grænse, og at dette indebærer, at insolvensproceduren (»procedura concorsuale«) indledes, samt for at sikre, at udsigterne til en privatisering fortsat er åbne og troværdige.

(14) Tilbagebetalingsbestemmelserne i lovdekret nr. 80 gælder fortsat i forbindelse med lovdekret nr. 93 med undtagelse af den gældende rentesats for lånet, som er forhøjet med 1 % (jf. artikel 4, stk. 1 og 2, i lovdekret nr. 93), og som følge af at det pågældende beløb, hvis selskabet skal likvideres, først vil blive tilbagebetalt, når alle de øvrige kreditorer har fået dækket deres fordringer solidarisk og proportionalt i forhold til selskabskapitalen (jf. artikel 4, stk. 4, i lovdekret nr. 93).

([4]) EUT C 184 af 22.7.2008, s. 34.

([5]) EUT C 319 af 29.12.2007, s. 6.

([6]) EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

3. BEGRUNDELSER FOR AT INDLEDE PROCEDUREN

(15) I sin beslutning af 11. juni 2008 anfører Kommissionen, at den pågældende foranstaltning er et lån fra den italienske stat, og at lånebeløbet kan indgå i Alitalias ([7]) egenkapital (i det følgende benævnt »foranstaltningen«).

(16) Med hensyn til, hvorvidt den pågældende foranstaltning kan betegnes som støtte, giver Kommissionen udtryk for tvivl om, hvorvidt den italienske stat ved at indføre den pågældende foranstaltning over for Alitalia har opført sig som en fornuftig aktionær, der forfølger en strukturpolitik, global eller sektorbaseret, og som styres af udsigten til en mere langsigtet rentabilitet for den investerede kapital end en almindelig investor.

(17) I denne forbindelse fandt Kommissionen navnlig i lyset af de oplysninger, den havde til rådighed, at den pågældende foranstaltning uanset anvendelsen af de deri indeholdte midler gav Alitalia en økonomisk fordel, som selskabet ikke ville have fået på normale markedsvilkår. Denne vurdering var baseret på selskabets økonomiske situation samt betingelserne og omstændighederne ved indførelsen af den undersøgte foranstaltning.

(18) Kommissionen gav ligeledes udtryk for sin tvivl om, hvorvidt foranstaltningen var forenelig med fællesmarkedet. I den forbindelse fandt den navnlig på grundlag af de oplysninger, den havde til rådighed på dette tidspunkt af proceduren, at den pågældende foranstaltning ikke kunne erklæres for forenelig med fællesmarkedet i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (i det følgende benævnt »retningslinjerne fra 2004«) ([8]). Den erindrede om, at Alitalia allerede havde modtaget støtte til redning og omstrukturering.

(19) Derfor besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure for at fjerne tvivlen om, hvorvidt den pågældende ordning kan betegnes som statsstøtte, og om den er forenelig med fællesmarkedet.

4. DE ITALIENSKE MYNDIGHEDERS KOMMENTARER

(20) I deres bemærkninger fastholder de italienske myndigheder, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

(21) De mener i denne forbindelse, at den italienske stat har opført sig som en aktionær, der ønsker at hjælpe den virksomhed, som den er medejer af, med at dække sit likviditetsbehov på kort sigt. Den italienske stats aktionærlån udgør således blot en hjælpefinansiering, der har til formål at valorisere statens deltagelse, som ville være blevet ydet af en klog aktionær, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter for den investerede kapital end en almindelig investor. I den forbindelse anses de anvendte rentesatser i dette tilfælde for at være forenelige med arten af og målsætningen for en selskabsfinansiering. Selvom en sådan finansiering oftest vil være kendetegnet ved, at den ikke sker mod vederlag, vil den i den foreliggende sag blive betragtet som værende sket mod vederlag under hensyntagen til långiverens kendetegn, og idet rentesatsen fastsættes på et niveau, der sikrer en direkte og hensigtsmæssig forrentning af kapitalen.

(22) Med hensyn til Kommissionens påstand om, at tvivlen med hensyn til arten af den pågældende støtte understøttes af, at den blev indført, samtidig med at et købstilbud på Alitalia fra den 14. marts 2008 blev trukket tilbage, og idet det ikke kan påvises, at der var »sikre udsigter til, at Alitalia umiddelbart ville blive opkøbt af en anden investor«, erindrer Italien om, at man allerede har præciseret årsagerne til, at det ikke lykkedes at gennemføre privatiseringsprocessen med Air France-KLM-koncernen. Ifølge de italienske myndigheder var den manglende gennemførelse af denne proces imidlertid ikke nogen hindring for et privatiseringsprojekt, når man ønsker at valorisere selskabets aktiver og samtidig bevare dets iboende værdi for aktionærerne.

(23) Udviklingen efter den 30. maj 2008 giver desuden anledning til at tro, at det stadig ville være fornuftigt at forfølge denne mulighed. De italienske myndigheder henviser i denne forbindelse til aftalen af 9. og 10. juni 2008, hvor Alitalia gav Intesa Sanpaolo S.p.A. (i det følgende betegnet »Intesa Sanpaolo«) til opgave at fremme og finde et tilbud til økonomi- og finansministeriet i dets egenskab af aktionær i Alitalia og til Alitalia for at give en eller flere industrielle eller finansielle investorer, der ønsker at deltage i saneringen, udviklingen og relanceringen af Alitalia, navnlig gennem en kapitalisering af selskabet, mulighed for varigt at overtage kontrollen med selskabet. Denne opgave, som var under udførelse, havde en varighed på 60 dage og kunne forlænges med 30 dage på anmodning af selskabet.

(24) De italienske myndigheder fastholder i øvrigt, at foranstaltningen under alle omstændigheder er forenelig med fællesmarkedet i henhold til retningslinjerne fra 2004.

([7]) Foranstaltningen i denne beslutning er baseret på ovennævnte lovdekreter nr. 80 og nr. 93.

([8]) EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

(25) Alitalia er for det første en kriseramt virksomhed i henhold til disse retningslinjer. For det andet ville den pågældende foranstaltning være en reversibel transaktion og dermed være i overensstemmelse med kravet i retningslinjerne fra 2004 om, at støtte til redning udelukkende må være midlertidig støtte og ikke udgøre strukturforanstaltninger.

(26) For det tredje er privatiseringsprocessen for selskabet og den pågældende foranstaltning, som blev indført for at gennemføre denne proces, i overensstemmelse med kravene i stk. 25, litra b), i retningslinjerne fra 2004. Lånet på 300 mio. EUR sikrer ganske enkelt selskabets overlevelse uden dog at give det mulighed for at indføre konkurrencestrategier på markedet for lufttransport, der eventuelt vil kunne have økonomiske følgevirkninger.

(27) For det fjerde bestrider de italienske myndigheder Kommissionens påstand om, at »staten ikke har forpligtet sig til at fremlægge en omstruktureringsplan senest seks måneder efter foranstaltningens gennemførelse« ([9]) [stk. 25, litra c), i retningslinjerne fra 2004], og at udarbejdelsen af planen falder inden for rammerne af privatiseringsprocessen for selskabet, som Italien beskrev detaljeret i et brev til Kommissionen dateret den 30. maj 2008. I den forbindelse erindrer de italienske myndigheder om, at hvis lånet tilbagebetales i sin helhed, hedder det i lovdekret nr. 93, at tilbagebetalingen skal finde sted så hurtigt som muligt mellem den 30. dag efter datoen, hvor økonomi- og finansministeriet har overdraget hele sin andel af selskabet og med andre ord mistet sin faktiske kontrol, og den 31. december 2008. De udleder heraf, at der blev fremlagt en tidsplan på tidspunktet for vedtagelsen af den omstridte foranstaltning, og at denne i vid udstrækning opfyldte kravene i retningslinjerne fra 2004 i denne henseende.

