



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

28 maart 2012*

„Staatssteun — Aan luchtvaartmaatschappij verstrekte lening die aan haar eigen vermogen kan worden toegevoegd — Beschikking waarbij steun onverenigbaar met gemeenschappelijke markt wordt verklaard — Verkoop van activa van luchtvaartmaatschappij — Beschikking waarbij na afloop van inleidende onderzoeksfase wordt vastgesteld dat er geen sprake is van steun — Beroep tot nietigverklaring — Procesbevoegdheid — Belanghebbende — Ontvankelijkheid — Ernstige moeilijkheden — Bevoegdheid — Motiveringsplicht”

In zaak T-123/09,

Ryanair Ltd, gevestigd te Dublin (Ierland), vertegenwoordigd door E. Vahida en I.-G. Metaxas-Maragkidis, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, D. Grespan en E. Righini als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri en P. Gentili, avvocati dello Stato,

en door

Alitalia — Compagnia Aerea Italiana SpA, gevestigd te Fiumicino (Italië), vertegenwoordigd door G. M. Roberti, G. Bellitti en I. Perego, advocaten,

interveniëntes,

betreffende een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 2009/155/EG van de Commissie van 12 november 2008 betreffende de lening van 300 miljoen EUR die door Italië aan Alitalia is verstrekt nr. C 26/08 (ex NN 31/08) (PB 2009, L 52, blz. 3), en een verzoek om nietigverklaring van beschikking C(2008) 6745 def. van de Commissie van 12 november 2008 inzake steunmaatregel N 510/2008 — Italië — Verkoop van activa van luchtvaartmaatschappij Alitalia,

wijst

* * Procestaal: Engels.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas (rapporteur), president, V. Vadapalas en K. O'Higgins, rechters,
griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2011,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Alitalia SpA is een luchtvervoersonderneming die voor 49,9 % in handen is van de Italiaanse Staat.
- 2 Na verschillende vruchteloze pogingen om de financiële toestand van Alitalia te verbeteren en om internationale allianties aan te gaan, hebben de Italiaanse autoriteiten in december 2006 besloten om hun deelneming in het kapitaal van Alitalia te verkopen. Op 29 december 2006 heeft het Italiaanse ministerie van Economische Zaken en Financiën een oproep tot het tonen van belangstelling bekendgemaakt. Deze procedure werd op 18 juli 2007 evenwel zonder resultaat afgesloten, aangezien de ingediende biedingen werden ingetrokken.
- 3 In september 2007 heeft Alitalia een bank aangesteld als financieel raadgever om eventuele partners voor Alitalia te zoeken. De raad van bestuur van Alitalia beschouwde het bod van Air France-KLM als het meest geschikte van alle ontvangen biedingen. Bij gebreke van akkoord met de vakbonden heeft Air France-KLM haar bod op 21 april 2008 echter ingetrokken.
- 4 Tijdens een vergadering op 23 april 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen meegedeeld dat de Italiaanse ministerraad had ingestemd met het verstrekken van een lening van 300 miljoen EUR door de Italiaanse Republiek aan Alitalia, bij decreto-legge n° 80, Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo (wetsbesluit nr. 80 houdende dringende maatregelen om de openbare dienstverlening in het luchtverkeer te verzekeren) (GURI nr. 97 van 24 april 2008, blz. 5; hierna: „wetsbesluit nr. 80”) van dezelfde datum.

A – Administratieve procedure

- 5 Aangezien de Italiaanse autoriteiten haar niet vooraf hadden ingelicht over de verstrekking van de lening van 300 miljoen EUR door de Italiaanse Republiek aan Alitalia, heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten bij brief van 24 april 2008 op grond van artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1), verzocht het bestaan van deze lening te bevestigen, alle relevante informatie te verstrekken om de toetsing van een dergelijke maatregel aan de artikelen 87 EG en 88 EG mogelijk te maken en tevens de toekenning van voornoemde lening op te schorten en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die zijn genomen om aan deze verplichting krachtens artikel 88, lid 2, EG te voldoen.
- 6 Op 29 april 2008 heeft verzoekster, Ryanair Ltd, krachtens artikel 20, lid 2, van verordening nr. 659/1999 bij de Commissie een klacht ingediend inzake de toekenning van staatssteun ten gunste van Alitalia in de vorm van een door de Italiaanse autoriteiten aan laatstgenoemde verstrekte lening.

- 7 Bij brief van 20 mei 2008 heeft de Commissie aan verzoekster meegedeeld dat zij de Italiaanse autoriteiten bij brief van 24 april 2008 om inlichtingen had verzocht en dat zij op basis van deze inlichtingen en van de in het kader van de klacht verstrekte inlichtingen een onderzoek zou instellen.
- 8 Bij brief van 30 mei 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie meegedeeld dat op 27 mei 2008 decreto-legge n° 93, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie (wetsbesluit nr. 93 houdende dringende maatregelen om de koopkracht van de gezinnen veilig te stellen) (GURI nr. 124 van 28 mei 2008, blz. 3; hierna: „wetsbesluit nr. 93”) was vastgesteld, waarbij aan Alitalia de mogelijkheid was verleend om het bedrag van de lening aan haar eigen vermogen toe te voegen. Op dezelfde dag heeft verzoekster bij de Commissie een nieuwe klacht ingediend inzake de omzetting van de door de Italiaanse autoriteiten aan Alitalia verstrekte lening van 300 miljoen EUR in eigen vermogen.
- 9 Op 3 juni 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten bij 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 (wetbesluit nr. 97 houdende dringende maatregelen betreffende toezicht op en transparantie van mechanismen voor de toekenning van overheidsmiddelen, alsook op fiscaal vlak en inzake verlenging van termijnen) (GURI nr. 128 van 3 juni 2008, blz. 5; hierna: „wetsbesluit nr. 97”) nieuwe stappen ondernomen om één of meer kopers voor Alitalia te vinden. Het ging om het selecteren van een of meer ondernemingen die als taak zouden krijgen om op exclusieve wijze, voor derden of voor eigen rekening, de indiening van een bod tot verwerving van de zeggenschap over Alitalia te stimuleren. Aan het einde van de betrokken selectieprocedure heeft de Italiaanse ministerraad daarvoor een bank uitgekozen.

B – Beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG

- 10 Bij brief van 12 juni 2008 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van haar beschikking van 11 juni 2008 om overeenkomstig artikel 88, lid 2, EG een formele onderzoeksprocedure in te leiden in verband met de maatregelen inzake de bij wetsbesluit nr. 80 goedgekeurde lening van 300 miljoen EUR die deze autoriteiten aan Alitalia hadden verstrekt, alsook inzake de bij wetsbesluit nr. 93 bepaalde mogelijkheid voor Alitalia om het bedrag van deze lening aan haar eigen vermogen toe te voegen. Op dezelfde datum heeft de Commissie op verzoeksters tweede klacht geantwoord dat voornoemde beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure was vastgesteld en heeft zij haar verzocht, opmerkingen in te dienen.
- 11 Op 18 augustus 2008 heeft verzoekster opmerkingen ingediend over de beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.
- 12 De procedure van buitengewoon beheer voor zeer grote ondernemingen in de sector van de belangrijkste openbare diensten is gewijzigd bij decreto-legge n° 134, Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi (wetsbesluit nr. 134 houdende dringende maatregelen inzake herstructurering van grote ondernemingen in moeilijkheden) (GURI nr. 201 van 28 augustus 2008, blz. 3; hierna: „wetsbesluit nr. 134”).
- 13 In afwijking van 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, n° 274 (wetgevend besluit nr. 270 houdende een nieuw stelsel van buitengewoon beheer voor grote ondernemingen in staat van insolventie, overeenkomstig artikel 1 van wet nr. 274 van 30 juli 1998), (GURI nr. 185 van 9 augustus 1999, blz. 11; hierna: „wetgevend besluit nr. 270”), dat van toepassing is op ondernemingen in moeilijkheden in Italië, mocht voor ondernemingen die actief waren in de sector van de belangrijkste openbare diensten meteen de procedure van buitengewoon beheer worden aangewend, nog vóór zij insolvent werden verklaard. Bovendien was voorzien in de mogelijkheid van sanering van dergelijke ondernemingen door middel van een onderhandse overdracht van hun activa

aan kopers die de continuïteit van de dienstverlening op middellange termijn konden waarborgen, alsook in een snelle interventie en eerbiediging van de vereisten die in de Italiaanse regelgeving en de door de Italiaanse Republiek geratificeerde verdragen waren neergelegd. Aan deze mogelijkheid was evenwel de verplichting gekoppeld dat een door het Italiaanse ministerie van Economische Ontwikkeling aangestelde onafhankelijke deskundige naging of de verkoopprijs van de activa overeenstemde met de marktprijs.

- 14 Op 29 augustus 2008 heeft Alitalia het Tribunale di Roma (rechtbank te Rome) verzocht vast te stellen dat zij in een toestand van staking van betaling verkeerde. Op dezelfde dag is zij bij besluit van de voorzitter van de Italiaanse ministerraad onder buitengewoon beheer geplaatst.
- 15 Op 1 september 2008 heeft Compagnia Aerea Italiana SpA (hierna: „CAI”) een eerste, niet-definitief bod gedaan om bepaalde activa te verwerven van de ondernemingen van de groep waartoe Alitalia behoorde (hierna: „Alitalia-groep”). Aan dit bod was de voorwaarde verbonden dat de vakbonden zouden instemmen met de aanwerving van voormalige personeelsleden van deze groep onder nieuwe arbeidsvoorwaarden.
- 16 Bij ministerieel besluit van 4 september 2008 werd overeenkomstig artikel 1, lid 4 quater, van wetsbesluit nr. 134 een bank aangesteld als de onafhankelijke deskundige die moest nagaan of de verkoopprijs van de activa overeenstemde met de marktprijs. Op dezelfde dag werd een toezichtcomité opgericht, met onder meer als taak om de door de buitengewone commissaris voorgestelde verkopen van activa goed te keuren.
- 17 Op 14 september 2008 heeft CAI haar eerste bod ingetrokken, nadat de onderhandelingen met de vakbonden waren afgesprongen.
- 18 Op 15 september 2008 werd de procedure van buitengewoon beheer uitgebreid tot de gehele Alitalia-groep.
- 19 Op 22 september 2008 heeft de buitengewone commissaris opgeroepen tot het tonen van belangstelling inzake de overname van alle activa van de Alitalia-groep. In deze oproep, die de volgende dag in de nationale en de internationale pers werd bekendgemaakt, uitte hij zijn voornemen om voornoemde activa te verkopen via een onderhandse procedure. Potentiële verkrijgers werden uitgenodigd om zich bij hem kenbaar te maken vóór 30 september 2008.
- 20 Op 25 september 2008 heeft CAI haar niet-definitief bod herhaald, onder dezelfde voorwaarden als haar bod van 1 september (zie punt 15 hierboven). Zij preciseerde dat het bod geldig bleef tot 15 oktober 2008. Deze vervalddag werd later verschoven naar 31 oktober 2008.
- 21 Op 2 oktober 2008 heeft verzoekster bij de Commissie een derde klacht ingediend. Deze betrof de vaststelling van wetsbesluit nr. 134 en andere maatregelen met betrekking tot de verkoop van de activa van de Alitalia-groep.
- 22 Bij brief van 14 oktober 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie ingelicht over de procedure tot verkoop van de activa van de Alitalia-groep. Met het oog op de rechtszekerheid hebben zij de Commissie verzocht te bevestigen dat:
 - de in de mededeling beschreven procedure van buitengewoon beheer geen toekenning van staatssteun aan de kopers van de afgestoten activa uitmaakte;

