



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

28 päivänä maaliskuuta 2012*

Valtiontuki — Lentoyhtiölle myönnetty laina, joka voidaan lukea yhtiön omaan pääomaan — Päätös, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi — Lentoyhtiön omaisuuserien myynti — Alustavan tutkintavaiheen päättyessä tehty päätös tuen puuttumisesta — Kumoamiskanne — Asiavaltuus — Se, jota asia koskee — Tutkittavaksi ottaminen — Vakavat vaikeudet — Toimivalta — Perusteluvollisuus

Asiassa T-123/09,

Ryanair Ltd, kotipaikka Dublin (Irlanti), edustajinaan asianajajat E. Vahida ja I.-G. Metaxas-Maragkidis,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn, D. Grespan ja E. Righini,

vastaajana,

jota tukevat

Italian tasavalta, asiamiehinään avvocato dello Stato G. Palmieri ja avvocato dello Stato P. Gentili,

ja

Alitalia – Compagnia Aerea Italiana SpA, kotipaikka Fiumicino (Italia), edustajinaan asianajajat G. M. Roberti, G. Bellitti ja I. Perego, asianajajat,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumoamaan osittain 12.11.2008 tehty komission päätös 2009/155/EY (EUVL 2009 L 52, s. 3) Italian Alitalia-yhtiölle myöntämästä 300 miljoonan euron lainasta N:o C 26/08 (ex NN 31/08) ja kumoamaan 12.11.2008 tehty komission päätös K(2008) 6745 lopullinen, joka koskee valtiontukea N:o 510/2008 – Italia – Alitalia-lentoyhtiön omaisuuserien myynti,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit V. Vadalas ja K. O'Higgins,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.6.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,
on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

- 1 Alitalia SpA on lentoyhtiö, josta Italian valtio omistaa 49,9 prosenttia.
- 2 Sen jälkeen, kun oli yritetty useaan otteeseen mutta tuloksettomasti parantaa Alitalian taloudellista tilannetta ja etsiä kansainvälisiä yhteistyökumppaneita, Italian viranomaiset päättivät joulukuussa 2006 myydä osuutensa Alitaliasta. Italian talous- ja valtiovarainministeriö julkaisi 29.12.2006 kiinnostuksenilmaisupyynnön. Tämä menettely kuitenkin päätettiin 18.7.2007 tuloksettomana, koska esitetyt tarjoukset oli vedetty pois.
- 3 Alitalia nimitti syyskuussa 2007 taloudelliseksi neuvonantajakseen erään pankin Alitalian mahdollisten yhteistyökumppaneiden määrittämiseksi. Alitalian hallitus piti Air France-KLM:n esittämää tarjousta vastaanotetuista tarjouksista sopivimpana. Koska ammattijärjestöjen kanssa ei kuitenkaan päästy sopuun, Air France-KLM veti tarjouksensa pois 21.4.2008.
- 4 Italian viranomaiset ilmoittivat 23.4.2008 pidetyssä kokouksessa Euroopan yhteisöjen komissiolle, että Italian ministerineuvosto oli antanut asetuksen nro 80 julkisen lentoliikenteen varmistamista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä (Decreto-legge nro 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo, GURI nro 97, 24.4.2008, s. 5; jäljempänä asetus nro 80) ja hyväksynyt samana päivänä Italian tasavallan Alitalialle myöntämän 300 miljoonan euron suuruisen lainan.

A Hallinnollinen menettely

- 5 Koska komissio ei saanut Italian viranomaisten ilmoitusta ennen 300 miljoonan euron lainan myöntämistä Alitalialle, se pyysi EY [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 11 artiklan 1 kohdan nojalla 24.4.2008 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisia vahvistamaan kyseisen lainan olemassaolon, toimittamaan kaikki hyödylliset tiedot, jotka voivat auttaa toimenpiteen arvioimisessa EY 87 ja EY 88 artiklan mukaisesti, sekä keskeyttämään kyseisen lainan myöntämisen ja ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut täyttääkseen EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen velvoitteen.
- 6 Kantaja Ryanair Ltd teki 29.4.2008 asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 2 kohdan nojalla komissiolle kantelun, joka koski sellaisen valtiontuen olemassaoloa, jonka Alitalia oli saanut Italian viranomaisten sille myöntämän lainan muodossa.
- 7 Komissio ilmoitti kantajalle 20.5.2008 päivätyllä kirjeellä, että se oli pyytänyt 24.4.2008 päivätyllä kirjeellä tietoja Italian viranomaisilta ja että se aikoi aloittaa tutkinnan näiden tietojen sekä kantelussa ilmoitettujen tietojen perusteella.
- 8 Italian viranomaiset ilmoittivat 30.5.2008 päivätyllä kirjeellä komissiolle antaneensa 27.5.2008 asetuksen nro 93 kiireellisistä toimenpiteistä kotitalouksien ostovoiman säilyttämiseksi (decreto-legge n° 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, GURI nro 124, 28.5.2008, s. 3; jäljempänä asetus nro 93), jonka mukaan Alitalia saattoi lukea edellä mainitun lainan määrän omaan pääomaansa. Samana päivänä kantaja teki komissiolle uuden kantelun, joka koski Italian viranomaisten Alitalialle myöntämän 300 miljoonan euron suuruisen lainan muuntamista omaksi pääomaksi.

- 9 Italian viranomaiset ryhtyivät 3.6.2008 uusiin toimenpiteisiin löytääkseen Alitalialle yhden tai useita ostajia antamalla asetuksen nro 97 valtion menojen kohdentamisen menetelmien valvontaa ja avoimuutta, verotusta sekä määräaikojen pidentämistä koskevista kiireellisistä toimenpiteistä (Decreto-legge n° 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, GURI nro 128, 3.6.2008, s. 5; jäljempänä asetus nro 97). Tarkoituksena oli valita yksi tai useampia yrityksiä, jotka vastaisivat yksinoikeudella sen edistämistä, että esitetään tarjous määräysvallan hankkimisesta Alitalia-yhtiössä kolmannen puolesta tai niiden omaan lukuun. Valintamenettelyn päätteeksi Italian ministerineuvosto valitsi erään pankin tätä tarkoitusta varten.

B Päätös EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta

- 10 Komissio ilmoitti Italian viranomaisille 12.6.2008 päivätyllä kirjeellä 11.6.2008 tekemästään päätöksestä aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely toimenpiteistä, jotka liittyivät Italian viranomaisten Alitalialle myöntämään 300 miljoonan euron suuruiseen lainaan, joka oli hyväksytty asetuksella nro 80, ja Alitalian mahdollisuuteen lukea lainan määrä omaan pääomaansa, mistä oli säädetty asetuksella nro 93. Komissio vastasi samana päivänä kantajan toiseen kanteluun ja ilmoitti päätöksestä aloittaa edellä mainittu muodollinen tutkintamenettely, sekä pyysi kantajaa esittämään huomautuksensa.
- 11 Kantaja esitti 18.8.2008 muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevaa päätöstä koskevat huomautuksensa.
- 12 Asetuksella nro 134 vaikeuksissa olevien suuryritysten uudelleenjärjestelyä koskevista kiireellisistä toimenpiteistä (Decreto-legge n° 134, Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi, GURI nro 201, 28.8.2008, s. 3; jäljempänä asetus nro 134) tehtiin tiettyjä muutoksia tärkeillä julkisen palvelun aloilla toimiviin erityisen suuriin yrityksiin sovellettavaan erityishallintomenettelyyn.
- 13 Poikkeuksella, joka tehtiin 30.7.1998 annetun lain nro 274 1 §:n mukaisesta maksukyvyttömiä suurten yritysten uudesta erityishallintojärjestelmästä annettuun asetukseen nro 270 (Decreto legislativo n° 270, Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, nro 274, GURI nro 185, 9.8.1999, s. 11; jäljempänä asetus nro 270), jota sovelletaan Italiassa vaikeuksissa oleviin yrityksiin, oli mahdollista soveltaa tärkeillä julkisen palvelun aloilla toimiviin yrityksiin erityishallintomenettelyä heti ja ennen niiden toteamista maksukyvyttömiksi. Myös näiden yritysten saneeraus oli mahdollista myymällä niiden omaisuuserät ilman tarjouskilpailua ostajille, jotka saattoivat taata palvelun jatkuvuuden keskipitkällä aikavälillä, toiminnan nopeuden sekä Italian lainsäädännön ja Italian tasavallan ratifioimien sopimusten mukaisten vaatimusten noudattamisen. Tähän mahdollisuuteen liittyi kuitenkin velvollisuus siihen, että Italian talouskehitysministerin nimeämä riippumaton asiantuntija tutkii omaisuuserien myyntihinnan ja markkinahinnan vastaavuuden.
- 14 Alitalia pyysi 29.8.2008 Tribunale di Romaa toteamaan sen maksukyvyttömäksi. Samana päivänä Alitalia asetettiin erityishallintoon Italian pääministerin antamalla asetuksella.
- 15 Compagnia Aerea Italiana SpA (jäljempänä CAI) esitti 1.9.2008 alustavan tarjouksen, joka ei ollut lopullinen, osasta siihen konserniin kuuluvien yritysten omaisuuseriä, johon Alitalia kuului (jäljempänä Alitalia-konserni), ja tämän tarjouksen edellytyksenä oli ammattijärjestöjen sopimus kyseisen konsernin vanhojen työntekijöiden palkkaamisesta uusilla työehdoilla.

- 16 Ministerin asetuksella, joka annettiin 4.9.2008, ja asetuksen nro 134 1 §:n 4 quater momentin mukaisesti, eräs pankki nimettiin riippumattomaksi asiantuntijaksi tutkimaan omaisuuserien myyntihinnan ja markkinahinnan vastaavuus. Samana päivänä perustettiin valvontakomitea, jonka tehtävänä oli muun muassa antaa suostumus erityishallinnoijan ehdottamiin omaisuuserien luovutuksiin.
- 17 CAI veti alustavan tarjouksensa pois 14.9.2008 ammattijärjestöjen kanssa käytyjen neuvottelujen päätyttyä tuloksettomina.
- 18 Erityishallintomenettely laajennettiin koskemaan koko Alitalia-konsernia 15.9.2008.
- 19 Erityishallinnoija esitti 22.9.2008 Alitalia-konsernin koko omaisuuden ostamista koskevan kiinnostuksenilmaisupyynnön, joka julkaistiin seuraavana päivänä valtakunnallisessa ja kansainvälisessä lehdistössä. Erityishallinnoija ilmoitti tässä kiinnostuksenilmaisupyynnössä aikeestaan myydä nämä omaisuuserät ilman tarjouskilpailua. Mahdollisia ostajia pyydettiin ilmaisemaan kiinnostuksensa erityishallinnoijalle ennen 30.9.2008.
- 20 CAI uudisti 25.9.2008 tarjouksensa, joka ei ollut lopullinen, samoilla ehdoilla kuin 1.9.2008 tekemänsä tarjouksen (ks. edellä 15 kohta), ja täsmensi, että kyseinen tarjous oli voimassa 15.10.2008 asti; voimassaoloaikaa pidennettiin tämän jälkeen 31.10.2008 asti.
- 21 Kantaja teki 2.10.2008 komissiolle kolmannen kantelun, joka koski asetuksen nro 134 ja Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiin liittyvien muiden toimenpiteiden toteuttamista.
- 22 Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 14.10.2008 päivätyllä kirjeellä Alitalia-konsernin omaisuuserien myynnistä ja pyysivät komissiota vahvistamaan oikeusvarmuuden vuoksi, että
- ilmoituksessa kuvattu erityishallintomenettely ei merkinnyt valtiontuen myöntämistä luovutettavien omaisuuserien ostajille;
 - Alitalia[-konserni]n tiettyjen omaisuuserien ostaminen kolmansien osapuolten toimesta ja jo tehdyn tarjouksen perusteella ei merkinnyt sellaisia taloudellista jatkuvuutta koskevia seikkoja erityishallintoon asetetussa yrityksessä, joiden seurauksena Alitalian velat ja erityisesti velvollisuus maksaa Alitalialle myönnettyt sääntöjenvastaiset ja yhteismarkkinoille soveltumattomat valtiontuet takaisin siirtyisivät ostajalle.
- 23 Komissio vastaanotti samanaikaisesti tämän ilmoituksen kanssa ja kantajan tekemän kolmannen kantelun lisäksi (ks. edellä 21 kohta) kolme kantelua muilta lentoyhtiöiltä ja European Low Fares Airline Associationilta (ELFAA).
- 24 Asetus nro 134 muunnettiin 27.10.2008 vaikeuksissa olevien suuryritysten uudelleenjärjestelyjä koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 28.8.2008 annetun asetuksen nro 134 laiksi muuntamista ja siihen tehtäviä muutoksia koskevaksi laiksi nro 166 (legge nro 166, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2008, nro 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi, GURI nro 252, 27.10.2008, s. 4).
- 25 Kantaja teki 30.10.2008 päivätyllä kirjeellä komissiolle täydentävän kantelun, jossa se toi esille tiettyjä sen mielestä huolestuttavia toimenpiteitä, joita olivat esimerkiksi Italian lentokentältä matkustavalta jokaiselta matkustajalta lennolle pääsystä perittävän veron korottaminen kolmeen euroon, minkä tavoitteena oli kantajan mukaan se, että Italian viranomaiset voisivat rahoittaa Alitalian entisille työntekijöille maksettavat irtisanomiskorvaukset, sekä lehdistön paljastama väitetty eturistiriita CAI:n tiettyjen osakkeenomistajien ja riippumattoman asiantuntijan tiettyjen osakkeenomistajien välillä; osakkeenomistajat olivat kantajan mukaan samat.

- 26 CAI esitti 31.10.2008 erityishallinnoijalle sitovan tarjouksen Alitalian matkustajalentoliikennetoimintaan liittyvien tiettyjen omaisuuserien ostamiseksi. Italian viranomaiset toimittivat tämän tarjouksen komissiolle 3.11.2008.