(28) For det femte var det i henhold til bestemmelserne i punkt 25, litra d), i retningslinjerne fra 2004, nødvendigt at yde lånet på grund af selskabets umiddelbare likviditetsproblemer, der skyldes objektive økonomiske problemer, og som Kommissionen i øvrigt anerkendte i sin beslutning af 11. juni 2008 (jf. betragtning 18 til 20 i denne beslutning). I den forbindelse erindrer de italienske myndigheder om, at lånet kun skal sikre Alitalias overlevelse og aktiver i en kort periode for at gøre det muligt at gennemføre privatiseringsprocessen. Det samlede lånebeløb på 300 mio. EUR er det strengt nødvendige og står i rimeligt forhold til opnåelsen af disse mål, hvilket i øvrigt også blev påvist ved Italiens gennemgang af selskabets økonomiske og finansielle situation i brevet til Kommissionen af 30. maj 2008 (se side 6-9).

(29) For det sjette strider anvendelsen af princippet om engangsstøtte i punkt 25, litra e), i retningslinjerne fra 2004 ikke mod de specifikke omstændigheder i denne sag.

(30) Selvom Alitalia allerede har modtaget omstruktureringsstøtte i forbindelse med en saneringsplan i perioden 1996-2000 og redningsstøtte i 2004, kan der indrømmes en undtagelse fra princippet om engangsstøtte. De italienske myndigheder henviser i denne forbindelse til Kommissionens beslutning af 1. december 2004 om den statsstøtte, som Frankrig påtænker at yde til virksomheden Bull ([10]) (i det følgende betegnet »Bull-beslutningen«).

(31) De erindrer om, at anvendelsen af princippet om engangsstøtte har til formål at undgå, at gentagne statslige indgreb til fordel for bestemte virksomheder begrænser sig til, at de »udelukkende opretholder status quo og kun udsætter det uundgåelige og i den mellemliggende tid blot vælter de økonomiske og sociale problemer over på mere effektive producenter eller andre medlemsstater« (punkt 72 i retningslinjerne fra 2004). Men muligheden for at indrømme undtagelser fra dette princip er baseret på en erkendelse af, at der findes sager, hvor disse aspekter ikke kan kontrolleres, idet den samlede støtte i en given periode til samme modtager ikke er tilstrækkelig til at konstatere, at virksomheden »kun vil kunne overleve takket være gentagen støtte fra staten« (punkt 72 i retningslinjerne).

(32) I den forbindelse kan privatiseringen af selskabet, som fortsat er en oplagt og troværdig mulighed, når den gennemføres, føre til et reelt brud i forhold til den nuværende situation med hensyn til den industrielle forvaltning af Alitalia, som dermed underlægges nye kontrolorganer, og betyde, at selskabet igen bliver rentabelt takket være de økonomiske bidrag fra aktionærerne i det nye selskab. De italienske myndigheder anfører ligeledes, at alle de udefrakommende og uforudsete faktorer, der har trukket privatiseringsprocessen for Alitalia i langdrag, utvivlsomt kan udgøre ekstraordinære og uforudseelige omstændigheder, der ligger uden for selskabets kontrol, i henhold til punkt 73 i retningslinjerne fra 2004.

5. **KOMMENTARER FRA INTERESSEREDE TREDJEMÆND**

(33) Fem interesserede parter indsendte deres bemærkninger til Kommissionen i henhold til traktatens artikel 88, stk. 2. En liste over disse interesserede parter er vedlagt denne beslutning.

(34) Med hensyn til, hvorvidt den pågældende foranstaltning kan betegnes som støtte, støtter fire af de interesserede parter Kommissionens holdning til dette og mener, at den pågældende foranstaltning udgør støtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

([9]) Kommissionens ovennævnte beslutning af 11.6.2008, betragtning 7.

([10]) EUT L 342 af 24.12.2005, s. 81.

(35) British Airways (BA) og Sterling Airlines anfører, at hvis den pågældende foranstaltning ikke var blevet indført, ville Alitalia gå konkurs i henhold til den italienske lovgivning. Alitalia ville i så tilfælde miste sin godkendelse som flyselskab i henhold til bestemmelserne for den civile luftfart og måtte derfor indstille sine aktiviteter.

(36) Neos anfører i denne forbindelse, at med hensyn til den gældende rentesats for foranstaltningen i forbindelse med tilbagebetalingen er tillægget på 100 basispoint i forhold til referencesatsen ikke tilstrækkeligt til at tage højde for de risici, som de italienske myndigheder løber ved at indføre den pågældende foranstaltning. Neos støtter ligeledes Kommissionen vurdering i dennes beslutning af den 11. juni 2008 vedrørende Alitalias manglende privatiseringsmuligheder på tidspunktet for foranstaltningens indførelse. Denne omstændighed bekræftes ifølge Neos af de stærke spændinger, der herskede i august måned mellem det italienske finansministerium og selskabets bestyrelse, vedrørende »virksomhedens videreførelse« og godkendelsen af selskabets halvårsregnskab.

(37) BA og Sterling Airlines erindrer om, at Alitalia tidligere har været omfattet af tilsvarende foranstaltninger. Ryanair beklager, at Kommissionen har begrænset anvendelsesområdet for den formelle undersøgelsesprocedure, der blev indledt til 11. juni 2008, til den pågældende foranstaltning, idet Alitalia ifølge Ryanair har modtaget ulovlig statsstøtte siden november 2005. En analyse af disse andre foranstaltninger vil ifølge Ryanair kunne underbygge den analyse, at en privat investor ikke ville have gennemført den pågældende foranstaltning under de givne omstændigheder.

(38) Både Neos og Ryanair klager over den konkurrencefordrejning, som Italiens støtte til Alitalia har medført i en længere årrække.

(39) Med hensyn til, hvorvidt den pågældende foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet, vurderer BA, at den pågældende foranstaltning udgør redningsstøtte og derfor skal overholde betingelserne i retningslinjerne fra 2004. Men støtten er ifølge BA ikke blevet anmeldt til Kommissionen, før den blev gennemført, og opfylder ikke betingelserne i disse retningslinjer.

(40) I den forbindelse anfører BA, at det ikke er muligt at indføre denne foranstaltning uden at overtræde princippet i retningslinjerne om engangsstøtte [punkt 25, litra e), i retningslinjerne fra 2004], idet Alitalia allerede har modtaget omstruktureringsstøtte, der er godkendt af Kommissionen. BA tilføjer, at undtagelsen fra princippet om engangsstøtte i punkt 73 i retningslinjerne ikke finder anvendelse i denne sag, idet Alitalia ikke havde stået over for uforudseelige omstændigheder, der ikke kunne tilskrives virksomheden. I denne forbindelse præciserer BA og Sterling Airlines, at de nuværende meget vanskelige konjunkturer for sektoren, som navnlig skyldes de stigende oliepriser, berører alle aktører i sektoren. BA udleder heraf, at Alitalia ikke kan påberåbe sig dette argument med henblik på en undtagelse fra princippet om engangsstøtte i retningslinjerne fra 2004. Selskabets finansieringsbehov skyldes ifølge BA dets manglende evne til at gennemføre reformer med henblik på en nedsættelse af dets interne omkostninger og dette til trods for den statsstøtte, det allerede har modtaget.

(41) Ifølge BA udgør den pågældende foranstaltning ikke likviditetsstøtte i form af lånegarantier eller lån, men har karakter af en kapitalindsprøjtning, der sikrer den italienske regering den reelle kontrol med selskabet [punkt 25, litra a), i retningslinjerne].