- de eventuele verwerving door derden van bepaalde activa van [de] Alitalia[-groep] op basis van een reeds geformuleerd bod geen elementen van economische continuïteit met de onder buitengewoon beheer geplaatste onderneming omvatte, die konden leiden tot de overdracht van de schulden van Alitalia naar de koper en met name tot de verplichting om de aan Alitalia verleende onrechtmatige en onverenigbare staatssteun terug te vorderen.
- 23 Rond dezelfde periode als deze mededeling heeft de Commissie, naast verzoeksters derde klacht (zie punt 21 hierboven), nog drie klachten ontvangen van andere luchtvaartmaatschappijen en van de European Low Fares Airline Association (Europese vereniging van lowcostmaatschappijen, ELFAA).
- 24 Op 27 oktober 2008 is wetsbesluit nr. 134 omgezet in legge n° 166, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2008, n° 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi (wet nr. 166 houdende omzetting in wet, met wijzigingen, van wetsbesluit nr. 134) (GURI nr. 252 van 27 oktober 2008, blz. 4).
- 25 Bij brief van 30 oktober 2008 heeft verzoekster bij de Commissie nóg een klacht ingediend, waarmee zij bepaalde maatregelen aan de kaak stelde die zij als verontrustend aanmerkte, te weten onder meer de verhoging tot 3 EUR van de gemeentelijke instapbelasting voor elke passagier die vanaf een Italiaanse luchthaven vertrekt, waarvan de inkomsten volgens haar door de Italiaanse autoriteiten werden gebruikt om de ontslagvergoedingen van de voormalige werknemers van Alitalia te betalen, en een in de pers onthuld vermeend belangenconflict van bepaalde aandeelhouders van CAI die ook aandeelhouder van de onafhankelijke deskundige zouden zijn.
- 26 Op 31 oktober 2008 heeft CAI aan de buitengewone commissaris een bindend bod gedaan tot aankoop van bepaalde activa inzake Alitalia's activiteit van luchtvervoer van personen. De Italiaanse autoriteiten hebben dit bod op 3 november 2008 doen toekomen aan de Commissie.

C – Bestreden beschikkingen

1. Beschikking betreffende de aan Alitalia verstrekte lening

- 27 Bij beschikking 2009/155/EG van 12 november 2008 betreffende de lening van 300 miljoen EUR die door Italië aan Alitalia is verstrekt nr. C 26/08 (ex NN 31/08) (PB 2009, L 52, blz. 3; hierna: „eerste bestreden beschikking”), vastgesteld na afloop van de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 88, lid 2, EG, heeft de Commissie verklaard dat deze lening, waarvan het bedrag bij het eigen vermogen van Alitalia kon worden gevoegd, onrechtmatige en met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun was en heeft zij de terugvordering ervan bij de begunstigde gelast. Op 20 januari 2009 heeft verzoekster een op 14 januari 2009 naar haar verstuurd afschrift van deze beschikking ontvangen.
- 28 De Commissie heeft allereerst opgemerkt dat de door de Italiaanse Republiek aan Alitalia verstrekte lening van 300 miljoen EUR een met staatsmiddelen bekostigd economisch voordeel aan laatstgenoemde verleende dat een voorzichtige particuliere investeerder, gelet op de zeer problematische financiële toestand van Alitalia, zowel ten tijde van de toekenning van de lening bij wetsbesluit nr. 80 als ten tijde van de vaststelling van wetsbesluit nr. 93, niet zou hebben toegekend. Zij heeft daarnaast aangegeven dat het opgelegde rentetarief, het feit dat de intrekking van het bod van Air France-KLM nagenoeg samenviel met de toekenning van deze lening, alsook het ontbreken van andere vooruitzichten op overname en het feit dat geen enkele particuliere aandeelhouder van Alitalia de tussenkomst van de Italiaanse autoriteiten financieel mee had ondersteund, deze conclusie nog versterkten. De Commissie heeft hieruit afgeleid dat deze autoriteiten zich niet hebben gedragen als een voorzichtige aandeelhouder die een algemeen of sectorieel structuurbeleid voert en zich laat leiden door rentabiliteit van het geïnvesteerde kapitaal op langere termijn dan een normale investeerder.

- 29 De Commissie is aldus tot de slotsom gekomen dat de door de Italiaanse Republiek aan Alitalia verstrekte lening van 300 miljoen EUR, die aan het eigen vermogen van deze onderneming kon worden toegevoegd, onrechtmatige steun was die niet op voorhand was aangemeld en die onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Zij heeft bovendien vastgesteld dat de voornoemde maatregel noch onder de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG viel, noch onder de afwijkingen van de richtsnoeren van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen [87 EG] en [88 EG] en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB 1994, C 350, blz. 5), zoals aangevuld bij de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB 2005, C 312, blz. 1).
- 30 Tot slot was de Commissie van mening dat Alitalia weliswaar als een onderneming in moeilijkheden kon worden aangemerkt, maar dat de betrokken maatregel niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kon worden verklaard op grond van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB 2004, C 244, blz. 2). Bijgevolg dienden de Italiaanse autoriteiten alle nodige maatregelen te nemen om deze steun terug te vorderen van de begunstigde ervan, te weten Alitalia.
- 31 Het dispositief van de eerste bestreden beschikking luidt als volgt:

„Artikel 1

De lening van 300 miljoen EUR aan Alitalia die aan het eigen vermogen van de onderneming kan worden toegevoegd, is verstrekt in strijd met artikel 88, lid 3, [EG] en is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. [De Italiaanse Republiek] dient de in artikel 1 bedoelde steun terug te vorderen van de begunstigde.
2. Het terug te betalen bedrag wordt verhoogd met de rente vanaf de dag dat de steun ter beschikking van de begunstigde werd gesteld tot de dag dat deze daadwerkelijk werd terugbetaald.

[...].

Artikel 3

1. De terugvordering van de steun als bedoeld in artikel 1 dient met onmiddellijke ingang te geschieden.
2. [De Italiaanse Republiek] dient te waarborgen dat deze beschikking binnen vier maanden na kennisgeving daarvan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden na kennisgeving van deze beschikking dient Italië de volgende informatie aan de Commissie te verstrekken:
 - a) het totaalbedrag (hoofdsom en rente) dat van de begunstigde zal worden teruggevorderd;
 - b) een uitvoerige beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen en zullen worden genomen met het oog op de naleving van deze beschikking;
 - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde is aangezegd de steun terug te betalen.

2. [De Italiaanse Republiek] dient de Commissie op de hoogte te houden van de voortgang van de nationale maatregelen die worden genomen om deze beschikking ten uitvoer te leggen tot de dag waarop het in artikel 1 bedoelde steunbedrag volledig is terugbetaald. Op verzoek van de Commissie dient [zij] onmiddellijk informatie te verstrekken over de maatregelen die reeds zijn genomen en nog zullen worden genomen met het oog op de naleving van deze beschikking. Tevens dient [zij] uitvoerige informatie te verstrekken over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

[...]"