C Riidanalaiset päätökset

1. Alitalialle myönnettyä lainaa koskeva päätös

- 27 Italian Alitalia-yhtiölle myöntämästä 300 miljoonan euron lainasta N:o C 26/08 (ex NN 31/08) 12.11.2008 tehdyllä päätöksellä 2009/155/EY (EUVL 2009, L 52, s. 3; jäljempänä ensimmäinen riidanalainen päätös), joka tehtiin muodollisen tutkintamenettelyn päätyttyä EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla, komissio katsoi, että kyseinen laina, joka voitiin lukea Alitalian omaan pääomaan, oli sääntöjenvastaista ja yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, ja määräsi sen takaisinperittäväksi tuensaajalta. Kantajalle lähetettiin tästä päätöksestä kopio 14.1.2009, ja kantaja vastaanotti sen 20.1.2009.
- 28 Komissio totesi aluksi, että 300 miljoonan euron laina, jonka Italian tasavalta myönsi Alitalialle, oli tuonut Alitalialle valtion varoista myönnettyä taloudellista etua, ja kun otettiin huomioon Alitalian vakavasti vaarantunut taloudellinen tilanne sekä asetuksella nro 80 myönnetyn lainan myöntämispäivänä että asetusta nro 93 annettaessa, ei järkevä yksityinen sijoittaja olisi myöntänyt tällaista lainaa. Lisäksi komissio katsoi, että sovellettava korkokanta, se, että Air France-KLM:n ostotarjous vedettiin pois lähes samanaikaisesti kuin kyseinen laina myönnettiin sekä se, ettei lainan myöntämishetkellä ollut muita ostonäkymiä, ja se, etteivät Alitalian yksityiset osakkeenomistajat osallistuneet rahoitukseen samanaikaisesti Italian valtion kanssa, tukivat tätä johtopäätöstä. Komissio katsoi tämän perusteella, että kyseiset viranomaiset eivät toimineet sellaisen kokonaisvaltaista tai alakohtaista rakennepolitiikkaa harjoittavan järkevän sijoittajan tavoin, jota pääoman tuottavuuden osalta ohjaisivat pidemmän aikavälin tavoitteet kuin tavallista sijoittajaa.
- 29 Komissio katsoi näin ollen, että Italian tasavallan Alitalialle myöntämä 300 miljoonan euron laina, joka voitiin lukea Alitalian omaan pääomaan, oli sääntöjenvastaista tukea, koska siitä ei ollut ilmoitettu etukäteen, ja että se oli yhteismarkkinoille soveltumaton. Lisäksi komissio totesi, että kyseinen toimenpide ei kuulunut EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisiin poikkeuksiin eikä [EY 87] ja [EY 88] artiklan sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 61 artiklan soveltamista lentoliikenteen alan valtiontukiin koskevan komission tiedonannon (EYVL 1994, C 350, s. 5), sellaisena kuin se on täydennettynä lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta annetuilla yhteisön suuntaviivoilla (EUVL 2005, C 312, s. 1), mukaisiin poikkeuksiin.
- 30 Lopuksi komissio totesi, että vaikka Alitalia voitiin katsoa vaikeuksissa olevaksi yritykseksi, kyseistä toimenpidettä ei voitu pitää yhteismarkkinoille soveltuvana valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen (EUVL 2004, C 244, s. 2) perusteella. Näin ollen Italian viranomaisten piti ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tuen takaisinperimiseksi tuensaajalta eli Alitalialta.
- 31 Ensimmäisen riidanalaisen päätöksen päätösosan sanamuoto on seuraava:

"1 artikla

Italian Alitalialle [EY] 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti myöntämä 300 miljoonan euron laina, joka voidaan lukea Alitalian omaan pääomaan, ei sovellu yhteismarkkinoille.

2 artikla

1. Italian [tasavallan] on perittävä 1 artiklassa tarkoitettu tuki takaisin tuensaajalta.
2. Takaisinperittävistä määristä on maksettava korkoa alkaen siitä päivästä, jolloin ne saatettiin tuensaajan käyttöön, niiden tosiasialliseen takaisinperintään asti.

--.

3 artikla

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.
2. Italian [tasavallan] on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

4 artikla

1. Italian on toimitettava kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta komissiolle seuraavat tiedot:

- a) tuensaajalta takaisinperittävä kokonaismäärä (tuki ja siitä perittävä korko);
- b) tarkka kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi;
- c) asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaaja on määrätty maksamaan tuki takaisin.

2. Italian [tasavallan] on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitettun tuen takaisinperintä on saatettu päätökseen. Sen on annettava välittömästi komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava myös tarkat tiedot tuensaajalta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

--”

2. *Alitalian omaisuuserien myymistä koskeva päätös*

- 32 Komissio katsoi 12.11.2008 tekemällään päätöksellä K(2008) 6745 lopullinen, joka koski valtiontukea Nro 510/2008 – Italia – Alitalia-lentoyhtiön omaisuuserien myynti (jäljempänä toinen riidanalainen päätös) ja joka tehtiin EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tutkinnan ensimmäisen vaiheen päätyttyä, että ilmoitettu toimenpide, sellaisena kuin sitä oli muutettu Italian viranomaisten antamilla sitoumuksilla, jotka määriteltiin tässä päätöksessä, ei merkinnyt valtiontuen myöntämistä ostajille, mikäli Italian tasavalta noudattaisi kaikilta osin näitä sitoumuksia, joiden mukaan Alitalia-konsernin omaisuuserien myynti tapahtuisi markkinahintaan.
- 33 Ensinnäkin komissio muistutti toisen riidanalaisen päätöksen 21–43 kohdassa Alitaliaan kohdistetun erityishallintomenettelyn oikeudellisesta rakenteesta ja menettelyn eri osapuolien erilaisista tehtävistä. Komissio arvioi myös kyseisen päätöksen 44–75 kohdassa omaisuuserien myyntimenettelyä huomioiden ensinnäkin myyntimenettelyn eri vaiheista ja kiinnostuksenilmaisupyynnöstä markkinoille ilmoittamisen (44–52 kohta); toiseksi vastaanotetut Alitalia-konsernin omaisuuserien ostotarjoukset ja erityisesti CAI:n esittämän ostotarjouksen (53–69 kohta); kolmanneksi näiden tarjousten arviointiperusteet ja erityisesti Italian viranomaisten sitoumuksen, jonka mukaan pääasiallinen

arviointiperuste olisi tarjotun hinnan yhdenmukaisuus markkinahinnan kanssa (70–72 kohta); ja neljänneksi henkilöstövoimavaroihin liittyvät näkökohdat (73 ja 74 kohta). Lisäksi komissio tutki Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntioperaation valvonnasta vastaavan toimitsijan tehtävän ja aseman. Italian viranomaisten piti nimittää tämä toimitsija valvomaan, että viranomaisten ilmoittama menettely toteutetaan täysimääräisesti ja että se todella toteutetaan ja että omaisuuserät myydään markkinahintaan Italian tasavallan tekemien sitoumusten mukaisesti. Toimitsijan piti tehdä tästä tyhjentävät kertomukset komissiolle (76–89 kohta).

- 34 Toiseksi komissio arvioi toisen riidanalaisen päätöksen 92–151 kohdassa omaisuuserien myyntitoimenpiteen. Sen arviointi koski yhtäältä sitä, oliko annettu valtiontukea Alitalia-konsernin omaisuuserien ostajien hyväksi (92–127 kohta), ja toisaalta vaaraa sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperintävelvollisuuden kiertämisestä (128–151 kohta).
- 35 Komissio vahvisti arviointinsa ensimmäisessä osassa, että erityishallintomenettely ei johtanut tuen myöntämiseen ostajien hyväksi. Sen jälkeen, kun komissio oli todennut toisen riidanalaisen päätöksen 104 kohdassa ilmoitetun menettelyn avoimen, läpinäkyvän ja syrjimättömän tutkinnan päätyttyä, että menettely ei ollut tarpeeksi läpinäkyvä takaamaan itsessään markkinahintaa, se nimittäin katsoi kuitenkin kyseisen päätöksen 117 kohdassa, että sama menettely johtaisi markkinahintaan tapahtuvaan myyntiin, mikäli tämä menettely perustuisi riippumattomien tahojen riippumattomaan arviointiin. Lisäksi komissio totesi päätöksen 119, 122 ja 126 kohdassa, että kyseisellä menettelyllä ei asetettu Alitalia-konsernin ostajille julkisen vallan velvoitteita, joilla voitaisiin kyseenalaistaa tavoitteena ollut markkinahintaan tapahtuva myynti, olipa kyse henkilöstövoimavaroista tai lentoliikennetoiminnan harjoittamista koskevista edellytyksistä. Näin ollen komissio katsoi päätöksen 127 kohdassa, että sillä edellytyksellä, että Italian viranomaisten antamia sitoumuksia noudatetaan tarkasti, ilmoitetun toimenpiteen pitäisi johtaa Alitalia-konsernin omaisuuserien myymiseen markkinahintaan.
- 36 Arviointinsa toisessa osassa komissio totesi toisen riidanalaisen päätöksen 137 kohdassa, että kun otettiin huomioon omaisuuserien myynnin laajuus ja mahdollisten ostajien esittämien tarjousten hajautuminen, Italian tasavallan täytäntöön panema menettely ei merkinnyt taloudellista jatkuvuutta Alitalian ja sen omaisuuserien ostajien välillä. Komissio katsoi kuitenkin päätöksen 138 kohdassa, että CAI:n esittämän tarjouksen osalta oli syytä tutkia tarkemmin taloudellisen jatkuvuuden vaara, kun otettiin huomioon tarjouksen kohteena olevien omaisuuserien laajuus. Kun otettiin huomioon se, että CAI:n ja Alitalian osakkeenomistajat eivät olleet samat, CAI:n toiminnan erilainen laajuus ja vähäisyys Alitalian toimintaan verrattuna, CAI:n oma teollisuusstrategia, ja edellytys, jonka mukaan luovutus piti toteuttaa markkinahintaan – kaikki nämä tekijät esitettiin päätöksen 140–145 kohdassa –, komissio katsoi lopuksi saman päätöksen 147 ja 149 kohdassa, että Alitalian ja CAI:n välillä ei ollut taloudellista jatkuvuutta. Näin ollen se totesi kyseisen päätöksen 151–156 kohdassa, että sillä edellytyksellä, että Italian tasavallan antamia sitoumuksia, joiden mukaan myynti tapahtuisi markkinahintaan, noudatettaisiin kaikilta osin, ilmoitetulla menettelyllä ei kierrettäisi Italian tasavallan velvollisuutta periä tukia takaisin ensimmäisen riidanalaisen päätöksen nojalla eikä sillä myönnettäisi valtiontukea Alitalian ostajille.
- 37 Näin ollen komissio katsoi, että ilmoitettu toimenpide, sellaisena kuin se oli muutettuna Italian viranomaisten antamilla sitoumuksilla, ei ollut tukea, mikäli näitä sitoumuksia noudatettaisiin kaikilta osin.

Menettely

- 38 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 28.3.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 39 Italian tasavalta ja Alitalia – Compagnia Aerea Italiana (jäljempänä Alitalia-CAI) pyysivät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.7.2009 ja 7.8.2009 toimittamallaan hakemuksilla saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

- 40 Tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi Italian tasavallan ja Alitalia-CAI:n väliintulohakemukset 16.9.2009 ja 19.10.2009 antamallaan määräyksillä.
- 41 Alitalia-CAI pyysi 11.8.2010 päivätyllä asiakirjalla lupaa käyttää italian kieltä suullisessa käsittelyssä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 35 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, ja sille myönnettiin tämä lupa.
- 42 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari siirrettiin viidenteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi tämä asia näin ollen siirrettiin.
- 43 Unionin yleinen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja esittää osapuolille tiettyjä kysymyksiä.
- 44 Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtajan 13.4.2011 antamalla määräyksellä ja osapuolten kuulemisen jälkeen asian käsittelyä lykättiin työjärjestyksen 77 artiklan a kohdan nojalla siihen asti kunnes asiassa C-83/09 P, komissio vastaan Kronoply ja Kronotex, olisi julistettu tuomio.
- 45 Kantaja pyysi 19.4.2011 päivätyllä hakemuksella prosessinjohtotoimiin ryhtymistä työjärjestyksen 49 ja 64 artiklan nojalla, jotta komissio määrättäisiin toimittamaan tiettyjä asiakirjoja.
- 46 Koska asiassa C-83/09 P, komissio vastaan Kronoply ja Kronotex, julistettiin unionin tuomioistuimen tuomio 24.5.2011 (Kok., s. I-4441), nyt käsiteltävän asian käsittelyä jatkettiin. Unionin yleinen tuomioistuin päätti pyytää istunnossa osapuolilta huomautukset tämän tuomion vaikutuksista nyt käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamiseen.
- 47 Alitalia-CAI ja komissio esittivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.6.2011 ja 6.6.2011 toimittamallaan asiakirjoilla huomautukset kantajan esittämästä prosessinjohtotoimia koskevasta hakemuksesta.
- 48 Osapuolten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 30.6.2011 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

- 49 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa ensimmäisen riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä ei määrätä tuen takaisinperimisestä Alitalian seuraajilta ja myönnetään Italian tasavallalle lisää aikaa tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi
 - kumoaa toisen riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 50 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen osittain tutkimatta ja toteaa sen osittain perusteettomaksi ja
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 51 Alitalia-CAI vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta tai jättää sen osittain tutkimatta ja toteaa sen osittain perusteettomaksi ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

52 Italian tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää sen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

A Toisen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskeva vaatimus

1. Tutkittavaksi ottaminen

- 53 Kantaja väittää, että se on EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu se, jota asia koskee, ja että sillä on oikeus nostaa kumoamiskanne tästä toisesta riidanalaisesta päätöksestä, koska se on Alitalian ja CAI:n kilpailija ja näin ollen sen etua on loukattu Alitalialle myönnetyllä lainalla ja Alitalian omaisuuserien siirtämisellä CAI:lle. Lisäksi se toteaa, että se pyrkii kanteellaan turvaamaan menettelylliset oikeutensa, kun otetaan huomioon se, että toisen riidanalaisen päätöksen kumoamisen seurauksena olisi muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen. Lopuksi kantaja toteaa, että tällä päätöksellä on vaikutettu huomattavasti sen markkina-asemaan.
- 54 Komissio, joka ei ole esittänyt muodollista oikeudenkäyntiväitettä ja jota Alitalia-CAI tukee, väittää, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain siltä osin kuin kantaja pyrkii sillä turvaamaan menettelylliset oikeutensa siihen nähden, että se on tehnyt kantelun ja että se on ”Alitalia[-konserni]n omaisuuserien myyntimenettelyyn osallistuvien yritysten” kilpailija. Siltä osin kuin kantaja kyseenalaistaa sen, että toinen riidanalainen päätös on perusteltu, komissio sitä vastoin katsoo, että vaikka kantajaa voitaisiin pitää EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, tämä ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi, ellei kantaja osoita, että sillä on erityinen asema niin, että kyseessä olevan päätöksen kohteena oleva tuki vaikuttaa huomattavasti kantajan asemaan markkinoilla, mitä ei nyt käsiteltävässä asiassa ole näytetty toteen.
- 55 Italian tasavalta katsoo, että kanne on kokonaisuudessaan jätettävä tutkimatta, koska kantaja ei ole osoittanut, että toisella riidanalaisella päätöksellä on välittömiä vaikutuksia sen kilpailuasemaan.
- 56 Aluksi on huomautettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan neljännessä kohdassa, jota perussäännön 53 artiklan mukaan sovelletaan unionin yleisessä tuomioistuimessa, määrätään kylläkin, että väliintulijat eivät voi esittää vaatimuksia, jotka eivät ole tuettavan osapuolen vaatimusten mukaisia, mutta jos kysymys on ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumista koskevasta väitteestä, unionin yleisen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava työjärjestyksen 113 kohdan nojalla omasta aloitteestaan, onko kanne otettava tutkittavaksi (ks. vastaavasti asia C-313/90, CIRFs ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok., s. I-1125, 21–24 kohta).
- 57 EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä ainoastaan, mikäli päätös koskee mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.
- 58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muut kuin päätöksen adressaatit voivat väittää, että päätös koskee niitä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla erikseen, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla

kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, 223; asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok., s. I-2487, 20 kohta ja asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok., s. I-3203, 14 kohta).