(42) Med hensyn til betingelsen i retningslinjerne fra 2004 vedrørende alvorlige sociale vanskeligheder understreger BA, at Alitalias insolvens ikke vil medføre alvorlige forstyrrelser til skade for passagererne, fordi der findes konkurrenter på både de indenlandske og på de internationale ruter. Konkurrenternes situation påvirkes i negativ retning, fordi Alitalia fastholdes på markedet på trods af sine økonomiske problemer, forøgelsen af antallet af ruter, navnlig fra Rom og Milano til Los Angeles, samt nedsættelsen af billetpriserne. Disse kommercielle valg var ikke rationelle i lyset af dets finansielle situation og var bevis på dets ønske om at øge sin markedsandel i forhold til konkurrenter, der ikke modtog statsstøtte [punkt 25, litra b), i retningslinjerne fra 2004].

(43) Den pågældende foranstaltning blev i øvrigt ikke indført for Alitalia i en periode på seks måneder som krævet i retningslinjerne fra 2004 [punkt 25, litra c].

(44) BA fremfører i øvrigt, at eftersom denne kommercielle politik er kendetegnet af ikkeværsentlige udgifter, kan man ikke garantere, at støtten er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at holde virksomheden kørende i den periode, som støtten er godkendt for, og at dette beløb bør tage udgangspunkt i virksomhedens likviditetsbehov som følge af virksomhedens tab [punkt 25, litra d), i retningslinjerne fra 2004].

(45) Ryanair bebrejder Kommissionen, at den ikke allerede har krævet en øjeblikkelig suspendering af den pågældende foranstaltning, og kræver, at Alitalia stilles over for et krav om øjeblikkelig tilbagebetaling af de 300 mio. EUR, som selskabet har modtaget fra den italienske stat. Ryanair understreger ligeledes, at i modsætning til, hvad de italienske myndigheder påstår, har man ikke anført begrundelser som opretholdelse af den offentlige orden og den geografiske samhørighed i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende foranstaltning over for Alitalia. Ryanair henviser i denne forbindelse til en indskrænkning af Alitalias markedsandele på visse ruter.

(46) European Travel Agents' and tour Operators' Associations (ECTAA) og Guild of European Business Travel Agents (GEBTA) mener derimod, at den pågældende foranstaltning har til formål at undgå, at Alitalia går konkurs, og at den vil beskytte forbrugerne i mangel af en lovgivning, der beskytter passagererne i tilfælde af selskabets konkurs. ECTAA og GEBTA tilføjer, at tildelingen af det pågældende lån var den eneste fornuftige løsning for at undgå Alitalias konkurs og hjælpe selskabet gennem privatiseringsprocessen. I lyset af de genopretningsperspektiver for selskabet, som pressen rapporterer om, vil det være økonomisk velbegrundet at iværksætte en fuldstændig omstrukturering af Alitalia med henblik på at opnå overskud i fremtiden.

6. SAMMENFATNING AF KOMMISSIONENS BESLUTNINGER VEDRØRENDE ALITALIA

(47) I den nuværende situation og med henblik på en analyse af den pågældende foranstaltning skal det bemærkes, at Kommissionen tidligere har vedtaget følgende beslutninger om Alitalia:

— Kommissionens beslutning af 15. juli 1997 om Alitalias rekapitaliseringå ([11]): I denne beslutning fandt Kommissionen, at Alitalias rekapitalisering i form af en kapitaltilførsel på 2 750 mia. italienske lire udgør statsstøtte, der er forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), under forudsætning af, at de italienske myndigheder overholder visse forpligtelser.

— Kommissionens beslutning af 18. juli 2001 om Alitalias rekapitalisering ([12]): da beslutningen af 15. juli 1997 blev ophævet af Retten i Første Instans ([13]), vedtog Kommissionen en ny beslutning om den samme rekapitalisering. I denne beslutning nåede Kommissionen frem til den samme konklusion som i sin beslutning af 15. juli 1997, nemlig at Alitalias rekapitalisering udgjorde statsstøtte, der var forenelig med fællesmarkedet ([14]).

— Kommissionens beslutning af 19. juni 2002, C 54/96 og N 318/02 — Tredje rate af omstruktureringsstøtten til selskabet Alitalia, godkendt af Kommissionen den 18. juli 2001, og ny kapitaltilførsel på 1,4 mia. EUR ([15]): med denne beslutning godkendte Kommissionen den ovennævnte tredje rate (129 mio. EUR) og bestemte, at den nye kapitaltilførsel ikke udgjorde statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

— Kommissionens beslutning af 20. juli 2004, N 279/2004 — Hasteforanstaltninger til omstrukturering af Alitalia (redningsstøtte) ([16]): i denne beslutning godkendte Kommissionen redningsstøtte i form af et statsgaranteret relælån på 400 mio. EUR ([17]).

— Kommissionens beslutning af 7. juni 2005, C 2/2005 — vedrørende Alitalias forretningsomstruktureringsplan ([18]): i denne beslutning fandt Kommissionen, at de pågældende foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

7. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN I HENHOLD TIL TRAKTATENS ARTIKEL 87, STK. 1

(48) Efter iværksættelsen af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til traktatens artikel 88, stk. 2, og i lyset af de fremførte argumenter fra de italienske myndigheder og de interesserede parter finder Kommissionen, at den pågældende foranstaltning, lånet til Alitalia, hvor beløbet på 300 mio. EUR kan tilføjes selskabets egenkapital, udgør statsstøtte, der ikke er forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, og ulovlig i henhold til traktatens artikel 88, stk. 3.

7.1. Spørgsmålet om statsstøtte

(49) I traktatens artikel 87, stk. 1, hedder det, at »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, er uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(50) Betegnelsen af en national foranstaltning som statsstøtte forudsætter, at følgende kumulative betingelser er opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning medfører en fordel takket være tildelingen af statsmidler, 2) denne fordel er selektiv, og 3) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ([19]).

(51) I det følgende gennemgås de årsager, der giver Kommissionen grund til på nuværende tidspunkt at mene, at den pågældende foranstaltning opfylder disse kumulative betingelser.

([11]) EFT L 322 af 25.11.1997, s. 44.
([12]) EFT L 271 af 12.10.2001, s. 28.
([13]) Rettens dom af 12.12.2000, Alitalia/Kommissionen, T-296/97, Sml. s. II-3871.
([14]) Alitalias klage mod Kommissionens beslutning af 18.7.2001 blev afvist af Retten i Første Instans i kendelse af 9.7.2008, Alitalia/Kommissionen, T-301/01 (endnu ikke offentliggjort i Samlingen).
([15]) EFT C 239 af 4.10.2002, s. 2.
([16]) EUT C 125 af 24.5.2005, s. 7.
([17]) Air One anlagde sag med henblik på ophævelse af denne beslutning, og denne verserer i øjeblikket ved Retten i Første Instans (sag T-344/02).
([18]) EUT L 69 af 8.3.2006, s. 1.
([19]) Se f.eks. Domstolens dom af 10.1.2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, Sml. s. I-289, præmis 129).

7.1.1. *Hvorvidt der er givet en fordel ved hjælp af statslige midler*

(52) På den ene side kan det konstateres, at den pågældende foranstaltning er et lån, hvor lånebeløbet kan tilføjes Alitalias egenkapital ([20]), som selskabet har modtaget direkte fra den italienske stat, og som derfor udgør overførsel af statsmidler. Foranstaltningen kan i øvrigt tilskrives den italienske stat, idet beslutningen om at yde lånet blev vedtaget af det italienske ministerråd den 22. april 2008 og suppleret ved lovdekret nr. 93 af 27. maj 2008.