2. Beschikking inzake de verkoop van activa van Alitalia

- 32 Bij beschikking C(2008) 6745 def. van 12 november 2008 inzake steunmaatregel N 510/2008 — Italië — Verkoop van activa van luchtvaartmaatschappij Alitalia (hierna: „tweede bestreden beschikking”), die op grond van artikel 88, lid 3, EG na afloop van een inleidende onderzoeksfase is vastgesteld, heeft de Commissie verklaard dat de aangemelde maatregel, zoals bij de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenissen gewijzigd en in deze beschikking gedefinieerd, geen toekenning van staatssteun aan de kopers inhield, op voorwaarde dat de Italiaanse Republiek deze verbintenissen, volgens welke de activa van de Alitalia-groep zouden worden verkocht tegen de marktprijs, volledig zou nakomen.
- 33 In de eerste plaats heeft de Commissie in de punten 21 tot en met 43 van de tweede bestreden beschikking om te beginnen herinnerd aan de wettelijke bepalingen van de procedure van buitengewoon beheer waaraan de Alitalia-groep was onderworpen en aan de rol van de verschillende spelers in deze procedure. Vervolgens heeft zij in de punten 44 tot en met 75 van deze beschikking de verkoopprocedure van de activa geanalyseerd, waarbij zij, ten eerste, rekening heeft gehouden met het inlichten van de markt over de verschillende stappen van de verkoop en de oproep tot het tonen van belangstelling (punten 44-52), ten tweede met de ontvangen biedingen voor de verwerving van de activa van de Alitalia-groep en in het bijzonder met het bod van CAI (punten 53-69), ten derde met de criteria ter beoordeling van de biedingen en met name met de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenis dat de overeenstemming van de geboden prijs met de marktprijs het voornaamste criterium zou zijn (punten 70-72), en ten vierde met bepaalde aspecten inzake personeelszaken (punten 73 en 74). Verder heeft de Commissie de opdracht en de rol onderzocht van de mandataris die ermee belast was toezicht te houden op de verkoop van de activa van de Alitalia-groep. Deze mandataris diende door de Italiaanse autoriteiten te worden aangesteld om erover te waken dat de door hen meegedeelde procedure volledig en daadwerkelijk zou worden uitgevoerd en dat de activa zouden worden verkocht tegen de marktprijs, overeenkomstig de door de Italiaanse Republiek aangegane verbintenissen. In dit verband diende hij de Commissie uitvoerige verslagen te bezorgen (punten 76-89).
- 34 In de tweede plaats heeft de Commissie in de punten 92 tot en met 151 van de tweede bestreden beschikking de maatregel inzake de verkoop van activa onderzocht. Haar beoordeling betrof enerzijds de vraag of er sprake was van staatssteun ten gunste van de kopers van de activa van de Alitalia-groep (punten 92-127), en anderzijds het risico op ontwijking van de verplichting tot terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare steun (punten 128-151).
- 35 In het kader van het eerste luik van haar beoordeling heeft de Commissie bevestigd dat de procedure van buitengewoon beheer niet leidde tot de toekenning van steun aan de kopers. Na in punt 104 van de tweede bestreden beschikking, na afloop van het onderzoek van de open, transparante en niet-discriminerende aard van de aangemelde procedure, te hebben opgemerkt dat deze procedure op zichzelf niet voldoende transparant was om te waarborgen dat de verkoop zou plaatsvinden tegen de marktprijs, is zij in punt 117 van deze beschikking immers toch tot de slotsom gekomen dat deze procedure tot de marktprijs zou leiden, aangezien zij op een onafhankelijke evaluatie door

onafhankelijke spelers berustte. Daarenboven heeft zij in de punten 119, 122 en 126 van deze beschikking opgemerkt dat deze procedure er niet toe leidde dat aan de kopers van de activa van de Alitalia-groep verplichtingen van openbaar gezag werden opgelegd die konden afdoen aan de doelstelling van verkoop tegen de marktprijs, zowel inzake personeelszaken als inzake de exploitatievoorwaarden van de activiteit van luchtvervoer. Bijgevolg heeft zij in punt 127 van deze beschikking geconcludeerd dat de aangemelde maatregel ertoe zou leiden dat de activa van de Alitalia-groep werden verkocht tegen de marktprijs, mits de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenissen strikt werden uitgevoerd.

- 36 In het kader van het tweede luik van haar beoordeling is de Commissie in punt 137 van de tweede bestreden beschikking tot de conclusie gekomen dat de door de Italiaanse Republiek ten uitvoer gelegde procedure, gelet op de omvang van de verkoop van activa en de grote verscheidenheid aan biedingen van potentiële kopers, niet zorgde voor economische continuïteit tussen Alitalia en de kopers van de activa van deze onderneming. In punt 138 van deze beschikking heeft zij evenwel gesteld dat het gevaar voor economische continuïteit met betrekking tot het bod van CAI nader diende te worden onderzocht, aangezien dit bod een groot aantal activa betrof. Gelet op het feit dat CAI en Alitalia andere aandeelhouders hadden, dat de activiteiten van CAI een andere en beperktere omvang hadden dan de activiteiten van Alitalia, dat CAI een eigen industriële strategie had, alsook op de voorwaarde dat de overdracht moest gebeuren tegen de marktprijs, zoals in de punten 140 tot en met 145 van die beschikking was uiteengezet, is de Commissie vervolgens in de punten 147 en 149 van deze beschikking tot de conclusie gekomen dat geen economische continuïteit tussen Alitalia en CAI bestond. Bijgevolg heeft zij in de punten 151 tot en met 156 van de betrokken beschikking vastgesteld dat de aangemelde procedure noch leidde tot omzeiling van de verplichting tot terugvordering die bij de eerste bestreden beschikking aan de Italiaanse Republiek was opgelegd, noch tot toekenning van staatssteun aan de kopers van Alitalia, mits de door de Italiaanse Republiek aangegane verbintenissen — volgens welke de verkoop zou gebeuren tegen de marktprijs — volledig werden nagekomen.
- 37 Derhalve heeft de Commissie besloten dat de aangemelde maatregel, zoals bij de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenissen gewijzigd, geen steun vormde, voor zover deze verbintenissen volledig werden nagekomen.