- 59 Aluksi on huomautettava, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklassa säädetään ilmoitettujen tukitoimenpiteiden alustavasta tutkinnasta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio muodostaa ensimmäisen mielipiteen kyseisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tämän vaiheen päätyttyä komissio toteaa, että tämä toimenpide ei ole tuki tai että se kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille joko ei ole tai on epäilyjä. (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 43 kohta).
- 60 Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, ettei ilmoitetun toimenpiteen, siltä osin kuin se kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ole epäilyjä, se tekee asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 44 kohta).
- 61 Kun komissio tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, se ei pelkästään katso, että toimenpide soveltuu yhteismarkkinoille, vaan myös implisiittisesti kieltäytyy aloittamasta EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 45 kohta).
- 62 Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, sen on tehtävä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdan nojalla päätös EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn ja mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta. Jälkimmäisen säännöksen mukaan tällaisessa päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka yleensä on enintään yksi kuukausi (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 46 kohta).
- 63 Sellaisen vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, joka perustuu asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohtaan, laillisuus riippuu siitä, onko tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille epäilyjä. Koska tällaisten epäilyjen johdosta on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, johon voivat osallistua asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettujen asianomaisten osapuolten, on katsottava, että tällainen päätös koskee suoraan ja erikseen jokaista tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua asianomaista osapuolta. Niillä, joiden hyväksi EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetty menettelylliset takeet on annettu, on nimittäin mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi (ks. vastaavasti edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 47 kohta).
- 64 Näin ollen asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettu erityinen asianomaisten osapuolten asema, joka liittyy kanteen erityiseen kohteeseen, riittää yksilöimään EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti kantajan, joka riitauttaa vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 48 kohta).
- 65 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdan mukaan asianomaisella osapuolella tarkoitetaan erityisesti henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, eli erityisesti tämän tuen saajan kanssa kilpailevia yrityksiä. Toisin sanoen kyseessä on ennalta määrittelemätön henkilöryhmä (ks. edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 66 Kun kantaja vaatii vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, se riitauttaa etenkin sen, että komissio on tehnyt päätöksen kyseisestä tuesta aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, millä komissio on loukannut kantajan menettelyllisiä oikeuksia. Jotta kantajan kumoamisvaatimus hyväksyttäisiin, kantaja voi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tällaisten perusteluiden esittäminen ei kuitenkaan voi johtaa kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-319/07 P, 3F v. komissio, tuomio 9.7.2009, Kok., s. I-5963, 35 kohta). Sitä vastoin on näytettävä toteen nimenomaan, että tästä soveltuvuudesta on epäilyjä, sen osoittamiseksi, että komission olisi pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely (edellä 46 kohdassa mainittu asia komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomion 59 kohta).
- 67 Näiden seikkojen valossa on tutkittava, onko kantajalla asiavaltuus toisen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen nostamiseen.
- 68 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että toisessa riidanalaisessa päätöksessä, joka on tehty asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan nojalla alustavan tutkintavaiheen päätyttyä, komissio on katsonut, että ilmoitettu toimenpide ei kuulunut EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan eikä sitä näin ollen voitu katsoa tueksi. Lisäksi on todettava, että komissio on tällä päätöksellä implisiittisesti kieltäytynyt aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä. Niinpä edellä 61–64 ja 66 kohdassa mainitun sen oikeuskäytännön valossa, joka koskee asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyä komission päätöstä vastustamatta jättämisestä, on todettava, että päätöksen, jossa todetaan alustavan tutkintavaiheen päätyttyä, että kyse ei ole tuesta, on katsottava koskevan suoraan ja erikseen kaikkia asianomaisia osapuolia. On nimittäin niin, että vaikka kyseinen päätös on tehty 4 artiklan 2 kohdan nojalla, niillä, joiden hyväksi EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty ja asetuksen Nro 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetty menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat riitauttaa päätöksen, jossa todetaan alustavan tutkintavaiheen päätyttyä, että kyse ei ole tuesta. Lisäksi päätöksistä olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä on todettava, että asiavaltuus kumoamiskanteen nostamiseen ei voi riippua oikeudellisesta perustasta, jonka nojalla nämä päätökset on tehty.
- 69 Näin ollen on tutkittava, onko kantaja osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että se on nyt käsiteltävässä asiassa asianomainen osapuoli.
- 70 Kantaja toteaa tästä, että se toimii Italiassa 22 lentokentällä ja että sen toiminta on päällekkäistä Alitalia-CAI:n toiminnan kanssa 29:llä ”kotimaan ja ulkomaan lentoreitillä” kuten välillä Rooma-Venetsia ja Rooma-Madrid. Lisäksi on niin, että vaikka kantaja ei liikennöi samoilta lentokentiltä, se väittää tarjoavansa lentoja samoista kaupungeista ja samoihin kohteisiin kuin Alitalia-CAI. Se väittää myös, että koska se on Alitalian ja CAI:n kilpailija, Alitalia-konsernin omaisuuserien siirtyminen CAI:lle vaikuttaa sen etuihin, koska kyseisen siirron ansiosta CAI on voinut jatkaa Alitalian matkustajalentoliikennettä erittäin suotuisin ehdoin ja Alitalian poistuminen markkinoilta on vältetty.
- 71 Komissio ei ole kiistänyt näitä seikkoja, ja ne osoittavat oikeudellisesti riittävällä tavalla kilpailusuhteen olemassaolon Alitalian kanssa sekä Italian että kansainvälisillä matkustajalentoliikenteen markkinoilla.
- 72 Lisäksi väliintulijoiden väitteellä siitä, että koska kantaja on halpalentoyhtiö (ns. low-cost-yhtiö), on vaikea kuvitella, että se joutuisi Alitalian kaltaisen perinteisen lentoyhtiön luomien lentoyhteyksien jatkajan erityisasemaan, ei kyseenalaisteta sitä tosiseikkaa, että kantaja ja Alitalia-CAI ovat kilpailijoita Italian ja kansainvälisillä matkustajalentoliikenteen markkinoilla. Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tutkittaessa riittää sen toteaminen, että kantaja on kantelun kohteena olevien valtion toimenpiteiden edunsaajan kilpailija, koska nämä kaksi yritystä harjoittavat

suoraan tai välillisesti säännöllistä matkustajalentoliikennettä Italian – varsinkin alueellisilta – lentokentiltä tai lentokentille (ks. vastaavasti asia T-395/04, Air One v. komissio, tuomio 10.5.2006, Kok., s. II-1343, 38 kohta).

- 73 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kantaja on väitetyn valtiontuen saajan – olipa tämä tuensaaja Alitalia tai CAI, kuten kantaja väittää – kilpailevana yrityksenä asianomainen osapuoli, jonka etuihin tämän tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa. Tämä erityinen asianosaisen osapuolen asema, joka liittyy kanteen erityiseen kohteeseen, sellaisena kuin se on kuvattu edellä 68 kohdassa, riittää yksilöimään sen edellä 64 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Näin ollen nyt käsiteltävä kanne on toista riidanalaista päätöstä koskevin osin otettava tutkittavaksi, eikä ole syytä tutkia kantajan väitteitä siitä, että ilmoitettu toimenpide vaikuttaa merkittävästi sen kilpailuasemaan.

2. Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan kohde

- 74 Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan kohteen osalta on täsmennettävä, että kun kantaja vaatii EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvien menettelyllisten oikeuksiensa suojaamista, se voi vedota mihin tahansa EY 230 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuista perusteista, kunhan nämä perusteet tähtäävät riidanalaisen päätöksen kumoamiseen ja loppujen lopuksi siihen, että komissio aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä. Sitä vastoin unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä ei ole tässä vaiheessa tukea koskevaa komission tutkimusta ottaa kantaa tuen olemassaoloon tai sen soveltuvuuteen yhteismarkkinoille (asia T-388/03, Deutsche Post ja DHL International v. komissio, tuomio 10.2.2009, Kok., s. II-199, 66 kohta).
- 75 On kuitenkin niin, että oikeuskäytännön mukaan perussopimuksessa määritellyn valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on tulkittava objektiivisten seikkojen perusteella. Tämän takia unionin tuomioistuinten on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottaen huomioon niiden käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät konkreettiset seikat samoin kuin komission arvioiden teknisyyttä tai monimutkaisuutta (asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 111 kohta).
- 76 Asia on sitä suuremmalla syyllä näin, kun otetaan huomioon, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä puitteissa tehdyin alustavan tutkimuksen jälkeen ei voi vakuuttua siitä, että kyseessä oleva valtion toimenpide ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”tuki”, tai siinä tapauksessa, että se katsotaan tueksi, että se on yhteensopiva perussopimuksen kanssa, tai silloin, kun komissio ei ole tässä menettelyssä kyennyt ratkaisemaan kaikkia kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, ”ilman että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa”. Tällainen velvollisuus vahvistetaan lisäksi nimenomaisesti asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa (edellä 75 kohdassa mainittu asia British Aggregates v. komissio, tuomion 113 kohta).
- 77 On muistettava tässä suhteessa myös, että oikeuskäytännössä on katsottu, että vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka komissiolla oli tiedossaan, kun se lausui riidanalaisten tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille soveltuvia (asia T-73/98, Prayon-Rupel v. komissio, tuomio 15.3.2001, Kok., s. II-867, 47 kohta; ks. vastaavasti asia T-49/93, SIDE v. komissio, tuomio 18.9.1995, Kok., s. II-2501, 60 kohta). Kantajalla on todistustaakka vakavien vaikeuksien olemassaolosta, ja se voi suoriutua siitä esittämällä joukon yhtäpitäviä todisteita, jotka liittyvät yhtäältä alustavan tutkimuksen vaiheen olosuhteisiin ja kestoon ja toisaalta riidanalaisen päätöksen sisältöön (asia T-36/06, Bundesverband deutscher Banken v. komissio, tuomio 3.3.2010, Kok., s. II-537, 127 kohta).

- 78 Vaikka komissiolla ei ole harkintavaltaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen osalta, jos se toteaa, että mainitunlaisia vaikeuksia on, sillä on kuitenkin tiettyä harkintavaltaa selvittäessään ja tutkiessaan yksittäistapaukseen liittyviä seikkoja sen määrittämiseksi, aiheuttavatko nämä seikat vakavia vaikeuksia. EY 88 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaan komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut ilmoittavan valtion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen alustavan tutkintamenettelyn kuluessa mahdollisesti ilmenneet ongelmat (edellä 77 kohdassa mainittu asia Prayon-Rupel v. komissio, tuomion 45 kohta ja edellä 77 kohdassa mainittu asia Bundesverband deutscher Banken v. komissio, tuomion 126 kohta). Tämä mahdollisuus merkitsee sitä, että komissio voi muuttaa kantaansa aloittamiensa keskustelujen tulosten mukaan, eikä tämän muuttamisen lähtökohtaisesti ole tulkittava osoittavan vakavien vaikeuksien olemassaoloa (asia T-95/03, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalana de Estaciones de Servicio v. komissio, tuomio 12.12.2006, Kok., s. II-4739, 139 kohta).
- 79 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa tekemän tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on viite vakavista vaikeuksista (ks. asia T-359/04, British Aggregates ym. v. komissio, tuomio 9.9.2010, Kok., s. II-4227, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 80 Koska nyt käsiteltävässä asiassa toinen riidanalainen päätös on tehty aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, komissio on voinut tehdä kyseisen päätöksen laillisesti ainoastaan, jos alustavassa tarkastelussa ei ole ilmennyt vakavia vaikeuksia. Jos tällaisia vaikeuksia olisi havaittu, päätös voitaisiin näet kumota jo pelkästään tällä perusteella EY:n perustamissopimuksessa määrätyn kontradiktorisen ja perustellun tutkinnan laiminlyönnin vuoksi siinäkin tapauksessa, että asiassa ei näytettäisi komission arvioineen asian sisältöä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti virheellisesti (ks. vastaavasti edellä 79 kohdassa mainittu asia British Aggregates ym. v. komissio, tuomion 58 kohta).
- 81 Näin ollen kantajan toisen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi esittämät kaikki kanneperusteet on tutkittava erityisesti sen arvioimiseksi, voidaanko niiden perusteella havaita sellaisia vakavia vaikeuksia, jotka kohdatessaan komission olisi pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely (ks. vastaavasti asia T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, tuomio 13.1.2004, Kok., s. II-1, 91 kohta ja asia T-375/03, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio, tuomio 20.9.2007, 67 ja 77 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

3. Asiakysymys

- 82 Kantaja vetoaa toisen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteensa tueksi seitsemään kanneperusteeseen.
- 83 Ensimmäinen kanneperuste koskee EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä huolimatta komission kohtaamiksi väitetyistä vaikeuksista. On myös todettava, että kantaja luettelee ensimmäisessä kanneperusteessa kymmenen komission tutkintaa koskevaa virhettä. Kantaja ilmoittaa, että tämä luettelo – joka kantajan mukaan ”ei ole tyhjentävä” – toista riidanalaisista päätöistä rasittavista puutteista ja laiminlyönneistä osoittaa sen, että komission suorittaman tutkinnan laajuus ja monimutkaisuus oikeutti muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen. Siltä osin kuin väitetyt virheet ja puutteet liittyvät tässä kanteessa esitettyihin muihin kanneperusteisiin, ne on tutkittava näiden kanneperusteiden arvioinnin yhteydessä.
- 84 Toinen kanneperuste koskee sitä, että komissiolta on puuttunut toimivalta tehdä pelkän alustavan tutkinnan jälkeen ehdollinen päätös siitä, että toimenpide ei ole ollut tukea. Lisäksi kantaja esittää tässä kanneperusteessaan tiettyjä perusteluja, jotka eivät liity komission toimivaltaan tehdä toinen

riidanalainen päätös mutta joiden asiasisältö on syytä arvioida; kyse on Italian antamien sitoumusten, joiden mukaan Alitalia-konsernin omaisuuserien myynti tapahtuisi markkinahintaan, väitetystä epärealistisuudesta.