(53) Med hensyn til, hvorvidt der er tale om en økonomisk fordel, skal det vurderes, hvorvidt en privat investor under tilsvarende omstændigheder ville have foretaget en kapitaltilførsel som i denne sag. I den forbindelse præciserer Domstolen, at selvom en privat investor, som adfærden hos den offentlige investor, der forfølger mål vedrørende den økonomiske politik, skal sammenlignes med, ikke nødvendigvis skal betragtes som en almindelig investor, der anbringer sin kapital med henblik på forrentning på mere eller mindre kort sigt, skal sammenligningen i det mindste foretages i forhold til et privat holdingselskab eller en gruppe af private virksomheder, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter ([21]).

(54) Domstolen vurderede ligeledes, at en privat selskabsdeltager fornuftigvis kan tilvejebringe den nødvendige kapital for at sikre en virksomheds overlevelse, hvis den er i midlertidige vanskeligheder, men at den i givet fald skal kunne genfinde sin rentabilitet efter en omstrukturering. Men når der ved kapitaltilførsel fra en offentlig investor overhovedet ikke tages hensyn til udsigterne til rentabilitet, end ikke på lang sigt, kan en sådan kapitaltilførsel betragtes som støtte i henhold til traktatens artikel 87 ([22]).

(55) Der erindres ligeledes om, at i henhold til en konstant retspraksis skal der både tages hensyn til støttens eksistens og dens størrelse i lyset af situationen på det tidspunkt, hvor den blev ydet ([23]).

(56) I den foreliggende sag bør man med henblik på anvendelsen af kriteriet om den private investor og ovenstående principper tage højde for Alitalias økonomiske situation og kendetegnene ved den statslige intervention.

7.1.1.1. Alitalias økonomiske situation

(57) Hvad angår Alitalias økonomiske situation, konstaterer Kommissionen, at den var meget alvorlig på det tidspunkt, hvor det pågældende lån blev ydet og lovdekret nr. 93 vedtaget. Alitalia havde haft et samlet tab på 626 mio. EUR i regnskabsåret 2006 og på 495 mio. EUR i regnskabsåret 2007 ([24]).

(58) I henhold til de økonomiske oplysninger, som virksomheden har offentliggjort, havde Alitalia desuden et tab før skat på 214,8 mio. EUR i første kvartal af 2008 svarende til en forværring på 41 % i forhold til samme tidsrum i 2007. Alitalias gældsætning nåede i øvrigt 1,36 mia. EUR pr. 30. april 2008 svarende til en stigning på 13 % i forhold til niveauet i december 2007. Sideløbende var virksomhedens likviditet, inklusive kortfristede finanskreditter, faldet til 174 mio. EUR pr. 30. april 2008, et fald på 53 % i forhold til udgangen af december 2007 ([25]).

(59) Denne omstændighed fremgår ligeledes klart af lovdekret nr. 80, hvori det hedder, at tildelingen af de pågældende lån skal muliggøre en genopretning af selskabet og give det mulighed for at imødekomme sine umiddelbare likviditetsbehov (jf. betragtning 57 og 58 ovenfor).

(60) De italienske myndigheder anførte i øvrigt i deres svar til Kommissionen af 30. maj 2008, at vedtagelsen af lovdekret nr. 93 skyldtes forværringen af selskabets økonomiske situation og var beregnet på at give selskabet mulighed for at sikre sin værdi og dermed sikre de fortsatte aktiviteter. De anfører i denne forbindelse, at foranstaltningerne havde til formål at undgå en reduktion af egenkapitalen og reserverne til under den lovbestemte grænse og derved undgå iværksættelsen af en insolvensprocedure (»procedura concorsuale«) og en likvidation af selskabet.

(61) Den 3. juni 2008 vedtog de italienske myndigheder lovdekret nr. 97 ([26]), hvori man ligeledes henviser til Alitalias økonomiske situation som beskrevet ovenfor, og som underbygger denne analyse.

([20]) Foranstaltningen i denne beslutning er baseret på ovennævnte lovdekreter nr. 80 og nr. 93.

([21]) Se navnlig Domstolens dom af 14.9.1994, Spanien/Kommission, C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Sml. s. I-4103, præmis 20 til 22.

([22]) Se for eksempel Domstolens dom af 21.3.1991, Italien/Kommissionen, C-303/88, Sml. s. I-1433, præmis 21 og 22.

([23]) Se for eksempel Rettens dom af 19.10.2005, Freistaat Thüringen/Kommissionen, T-318/00, Sml. s. II-4179, præmis 125.

([24]) Oplysninger fra de italienske myndigheder i deres brev til Kommissionen dateret den 30.5.2008.

([25]) Se de økonomiske resultater på Alitalias websted (http://corporate.alitalia.com/en/investors/financial/index.aspx).

([26]) Decreto-legge nº 97, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonche' in materia fiscale e di proroga di termini (GU Nº 128 del 3/06/2008).

(62) Alle disse elementer leder frem til den vurdering, at Alitalias økonomiske situation var særdeles alvorlig, både på datoen for ydelsen af lånet på 300 mio. EUR og på datoen for vedtagelsen af lovdekret nr. 93, hvilket de italienske myndigheder i øvrigt også indrømmer i deres brev til Kommissionen den 30. maj 2008. Kommissionen finder det formålstjenligt at erindre om, at denne vurdering på ingen måde blev anfægtet af de italienske myndigheder i deres bemærkninger til iværksættelsen af den formelle undersøgelsesprocedure ([27]).

(63) I denne forbindelse finder Kommissionen det ligeledes formålstjenligt at erindre om, at Alitalias økonomiske situation er blevet forværret siden 1997 og kraftigt forværret siden 2001, således som det fremgår af beskrivelsen af selskabets økonomiske situation i Kommissionens beslutninger af 18. juli 2001, af 20. juli 2004 og af 7. juni 2005 (nævnt ovenfor, jf. ovenstående betragtning 47). De statslige støtteforanstaltninger, som selskabet har været omfattet af siden 1997, er tilstrækkeligt bevis for, at de vanskeligheder, som selskabet har befundet sig i gennem næsten 10 år, er blevet imødegået gentagne gange gennem indgriben fra den offentlige aktionær.

7.1.1.2. Kendetegn ved den statslige indgriben

(64) Med hensyn til betingelserne for indførelsen af den pågældende foranstaltning konstaterer Kommissionen først og fremmest, at i henhold til lovdekret nr. 80 er den gældende rentesats den sats, der angives i Kommissionens meddelelse om gældende rentesatser for tilbagebetaling af statsstøtte samt referencesatsen og kalkulationsrenten for de 25 medlemsstater gældende fra den 1. januar 2008, og fra den 1. juli 2008 den anførte sats i henhold til Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten ([28]). Denne sats blev forhøjet med 1 % ved lovdekret nr. 93 ([29]).

(65) Men det skal påpeges, at de satser, der fremgår af Kommissionens meddelelse om gældende rentesatser for tilbagebetaling af statsstøtte samt referencesatsen og kalkulationsrenten for de 25 medlemsstater gældende fra den 1. juli 2008 ([30]), formodes at afspejle det gennemsnitlige renteniveau i de forskellige medlemsstater for mellemlangfristede og langfristede lån (fem til 10 år) med den sædvanlige sikkerhed. Men Kommissionen finder, at disse satser, selv med en forhøjelse på 1 %, ikke kan betragtes som hensigtsmæssige, når der er tale om en virksomhed, der befinder sig i en meget alvorlig økonomisk situation. Denne meddelelse er i øvrigt baseret på Kommissionens meddelelse om metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten fra 1997 ([31]), hvoraf det fremgår, at »den således fastsatte referencesats er en minimumssats, der kan forhøjes i tilfælde af særlige risici (f.eks.: en virksomhed i vanskeligheder, tilfælde, hvor den sikkerhed, bankerne normalt kræver, ikke er stillet osv.). I sådanne tilfælde kan præmien sættes op til 400 basispoint og endda mere, hvis ingen privat bank ville have accepteret at yde det omhandlede lån«. Men Kommissionen skønner, at selv forhøjelsen af referencesatsen med 100 basispoint i henhold til lovdekret nr. 93, ikke er tilstrækkelig til at tage hensyn til den særligt vanskelige situation, som Alitalia befandt sig i på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev indført.