Procesverloop

- 38 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 maart 2009, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 39 Bij aktes, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 23 juli en 7 augustus 2009, hebben de Italiaanse Republiek en Alitalia — Compagnia Aerea Italiana (hierna: „Alitalia-CAI”) verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 40 Bij beschikkingen van 16 september en 19 oktober 2009 heeft de president van de Achtste kamer deze verzoeken om toelating tot interventie van de Italiaanse Republiek en van Alitalia-CAI ingewilligd.
- 41 Bij akte van 11 augustus 2010 heeft Alitalia-CAI, overeenkomstig artikel 35, lid 2, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, de toestemming gevraagd om tijdens de mondelinge behandeling het Italiaans te gebruiken. Deze toestemming werd haar verleend.
- 42 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, naar welke kamer de onderhavige zaak dan ook is verwezen.
- 43 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en partijen een aantal vragen te stellen.

- 44 Bij beschikking van de president van de Vijfde kamer van het Gerecht van 13 april 2011 werd de behandeling van de zaak, de partijen gehoord, krachtens artikel 77, sub a, van het Reglement voor de procesvoering geschorst tot de uitspraak van het arrest van het Hof in zaak C-83/09 P, Commissie/Kronoply en Kronotex.
- 45 Bij akte van 19 april 2011 heeft verzoekster op grond van de artikelen 49 en 64 van het Reglement voor de procesvoering verzocht om vaststelling van maatregelen tot organisatie van de procesgang, waarbij de Commissie tot overlegging van bepaalde documenten zou worden verplicht.
- 46 Nadat het Hof op 24 mei 2011 het arrest Commissie/Kronoply en Kronotex (C-83/09 P, Jurispr. blz. I-4441) had gewezen, is de behandeling van de onderhavige zaak hervat. Het Gerecht heeft beslist om de partijen ter terechtzitting te verzoeken om hun opmerkingen te maken over de gevolgen die volgens hen dienden te worden verbonden aan voormeld arrest inzake de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep.
- 47 Bij aktes, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 5 en 6 juni 2011, hebben Alitalia-CAI en de Commissie opmerkingen ingediend over verzoeksters verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang.
- 48 Partijen hebben ter terechtzitting van 30 juni 2011 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.

Conclusies van partijen

- 49 Verzoekster vordert dat het Gerecht:
- de eerste bestreden beschikking gedeeltelijk nietig verklaart, voor zover zij niet de terugvordering van de steun bij de rechtsopvolgers van Alitalia gelast en zij de Italiaanse Republiek een bijkomende termijn voor de tenuitvoerlegging van deze beschikking verleent;
 - de tweede bestreden beschikking nietig verklaart;
 - de Commissie verwijst in de kosten.
- 50 De Commissie vordert dat het Gerecht:
- het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond verklaart;
 - verzoekster verwijst in de kosten.
- 51 Alitalia-CAI vordert dat het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk, dan wel gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond verklaart;
 - verzoekster verwijst in de kosten.
- 52 De Italiaanse Republiek vordert dat het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond verklaart;
 - verzoekster verwijst in de kosten.

In rechte

A – Verzoek om nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking

1. Ontvankelijkheid

- 53 Verzoekster betoogt dat zij belanghebbende is in de zin van artikel 88, lid 2, EG en dat zij een beroep tot nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking kan instellen, aangezien haar belangen als concurrente van Alitalia en CAI zijn aangetast door de toekenning van de lening aan Alitalia en de overdracht van de activa van laatstbedoelde aan CAI. Zij geeft overigens aan dat zij door middel van haar beroep haar procedurele rechten wil veiligstellen, aangezien de nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking tot de inleiding van de formele onderzoeksprocedure zou leiden. Ten slotte stelt zij dat deze beschikking haar marktpositie wezenlijk heeft aangetast.
- 54 De Commissie werpt geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op, maar betoogt, ondersteund door Alitalia-CAI, dat het beroep slechts ontvankelijk is voor zover verzoekster daarmee haar procedurerechten wil doen eerbiedigen, gelet op haar hoedanigheid van klaagster en van concurrente van de „bij de procedure van verkoop van de activa van de Alitalia[-groep] betrokken ondernemingen”. Zij stelt evenwel dat zelfs indien verzoekster als belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden aangemerkt, dit niet kan volstaan om het beroep waarmee zij de gegrondheid van de tweede bestreden beschikking betwist, ontvankelijk te verklaren, tenzij verzoekster kan aantonen dat zij een bijzondere status bezit, zodat haar marktpositie door de in deze beschikking bedoelde steun wezenlijk is aangetast, hetgeen in casu niet is komen vast te staan.
- 55 De Italiaanse Republiek meent dat het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk is, aangezien verzoekster niet heeft aangetoond dat de tweede bestreden beschikking haar concurrentiepositie rechtstreeks beïnvloedt.
- 56 Vooraf zij eraan herinnerd dat interveniërende partijen volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53 van dit Statuut van toepassing is op het Gerecht, weliswaar niet gerechtigd zijn om in een andere zin te concluderen dan de partij die zij ondersteunen, maar dat bij middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, de ontvankelijkheid van het beroep op grond van artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve moet worden onderzocht (zie in die zin arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 21-24).
- 57 Overeenkomstig artikel 230, vierde alinea, EG kan een natuurlijke of rechtspersoon tegen een tot een andere persoon gerichte beschikking slechts beroep instellen, indien deze beschikking hem rechtstreeks en individueel raakt.
- 58 Volgens vaste rechtspraak kunnen degenen die niet adressaat van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, indien deze beschikking hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 207, 232; 19 mei 1993, Cook/Commissie, C-198/91, Jurispr. blz. I-2487, punt 20, en 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 14).
- 59 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat artikel 4 van verordening nr. 659/1999 in een inleidende fase van onderzoek van de aangemelde steunmaatregelen voorziet, teneinde de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt te vormen. Na afloop van deze fase stelt de Commissie vast dat deze maatregel geen steunmaatregel uitmaakt dan wel binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG

valt. In dat laatste geval is het mogelijk dat deze maatregel geen twijfels inzake de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt oproept, of juist wel dergelijke twijfels oproept (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 43).