- 85 Kolmas kanneperuste, joka jakautuu kolmeen osaan, koskee ilmeistä arviointivirhettä siltä osin kuin komissio ei väitetysti ole tutkinut kaikkia riidanalaiden toimenpiteiden merkityksellisiä ominaispiirteitä niiden asiayhteydessä, sekä sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, kun se ei ole perustellut tätä tutkimatta jättämistä.
- 86 Neljäs kanneperuste, joka jakautuu kahteen osaan, koskee oikeudellista virhettä, jonka komission väitetään tehneen jättäessään huomiotta muut vaihtoehdot kuin Alitalia-konsernin omaisuuserien myynnin, sekä sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, kun se ei ole perustellut tätä huomiotta jättämistä.
- 87 Viides kanneperuste, joka jakautuu viiteen osaan, koskee sitä, että markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatetta ei ole sovellettu omaisuuserien myyntiin.
- 88 Kuudes kanneperuste koskee tuen takaisinmaksuvelvollisen osapuolen yksilöimisessä tapahtunutta virhettä.
- 89 Seitsemäs kanneperuste koskee perusteluvollisuuden laiminlyömistä erityisesti siltä osin kuin kyse on komission tutkinnan puutteista, joihin kantaja on vedonnut kolmannessa ja neljännessä kanneperusteessa ja jotka koskevat yhtäältä sitä, että kaikkia riidanalaiden toimenpiteiden ominaispiirteitä ei ole tutkittu niiden asiayhteydessä, ja toisaalta sitä, että muita vaihtoehtoja kuin omaisuuserien myyntiä ei ole tutkittu.
- 90 Edellä esitettyjen kanneperusteiden tutkimiseksi ne on jaettava kolmeen luokkaan sen mukaan, koskevatko ne komission toimivallan puuttumista toisen riidanalaisen päätöksen tekemiseen, sitä, että komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa aloittaa muodollinen tutkintamenettely, vai perusteluvollisuuden laiminlyömistä.
- 91 Aluksi on siis tutkittava toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissiolta on puuttunut toimivalta tehdä toinen riidanalainen päätös, ja sen jälkeen peräkkäin kanneperusteet, jotka koskevat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan velvollisuuden rikkomista – eli kolmannen kanneperusteen kaksi ensimmäistä osaa, neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa, viides kanneperuste, kuudes kanneperuste, ensimmäinen kanneperuste sekä väitteet, jotka koskevat Italian viranomaisten antamien sitoumusten epärealistisuutta ja joihin on vedottu toisessa kanneperusteessa – sekä lopuksi perusteluvollisuuden laiminlyöntiin liittyvät kanneperusteet eli seitsemäs kanneperuste, kolmannen kanneperusteen toinen ja kolmas osa sekä neljännen kanneperusteen toinen osa.
- a) Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissiolta on puuttunut toimivalta tehdä ehdollinen päätös alustavan tutkinnan jälkeen
- 92 Kantaja kyseenalaistaa perusteen, jonka nojalla toinen riidanalainen päätös on tehty, toisin sanoen asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan, jonka nojalla komissiolla ei kantajan mukaan ole ollut oikeutta tehdä ”ehdollista” päätöstä siitä, että toimenpide ei ole ollut tukea, pelkän alustavan tutkinnan jälkeen, vaan sillä on ollut tämä oikeus asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla vasta todettuaan muodollisen tutkintamenettelyn päätyttyä, että tuki on yhteismarkkinoille soveltuva. Lisäksi kantaja väittää, että kun otetaan huomioon toisen riidanalaisen päätöksen päätösosa, sen toteaminen, että kyse ei ole valtioneudesta, riippuu epävarmasta tapahtumasta eli siitä, noudattavatko Italian viranomaiset antamia toimintasitoumuksia, jotka ovat samankaltaisia kuin komission edellä mainitun asetuksen 7 artiklan 4 kohdan nojalla tekemistä päätöksistä ilmenevät edellytykset. Lopuksi

kantaja toteaa, että oikeuskäytännön mukaan riidanalaisen toimen suorittaneen toimielimen toimivallan puuttuminen on ehdoton kumoamisperuste, joka unionin tuomioistuinten on otettava viran puolesta huomioon.

- 93 Aluksi on huomautettava, että komissio voi alustavan tutkintavaiheen päätteeksi ja asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2–4 kohdan mukaan tehdä kolmenlaisia päätöksiä. Se voi päättää joko, ettei ilmoitettu toimenpide ole valtiontukea, tai että siitä huolimatta, että toimenpidettä on pidettävä tukena, sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ei ole epäilyjä (niin sanottu vastustamatta jättämistä koskeva päätös), tai että toimenpide herättää epäilyjä, ja päättää muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta. Lisäksi on todettava, että komissio voi tehdä asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 3 kohdan nojalla myönteisen päätöksen (jossa todetaan, tarvittaessa asianomaisen jäsenvaltion tekemien muutosten jälkeen, että toimenpide on yhteismarkkinoille soveltuva), ja se voi tämän saman asetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti asettaa päätökselleen ehtoja, joiden täytyttyä se voi katsoa tuen soveltuvan yhteismarkkinoille, sekä velvoitteita, joiden avulla se voi valvoa päätöksen noudattamista.
- 94 Näin ollen on todettava, että asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohta ei koske alustavan tutkintavaiheen päätteeksi tehtyjä päätöksiä, kuten toista riidanalaisista päätöistä, vaan myönteisiä päätöksiä, joissa komissio katsoo, että kyseessä on EY 87 artiklan 1 kohdan mukainen tuki, jonka se sitten toteaa yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Tätä säännöstä ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan, koska komissio on katsonut, että ilmoitettu toimenpide – kun otetaan huomioon Italian viranomaisten antamat sitoumukset – ei ole valtiontukea eikä näin ollen kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
- 95 Tästä seuraa, että toista riidanalaisista päätöistä ei voida pitää asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna ehdollisena päätöksenä, jolla asetetaan jäsenvaltiolle ehtoja tai velvoitteita, eikä päätöksenä, jolla velvoitetaan muuttamaan ilmoitettua toimenpidettä, vaan, kuten komissio on katsonut, päätöksenä, jossa otetaan huomioon valtion riidanalaisen toimenpiteen ilmoitusvaiheessa tiettyjen seikkojen selventämiseksi vapaaehtoisesti antamat toimenpidesitoumukset. Niinpä nämä sitoumukset ovat erottamaton osa ilmoitettua toimenpidettä, mikä käy ilmi myös toisen riidanalaisen päätöksen päätösoasasta.
- 96 Näin ollen, toisin kuin kantaja väittää, komissiolla on toimivalta tehdä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 kohdan nojalla toisen riidanalaisen päätöksen kaltainen päätös, jossa se toteaa, että kyse ei ole valtiontuesta, mutta jossa se ottaa huomioon jäsenvaltion antamat sitoumukset.
- 97 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

b) Kanneperusteet, jotka koskevat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä

- 98 Tästä kanneperusteiden ryhmästä on nyt käsiteltävässä asiassa määriteltävä jokaisessa kanneperusteessa esitettyjen väitteiden osalta se, onko komission toimittamassa tutkinnassa todettu, ettei vakavia vaikeuksia ole, niin, että päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä on ollut oikeutettu. Tältä osin on tutkittava peräkkäin kolmannessa, neljännessä, viidennessä, kuudennessa ja viimeiseksi ensimmäisessä kanneperusteessa esitetyt väitteet; ensimmäisen kanneperusteiden sisältämien väitteiden tutkimisen yhteydessä on tutkittava myös kantajan toisessa kanneperusteessa esittämät väitteet, jotka eivät koske toimivaltaa vaan Italian viranomaisten antamien sitoumusten väitettyä epärealistisuutta.

Kolmannessa kanneperusteessa, joka koskee sitä, että komissio ei ole tutkinut toimenpiteiden kaikkia merkityksellisiä ominaispiirteitä niiden asiayhteydessä, esitetyt väitteet

- 99 Kolmas kanneperuste jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen ja toinen osa koskevat ilmeistä arviointivirhettä sillä perusteella, että komissio ei tutkinut erityishallintomenettelyä kokonaisuudessaan eikä se tutkinut olosuhteita, joissa muutokset tähän menettelyyn tehtiin. Kolmas osa koskee sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, kun se ei ole perustellut kyseistä tutkimatta jättämistä.
- 100 Kolmannen kanneperusteen kahdessa ensimmäisessä osassa esitetyt väitteet on tutkittava yhdessä.
- 101 Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se ei ole tutkinut sitä, johtiko erityishallintomenettely, jossa poikettiin konkurssia koskevista yleisistä oikeussäännöistä, itsessään tuen myöntämiseen, vaan se on tutkinut vain tietyt asetuksella nro 134 menettelyyn tehdyt muutokset. Toisessa osassa kantaja väittää, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se on päättänyt olla tutkimatta erityishallintomenettelyyn tehtyihin muutoksiin liittyneitä olosuhteita ja erityisesti toimenpiteitä, joilla Alitalia ja CAI vapautettiin työvoimaa koskevista työttömyys- ja sosiaaliturvakustannuksista ja jotka kantajan mukaan olivat olennainen osa Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntisuunnitelmaa ja olivat ammattijärjestöjen ja CAI:n tämän suunnitelman hyväksymiselle asettama ehto.
- 102 Aluksi on todettava komission alustavassa tutkintavaiheessa toimittamasta tutkinnasta, että komissiolla on velvollisuus tutkia kaikki ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ne henkilöt, yritykset tai yhdistykset, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, ovat saattaneet sen tietoon (ks. vastaavasti asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 51 kohta). Näin ollen toimielimen on perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa vahvistetussa alustavassa tutkimuksessa muodostettava käsityksensä asiasta sekä kyseisen jäsenvaltion ilmoittamien tietojen että mahdollisten kantelijoiden toimittamien tietojen perusteella (ks. vastaavasti asia C-204/97, Portugali v. komissio, tuomio 3.5.2001, Kok., s. I-3175, 35 kohta).
- 103 On myös huomautettava, että unionin tuomioistuinten on arvioitava valtiontukipäätöksen lainmukaisuutta niiden tietojen perusteella, joita komissiolla saattoi olla käytettävissään päätöstä tehdessään (asia C-390/06, Nuova Agricast, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2577, 54 kohta ja asia C-290/07 P, komissio v. Scott, tuomio 2.9.2010, Kok., s. I-7763, 91 kohta).
- 104 Lisäksi on huomautettava, että komissiolla ei ole velvollisuutta viran puolesta ja oletuksiin perustuen tutkia, mitä seikkoja sille olisi voitu esittää hallinnollisen menettelyn aikana (ks. vastaavasti edellä 102 kohdassa mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 60 kohta).
- 105 Ensimmäisessä osassa esitetyistä väitteistä on todettava, kuten edellä 33 ja 34 kohdassa on esitetty, että komissio on yhtäältä tutkinut erityishallintomenettelyn lainsäädäntökehityksen ja menettelyn eri toimijoiden tehtävät, ja toisaalta arvioinut kiinnostuksenilmaisupyynnön avulla ja ilman tarjouskilpailua toteutetun omaisuuserien myyntiä asetuksella nro 134 käyttöön otettuun yleisistä oikeussäännöistä poikkeavaan järjestelmään nähden.
- 106 Toisen riidanalaisen päätöksen 39 kohdasta käy nimittäin ilmi, että komissio on tutkinut sen, oliko asetuksen nro 134 mukaisesti toimitettu asiantuntija-arvio riippumaton, kun otetaan huomioon, että osakeomistus tässä arvion tehneessä laitoksessa on jakautunut usean rahoituslaitoksen kesken (näistä ulkomaiset laitokset ovat omistaneet enemmistön osakekannasta) niin, että yhdelläkään osakkeenomistajista ei ole ollut sellaista prosentuaalista omistusosuutta, joka olisi riittänyt vaikuttamaan arviosta tehtyyn päätökseen.
- 107 Lisäksi on niin, että vaikka toisessa riidanalaisessa päätöksessä ei viitata yksityiskohtiin, jotka liittyvät siihen, että riippumaton asiantuntija on varmistanut omaisuuserien myyntihinnan vastaavan markkinahintaa, siitä ilmenee kuitenkin seikkoja, joiden perusteella voidaan päätellä, että myynnin piti

tapahtua markkinahintaan. On myös todettava, että Italian viranomaiset ovat antaneet tiettyjä sitoumuksia valvoakseen omaisuuserien myyntiin osallistuvien toimijoiden toimintaa, ja komissio on ottanut tämän huomioon toisessa riidanalaisessa päätöksessä sen varmistamiseksi, että tarjouksen arviointi ei johda markkinahintaa alemman hinnan määrittämiseen.

- 108 Lisäksi pelkästään se seikka, että komissiolla ei ollut käytettävissään asiantuntijoiden kertomuksia toista riidanalaisesta päätöstä tehdessään, ei yksin riitä osoittamaan, että komissio ei olisi toimittanut erityishallintomenettelyä koskevaa täydellistä tai riittävää tutkintaa, ja näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska näitä kertomuksia ei pitänyt toimittaa komissiolle. Nyt käsiteltävässä asiassa nämä kertomukset on toimitettu 5.11.2008 ja 7.11.2008 erityishallinnoijalle, jonka piti toimittaa lopullinen kertomuksensa operaation valvonnasta vastaavalle toimitsijalle. Viimeksi mainitulla on lisäksi ollut velvollisuus tarkistaa erityisesti riippumattomien asiantuntijoiden arviot.
- 109 Lopuksi toisen riidanalaisen päätöksen 62 kohdasta käy ilmi, että komissiolla oli käytettävissään Italian viranomaisten 3.11.2008 toimittama CAI:n tarjous, jota on arvioitu kyseisen päätöksen 58–69 kohdassa. Komissio on kuitenkin lausunut yksinomaan riippumattoman asiantuntijan suorittaman CAI:n tarjousta koskevan arvioinnin riippumattomuudesta eikä kyseisen arvioinnin lopputuloksista. Nämä lopputulokset piti toimittaa erityishallinnoijalle, jonka piti tehdä omaisuuserien myyntiä koskeva lopullinen päätös. Toisesta riidanalaisesta päätöksestä käy myös ilmi, että omaisuuserien myynnistä vastaavan toimitsijan piti joka tapauksessa vahvistaa CAI:n tarjousta koskevien kertomusten loppupäätelmät, ja Italian viranomaisten piti nimittää tämä toimitsija valvomaan näiden viranomaisten tekemien sitoumusten ja erityisesti omaisuuserien markkinahintaan tapahtuvaa myyntiä koskevan sitoumuksen noudattamista. Lopuksi kyseisen toimitsijan piti toimittaa komissiolle yksityiskohtaisia määräaikaikertomuksia ilmoitetun menettelyn noudattamisesta ja siitä, Italian viranomaiset noudattavat sitoumuksiaan, sekä toimittaa kaksi viikkoa nimittämisen jälkeen tyhjentävä kertomus siitä, vastaako CAI:n tarjous markkinahintaa. Tämän päätöksen 157 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että Italian viranomaiset eivät noudata kyseisen päätöksen ehtoja, komissiolla oli oikeus aloittaa muodollinen tutkintamenettely EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 110 Edellä esitetyn perusteella erityishallintomenettelystä on todettava, että komissiota ei näin ollen voida moittia siitä, että se olisi toimittanut riittämättömän tai puutteellisen tutkinnan alustavassa tutkintavaiheessa siltä osin kuin kyse on konkurssia koskevista yleisistä oikeussäännöistä poikkeavista säännöistä.
- 111 Toisessa osassa esitetyistä väitteistä on todettava ensin, että siltä osin kuin kysymys on työttömyysturva- ja sosiaaliturvakustannusten vähennyksistä ja muista Italian lainsäädännössä CAI:lle myönnettyiksi väitetyistä eduista, toisen riidanalaisen päätöksen 73 kohdasta käy ilmi, että Italian viranomaiset ovat vahvistaneet komissiolle, että Alitalian henkilöstöllä ei ollut minkäänlaista oikeutta tulla otetuksi CAI:n palvelukseen, ja että CAI oli vapaa ostamaan omaisuuserät niihin kuuluvan henkilöstön kanssa tai ilman henkilöstöä kyseisen päätöksen 119 kohdan mukaan. Näin ollen on vaikea käsittää, millä tavoin CAI olisi saanut helpotusta Alitalian irtisanotuille työntekijöille maksettavien, asetuksessa nro 134 säädettyjen kaltaisten työttömyyskorvausten rahoittamisesta.
- 112 Lisäksi toisen riidanalaisen päätöksen 68 ja 120 kohdasta käy ilmi, että mikäli CAI ottaisi palvelukseensa operatiivisen toimintansa kannalta välttämätöntä henkilöstöä ostettujen omaisuuserien hyödyntämisessä tarvittavien taitojen takia, tämä tapahtuisi uusilla ja yksin CAI:n päättämällä ehdoilla.
- 113 Toiseksi kantajan väite, jonka mukaan komission on pitänyt tutkia asetuksella nro 134 käyttöön otetut menetelmät, koska ne ovat olleet olennainen osa Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntisuunitelmaa ja myös ammattijärjestöjen ja CAI:n asettama ehto tämän suunnitelman hyväksymiselle, ei voi menestyä toisen riidanalaisen päätöksen 73 ja 74 kohtaan nähden. Kyseisistä kohdista nimittäin käy ilmi, että Italian viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että Alitalian henkilöstöön sovelletaan voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaista työttömyysturvaa, ja että työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen

yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12.3.2001 annettua neuvoston direktiiviä 2001/23/EY (EYVL L 82, s. 16) ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, sillä Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiin ei liity oman identiteettinsä säilyttävän taloudellisen yksikön luovuttamista. Lisäksi Italian viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että työntekijöiden oikeuksien turvaamista koskevia säännöksiä ei voida missään tapauksessa soveltaa menettelyssä, jossa koko Alitalia-konserni asetetaan selvitystilaan.