(66) Hvad angår Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten ([32]), kan man blot konstatere, at de italienske myndigheder, for så vidt som meddelelsen finder anvendelse, idet lånet blev ydet forud for dens ikrafttrædelse, og for så vidt som det vurderes, hvorvidt en foranstaltning skal betegnes som statsstøtte, på tidspunktet, hvor foranstaltningen gennemførtes, ikke reagerede på den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i sin beslutning af 11. juni 2008. Det følger heraf, at den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i denne forbindelse, fortsat består.

(67) Kommissionen mener derfor på grundlag af ovenstående, at en privat investor, der befandt sig i en situation svarende til den italienske regerings i denne sag, idet man går ud fra, at den har godkendt indførelsen af den pågældende foranstaltning over for Alitalia, ikke ville have accepteret, at den anvendte rentesats, selv med forhøjelsen på 100 basispoint, ville gælde for en virksomhed i en normal økonomisk situation.

(68) Denne vurdering af de gældende rentesatser i den pågældende foranstaltning blev ikke anfægtet af de italienske myndigheder i deres brev af 12. juli 2008. I deres bemærkninger begrænser de italienske myndigheder sig til at bekræfte uden at underbygge deres udtalelser, at rentesatsen var fastsat på et niveau, der gjorde det muligt at sikre en direkte og tilstrækkelig forrentning af kapitalen.

(69) Kommissionen anfører endvidere, at den italienske regerings beslutning om at yde lånet blev truffet den 22. april 2008, efter at Air France-KLM-koncernen samme dag havde afvist at købe Alitalia ([33]), og at vedtagelsen af lovdekret nr. 93 var begrundet i en forværring af virksomhedens økonomiske situation. Uanset grundene til, at Air France-KLM-koncernen trak sit tilbud tilbage, som især hang sammen med Alitalias økonomiske situation ([34]), ligger det fast, at lånet blev ydet umiddelbart efter beslutningen om at trække tilbuddet tilbage.

([27]) Se punkt 9 i brevet fra de italienske myndigheder til Kommissionen af 12.7.2008.
([28]) Se ovenstående betragtning 12.
([29]) Se ovenstående betragtning 5.
([30]) Jf. fodnote 6 ovenfor.
([31]) EFT C 273 af 9.9.1997, s. 3.
([32]) Jf. fodnote 6 ovenfor.
([33]) Alitalia fik forelagt et offentlig tilbud om ombytning af aktier den 14.3.2008, og den 16.3. godkendte bestyrelsen tilbuddet.
([34]) Se ovennævnte brev fra de italienske myndigheder til Kommissionen af 30.5.2008.

(70) I denne forbindelse kan de italienske myndigheders uunderbyggede påstand om, at den manglende gennemførelse af denne transaktion ikke ville stride mod moderniseringsprojektet, ikke kunne dokumenteres uden faktorer, der kan påvise, at et sådan projekt fandtes på tidspunktet for gennemførelsen af den pågældende foranstaltning. Forsøgene på at privatisere selskabet, som de italienske myndigheder henviser til i deres brev af 30. maj 2008, og som vedrører perioden fra slutningen af 2006 til slutningen af 2007, kan ikke bruges som bevis for, at der fandtes reelle udsigter til et salg på tidspunktet, hvor den pågældende foranstaltning blev indført.

(71) Brevet fra B. Ermolli til Alitalia, som de italienske myndigheder henviser til i deres brev af 30. maj 2008, og som ifølge disse viser, at der blandt italienske iværksættere og investorer var interesse for at udarbejde en genopretningsplan for virksomheden, kan heller ikke betragtes som udsigter af denne art ([35]).

(72) Hvad angår den senere udvikling den 30. maj 2008, som de italienske myndigheder henviser til i deres breve, og navnlig aftalen mellem Alitalia og Intesa Sanpaolo den 9. og 10. juni 2008, erindres der blot om, at der ved vurderingen af den pågældende foranstaltning skal tages hensyn til de gældende omstændigheder, da foranstaltningen blev gennemført. Under alle omstændigheder erklærer Kommissionen, at det forhold, at Alitalia i juni 2008 gav Intesa Sanpaolo til opgave at fremme og søge en privatiseringsløsning for selskabet, ikke kan betragtes som sikre og umiddelbare udsigter til et salg af selskabet, og at der i øvrigt på denne dato ikke herskede sikkerhed om muligheden af, at den opgave, der var givet til Intesa Sanpaolo, ville blive løst med succes.

(73) I den forbindelse skal det i øvrigt nævnes, at på det tidspunkt, hvor den italienske stat gennemførte den pågældende foranstaltning over for Alitalia, kom ingen af Alitalias private aktionærer til undsætning sammen med staten for at give selskabet mulighed for at dække sit umiddelbare likviditetsbehov.

(74) Sammenfaldet mellem tilbagetrækningen af ovennævnte købstilbud og ydelsen af det pågældende lån fra den italienske regerings side, manglen på enhver udsigt til opkøb på det tidspunkt, hvor lånet blev ydet, og de private Alitalia-aktionærers manglende økonomiske indgriben samtidig med den italienske stat underbygger konklusionen om, at en aktionær af tilsvarende størrelse ikke ville have ydet dette lån i lyset af selskabets alvorlige situation.

([35]) I pressemeddelelsen fra Alitalia af 13.5.2008 hedder det som følger: »Bestyrelsen udtrykte sin værdsættelse af meddelelsen fra Bruno Ermolli og afventer en klar hensigtserklæring, der er i overensstemmelse med ovenstående angivelser, før den kan give sin godkendelse med den ønskede rettidige omhu« (http://corporate.alitalia.com/en/-press/press/index.aspx).

(75) Kommissionen mener i øvrigt, at i lyset af Alitalias alvorlige økonomiske situation ville en sådan privat investor ikke have ydet et lån overhovedet og navnlig ikke et lån, hvor lånebeløbet kan tilføjes egenkapitalen, idet lånet, hvis selskabet træder i likvidation, først vil blive tilbagebetalt, når alle de øvrige kreditorer er blevet tilgodeset solidarisk og forholdsmæssigt i henhold til aktiekapitalen (se artikel 4, stk. 4, i lovdekret nr. 93). Det understøtter desuden Kommissionens analyse af, at den pågældende foranstaltning har karakter af statsstøtte, at det oprindeligt aftalte lån supplerer Alitalias kapital.

(76) I lyset af alle de ovenstående oplysninger skønner Kommissionen, at den italienske stat ved at gennemføre den pågældende foranstaltning over for Alitalia til et beløb på 300 mio. EUR ikke har handlet som en klog investor, der følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter for den investerede kapital end en almindelig investor ([36]).

(77) Kommissionen udleder heraf, at den pågældende foranstaltning, uanset hvad de pågældende midler anvendes til, giver Alitalia en økonomisk fordel i kraft af statslige midler, som selskabet ikke ville have fået under normale markedsbetingelser ([37]).

7.1.2. *Vedrørende foranstaltningens selektive karakter*

(78) Tildelingen af dette lån giver Alitalia en økonomisk fordel, som kun gælder for dette selskab. Den pågældende foranstaltning er således selektiv.

7.1.3. *Vedrørende betingelserne for påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencen*

(79) Kommissionen finder, at den pågældende foranstaltning påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, idet den vedrører en virksomhed, hvis transportaktiviteter i sagens natur har en direkte indvirkning på samhandelen og vedrører flere medlemsstater. Den fordrejer eller truer endvidere med at fordreje konkurrencen på fællesmarkedet, da den kun er rettet mod en enkelt virksomhed, der befinder sig i en konkurrencesituation med de øvrige luftfartsselskaber i Fællesskabet på sit europæiske rutenet, navnlig siden tredje fase af liberaliseringen af lufttransporten blev iværksat den 1. januar 1993 ([38]).