- 60 Indien de Commissie na het eerste onderzoek tot de bevinding komt dat er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt, geeft zij krachtens artikel 4, lid 3, van verordening nr. 659/1999 een beschikking om geen bezwaar te maken (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 44).
- 61 Wanneer de Commissie een beschikking om geen bezwaar te maken vaststelt, verklaart zij de maatregel niet enkel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, maar weigert zij ook impliciet om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999, in te leiden (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 45).
- 62 Indien de Commissie na het eerste onderzoek tot de bevinding komt dat er twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de aangemelde maatregel met de gemeenschappelijke markt, is zij op basis van artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999 verplicht een beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van deze verordening in te leiden. Volgens laatstbedoelde bepaling worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden in een dergelijke beschikking uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 46).
- 63 De rechtmatigheid van een op artikel 4, lid 3, van verordening nr. 659/1999 gebaseerde beschikking om geen bezwaar te maken hangt af van het antwoord op de vraag of er twijfel bestond over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt. Aangezien bij dergelijke twijfel een formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid waaraan de in artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999 bedoelde belanghebbenden mogen deelnemen, moet ervan worden uitgegaan dat elke belanghebbende in de zin van laatstbedoelde bepaling door een dergelijke beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt. Wie door de procedurele waarborgen van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 wordt beschermd, kan de naleving daarvan immers slechts afdwingen indien hij de beschikking om geen bezwaar te maken kan betwisten voor de rechter van de Unie (zie in die zin arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 47).
- 64 Bijgevolg volstaat de bijzondere hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999, verbonden met het specifieke voorwerp van het beroep, om de verzoeker die een beschikking om geen bezwaar te maken betwist, in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG te individualiseren (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 48).
- 65 Volgens artikel 1, sub h, van verordening nr. 659/1999 moet onder belanghebbende met name iedere persoon, onderneming of ondernemersvereniging worden verstaan waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden aangetast, en in het bijzonder de ondernemingen die concurreren met de begunstigde van de steun. Het gaat met andere woorden om een onbepaalde groep van adressaten (zie arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Wanneer een verzoeker om nietigverklaring van een beschikking om geen bezwaar te maken verzoekt, stelt hij in wezen het feit aan de orde dat de Commissie de beschikking betreffende de betrokken steun heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, waardoor zijn procedurerechten zijn geschonden. Om ervoor te zorgen dat zijn vordering tot nietigverklaring wordt toegewezen, kan de verzoeker elk middel aanvoeren waaruit blijkt dat de Commissie bij de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover zij tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel beschikte, twijfels had moeten koesteren over de verenigbaarheid van deze maatregel met de

gemeenschappelijke markt. Het gebruik van dergelijke argumenten kan evenwel niet leiden tot wijziging van het voorwerp van het beroep of van de ontvankelijkheidsvoorwaarden ervan (zie in die zin arrest Hof van 9 juli 2009, 3F/Commissie, C-319/07 P, Jurispr. blz. I-5963, punt 35). Integendeel, om aan te tonen dat de Commissie verplicht was de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 in te leiden, dient juist het bewijs te worden geleverd dat twijfels inzake deze verenigbaarheid bestonden (arrest Commissie/Kronoply en Kronotex, punt 46 hierboven, punt 59).

- 67 In het licht van deze overwegingen moet worden nagegaan of verzoekster procesbevoegdheid heeft om de nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking te vorderen.
- 68 In casu moet worden opgemerkt dat de tweede bestreden beschikking na afloop van de inleidende onderzoeksfase op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999 is vastgesteld en dat de Commissie in deze beschikking heeft geconstateerd dat de aangemelde maatregel buiten de werkingsfeer van artikel 87, lid 1, EG viel en dus geen steun uitmaakte. Ook moet worden vastgesteld dat de Commissie met deze beschikking impliciet heeft geweigerd de formele onderzoeksprocedure in te leiden. In het licht van de in de punten 61 tot en met 64 en 66 hierboven aangehaalde rechtspraak dient dus inzake een op grond van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 659/1999 vastgestelde beschikking waarbij de Commissie heeft beslist om geen bezwaar te maken, te worden geoordeeld dat elke belanghebbende moet worden geacht rechtstreeks en individueel te worden geraakt door een beschikking waarbij na afloop van de inleidende onderzoeksfase wordt vastgesteld dat geen sprake is van steun. Zelfs indien een dergelijke beschikking op grond van artikel 4, lid 2, is vastgesteld, kunnen diegenen die door de procedurele waarborgen van artikel 88, lid 2, EG en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 659/1999 worden beschermd, de naleving daarvan immers slechts afdwingen indien zij in rechte kunnen opkomen tegen de beschikking waarbij na afloop van de inleidende onderzoeksfase wordt vastgesteld dat geen sprake is van steun. Wat beschikkingen betreft die aanleiding geven tot de niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure, mag de procesbevoegdheid tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring bovendien niet afhangen van de rechtsgrond op basis waarvan deze beschikkingen zijn vastgesteld.
- 69 Bijgevolg moet worden nagegaan of verzoekster rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat zij in casu belanghebbende is.
- 70 In dit verband geeft verzoekster aan dat zij op 22 Italiaanse luchthavens aanwezig is en op 29 „binnenlandse of internationale verbindingen”, zoals Rome-Venetië en Rome-Madrid, dezelfde dienst aanbiedt als Alitalia-CAI. Bovendien voert zij aan dat zij weliswaar niet vanaf dezelfde luchthavens opereert, maar wel vluchten aanbiedt vanaf en naar dezelfde steden als Alitalia-CAI. Zij voert daarnaast ook aan dat haar belangen als concurrente van Alitalia en CAI worden aangetast door de overdracht van de activa van de Alitalia-groep naar CAI, aangezien de betrokken overdracht CAI de mogelijkheid bood om Alitalia's activiteit van luchtvervoer van personen tegen uiterst gunstige voorwaarden over te nemen, terwijl tegelijk werd vermeden dat Alitalia de markt moest verlaten.
- 71 Deze gegevens, die de Commissie niet heeft betwist, tonen rechtens genoegzaam aan dat er op de Italiaanse en internationale markt voor luchtvervoer van personen een concurrentieverhouding met Alitalia bestaat.
- 72 Intervenientes' argument dat moeilijk kan worden ingezien hoe verzoekster zich als lowcostmaatschappij in een bijzondere positie bevond waardoor zij in staat was de door een traditionele luchtvaartmaatschappij als Alitalia geëxploiteerde verbindingen over te nemen, doet bovendien niet af aan het feit dat beide partijen op de Italiaanse en internationale markt voor luchtvervoer van passagiers met elkaar concurreren. Uit de rechtspraak volgt immers dat voor de beoordeling van de ontvankelijkheid slechts hoeft te worden vastgesteld dat verzoekster een concurrente is van de begunstigde van de aan de kaak gestelde overheidsmaatregelen, aangezien deze

twee ondernemingen direct of indirect lijndiensten van passagiersluchtvervoer vanaf of naar Italiaanse luchthavens, met name regionale luchthavens, exploiteren (zie in die zin arrest Gerecht van 10 mei 2006, *Air One/Commissie*, T-395/04, *Jurispr. blz. II-1343*, punt 38).