- 114 Lopuksi on huomautettava, että vaikka neuvotteluja ammattijärjestöjen ja CAI:n kanssa ei ollut saatu päätökseen CAI:n tehdessä ensimmäisen alustavan tarjouksensa, CAI uusi tarjouksensa samoilla ehdoilla 25.9.2008 (ks. edellä 15, 17 ja 20 kohta). Näin ollen mistään ei ilmene, että CAI:n lopullisessa tarjouksessa olisi otettu huomioon ammattijärjestöjen vaatimukset ja että kantajan esiin tuomat sosiaaliset toimenpiteet olisivat täten olennainen osa Alitalia-konsernin omaisuuserien ostosuunnitelmaa.
- 115 Tästä seuraa, että erityishallintomenettelyyn muutoksia tehtäessä vallinneiden olosuhteiden osalta komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi toimittanut riittämättömän tai puutteellisen tutkinnan alustavassa tutkintavaiheessa kustannusten vähennyksistä ja muista Italian lainsäädännössä CAI:lle myönnetyiksi väitetyistä eduista, koska nämä toimenpiteet eivät ole olleet merkittäviä vastattaessa kysymykseen siitä, onko Alitalia-konsernin omaisuuserien ostajalle voitu myöntää etua.
- 116 Näin ollen tämän kanneperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa esitetyillä väitteillä ei voida osoittaa, että komissio olisi toimittanut puutteellisen tai riittämättömän tutkinnan alustavassa tutkintavaiheessa, joten on katsottava, että kantaja ei ole esittänyt viitteitä tätä koskevista vakavista vaikeuksista. Kyseiset väitteet on siis hylättävä perusteettomina.
- 117 Väite, johon on vedottu tämän kanneperusteen kolmannessa osassa ja joka koskee sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, kun se ei ole perustellut alustavan tutkintavaiheen tutkinnan riittämättömyyttä, käsitellään seitsemännen kanneperusteen yhteydessä.
- Neljännessä kanneperusteessa, joka koskee sitä, että muita mahdollisuuksia kuin Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiä ei ole tutkittu, esitetyt väitteet
- 118 Neljäs kanneperuste jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee komission ilmeistä arviointivirhettä siltä osin kuin se ei ole tutkinut, onko ollut olemassa muita vaihtoehtoja kuin omaisuuserien myynti, ja toinen sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, koska se ei ole perustellut tällaista tutkimatta jättämistä.
- 119 Kantaja väittää ensimmäisessä osassa, että komission olisi pitänyt oikeuskäytännön ja oman käytäntönsä mukaisesti tutkia markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatteen valossa omaisuuserien myynnin vaihtoehdot, kuten selvitystilan tai Alitalian yrityssaneeraukseen tai omaisuuserien myyntiin yhdistetyt uudet pääomasijoitukset sen määrittämiseksi, olisiko tällainen sijoittaja samankaltaisissa olosuhteissa suorittanut tämäntyyppisen omaisuuserien myynnin vai valinnut jonkin muun vaihtoehdon. Komissio on kantajan mukaan toimittanut riittämättömän ja puutteellisen tutkinnan ja tehnyt ilmeisen arviointivirheen päätellessään, että sen toteamiseksi, että erityishallintomenettely ei johda valtiontuen myöntämiseen Alitalian ostajille, riittää, kun myynti tapahtuu markkinahintaan, ja jättäessään tutkimatta muut vaihtoehdot kuin omaisuuserien myynnin.
- 120 Aluksi on todettava, että huolimatta siitä, että toinen riidanalainen päätös ei sisällä nimenomaista viittausta yksityinen sijoittaja -arviointiperusteeseen, komissio on nyt käsiteltävässä asiassa soveltanut kyseistä periaatetta ja katsonut, että omaisuuserien myynti on tapahtunut markkinahintaan. Komissio on myös korostanut useaan otteeseen, että kyseisen myynnin tarkoitus on ollut omaisuuserien arvon maksimointi Alitalian velkojien eduksi, mikä osoittaa komission varmistuneen siitä, että viranomaisten

toimintaa ohjaavat pitkän aikavälin kannattavuustavoitteet. Lisäksi komission kyseisen päätöksen 126 kohdassa tekemä johtopäätös, jonka mukaan ilmoitetulla menettelyllä ei ole asetettu omaisuuserien ostajille julkisen vallan velvoitteita, joilla voitaisiin kyseenalaistaa tavoitteena ollut markkinahintaan tapahtuva myynti, osoittaa, että komissio on ottanut huomioon yksityisen sijoittajan käyttäytymisen arvioidakseen Italian viranomaisten toimintaa ja varmistuakseen siitä, että viimeksi mainitut eivät aja yhteismarkkinoille soveltumattomia talouspoliittisia tavoitteita.

- 121 Kolmannen kanneperusteen ensimmäisessä osassa (ks. edellä 107–110 kohta) esitetyn mukaan komissio on ollut vakuuttunut siitä, että omaisuuserien myynti tapahtuisi markkinahintaan. Näin ollen, ja toisin kuin kantaja väittää, komissiolla ei ole ollut minkäänlaista velvollisuutta tutkia muita vaihtoehtoja kuin Italian viranomaisten valitsema menettely.
- 122 Lisäksi on niin, että koska CAI ehdotti tarjouksessaan omaisuuseräryhmien ostamista, ja matkustajalentoliikennetoiminta käsitti Alitalian vastaavat lähtö- ja saapumisajat, jotka olivat sen toiminnan kannalta välttämättömiä, tällaisesta myynnistä saatujen tulojen vertaaminen omaisuuserien tai Alitalian lähtö- ja saapumisaikojen mahdollisesta erillisestä myynnistä saatuihin tuloihin ei ollut nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellistä.
- 123 Edellä esitetyn perusteella komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi toimittanut riittämättömän tai puutteellisen tutkinnan muista vaihtoehdoista kuin omaisuuserien myynnistä alustavassa tutkintavaiheessa, koska kantaja ei ole esittänyt viitteitä tätä koskevista vakavista vaikeuksista. Näin ollen ensimmäisessä osassa esitetyt väitteet on hylättävä perusteettomina.
- 124 Toisessa osassa kantaja väittää, että komissio on laiminlyönyt sille kuuluvan perusteluvollisuuden, koska se ei ole tutkinut muita vaihtoehtoja kuin omaisuuserien myynnin ja koska se ei ole mitenkään perustellut tätä väitettyä tutkimatta jättämistä. Tämä osa on syytä tutkia seitsemännen kanneperusteen yhteydessä.

Viidennessä kanneperusteessa, joka koskee sitä, että markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatetta ei ole sovellettu omaisuuserien myyntiin, esitetyt väitteet

- 125 Viides kanneperuste jakautuu viiteen osaan, joista ensimmäinen koskee sitä, että palvelun jatkuvuuden edellytystä ei ole tutkittu ja että perusteluvollisuus on tältä osin laiminlyöty, toinen sitä, että ostajan kansallisuutta koskevaa implisiittistä edellytystä ei ole tutkittu ja että perusteluvollisuus on tältä osin laiminlyöty, kolmas sitä, että markkinahinnan saavuttamisen mahdottomuutta osoittavia viitteitä ei ole otettu huomioon ja että perusteluvollisuus on tältä osin laiminlyöty, neljäs sitä, että valtiontuen osoittavia seikkoja ei ole otettu huomioon ja että perusteluvollisuus on tältä osin laiminlyöty ja viides sitä, että markkinahinnan arvioinnin asianmukaisia perusteita ei ole esitetty.
- 126 Aluksi on tutkittava yhdessä ensimmäisessä ja viidennessä osassa esitetyt väitteet, sitten toisessa osassa esitetyt väitteet ja lopuksi yhdessä kolmannessa ja neljännessä osassa esitetyt väitteet.

– Ensimmäisessä ja viidennessä osassa esitetyt väitteet

- 127 Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että komissio ei ole tutkinut asetuksella nro 134 käyttöön otetun ja kiinnostuksenilmaisupyynnössä mainitun palvelun jatkuvuuden edellytyksen vaikutuksia; tämä edellytys on kantajan mukaan johtanut julkisen palvelun velvoitteeseen, jonka kustannukset olisi pitänyt arvioida asiassa C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, 24.7.2003 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-7747; jäljempänä asia Altmark) esitettyjen arviointiperusteiden nojalla. Kantaja katsoo, että jos komissio olisi hyväksynyt varauksetta tarjouksia koskevat ehdot tutkimatta niiden vaikutusta tarjottuun hintaan, tämä merkitsisi laiminlyöntiä, joka on omiaan osoittamaan, että komissio on kohdannut vakavia vaikeuksia. Lisäksi kantaja väittää, että se, että komissio on jättänyt tutkimatta sen, kuinka vakava on lähtö- ja saapumisaikojen (slots) menettämisen riski niiden

käyttämättä jättämisen vuoksi – Italian viranomaiset ovat vedonneet tähän riskiin perustellakseen palvelun jatkuvuuden edellytyksen –, muodostaa ilmeisen arviointivirheen. Lopuksi se, että tällaista tutkimatta jättämistä ei ole perusteltu, merkitsee tältä osin toisen riidanalaisen päätöksen perustelemista koskevan velvollisuuden laiminlyöntiä.

- 128 Viidennessä osassa kantaja väittää, että komissiolla on ollut velvollisuus vahvistaa yksityiskohtaiset perusteet Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntihinnan määrittämiseksi vaatimalla vähintään, että CAI:n tarjoamaan hintaan sisältyvät yhtäältä Italian tasavallan Alitalialle myöntämä 300 miljoonan euron suuruinen laina ja muut Alitalian saamat edut ja toisaalta palvelun jatkuvuutta koskevan velvollisuuden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset. Se, että komissio ei ole toimittanut tietoja siitä, mihin markkinahinnan arvioinnin on pitänyt perustua, on kantajan mukaan ilmeinen arviointivirhe, jonka seurauksena Alitalia-konsernin omaisuuserät on alihinnoiteltu.
- 129 Aluksi on huomautettava, että kysymystä siitä, onko komissio soveltanut virheellisesti yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta, ei pidä sekoittaa kysymykseen siitä, onko ollut olemassa vakavia vaikeuksia, jotka olisivat edellyttäneet muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista. Sen tutkimisella, onko vakavia vaikeuksia olemassa, ei nimittäin pyritä selvittämään, onko komissio soveltanut EY 87 artiklaa asianmukaisesti, vaan sillä pyritään selvittämään, oliko sillä ajankohtana, jolloin se teki toisen riidanalaisen päätöksen, käytettävissään riittävän täydelliset tiedot sen arvioimiseksi, oliko riidanalainen toimenpide yhteismarkkinoille soveltuva (ks. vastaavasti edellä 77 kohdassa mainittu asia Bundesverband deutscher Banken v. komissio, tuomion 129 kohta).
- 130 Se, että komissio on kantajan näkemyksen mukaan tehnyt virheellisen arvion ja että se ei ole vastannut tiettyihin kantajan esittämiin väitteisiin, ei merkitse, että se ei voinut lausua kysymyksessä olevasta toimenpiteestä käytettävissään olleiden tietojen perusteella ja että sen olisi näin ollen pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely tutkintansa täydentämiseksi (ks. vastaavasti edellä 77 kohdassa mainittu asia Bundesverband deutscher Banken v. komissio, tuomion 130 kohta).
- 131 Nyt käsiteltävässä asiassa, kuten komissio katsoo, Alitalia-konsernin omaisuuserien myynti ei ole herättänyt kysymyksiä julkisen palvelun velvoitteen käsitteestä, ja palvelun jatkuvuuden edellytys on ollut vain yksi tarjousten arviointiperusteista. Asiakirja-aineistosta ei nimittäin mitenkään käy ilmi, että matkustajalentoliikennetoiminnan jatkajalta olisi edellytetty julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä ilmoitetussa menettelyssä.
- 132 Samoin on todettava, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on toisen riidanalaisen päätöksen 118 kohdassa sulkenut pois omaisuuserien myyntimenettelyyn liittyvät julkisen vallan velvoitteet, ja se on varmistanut erityisesti, että toiminnan jatkajille ei ole asetettu tällaisia ehtoja, kuten kantelijat olivat väittäneet.
- 133 Tästä ja erityisesti lentoliikennetoiminnan harjoittamista koskevista edellytyksistä on todettava, että toisen riidanalaisen päätöksen 123–125 kohdasta käy ilmi, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on tutkinut liikennepalvelujen jatkuvuuden edellytyksen merkityksen omaisuuserien hintaan keskipitkällä aikavälillä. Komissio on näet saanut Italian viranomaisilta selvityksen, jonka mukaan jatkuvuus, sellaisena kuin se mainitaan asetuksessa nro 134 ja kiinnostuksenilmaisupyynnössä, ei ole vastannut unionin oikeudessa tarkoitettuja julkisen palvelun velvoitteita.
- 134 On myös todettava, että kantaja ei selitä, millä tavalla lentoliikennepalvelujen jatkuvuuden takaamisen välttämättömyys keskipitkällä aikavälillä, jota Italian viranomaisten väitetään edellyttäneen tarjouksilta asetuksen nro 134 nojalla, aiheuttaisi Alitalian omaisuuserien hinnan alenemisen markkinahinnan alapuolelle. Lisäksi, toisin kuin kantaja väittää, toisen riidanalaisen päätöksen 71–102 kohdasta käy ilmi, että palvelun jatkuvuuden edellytys on ollut toissijaisen hintaa koskevaan edellytykseen nähden erityishallinnoijan toimittamassa tarjousten arvioinnissa. Kuten Italian viranomaiset ovat lisäksi täsmentäneet komissiolle, riippumattoman asiantuntijan soveltama määräävä tekijä on ollut hinta, sillä sekä asetuksessa nro 134 että kiinnostuksenilmaisupyynnössä määrättiin, että omaisuuserien