([36]) Se for eksempel Rettens dom af 15.9.1998, Breda Fucine Meridionali/Kommissionen, T-126/96 og T-127/96, Sml., s. II-3437, præmis 79.

([37]) Se for eksempel Domstolens dom af 11.7.1996, SFEI, C-39/94, Sml. s. 3547, præmis 60.

([38]) Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23.7.1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23.7.1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet og Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23.7.1992 om billetpriser og rater inden for luftfart — EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1.

(80) I lyset af ovenstående finder Kommissionen på grundlag af de oplysninger, den har adgang til på dette tidspunkt, at foranstaltningen i form af et beløb på 300 mio. EUR fra den italienske stat til Alitalia udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

7.2. **Betegnelse af støtteforanstaltningen som ulovlig støtte**

(81) I henhold til traktatens artikel 88, stk. 3, er medlemsstaten forpligtet til at anmelde alle projekter, der betyder indførelse eller ændring af statsstøtte. Den pågældende medlemsstat kan først gennemføre de planlagte foranstaltninger, når denne procedure har ført til en endelig beslutning.

(82) Den italienske regerings beslutning om at yde lånet på 300 mio. EUR blev truffet den 22. april 2008 ved lovdekret nr. 80. Midlerne blev således stillet til rådighed for Alitalia på denne dato, hvilket de italienske myndigheder i øvrigt bekræftede på deres møde med Kommissionen den 23. april 2008. Lovdekret nr. 93, der gav mulighed for at tilføje lånebeløbet til selskabets egenkapital, blev vedtaget den 27. maj 2008.

(83) Men Kommissionen konstaterer, at Italien hverken anmeldte den pågældende foranstaltning på datoen for vedtagelse af lovdekret nr. 80 eller på datoen for vedtagelse af lovdekret nr. 93. Kommissionen vurderer derfor, at Italien har handlet ulovligt ved at yde den pågældende støtte i strid med traktatens artikel 88, stk. 3.

7.3. **Støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet**

(84) Eftersom Kommissionen mener, at den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, bør det undersøges, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet i lyset af undtagelserne i stk. 2 og 3 i denne artikel. Der erindres i den forbindelse om, at modtageren af den pågældende støtte tilhører lufttransportsektoren.

(85) Kommissionen konstaterer, at undtagelserne i traktatens artikel 87, stk. 2, vedrørende støtte af social karakter til enkelte forbrugere, støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, samt støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder er fuldkommen irrelevante i denne sammenhæng.

(86) Med hensyn til undtagelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra b), kan man konstatere, at den pågældende støtteforanstaltning ikke udgør et projekt af fælleseuropæisk interesse, eller som afhjælper en alvorlig forstyrrelse i den italienske økonomi. Det har ikke til formål at fremme kulturen og bevare kulturarven i henhold til undtagelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra d).

(87) Kommissionen finder i forbindelse med undtagelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), hvori man tillader støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, at der ikke er anledning til at betragte den pågældende støtte som forenelig med fællesmarkedet. Ingen af de undtagelser, der findes i denne henseende i Kommissionens retningslinjer vedrørende anvendelsen af EF-traktatens artikel 92 og 93 og artikel 61 i EØS-aftalen inden for luftfartssektoren ([39]), som suppleres gennem Kommissionens meddelelse [om] EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne ([40]), finder anvendelse i den foreliggende sag.

(88) Selvom Kommissionen undtagelsesvis har tilladt visse tilfælde af statsstøtte til drift af luftfartsselskaber på grundlag af retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte fra 1998, ændret i 2000 ([41]), for flyruter, der drives fra ultraperifere regioner, og med henblik på at kompensere for ekstraudgifterne ved disse regioners permanente handicap, der identificeres i traktatens artikel 299, stk. 2, er denne undtagelse uden relevans i den foreliggende sag.

(89) Med hensyn til ovenstående undtagelser konstaterer Kommissionen, at de italienske myndigheder ikke i deres breve har givet udtryk for, at de fandt anvendelse i den foreliggende sag.

(90) Med hensyn til de italienske myndigheders argument om, at det er nødvendigt at sikre den offentlige tjeneste, som Alitalia leverer, af samfundsmæssige hensyn og af hensyn til den geografiske samhørighed konstaterer Kommissionen, at denne, uunderbyggede, påstand alene ikke er tilstrækkelig til, at den kan betragte denne støtteforanstaltning som forenelig med fællesmarkedet.

(91) Endelig mener Kommissionen, at den pågældende støtteforanstaltning ikke kan erklæres for forenelig med fællesmarkedet i henhold til retningslinjerne fra 2004. Selvom Alitalia kan betegnes som en kriseramt virksomhed i henhold til disse retningslinjer, er de øvrige kumulative betingelser for, at det pågældende lån udgør redningsstøtte, ikke opfyldt i den foreliggende sag.

([39]) EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5.
([40]) EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.
([41]) EFT C 258 af 9.9.2000, s. 5.

(92) Kommissionen konstaterer først og fremmest, at de italienske myndigheder ikke har påvist, at den pågældende foranstaltning ikke vil få uacceptable følger i andre medlemsstater ([42]). De italienske myndigheder begrænser sig i denne forbindelse til at anføre, at privatiseringsprocessen og indførelsen af den pågældende foranstaltning i denne forbindelse er en generel proces, idet indførelsen af den pågældende foranstaltning ikke giver Alitalia mulighed for at iværksætte konkurrencestrategier. De italienske myndigheder har ikke givet nogen detaljeret beskrivelse af de alvorlige sociale vanskeligheder, der kan begrunde indførelsen af den pågældende foranstaltning.

(93) For det andet har de italienske myndigheder ikke forpligtet sig til inden for en frist på højst seks måneder regnet fra iværksættelsen af foranstaltningen at fremlægge enten en omstruktureringsplan, en likvidationsplan eller dokumentation for den fuldstændige tilbagebetaling af det pågældende lån ([43]). De italienske myndigheder henviser i deres brev både til, at der foreligger en omstruktureringsplan og en tidsplan for tilbagebetaling af det pågældende lån. Men de italienske myndigheders påstand om, at udarbejdelsen af omstruktureringsplanen falder ind under privatiseringsprocessen for Alitalia, der blev indledt i 2006, betyder for det første ikke, at Kommissionen har fået et formelt tilsagn om indsendelse af en konkret omstruktureringsplan for selskabet inden for seks måneder efter indførelsen af foranstaltningen.

(94) For det andet giver den påståede tilbagebetalingsplan for lånet, der omtales i ovennævnte lovdekret nr. 93, heller ikke Kommissionen mulighed for at konkludere, at betingelsen i punkt 25, litra c), i retningslinjerne fra 2004 er opfyldt. Det forhold, at det pågældende lån skal tilbagebetales hurtigst mulig mellem 30.-dagen efter overdragelsen af Alitalias egenkapital og den 31. december 2008, gør det ikke muligt at konkludere, at de italienske myndigheder har forpligtet sig til senest seks måneder efter indførelsen af foranstaltningen ved lovdekret nr. 80 at fremlægge bevis for den fuldstændige tilbagebetaling af lånet, senest den 23. oktober 2008.

(95) Under alle omstændigheder undlader de italienske myndigheder at tage hensyn til, at det fremgår af artikel 4, stk. 4, i lovdekret nr. 93, at hvis virksomheden træder i likvidation, tilbagebetales det pågældende beløb først efter godtgørelse af alle de øvrige kreditorer, solidarisk og i forhold til egenkapitalen, hvilket i denne hypotese rejser tvivl om selve tilbagebetalingen. Det forhold, at man i dette lovdekret nævner muligheden for en likvidering af selskabet, kan i øvrigt heller ikke betragtes som en forpligtelse fra italiensk side til at fremsende en likvidationsplan senest seks måneder efter indførelsen af foranstaltningen.