- 73 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat verzoekster, als concurrente van de begunstigde van de vermeende staatssteun — ongeacht of deze begunstigde Alitalia is, dan wel, zoals verzoekster aanvoert, CAI —, een belanghebbende is waarvan de belangen door de toekenning van deze steun kunnen worden aangetast. Deze bijzondere hoedanigheid van belanghebbende, verbonden met het in punt 68 hierboven beschreven specifieke voorwerp van het beroep, volstaat om verzoekster overeenkomstig de in punt 64 hierboven aangehaalde rechtspraak te individualiseren. Bijgevolg is het onderhavige beroep, voor zover het tegen de tweede bestreden beschikking is gericht, ontvankelijk, zonder dat verzoeksters argumenten inzake de wezenlijke aantasting van haar concurrentiepositie door de aangemelde maatregel hoeven te worden onderzocht.

2. Voorwerp van de toetsing door het Gerecht

- 74 Wat het voorwerp van de door het Gerecht te verrichten toetsing betreft, moet worden gepreciseerd dat een verzoeker die de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan artikel 88, lid 2, EG ontleent, zich mag beroepen op alle in artikel 230, tweede alinea, EG genoemde gronden, voor zover zij tot nietigverklaring van de bestreden beschikking en uiteindelijk tot inleiding door de Commissie van de procedure van artikel 88, lid 2, EG strekken. Daarentegen staat het in dit stadium van de procedure van onderzoek van een steunmaatregel door de Commissie niet aan het Gerecht om zich over het bestaan van een steunmaatregel of over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt uit te spreken (arrest Gerecht van 10 februari 2009, *Deutsche Post en DHL International/Commissie*, T-388/03, *Jurispr. blz. II-199*, punt 66).
- 75 Volgens de rechtspraak van het Hof is het begrip staatssteun, zoals omschreven in het Verdrag, een juridisch begrip dat op basis van objectieve elementen moet worden uitgelegd. Om deze reden moet de rechter van de Unie in beginsel, gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als de technische of ingewikkelde aard van de door de Commissie gemaakte beoordelingen, volledig toetsen of een maatregel al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt (arrest Hof van 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie*, C-487/06 P, *Jurispr. blz. I-10515*, punt 111).
- 76 Dit geldt te meer daar de Commissie volgens vaste rechtspraak, wanneer zij na een eerste onderzoek op grond van de procedure van artikel 88, lid 3, EG niet tot de overtuiging komt dat de betrokken overheidsmaatregel hetzij geen „steun” vormt in de zin van artikel 87, lid 1, EG, hetzij, wanneer zij als steun wordt aangemerkt, verenigbaar is met het Verdrag, of wanneer deze procedure haar niet in staat heeft gesteld alle problemen die bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel zijn gerezen, uit de weg te ruimen, verplicht is de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde procedure in te leiden „zonder dienaangaande over een ruime beoordelingsvrijheid te beschikken”. Die verplichting wordt overigens uitdrukkelijk bevestigd in artikel 4, lid 4, juncto artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999 (arrest *British Aggregates/Commissie*, punt 75 hierboven, punt 113).
- 77 In dit verband dient eveneens in herinnering te worden gebracht dat het begrip „ernstige moeilijkheden” volgens de rechtspraak een objectief begrip is. Of dergelijke moeilijkheden zich hebben voorgedaan, moet zowel aan de hand van de omstandigheden waarin de bestreden handeling is vastgesteld als aan de hand van de inhoud ervan objectief worden beoordeeld, waarbij de motivering van de beschikking moet worden gerelateerd aan de gegevens waarover de Commissie beschikte toen zij zich over de verenigbaarheid van de litigieuze steun met de gemeenschappelijke markt uitsprak (arrest Gerecht van 15 maart 2001, *Prayon-Rupel/Commissie*, T-73/98, *Jurispr. blz. II-867*, punt 47; zie in die zin ook arrest Gerecht van 18 september 1995, *SIDE/Commissie*, T-49/93, *Jurispr. blz. II-2501*, punt 60). Op verzoekster rust de last om het bestaan van ernstige moeilijkheden te

bewijzen, welk bewijs zij kan leveren aan de hand van een aantal onderling overeenstemmende aanwijzingen betreffende, enerzijds, de omstandigheden en de duur van de inleidende onderzoeksfase, en anderzijds, de inhoud van de bestreden beschikking (arrest Gerecht van 3 maart 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commissie, T-36/06, Jurispr. blz. II-537, punt 127).

- 78 Hoewel de Commissie niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt inzake het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden wanneer zij vaststelt dat ernstige moeilijkheden bestaan, beschikt zij toch over een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling en het onderzoek van de omstandigheden van het geval teneinde uit te maken of daaruit zulke moeilijkheden kunnen voortkomen. Overeenkomstig het oogmerk van artikel 88, lid 3, EG en de op haar rustende verplichting van behoorlijk bestuur kan de Commissie met name een dialoog aangaan met de aanmeldende staat of met derden teneinde de eventueel gerezen moeilijkheden in de inleidende fase van het onderzoek op te lossen (arresten Prayon-Rupel/Commissie, punt 77 hierboven, punt 45, en Bundesverband deutscher Banken/Commissie, punt 77 hierboven, punt 126). Deze mogelijkheid vooronderstelt echter dat de Commissie naargelang de uitkomst van de aangegane dialoog haar standpunt kan aanpassen, zonder dat deze aanpassing a priori als bewijs voor het bestaan van ernstige moeilijkheden dient te worden uitgelegd (arrest Gerecht van 12 december 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid en Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commissie, T-95/03, Jurispr. blz. II-4739, punt 139).
- 79 Uit de rechtspraak volgt tevens dat een door de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase verricht ontoereikend of onvolledig onderzoek een aanwijzing is dat er ernstige moeilijkheden bestaan (zie arrest Gerecht van 9 september 2010, British Aggregates e.a./Commissie, T-359/04, Jurispr. blz. II-4227, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 Aangezien de tweede bestreden beschikking in casu is gegeven zonder dat de formele onderzoeksfase is ingeleid, kon zij dus slechts rechtsgeldig door de Commissie worden vastgesteld wanneer het vooronderzoek geen ernstige moeilijkheden opriep. Indien dergelijke moeilijkheden bestonden, dan zou de beschikking namelijk alleen al op die grond nietig kunnen worden verklaard, omdat het door het EG-Verdrag voorgeschreven grondige, contradictoire onderzoek dan achterwege is gebleven, zelfs indien niet was aangetoond dat de inhoudelijke beoordeling door de Commissie rechtens of feitelijk onjuist was (zie in die zin arrest British Aggregates e.a./Commissie, punt 79 hierboven, punt 58).
- 81 Bijgevolg moeten alle middelen worden onderzocht die verzoekster tot nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking heeft aangevoerd, om met name te beoordelen of daaruit kan worden afgeleid dat zich ernstige moeilijkheden hebben voorgedaan op grond waarvan de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG had moeten inleiden (zie in die zin arresten Gerecht van 13 januari 2004, Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie, T-158/99, Jurispr. blz. II-1, punt 91, en 20 september 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commissie, T-375/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 67 en 77).