- myyntihinta ei saanut olla riippumattoman asiantuntijan määrittelemää markkinahintaa alhaisempi. Tämä on varmistettu sitäkin suuremmalla syyllä Italian viranomaisten antamalla sitoumuksella, johon on viitattu kyseisen päätöksen 71 ja 72 kohdassa ja jonka mukaan tarjouksen arvioiminen ei johtaisi missään tapauksessa markkinahintaa alhaisemman hinnan määrittämiseen, ja erityishallinnoija saattoi varmistua tästä kääntymällä taloudellisen neuvonantajan puoleen.
- 135 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että tarjousten tehneiden toimijoiden valmius taata palvelun jatkuvuus ei olisi voinut poistaa niiden ensisijaisen tärkeää velvollisuutta tehdä markkinahintaa vastaava tai sitä alhaisempi tarjous, koska muussa tapauksessa niiden tarjoustusta ei olisi hyväksytty.
- 136 Samoin kantajan väite, jonka mukaan kiinnostuksenilmaisupyynnössä esitetyn palvelun jatkuvuuden edellytyksen seurauksena oli se, että osallistuminen tehtiin mahdollisille tarjoajille vähemmän houkuttelevaksi, minkä johdosta markkinahinta aleni, ei voi menestyä. Kuten toisen riidanalaisen päätöksen 53 kohdasta nimittäin käy ilmi, erityishallinnoija sai 60 tarjoustusta 23.9.2008 julkaistun kiinnostuksenilmaisupyynnön seurauksena. Lisäksi kyseisen päätöksen 45 kohdan mukaan tietyt tarjoukset – muun muassa CAI:n tarjous – toimitettiin jopa ennen tämän kiinnostuksenilmaisupyynnön julkaisemista, mikä on osoituksena siitä, että palvelun jatkuvuuden edellytyksen esiintyminen tässä pyynnössä ei ole ollut näiden tarjousten kannalta ratkaisevaa.
- 137 Joka tapauksessa se seikka, että velvollisuus taata lentoliikenteen jatkuvuus on ollut kiinnostuksenilmaisupyynnössä yksi edellytys, joka tehtyjen tarjousten on pitänyt täyttää, ei välttämättä merkitse julkisen palvelun velvoitetta valitun tarjouksen tekijälle. Vaikka oletettaisiin, että tällainen velvoite olisi asetettu, kanteesta ei käy ilmi, että Alitalian omaisuuserien hintaan olisi sisältynyt hyvitys ja että hyvitys olisi ollut suurempi kuin julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisesta aiheutuneet nettokustannukset niin, että palveluntarjoaja saisi taloudellista etua edellä 127 kohdassa mainitussa asiassa Altmark tarkoitetulla tavalla. Näin ollen mistään edellä esitetystä ei käy ilmi, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon kyseisessä tuomiossa vahvistetut perusteet hinta-arviota tehdessään.
- 138 Lisäksi on todettava, että kantajan sen väitteen tueksi esittämät seikat, jonka mukaan komissio on tehnyt virheen Alitalia-konsernin omaisuuserien hinta-arviossa, eivät ole olleet merkityksellisiä komission tutkinnan kannalta. Sekä Alitalian taloudellinen tilanne että näiden tarjousten kohde ja suuruus olivat nimittäin erilaiset.
- 139 Air France-KLM:n huhtikuussa 2008 Alitalian ostamiseksi esittämässä tarjouksessa mainitusta hinnasta on todettava, että tämä tarjous esitettiin ennen kuin Alitalia todettiin maksukyvyttömäksi ja että tarjouksen tarkoituksena oli Alitalian kaikkien omaisuuserien ostaminen osakkeiden luovutuksella eikä omaisuuserien luovutuksella. Lisäksi on niin, että koska tämä tarjous vedettiin pois, komissio ei voinut ottaa sitä huomioon, sillä tarjous ei ollut lopullinen. CAI:n tarjouksesta on huomautettava, että se esitettiin erityishallintomenettelyssä, johon Alitalia oli asetettu sitä koskevan selvitystilan yhteydessä, ja että sen tarkoituksena oli vain Alitalian joidenkin omaisuuserien ostaminen. Näissä olosuhteissa kantajan väite, jonka mukaan CAI:n tarjoaman luovutushinnan oli katettava lainan määrä, ei voi menestyä. Lainan määrällä ei nimittäin ole minkäänlaista vaikutusta Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntihintaan; vain osa konsernia luovutettiin CAI:lle, ja tämä tapahtui markkinahintaan. Lopuksi on todettava tammikuussa 2009 esitetystä tarjouksesta, joka koski 25 prosentin hankkimista Alitalia-CAI:n osuuksista, että kyseisen yhtiön kokonaisarvo oli noussut Alitalia-konsernin omaisuuserien myynnin myötä ja erityisesti sen vuoksi, että tämä yhtiö osti toisen lentoyhtiön, ja koska tämä tarjous tehtiin joka tapauksessa toisen riidanalaisen päätöksen tekemispäivän jälkeen, komissio ei olisi voinut ottaa sitä huomioon.
- 140 Lopuksi kantaja väittää, että jos Alitalia olisi lopettanut toimintansa konkurssimenettelyn aikana, se ei olisi missään tapauksessa menettänyt lähtö- ja saapumisaikojaan lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18.1.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, s. 1) nojalla. Näin ollen komissio on kantajan mukaan tehnyt ilmeisen

arviointivirheen ja laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, koska se on väitetysti hyväksynyt varauksetta vaaran siitä, että Alitalia menettää lähtö- ja saapumisaikansa, perustellakseen sen tarpeellisuutta, että Alitalia-konsernin omaisuuserien ostajan on varmistettava palvelun jatkuvuus.

141 On todettava, että toisen riidanalaisen päätöksen 125 kohdasta, johon kantaja viittaa, ei käy ilmi, että komissio olisi varauksetta hyväksynyt minkäänlaista palvelun jatkuvuutta koskevaa perustelua Alitalian lähtö- ja saapumisaikojen menettämisen uhalla. Komissio on nimittäin todennut kyseisessä kohdassa, että konsernin omaisuuserien riittävän suuri arvo sisälsi goodwill-arvon, josta osa muodostui palvelun tarjoamisen kannalta välttämättömistä lähtö- ja saapumisajoista. Tämä päätelmä merkitsee sitä, että komissio on ottanut huomioon jatkuvuuden perusteen luovutettavien omaisuuserien arvon maksimoimiseksi saadakseen korkeamman luovutushinnan Alitalian velkojien hyväksi eikä taatakseen julkisen palvelun jatkuvuuden. Näin ollen kantajan väitteelle ei löydy mitään tukea toisesta riidanalaisesta päätöksestä.

142 Joka tapauksessa on niin, että kantaja ei mitenkään osoita sitä, missä määrin tällainen tutkinta olisi ollut tarpeellinen sitä varten, että komissio olisi voinut arvioida palvelun jatkuvuuden edellytyksen markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatteen kanssa, eikä siis esitä näyttöä vakavien vaikeuksien olemassaolosta. Näin ollen komissiota ei voida tältä osin moittia minkäänlaisesta perustelujen puutteellisuudesta.

143 Näissä olosuhteissa viidennen kanneperusteen ensimmäisessä ja viidennessä osassa esitetyt väitteet on hylättävä perusteettomina.

– Toisessa osassa esitetyt väitteet

144 Kantaja väittää toisessa osassa, että Alitalia-konsernin omaisuuserien myynnille asetettiin implisiittinen edellytys, jonka mukaan ostajan piti olla italialainen, mikä on aiheuttanut myyntihinnan laskun markkinahinnan alapuolelle ja tehnyt kilpailevien tarjousten tekemisen vähemmän houkuttelevaksi. Se, että komissio ei ole tutkinut tätä seikkaa eikä ole tehnyt johtopäätöksiä tällaisesta tutkinnasta, on kantajan mukaan ilmeinen arviointivirhe. Koska komissio ei ole esittänyt minkäänlaista selvitystä tästä, se on lisäksi laiminlyönyt perusteluvollisuutensa.

145 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio on varmistanut sen, että kiinnostuksenilmaisupyynnössä ei ole ollut minkäänlaista tarjoajan kansalaisuuteen perustuvaa syrjivää ehtoa. Lisäksi komissio on todennut, että kiinnostuksenilmaisupyynnötä levitettiin laajalti ja se sai julkisuutta sekä valtakunnallisesti että kansainvälisesti. Kuten edellä 136 kohdassa on näet todettu, komissio on katsonut toisessa riidanalaisessa päätöksessä yhtäältä, että heti kun erityishallinnoija oli nimitetty ja ennen kuin kyseinen kiinnostuksenilmaisupyyntö oli julkaistu, erityishallinnoija oli päättänyt olla yhteydessä tärkeimpiin kansainvälisiin lentoyhtiöihin, ja toisaalta, että erityishallinnoija vastaanotti 60 tarjousta italialaisilta ja ulkomaisilta yksiköiltä.

146 Lisäksi komissio on tutkinut sen pankin tehtävän, joka valittiin edistämään tarjousten esittämistä Alitalian ostamiseksi Alitalian omaisuuserien myyntimenettelyssä, ja todennut toisen riidanalaisen päätöksen alaviitteessä nro 34, että tämä pankki oli lopettanut asiasta vastaavan ministeriön neuvonantajana toimimisen heti, kun Alitalia oli asetettu erityishallintomenettelyyn eli 29.8.2008. Toisesta riidanalaisesta päätöksestä ei nimittäin käy ilmi, että ennen tätä erityishallintomenettelyyn asettamista pankille annetun tehtävän ohella tämä pankki olisi osallistunut Alitalian omaisuuserien arviointiin ja että se olisi voinut suosia CAI:ta muiden tarjoajien kustannuksella. Lisäksi on huomautettava, että Italian viranomaiset olivat antaneet sitoumuksen olla puuttumatta erityishallinnoijan toimintaan.

147 Näin ollen kantajan väitteet siitä, että pankin, joka valittiin edistämään tarjousten esittämistä Alitalian ostamiseksi, ja CAI:n välillä oli eturistiriita, että kiinnostuksenilmaisupyyntö oli epätarkka ja että tarjousten tekemistä koskevat lyhyet määräajat hyödyttivät CAI:ta, eivät voi menestyä. Siitä, että omaisuuserien myyntimenettely ei ole syrjivä, on nimittäin todettava, että koska viidennen

kanneperusteen toisessa osassa esitetyillä väitteillä ei ole voitu osoittaa, että komission toimittama tutkinta olisi ollut puutteellinen tai riittämätön alustavassa tutkintamenettelyssä tai että se ei olisi tehnyt johtopäätöksiä Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiehtojen tutkimisesta, kantaja ei ole esittänyt viitteitä tätä koskevien vakavien vaikeuksien olemassaolosta. Kantaja ei voi myöskään väittää, että toista riidanalaista päätöstä ei olisi tältä osin perusteltu. Näin ollen viidennen kanneperusteen toisessa osassa esitetyt väitteet on hylättävä perusteettomina.

– Kolmannessa ja neljännessä osassa esitetyt väitteet

- 148 Kantaja väittää kolmannessa osassa, että koska omaisuuserien myyntimenettely ei ole ollut avoin, läpinäkyvä ja syrjimätön, sillä ei ole voitu taata markkinahintaan tapahtuvaa myyntiä. Kantaja väittää, että muut riippumattonta arviointia koskevat takeet, kuten riippumattoman asiantuntijan ja operaation valvonnasta vastaavan toimitsijan käyttäminen, eivät missään tapauksessa ole taanneet sitä, että ostajan maksama hinta vastaisi markkinahintaa. Lisäksi kantaja väittää, että se, että komissio ei ole tehnyt oikeita johtopäätöksiä siitä, että markkinahinta oli mahdoton saavuttaa, muodostaa tällaisissa olosuhteissa ilmeisen arviointivirheen. Se, että tätä ei ole perusteltu, merkitsee perustelujen puuttumista.
- 149 Neljännessä osassa kantaja väittää, että Italian viranomaiset ovat alentaneet hintaa, jolla CAI olisi voinut ostaa Alitalian, mitätöimällä tietyt velat ja tekemällä CAI:n tarjouksen houkuttelevammaksi ammattijärjestöjen vastuuhenkilöille. Koska komissio ei ole ottanut huomioon tosiseikkoja, jotka sillä oli tiedossaan, ja koska se ei ole katsonut niiden merkitsevän tuen myöntämistä CAI:lle, komissio on kantajan mukaan tehnyt ilmeisen arviointivirheen.
- 150 Kuten kolmannen kanneperusteen tueksi esitettyjen väitteiden tutkimisen yhteydessä on huomautettu, komissio on katsonut, että omaisuuserien myyntimenettely ilman tarjouskilpailua täydennettynä kiinnostuksenilmaisupyynnöllä ei ollut riittävän läpinäkyvä taatakseen yksin omaisuuserien myynnin markkinahintaan. Näin ollen komissio on tutkinut sen, että tarjous oli arvioitu riippumattomasti, varmistuakseen siitä, että tarjottu hinta ei ollut markkinahintaa alempi. Kuten edellä 107–109 kohdassa on päätelty, riippumattoman asiantuntijan tekemä omaisuuserien arviointi, jota tuki riippumattoman taloudellisen asiantuntijan suorittama vertailu tarjousten taloudellisesta arvosta omaisuuseriin nähden, sekä viime kädessä operaation valvonnasta vastaavan toimitsijan puuttuminen asiaan, olivat riittäviä takeita riippumattomuudesta ja mahdollistivat omaisuuserien myynnin markkinahintaan.
- 151 Tästä seuraa se, että tämän kanneperusteen kolmannessa osassa esitetyt väitteet on hylättävä perusteettomina, koska kantaja ei ole osoittanut vakavia vaikeuksia ilmentäviä viitteitä ja koska komissiota ei voida moittia näissä olosuhteissa perusteluvollisuuden laiminlyönnistä.
- 152 Neljännessä osasta on todettava, että vain osa Alitalian henkilöstöstä siirtyi CAI:lle ja tämä tapahtui aivan uusin työehdoin ja työsopimuksin, ja että sosiaalisia toimenpiteitä, joihin kantaja on vedonnut, ei voitu soveltaa CAI:n uudelleen palkkaamaan henkilöstöön.
- 153 Tästä seuraa, että viidennen kanneperusteen neljännessä osassa esitetyt väitteet on hylättävä. Siten on katsottava, että koska viidennessä kanneperusteessa esitettyjen väitteiden perusteella ei voida todeta, että komissio olisi toimittanut puutteellisen tai riittämättömän tutkinnan alustavassa tutkintamenettelyssä, kantaja ei ole esittänyt viitteitä tätä koskevien vakavien vaikeuksien olemassaolosta. Näin ollen viides kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.
- Kuudennessa kanneperusteessa, joka koskee tuen takaisinmaksuvelvollisen osapuolen yksilöimisessä tapahtunutta virhettä, esitetyt väitteet

- 154 Kantaja väittää, että komissio ei ole tutkinut Alitalian ja CAI:n välisen taloudellisen jatkuvuuden arvioimiseksi kaikkia oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä ja erityisesti hintaa, jolla omaisuuserät on luovutettu, luovutetun yksikön ja sen ostajan osakkeenomistajien henkilöllisyyttä, omaisuuserien

luovutushetkeä, luovutuksen kohdetta sekä taloudellisia perusteita. Kantaja väittää, että komissio on keskittänyt arviointinsa ainoastaan omaisuuserien kohdetta koskevaan edellytykseen ja jättänyt huomiotta muut edellytykset.