(96) For det tredje har de italienske myndigheder ikke fremlagt yderligere bevis for, at den pågældende støtte var kvantitativt begrundet med henblik på at holde virksomheden kørende [punkt 25, litra d), i retningslinjerne fra 2004]. I deres breve begrænsede de italienske myndigheder sig rent faktisk til at bekræfte, at det samlede interventionsbeløb til fordel for Alitalia var det strengt nødvendige og var forholdsmæssigt med henblik på at sikre virksomhedens overlevelse og aktiver. I den forbindelse giver beskrivelsen af selskabets økonomiske situation i de italienske myndigheders brev til Kommissionen af 30. maj 2008 ikke anledning til at nå frem til en sådan konklusion i modsætning til, hvad de italienske myndigheder påstår.

(97) For det fjerde vil man under alle omstændigheder ikke kunne konkludere, at betingelsen vedrørende reglen om engangsstøtte ([44]), hvad enten det drejede sig om redningsstøtte eller omstruktureringsstøtte, overholdes af Alitalia. Der er grund til at erindre om, at ifølge retningslinjerne fra 2004 gælder det, at hvis en virksomhed tidligere har modtaget redningsstøtte eller omstruktureringsstøtte, og hvis der er gået mindre end 10 år siden tildelingen af redningsstøtten, siden afslutningen på omstruktureringsperioden eller siden gennemførelsen af planen blev tilendebragt, tillader Kommissionen ikke ny redningsstøtte eller omstruktureringsstøtte.

(98) Men Alitalia har allerede modtaget omstruktureringsstøtte, der blev godkendt af Kommissionen ved beslutningen af 18. juli 2001 ([45]), samt redningsstøtte i form af en statsgaranti for et overgangslån på 400 mio. EUR, som Kommissionen godkendte ved sin beslutning af 20. juli 2004 ([46]). Eftersom der ikke var gået en periode på 10 år siden tildelingen af denne seneste støtte, må Alitalia ikke modtage den pågældende støtte i den foreliggende sag.

(99) Det er imidlertid korrekt, at retningslinjerne fra 2004 indeholder undtagelser fra reglen om engangsstøtte. Kommissionen konstaterer imidlertid på den ene side, at betingelserne i stk. 73, litra a) eller litra b), ikke er opfyldt i den foreliggende sag. De italienske myndigheder har i øvrigt ikke gjort gældende, at disse undtagelser fandt anvendelse i den foreliggende sag.

(100) På den anden side skønner Kommissionen med hensyn til undtagelsen i punkt 73, litra c), i retningslinjerne fra 2004 vedrørende ekstraordinære og uforudseelige omstændigheder, der ikke kan tilskrives virksomheden, at den heller ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

(101) Der er grund til at erindre om, at Alitalias økonomiske problemer har været tilbagevendende gennem flere år, hvilket taler imod, at de problemer, som selskabet er ude for, og som anvendes som begrundelse for indførelsen af den pågældende foranstaltning, kan betegnes som ekstraordinære og uforudseelige omstændigheder, der ikke kan tilskrives virksomheden.

([42]) Se punkt 25, litra b), i retningslinjerne fra 2004.
([43]) Se punkt 25, litra c), i retningslinjerne fra 2004.
([44]) Se afsnit 3.1.1, punkt 25, litra e), og afsnit 3.3 i retningslinjerne fra 2004.
([45]) Kommissionens beslutning af 18. 7.2001 (nævnt i betragtning 47 ovenfor).
([46]) Kommissionens beslutning af 20.7.2004 (nævnt i betragtning 47 ovenfor).

(102) I den forbindelse kan man henholde sig til beskrivelsen af Alitalias økonomiske situation som beskrevet i Kommissionens beslutninger af 18. juli 2001, af 20. juli 2004 og af 7. juni 2005 (nævnt ovenfor), hvori man gør status over selskabets siden 1997 vanskelige og derefter siden 2001 bekymrende situation ([47]). Alitalias meget problematiske økonomiske situation på datoen for indførelsen af den pågældende foranstaltning viser i øvrigt, at den omstruktureringsplan, der blev anmeldt til Kommissionen i 2004, og som var genstand for dennes beslutning af 7. juni 2005, var slået fejl ([48]).

(103) Støtteforanstaltningerne fra de italienske myndigheder til Alitalia i de senere år vidner desuden om, at denne problematiske økonomiske situation har været tilbagevendende) ([49]).

(104) I denne forbindelse kan de nuværende særdeles vanskelige konjunkturer inden for lufttransportsektoren, der navnlig hænger sammen med de stigende oliepriser i sidste halvdel af 2008, ikke forklare den særligt vanskelige økonomiske situation, som Alitalia har befundet sig i gennem flere år. I den forbindelse erindres der om, at ifølge ovennævnte lovdekret nr. 80 af 23. april 2008 begrundes tildelingen af lånet med virksomhedens økonomiske situation og dens umiddelbare behov for likviditet, og at grunden til vedtagelsen af lovdekret nr. 93 var en forværring af virksomhedens økonomiske situation og havde til formål at sikre dens værdi og dermed sikre videreførelsen af dens aktiviteter ([50]).

(105) Selvom der ikke kan herske tvivl om, at de nuværende økonomiske konjunkturer bidrager til at forværre Alitalias problemer, er det ikke desto mindre et faktum, at virksomheden havde økonomiske problemer på forhånd, og at disse konjunkturer påvirker alle luftfartsselskaber.

(106) Det følger heraf, at der under de omstændigheder, der gør sig gældende i den foreliggende sag, ikke kan indrømmes undtagelser fra princippet om engangsstøtte i retningslinjerne fra 2004.

(107) Italiens henvisning til Bull-beslutningen anfægter ikke denne analyse.

(108) Det hedder i denne beslutning, at Kommissionen ved de særlige omstændigheder ved denne sag fandt, at kriteriet om engangsstøtte (»one time, last time«) ikke hindrede godkendelse af den støtte, som Frankrig havde anmeldt, selvom fristen på 10 år inden tildeling af ny omstruktureringsstøtte ikke var nået. I denne beslutning gav Kommissionen udtryk for, at filosofien bag dette princip, nemlig at undgå ethvert misbrug af støtte, var overholdt, idet Frankrig ikke havde holdt Bull kunstigt i live, selvom virksomhedens problemer havde været tilbagevendende.

(109) Der gøres imidlertid opmærksom på, at de gældende retningslinjer for Bull var fra 1999 og ikke som i den foreliggende sag fra 2004 ([51]). Men i modsætning til retningslinjerne fra 1999 hedder det i retningslinjerne fra 2004, at der ved anvendelsen af princippet om engangsstøtte på redningsstøtte og omstruktureringsstøtte ikke kun skal tages hensyn til omstruktureringsstøtte, men ligeledes til redningsstøtte, der tidligere er ydet til den pågældende virksomhed. Kommissionen anfører ligeledes, at redningsstøtte eller omstruktureringsstøtte i henhold til retningslinjerne fra 2004 kun kan ydes en enkelt gang for at undgå, at virksomhederne modtager uberettiget støtte, når de kun kan overleve takket være gentagen indgriben fra de offentlige myndigheder (se punkt 72).

([47]) Det hedder således i beslutningen af 18.7.2001: »På trods af de på hinanden følgende forbedringer i omstruktureringsplanen i henholdsvis februar og juni 1997, som meddelt Kommissionen den 26.6.1997, forbliver Alitalia et selskab med høj risikofaktor. Der bør i denne forbindelse mindes om, at: […] selskabet befinder sig i en finansielt set ekstrem vanskelig og skrøbelig situation. Kun kapitaltilførslen på 1 000 mia. ITL i juni 1996 gjorde det muligt at undgå konkurs i betragtning af, at egenkapitalen i begyndelsen af 1996 praktisk talt var reduceret til nul og forgældningsniveauet højt. I betragtning af selskabets størrelse og hele den planlagte investering er en så uligevægtig finansiel situation en faktor, der alene kan tage modet fra en markedsøkonomisk investor.« Beslutningen af 20.7.2004 viser desuden, at Alitalias situation siden 2001 har været bekymrende, at handelen med selskabets aktier som tegn på situationens alvor blev suspenderet tirsdag den 4.5.2004, efter at aktien var faldet med 15 % til 0,1995 EUR, og at Alitalias revisor havde konstateret en forværring af selskabets økonomiske situation og havde udtalt, at medmindre der blev gennemført drastiske og hensigtsmæssige foranstaltninger, ville denne økonomiske situation nødvendiggøre andre løsninger, herunder likvidation. Se endelig beslutning af 7.6.2005, hvori der henvises til selskabets situation i juli 2004.

([48]) Der erindres om, at man i omstruktureringsplanen, der blev forelagt Kommissionen i 2004, regnede med »mere generelt […] hen imod 2008, en årlig forbedring på cirka en milliard EUR, hvoraf 200 millioner EUR stammende fra stigningen i load factor og cirka 770 millioner EUR som resultat af de af planen forudsete indgreb. Blandt disse forbedringer skulle de betydeligste komme fra besparelser på områderne køb, handels- og personaleudgifter« (se betragtning 203 i beslutningen af 7.6.2005).

([49]) Det hedder i retningslinjerne fra 2004, »hvis der ydes redningsstøtte til en virksomhed, der allerede har modtaget omstruktureringsstøtte, kan det antages, at den støttemodtagende virksomheds vanskeligheder er af tilbagevendende karakter, og at gentagne statslige interventioner medfører konkurrencefordrejninger, der strider mod den fælles interesse. Sådanne gentagne statslige interventioner bør ikke tillades« (punkt 72, slutningen).

([50]) Se ovenstående betragtning 57.

([51]) Se fodnote 9 i Bull-beslutningen (nævnt ovenfor).

(110) I modsætning til de særlige omstændigheder i forbindelse med Bull-sagen ([52]) hænger Alitalias problemer, der begrundede indførelsen af den pågældende foranstaltning, som konstateret ovenfor ikke sammen med de nuværende ugunstige konjunkturer for lufttransportsektoren. Disse problemer er desuden af samme art som dem, virksomheden tidligere har haft, hvilket fremgår af beskrivelsen af dens økonomiske situation siden 1997 (se betragtning 57 og 58 ovenfor), og er i modsætning til i Bull-sagen ([53]) tilbagevendende.

(111) Endelig gælder det, at i modsætning til det, Kommissionen konstaterede i Bull-beslutningen ([54]), har Alitalia både modtaget omstruktureringsstøtte og redningsstøtte i form af en statsgaranti, og at fristen siden tildelingen af disse støtteformer ikke var overholdt.

(112) Det følger heraf, at under forudsætning af, at de øvrige kumulative betingelser i retningslinjerne fra 2004 giver mulighed for at betragte det pågældende lån som redningsstøtte, var opfyldt, hvad de ikke var, er princippet om engangsstøtte ikke opfyldt i den foreliggende sag, og der kan ikke indrømmes en undtagelse gennem anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i punkt 73 i denne vejledning.

(113) Det følger af ovenstående, at den pågældende støtteforanstaltning ikke er forenelig med fællesmarkedet.

7.4. **Tilbagebetaling**

(114) Kommissionen erindrer om, at i henhold til artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EU-traktatens artikel 93 [senere traktatens artikel 88] ([55]) kræves enhver ulovlig støtte, der ikke er forenelig med fællesmarkedet, tilbagebetalt fra støttemodtageren.

(115) Eftersom den pågældende foranstaltning blev iværksat ulovligt over for Alitalia og var uforenelig med fællesmarkedet, skal den tilbagebetales af virksomheden ([56]).

([52]) Se betragtning 71 i Bull-beslutningen (nævnt ovenfor).
([53]) Se betragtning 73 i Bull-beslutningen (nævnt ovenfor).
([54]) Se betragtning 74 i Bull-beslutningen (nævnt ovenfor).
([55]) EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.
([56]) Kommissionen gør opmærksom på, at betingelserne for, at den kan vedtage en beslutning, der påbyder Italien foreløbigt at kræve den udbetalte støtte tilbagebetalt inden vedtagelsen af nærværende beslutning, ikke var opfyldt i den foreliggende sag, idet man ikke havde påvist, at der var alvorlig risiko for omfattende og uoprettelig skade for en konkurrent til Alitalia (se artikel 11, stk. 2, i førnævnte forordning (EF) nr. 659/99).

(116) Kommissionen erindrer om, at i lyset af Alitalias alvorlige økonomiske problemer og situationen ved indførelsen af den pågældende foranstaltning ville en privat investor ikke have indvilget i at yde noget lån, endsige et lån, hvor lånebeløbet kunne tilføjes egenkapitalen. Dermed mener Kommissionen i lyset af arten af den pågældende foranstaltning og omstændighederne ved tildelingen, at den støtte, der skal tilbagebetales, er hele lånet.

(117) I forbindelse med denne tilbagebetaling skal der tillægges renter regnet fra den dato, hvor den pågældende støtte blev stillet til rådighed for virksomheden, altså fra den 22. april 2008 og frem til den faktiske tilbagebetaling ([57]).

7.5. **Konklusion**

(118) Kommissionen konstaterer, at Italien ulovligt har iværksat en støtteforanstaltning i form af et lån på 300 mio. EUR til Alitalia, som kan tilføjes virksomhedens egenkapital, i strid med traktatens artikel 88, stk. 3.

(119) Italien skal derfor træffe alle nødvendige foranstaltninger for at kræve denne statsstøtte, der ikke er forenelig med fællesmarkedet, tilbagebetalt. Italien skal kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren, dvs. Alitalia —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Lånet på 300 mio. EUR til Alitalia, som kan tilføjes virksomhedens egenkapital, og som Italien ydede i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, er ikke foreneligt med fællesmarkedet.

Artikel 2

1. Italien skal kræve den i artikel 1 omtalte støtte tilbagebetalt hos støttemodtageren.

2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev stillet til støttemodtagerens rådighed, og indtil den er blevet tilbagebetalt.

([57]) Se artikel 14, stk. 2, i forordning (EF) nr. 659/99 (nævnt ovenfor) samt betragtning 80, 83 og 113 ovenfor.

3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 ([58]) og forordning (EF) nr. 271/2008, som ændrer forordning (EF) nr. 794/2004 ([59])

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Italien sikrer, at denne beslutning efterkommes senest fire måneder efter meddelelsestidspunktet.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning sender Italien Kommissionen følgende oplysninger:

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

b) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme beslutningen

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

2. Italien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne beslutning, indtil den støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede støtteordning, er fuldt tilbagebetalt. Italien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme beslutningen. Italien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtageren allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. november 2008.

På Kommissionens vegne

Antonio TAJANI

Næstformand

([58]) EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.
([59]) EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1.

BILAG

Liste over interesserede parter, der har indsendt kommentarer til Kommissionen i henhold til traktatens artikel 88, stk. 2

(1) Sterling Airlines A/S

(2) British Airways Plc

(3) Ryanair

(4) Neos SpA

(5) The European Travel Agents' and Tour Operators' Associations og the Guild of European Business Travel Agents