- 155 Velvollisuudesta periä vaikeuksissa olevalle yhtiölle maksettu tuki takaisin on huomautettava, että kuten oikeuskäytännöstä käy ilmi, tämä velvollisuus voidaan ulottaa sellaiseen uuteen yhtiöön, jolle kyseinen yhtiö on luovuttanut osan omaisuuseristään, kun tämän luovutuksen johdosta voidaan todeta, että näiden kahden yhtiön välillä on taloudellinen jatkuvuus. Tällaisen taloudellisen jatkuvuuden toteamiseksi seuraavat seikat voidaan ottaa huomioon: luovutuksen kohde (varat ja velat, henkilöstön jatkuvuus, yhteensidotut varat), luovutuksen hinta, ostajayrityksen ja alkuperäisen yrityksen osakkaiden tai omistajien henkilöllisyys, luovutuksen toteuttamisajankohta (sijoittuuko se tutkimusten, menettelyn aloittamisen tai lopullisen päätöksen jälkeen) tai vielä toimenpiteen taloudelliset perusteet (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, Kreikka ym. v. komissio, tuomio 13.9.2010, Kok., s. II-4749, 135 kohta).
- 156 Aluksi on todettava, että toisin kuin kantaja väittää, tällä oikeuskäytännöllä ei aseteta komissiolle velvollisuutta ottaa huomioon kaikkia edellä mainittuja seikkoja, minkä osoittaa ilmaisu ”voidaan ottaa huomioon”. Näin ollen komissiolle ei ole ollut velvollisuutta tutkia erityisesti ja muiden perusteiden lisäksi Alitalia-konsernin omaisuuserien CAI:lle tapahtuneen luovutuksen hetkeä, joka on yksi seikoista, jotka ”voidaan” ottaa huomioon näiden kahden yksikön välillä olevan taloudellisen jatkuvuuden poissulkemiseksi.
- 157 Joka tapauksessa toisen riidanalaisen päätöksen tarkastelussa ilmenee, että komissio on todennut, että Alitalian ja CAI:n välillä ei ole ollut jatkuvuutta sekä omaisuuserien luovutuksen kohteen ja hinnan perusteella että sen perusteella, että osakkeenomistajat eivät ole olleet samat, ja lisäksi toimenpiteen taloudellisten perusteiden perusteella. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on tutkinut Alitalian ja CAI:n välistä taloudellista jatkuvuutta koskevan kysymyksen kyseisen päätöksen 128–151 kohdassa. Aluksi se on todennut päätöksen 132 kohdassa, että ilmoitetun menettelyn, sellaisena kuin se on muutettuna Italian viranomaisten antamilla sitoumuksilla, pitäisi johtaa markkinahintaan tapahtuvaan Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiin. Tämän jälkeen komissio on tutkinut, onko Alitalian ja niiden, jotka ovat ostaneet omaisuuserien myyntimenettelyn kohteina olleita omaisuuseriä, välille muodostunut myönnetyn 300 miljoonan euron lainan muodostaman kilpailuedun jatkuvuus.
- 158 Tästä komissio on korostanut toisen riidanalaisen päätöksen 135 kohdassa omaisuuserien myynnin kohteen osalta, että näitä omaisuuseriä ei tarjottu kiinnostuksenilmaisupyynnössä ryhmittäin eivätkä ne siis muodostaneet yhtenäisiä taloudellisia yksiköjä, mikä olisi voinut rajoittaa mahdollisten ostajien valintaa. Komissio on todennut kyseisen päätöksen 136 kohdassa, että kun otetaan huomioon eri omaisuuseriä koskevat hyvinkin erilaiset kiinnostuksenilmaisut, omaisuuserien myyntimenettelyn päättyessä Alitalian toiminta on päinvastoin jaettu myyntimenettelyn päätyttyä useiden toimijoiden kesken ja järjestetty eri tavoin. Näin ollen komissio on päättänyt päätöksen 137 kohdassa, että kun otetaan huomioon omaisuuserien myynnin laajuus ja mahdollisten ostajien esittämien tarjoustensa hajautuminen, Italian tasavallan täytäntöön panema omaisuuserien myyntimenettely ei ole merkinnyt taloudellista jatkuvuutta Alitalian ja CAI:n välillä.
- 159 Alitalian ja CAI:n osakkeenomistajista komissio on todennut toisen riidanalaisen päätöksen 140 kohdassa, että ne eivät ole olleet samat. Se on kuvaillut CAI:ta sellaisten yksityisten sijoittajien konsortiona, jotka eivät ole olleet samat kuin Alitalian osakkeenomistajat, ja todennut, että viimeksi mainittujen osakkeiden vaihto uuden yhtiön osakkeita vastaan on ollut mahdollista ainoastaan yrityssaneerausta koskevien lakien perusteella akordimenettelyssä, ja näitä lakeja ei ole voitu soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.
- 160 Seuraavaksi komissio on todennut toisen riidanalaisen päätöksen 141 kohdassa, että CAI ostaisi vain tietyt Alitalian matkustajaliikennetoimintaa koskevat omaisuuserät, että se jatkoi oman yritysstrategiansa noudattamista ja että Alitalian ja CAI:n välillä ei tapahtuisi minkäänlaista

työsopimusten automaattista siirtymistä. Komissio on huomauttanut lisäksi kyseisen päätöksen 142 kohdassa, että CAI ei jatkaisi Alitalian toimintaa, koska Italian viranomaiset olivat sitoutuneet siihen, että omaisuuserien myynnin päätyttyä CAI vastaisi enintään 69 prosentista Alitalian kilometriä kohden kuljetettuja matkustajia koskevasta kapasiteetista, sellaisena kuin se oli laskettuna ilmoituspäivänä. Lisäksi kuten päätöksen 13 ja 49 kohdasta käy ilmi, Alitalia-konsernin omaisuuserien myynnillä CAI:lle oli tarkoitus maksimoida Alitalian omaisuuserien arvo velkojien eduksi ennen Alitalian selvitystilaan asettamista.

- 161 Edellä esitetyn perusteella, ja toisin kuin kantaja väittää, komissio ei ole perustanut päätöstään pääasiallisesti luovutuksen kohteeseen. Kuten edellä 160 kohdasta nimittäin käy ilmi, komissio on tutkinut ja vahvistanut toimenpiteen taloudelliset perusteet. Se on myös tutkintansa aikana selittänyt, miksi se katsonut, ettei Alitalian ja CAI:n välillä ollut taloudellista jatkuvuutta. Niinpä se on todennut toisen riidanalaisen päätöksen 130–132 kohdassa, että mitään perusteetonta etua ei ole voitu siirtää Alitalia-konsernin omaisuuserien ostajalle, kun otetaan huomioon se, että on ryhdytty kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että luovutushinta ei jää markkinahintaa alemmaksi. Näin ollen on todettava edellä esitettyjen seikkojen valossa ja edellä 155 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella, että komissio on toimittanut riittävän ja täydellisen tutkinnan ja että kantaja ei ole esittänyt näyttöä tätä koskevista vakavista vaikeuksista.
- 162 Koska komission kannanotto omaisuuserien luovutushetkestä ei ole näyttänyt tarpeelliselta, komissiota ei näin ollen voida tältä osin moittia perustelujen puutteellisuudesta.
- 163 Edellä esitetyn perusteella kuudennessa kanneperusteessa esitetyt väitteet on näin ollen hylättävä perusteettomina.

Ensimmäisessä kanneperusteessa, joka koskee muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista, esitetyt väitteet

- 164 Kantaja väittää, että komissio on tehnyt puutteellisen päätöksen, joka on kumottava, koska komissio ei ole aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä. Kantaja väittää tästä, että vaikka toisen riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltävää alustavaa tutkintaa koskeva ajanjakso, joka kesti 14.10.2008–12.11.2008, ei ollut poikkeuksellisen pitkä, komission olisi kuitenkin pitänyt voida havaita vakavat vaikeudet. Kantaja toteaa lisäksi vastauskirjelmässään, että alustava tutkintavaihe on alkanut tosiseikkojen tutkimisella huhtikuussa 2008, ja siksi alustava tutkintavaihe on ollut melkein neljä kertaa pidempi kuin asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa alustavan tutkinnan päättämiseksi säädetty kahden kuukauden enimmäismääräaika.
- 165 Kantaja esittää myös luettelon, joka ei ole tyhjentävä, komission tekemistä virheistä, ja luettelo osoittaa kantajan mukaan sen, että nyt käsiteltävässä asiassa edellytetyn tutkinnan monimutkaisuus oikeutti muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen.
- 166 Lisäksi kantaja väittää, että kun otetaan huomioon tämän asian poliittinen tausta, Italian viranomaisten antamat sitoumukset, joiden mukaan Alitalia-konsernin omaisuuserien myynti tapahtuisi markkinahintaan, olivat epärealistisia ja niitä vaadittiin joka tapauksessa menettelyn liian myöhäisessä vaiheessa sen jälkeen, kun tapahtumat, joita sitoumusten piti koskea, olivat peruuttamattomia.
- 167 Ensinnäkin kantajan väitteistä, jotka koskevat alustavan tutkintavaiheen kestoa, on todettava, että kuten komissio on katsonut, kantaja esittää kirjelmässään ristiriitaisia väitteitä. Kanteessaan kantaja näet väittää, että tämän vaiheen alle kuukauden pituinen kesto ei ole ollut poikkeuksellisen pitkä, mutta vastauskirjelmässään se väittää, että tämä vaihe on ollut melkein neljä kertaa pidempi kuin asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädetty kahden kuukauden enimmäismääräaika.

- 168 Tästä on huomautettava, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa alustavan tutkinnan päättämiseksi säädetyllä kahden kuukauden enimmäismääräajalla tarkoitetaan menettelystä tehdyn täydellisen ilmoituksen ja kyseisen artiklan 2, 3 tai 4 kohdan nojalla tapahtuneen päätöksen tekemisen välistä ajanjaksoa eli nyt käsiteltävässä asiassa ajanjaksoa 14.10.2008–12.11.2008. Näin ollen kantaja on virheellisesti ottanut huomioon myös ajanjakson, joka edelsi päivää, jona Italian viranomaiset tekivät ilmoituksen omaisuuserien myyntimenettelystä, ja jonka kuluessa komissio oli yhteydessä viranomaisiin ja joka alkoi huhtikuussa 2008.
- 169 Näin ollen nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että alustavan tutkintavaiheen kesto on ollut lyhyempi kuin asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädetty alustavan tutkintavaiheen kesto, ja näin ollen aivan kohtuullinen. Tämä kesto ei siten osoita vakavia vaikeuksia, joita komissio olisi voinut kohdata alustavassa tutkinnassa, vaan ilmentää pikemminkin sitä, että tutkinnassa, joka on koskenut nyt käsiteltävässä asiassa ilmoitettua toimenpidettä, ei ole esiintynyt erityisiä vaikeuksia (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-568/08 ja T-753/08, M6 v. komissio tuomio 1.7.2010, Kok., s. II-3397, 142 kohta).
- 170 Toiseksi on todettava, että kantajan väitteet toiseen riidanalaiseen päätökseen sisällytettyjen sitoumusten epärealistisuudesta eivät voi menestyä. On nimittäin huomautettava ensinnäkin, että 23.9.2008 julkaistussa kiinnostuksenilmaisupyynnössä määrättiin, että perusteiden, joita tarjousten oli noudatettava, oli oltava sovellettavassa Italian lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisia ja erityisesti, että omaisuuserien myyntihinta ei saanut olla riippumattoman asiantuntijan määrittelemää markkinahintaa alhaisempi. Toiseksi riippumattoman asiantuntijan oli tutkittava tarjoukset varmistuakseen siitä – ottamalla huomioon ensisijaisesti tarjottu hinta huolimatta muista tehtyjen tarjousten täyttämistä perusteista –, että omaisuuseristä tarjottu hinta oli vähintään markkinahintaa vastaava. Kolmanneksi valvontakomitea ei ollut hyväksynyt omaisuuserien myyntiä vielä toisen riidanalaisen päätöksen tekemishetkellä, eikä erityishallinnoija ollut vielä tuolloin tehnyt lopullista päätöstään. Viimeksi mainitun piti aluksi saada erityishallintomenettelyn mukaisesti valvontakomitealta ja asiasta vastaavalta ministeriltä lupa kyseiseen myyntiin. Näin ollen Italian viranomaisten sitoumusta, jonka mukaan asiasta vastaava ministeri ei puuttuisi erityishallinnoijan toimintaan, ei ole annettu liian myöhään, kun otetaan huomioon menettelyn vaihe.
- 171 Lisäksi se, että nämä sitoumukset on mainittu toisessa riidanalaisessa päätöksessä, ei ole viite komission kohtaamista vakavista vaikeuksista. Nämä sitoumukset nimittäin osoittavat, että komissio on ryhtynyt tarvittaviin varotoimenpiteisiin sekä valvoakseen sitä, että operaation valvonnasta vastaava toimitsija noudattaa kyseisiä sitoumuksia, että tehdäkseen johtopäätökset niiden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä. Joka tapauksessa kantajan väitteet, jotka koskevat sitoumusten riittämättömyyttä, ovat tehottomia, kun otetaan huomioon se, että komissio on varannut itselleen oikeuden aloittaa kyseistä toimenpidettä koskeva muodollinen tutkintamenettely, mikäli toisen riidanalaisen päätöksen määräyksiä ja erityisesti Italian viranomaisten antamia sitoumuksia, jotka on vahvistettu kyseisessä päätöksessä, ei noudateta.
- 172 Kolmanneksi väitetyistä kymmenestä virheestä, joiden kantaja katsoo olevan osoitus vakavista vaikeuksista, on lopuksi todettava, että ne vastaavat todellisuudessa kolmannessa, neljännessä ja viidennessä kanneperusteessa esitetyjä väitteitä, jotka on tutkittu näiden kanneperusteiden yhteydessä. Niinpä niitä ei ole syytä tutkia erikseen nyt käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä.
- 173 Näin ollen ensimmäisessä kanneperusteessa esitetyt väitteet on hylättävä perusteettomina.
- 174 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että kantaja ei ole osoittanut vakavien vaikeuksien olemassaoloa. Näin ollen komissiolla ei ole ollut velvollisuutta aloittaa omaisuuserien myyntiä koskevaa muodollista tutkintamenettelyä edellä 80 kohdassa esitetyn oikeuskäytännön perusteella.

c) Perusteluvollisuuden laiminlyöntiä koskevat kanneperusteet

- 175 Kantaja katsoo, että komissio ei ole noudattanut ”vakiintunutta päätöskäytäntöään” valtiontukien alalla ja erityisesti siltä osin kuin kyse on toimenpiteen kaikkien merkityksellisten ominaispiirteiden ja asiayhteyden sekä muiden vaihtoehtojen kuin omaisuuserien myynnin tutkimisesta markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatteen valossa. Komissiolla on kantajan mukaan siis ollut tiukennettu perusteluvollisuus. Lisäksi kantaja väittää, että toinen riidanalainen päätös sisältää tiettyjä komission yksityiskohtaisesti perustelemattomia johtopäätöksiä, jotka koskevat muun muassa asiantuntijan riippumattomuutta ja varmuutta siitä, että omaisuuserien myynti tapahtuu markkinahintaan, ja joiden takia on mahdoton ymmärtää komission päättelyä.
- 176 On huomautettava, että väite, joka koskee toisen riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista siltä osin kuin on kysymys ilmoitetun menettelyn kaikkien merkityksellisten ominaispiirteiden ja asiayhteyden tutkimatta jättämisestä, on päällekkäinen kolmannen kanneperusteiden kolmannen osan kanssa. Samoin toisen riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista koskeva väite, siltä osin kuin on kyse omaisuuserien myynnille vaihtoehtoisista velkojen tyydyttämismenetelmistä, on päällekkäinen neljännen kanneperusteiden toisen osan kanssa. Näin ollen, kuten edellä 89, 117 ja 124 kohdassa on todettu, nämä osat tutkitaan nyt käsiteltävän kanneperusteiden yhteydessä.
- 177 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa edellytetyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (edellä 102 kohdassa mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink’s France, tuomion 63 kohta ja asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok., s. I-2481, 35 kohta).
- 178 Vaatimusta perusteluvollisuuden täyttymisestä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-395, 16 kohta ja edellä 177 kohdassa mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 36 kohta).
- 179 Erityisesti on todettava, että komissio ei ole velvollinen ottamaan kantaa kaikkiin niiden, joita asia koskee, sille esittämiin väitteisiin, vaan riittää, että se esittää ne tosiseikat ja oikeudelliset huomiot, joilla on olennainen merkitys päätöksen kannalta (ks. edellä 77 kohdassa mainittu asia Bundesverband deutscher Banken v. komissio, tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 180 Erityisesti silloin, kun kyseessä on komission päätös, jossa todetaan, ettei kantelijan ilmoittama toimenpide ole valtiontuki, komissiolla on velvollisuus esittää kantelijalle riittävän tarkoin ne syyt, joiden vuoksi kantelussa esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole riittäneet osoittamaan, että kyseessä on valtiontuki. Komissiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ottaa kantaa sellaisiin seikkoihin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (ks. vastaavasti edellä 102 kohdassa mainittu asia Sytraval ja Brink’s France, tuomion 64 kohta).
- 181 Kyseessä olevan toimenpiteen luonteesta on nimittäin huomautettava, että toinen riidanalainen päätös tehtiin sen tukien alustavan tutkimuksen päätteeksi, josta määrätään EY 88 artiklan 3 kohdassa ja jonka tavoitteena on ainoastaan tehdä komissiolle mahdolliseksi alustavan näkemyksen muodostaminen kyseisen tuen täydellisestä tai osittaisesta soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ilman, että asiassa aloitettaisiin saman artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä, jonka tavoitteena puolestaan on tehdä komissiolle mahdolliseksi saada käyttöönsä täydelliset tiedot kaikista tukeen liittyvistä seikoista (asia C-333/07, Regie Networks, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10807, 64 kohta).

- 182 Tällaisen lyhyellä aikavälillä tehdyn päätöksen on sisällettävä ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, ettei riidanalaisen tuen yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointiin liity vakavia vaikeuksia (edellä 58 kohdassa mainittu asia *Matra v. komissio*, tuomion 48 kohta ja edellä 181 kohdassa mainittu asia *Regie Networks*, tuomion 65 kohta).
- 183 Nyt käsiteltävässä asiassa siltä osin kuin on kyse asiayhteydestä ja olosuhteista, joissa toinen riidanalainen päätös on tehty, kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan arvioinnista (ks. edellä 105–110 kohta) käy ilmi, että komissio on tutkinut erityishallintomenettelyn eri toimijoiden tehtävät ja varmistunut siitä, että toimenpide, sellaisena kuin siitä on ilmoitettu, takaisi omaisuuserien myynnin tapahtumisen markkinahintaan. Lisäksi tämän kanneperusteen toisen osan arvioinnissa on myös katsottu, että komissiolla ei ole ollut velvollisuutta tutkia seikkoja, jotka eivät olleet merkityksellisiä sen tekemän arvioinnin kannalta ja joita ovat olleet esimerkiksi kustannusten vähennykset ja muut Italian lainsäädännössä CAI:lle asetuksella nro 134 myönnettyiksi väitetyt edut.
- 184 Samoin neljännen kanneperusteen arvioinnista käy ilmi, että koska komissio on varmistunut siitä, että myynti tapahtuu markkinahintaan, sillä ei ole ollut minkäänlaista velvollisuutta tutkia muita menettelyvaihtoehtoja kuin selvitystilaan asettaminen.
- 185 Näin ollen on todettava, että erityisesti edellä 179 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön nähden komissio ei ole perusteluvollisuuden nojalla ollut velvollinen esittämään toisessa riidanalaisessa päätöksessä muita seikkoja kun sellaiset tosiseikat ja oikeudelliset huomiot, joilla on olennainen merkitys päätöksen rakenteen kannalta. Tällaiset perustelut ovat riittävät sen kannalta, että kantajalle selviävät toisen riidanalaisen päätöksen syyt ja että unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden EY 253 artiklan perusteella.
- 186 Komission johtopäätöksistä, joiden väitetään jääneen perustelematta, on todettava, että komissio on toisen riidanalaisen päätöksen 39 kohdassa esittänyt syyt sille, miksi se on katsonut asetuksen nro 134 mukaisesti toimitetun asiantuntija-arvion olevan riippumaton. Näin ollen kantajan väite toisen riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuudesta siltä osin, että tietyt asiantuntijan osakkeenomistajat ovat olleet myös CAI:n osakkeenomistajia, ei voi menestyä.
- 187 Lopuksi siitä kantajan väitteestä, jonka mukaan komissio on katsonut toisessa riidanalaisessa päätöksessä, että sillä, että yksi CAI:n osakkeenomistajista oli osakas myös Alitalian etuoikeudettomana velkojana olevassa yhtiössä, ei ollut mitään vaikutusta CAI:n tarjoamaan hintaan, riittää, kun todetaan, että komissio ei ole tukeutunut tähän päätelmään katsoakseen, että tässä tarjouksessa ehdotettu hinta vastasi markkinahintaa, joten sillä ei ole ollut minkäänlaista velvollisuutta tukea tätä päätelmää.
- 188 Edellä esitetyn perusteella tämä kanneperuste on näin ollen hylättävä. Myös kolmannen kanneperusteen kolmas osa ja neljännen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.
- 189 Näissä olosuhteissa toisen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskeva vaatimus on hylättävä kokonaisuudessaan, eikä kantajan pyytämiin prosessinjohtotoimiin tarvitse ryhtyä.

B Ensimmäisen riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista koskeva vaatimus

- 190 Kantaja vaatii myös ensimmäisen riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista siltä osin kuin siinä ei määrätä tuen takaisinperimisestä Alitalia-konsernin omaisuuserien ostajilta ja erityisesti CAI:lta ja siltä osin kuin siinä myönnetään Italian tasavallalle neljän kuukauden lisämääräaika tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi ja 300 miljoonan euron lainan takaisinperimiseksi.

- 191 Kantaja väittää, että komissio on loukannut hyvän hallinnon periaatetta ja asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 3 kohtaa, kun se on myöntänyt Italian tasavallalle neljän kuukauden lisämääräajan Alitalialle myönnetyn lainan takaisinperimiseksi ja kun se ei ole määrännyt tuen maksamisen keskeyttämisestä asetuksen N:o 659/1999 11 artiklan mukaisesti. Lisäksi kantaja väittää, että komission olisi pitänyt määrätä tuen takaisinperimisestä CAI:lta eikä Alitalialta.
- 192 Aluksi on todettava, että Alitalia-CAI ja Italian tasavalta, jotka eivät ole esittäneet muodollista oikeudenkäyntiväitettä, katsovat, että ensimmäistä riidanalaisista päätöstä koskeva kanne on jätettävä tutkimatta. Alitalia-CAI väittää tästä erityisesti, että kantajalla ei ole ensimmäisen riidanalaisen päätöksen osalta oikeussuojan tarvetta. Italian tasavalta puolestaan väittää, että kyseinen päätös ei koske kantajaa erikseen.
- 193 Edellä 56 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan kanteen tutkittavaksi ottaminen on tutkittava viran puolesta työjärjestyksen 113 artiklan nojalla.
- 194 Ensinnäkin siitä, koskeeko ensimmäinen riidanalainen päätös kantajaa erikseen, on huomautettava, että silloin kun kyse on valtiontukien valvonnasta, päätös EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn lopettamisesta koskee erikseen niitä yrityksiä, jotka ovat tehneet menettelyn aloittamiseen johtaneen kantelun ja jotka ovat saaneet esittää huomautuksensa, jotka ovat ohjanneet menettelyn kulkua, mutta tämä edellyttää, että kyseisen päätöksen kohteena oleva tukitoimenpide on vaikuttanut niiden markkina-asemaan huomattavasti. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, etteikö yritys voisi jollain toisella tavalla osoittaa päätöksen koskevan sitä erikseen, siten että yritys tuo esiin erityisiä olosuhteita, jotka yksilöivät yrityksen samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu (asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok., s. II-3235, 72 kohta).
- 195 Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja väittää yhtäältä, että se on tehnyt kanteluja ja esittänyt huomautuksia ensimmäisen riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneen tutkintamenettelyn kuluessa, ja toisaalta, että sekä lainan myöntäminen että ensimmäinen riidanalainen päätös ovat vaikuttaneet huomattavasti sen markkina-asemaan, koska komissio on kyseisellä päätöksellä myöntänyt Italian viranomaisille neljä kuukautta aikaa tuen takaisinperimistä varten. Kantaja viittaa lisäksi komissiolle osoitettuun 29.4.2008 päivättyyn kanteluun, jossa kantaja on väittänyt, että kantaja oli lainan takia edelleen epäedullisemmassa asemassa Alitaliaan nähden, koska laina esti kantajaa laajentamasta toimintaansa Italian kotimaan markkinoilla ja lisäämstä Italiasta lähteviä lentoyhteyksiä, ja koska kantaja menetti matkustajia ja tuloja sellaisten kustannukset alittavien hintojen vuoksi, joita Alitalia saattoi tarjota lainan myöntämisen jälkeen. Lopuksi kantaja väittää, että se haluaa tämän päätöksen kumottavaksi osittain siksi, että se haluaa estää samankaltaisten komission rikkomusten tapahtumisen tulevaisuudessa.
- 196 Aluksi on todettava, että kantaja on ollut aktiivinen ensimmäisen riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltäneessä menettelyssä, kun se on tehnyt kanteluja, joissa se on ilmoittanut Alitalialle myönnetystä lainasta ja lainan myöhemmästä lukemisesta yhtiön omaan pääomaan – nämä molemmat seikat ovat olleet syynä komission tutkintaan –, ja että kantajan esittämät huomautukset on kuultu muodollisessa tutkintamenettelyssä. Lisäksi kantajan esittämät huomautukset ovat vaikuttaneet kyseiseen lainaan liittyvän menettelyn kulkuun, kun otetaan huomioon, että komissio on tehnyt päätöksen siitä, että kyse oli sääntöjenvastaisesta ja yhteismarkkinoille soveltumattomasta tuesta ja että tuki oli perittävä tuensaajalta takaisin.
- 197 On kuitenkin todettava, että kantaja ei osoita, että määräyksellä periä tuki välittömästi takaisin Alitalialta eikä CAI:lta vaikutettaisiin huomattavasti kantajan kilpailuasemaan. Kantaja ei myöskään ole osoittanut, että komission Italian tasavallalle myöntämällä määräajalla, jonka väitetään mahdollistaneen sen, että tuensaaja on voinut kiertää takaisinperimisvelvollisuuden, olisi loukattu kantajan etua. Lopuksi kantaja on niin ikään jättänyt osoittamatta, millä tavoin se, että tuen maksamisen keskeyttämisestä ei ole määrätty, minkä johdosta Alitalia on kantajan mukaan voinut muuntaa lainan omaksi pääomaksi, olisi vaikuttanut kantajaan.

- 198 Tästä seuraa, että kantaja ei ole osoittanut, että ensimmäinen riidanalainen päätös koskisi sitä erikseen.
- 199 On kuitenkin huomautettava, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat kumulatiivisia. Näin ollen kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee ensimmäisen riidanalaisen päätöksen kumoamista, koska päätös ei koske kantajaa erikseen, eikä oikeussuojan tarvetta ole tarpeen tutkia (ks. vastaavasti asia T-326/99, Olivieri v. komissio ja EMEA, tuomio 18.12.1993, Kok., s. II-6053, 66 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

- 200 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Lisäksi työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 201 Koska kantaja on hävinnyt nyt käsiteltävän asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission ja Alitalia-CAI:n oikeudenkäyntikulut.
- 202 Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Ryanair Ltd vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission ja Alitalia – Compagnia Aerea Italiana SpA:n oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Julistettiin Luxemburgissa 28 päivänä maaliskuuta 2012.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta	2
A Hallinnollinen menettely	2
B Päätös EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta	3
C Riidanalaiset päätökset	5
1. Alitalialle myönnettyä lainaa koskeva päätös	5
2. Alitalian omaisuuserien myymistä koskeva päätös	6
Menettely	7
Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset	8
Oikeudellinen arviointi	9
A Toisen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskeva vaatimus	9
1. Tutkittavaksi ottaminen	9
2. Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan kohde	12
3. Asiakysymys	13
a) Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, että komissiolta on puuttunut toimivalta tehdä ehdollinen päätös alustavan tutkinnan jälkeen	14
b) Kanneperusteet, jotka koskevat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä	15
Kolmannessa kanneperusteessa, joka koskee sitä, että komissio ei ole tutkinut toimenpiteiden kaikkia merkityksellisiä ominaispiirteitä niiden asiayhteydessä, esitetyt väitteet	16
Neljännessä kanneperusteessa, joka koskee sitä, että muita mahdollisuuksia kuin Alitalia-konsernin omaisuuserien myyntiä ei ole tutkittu, esitetyt väitteet	18
Viidennessä kanneperusteessa, joka koskee sitä, että markkinatalouden tavanomaisin ehdoin toimivan yksityisen sijoittajan periaatetta ei ole sovellettu omaisuuserien myyntiin, esitetyt väitteet	19
– Ensimmäisessä ja viidennessä osassa esitetyt väitteet	19
– Toisessa osassa esitetyt väitteet	22
– Kolmannessa ja neljännessä osassa esitetyt väitteet	23
Kuudennessa kanneperusteessa, joka koskee tuen takaisinmaksuvelvollisen osapuolen yksilöimisessä tapahtunutta virhettä, esitetyt väitteet	23
Ensimmäisessä kanneperusteessa, joka koskee muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä, esitetyt väitteet	25

c) Perusteluvollisuuden laiminlyöntiä koskevat kanneperusteet	27
B Ensimmäisen riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista koskeva vaatimus	28
Oikeudenkäyntikulut	30