3. *Ten gronde*

- 82 Verzoekster voert zeven middelen aan ter ondersteuning van haar beroep, voor zover dit strekt tot nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking.
- 83 Het eerste middel betreft het feit dat de Commissie, ondanks de ernstige moeilijkheden die waren gerezen, de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde formele onderzoeksprocedure niet heeft ingeleid. Daarenboven zij opgemerkt dat verzoekster in het kader van het eerste middel tien fouten aanhaalt die de Commissie bij haar onderzoek zou hebben begaan. Zij geeft aan dat deze lijst van leemten in en tekortkomingen van de tweede bestreden beschikking — die zij zelf als „niet-exhaustief” aanmerkt — aantoonde dat het op basis van de omvang en de complexiteit van het door de Commissie uitgevoerde onderzoek gerechtvaardigd was dat de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid. Voor

zover deze vermeende fouten of leemten verband houden met andere in het kader van het onderhavige beroep aangevoerde middelen, moeten zij in het kader van de analyse van deze andere middelen worden onderzocht.

- 84 Het tweede middel betreft het feit dat de Commissie niet bevoegd was om na een eenvoudig eerste onderzoek een voorwaardelijke beschikking te geven waarin werd vastgesteld dat geen sprake was van steun. In het kader van dit middel voert verzoekster eveneens bepaalde argumenten aan die geen verband houden met de bevoegdheid van de Commissie om de tweede bestreden beschikking vast te stellen, maar die wel inhoudelijk dienen te worden onderzocht, namelijk dat de door de Italiaanse Republiek aangegane verbintenissen, volgens welke de verkoop van de activa van de Alitalia-groep tegen de marktprijs zou plaatsvinden, niet realistisch waren.
- 85 Het derde middel, dat uit drie onderdelen bestaat, is ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout, aangezien de Commissie niet alle relevante kenmerken van de litigieuze maatregelen in hun context heeft onderzocht, alsook aan schending van de motiveringsplicht door de Commissie, aangezien zij geen rechtvaardiging voor dit verzuim heeft gegeven.
- 86 Het vierde middel, dat uit twee onderdelen bestaat, is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting, aangezien de Commissie de alternatieven voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep buiten beschouwing heeft gelaten, alsook aan schending van de motiveringsplicht door de Commissie, aangezien zij geen rechtvaardiging voor dit verzuim heeft gegeven.
- 87 Het vijfde middel, dat uit vijf onderdelen bestaat, betreft het feit dat het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende voorzichtige particuliere investeerder, niet is toegepast op de verkoop van de activa.
- 88 Met het zesde middel betoogt verzoekster dat de Commissie de verplichting tot terugbetaling aan de verkeerde partij heeft opgelegd.
- 89 Het zevende middel betreft schending van de motiveringsplicht inzake met name de door verzoekster in het kader van het derde en vierde middel aangevoerde leemten in het onderzoek van de Commissie, te weten dat de Commissie enerzijds heeft nagelaten om alle kenmerken van de maatregelen te onderzoeken in hun context, en zij anderzijds de alternatieven voor de verkoop van activa niet heeft onderzocht.
- 90 Voor het onderzoek van de hierboven uiteengezette middelen dienen deze te worden onderverdeeld in drie categorieën, naargelang zij strekken tot de vaststelling van de onbevoegdheid van de Commissie om de tweede bestreden beschikking te geven, van schending van haar verplichting om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, dan wel van schending van de motiveringsplicht.
- 91 Allereerst moet dus het tweede middel, inzake de onbevoegdheid van de Commissie om de tweede bestreden beschikking vast te stellen, worden onderzocht, daarna achtereenvolgens de middelen inzake schending van de verplichting om de formele onderzoeksprocedure in te leiden — te weten de eerste twee onderdelen van het derde middel, het eerste onderdeel van het vierde middel, het vijfde middel, het zesde middel, het eerste middel, alsook de in het kader van het tweede middel aangevoerde argumenten volgens welke de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenissen onrealistisch waren — en tot slot de middelen inzake schending van de motiveringsplicht — te weten het zevende middel, het tweede en derde onderdeel van het derde middel en het tweede onderdeel van het vierde middel.

- a) Tweede middel, inzake het feit dat de Commissie niet bevoegd was om na een eerste onderzoek een voorwaardelijke beschikking vast te stellen
- 92 Verzoekster stelt de grondslag van de tweede bestreden beschikking ter discussie, namelijk artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999, op grond waarvan de Commissie na een eenvoudig eerste onderzoek geen „voorwaardelijke” beschikking mag geven waarbij wordt vastgesteld dat geen sprake is van steun. Zij mag dit immers enkel doen na afloop van een formele onderzoeksprocedure, op grond van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999, samen met de vaststelling dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Verzoekster betoogt ook dat de vaststelling dat geen sprake is van steun, gelet op het dispositief van de tweede bestreden beschikking, afhangt van een onzekere gebeurtenis, namelijk de naleving door de Italiaanse autoriteiten van een aantal verbintenissen inzake gedragingen, die vergelijkbaar zijn met de verbintenissen die voortvloeien uit door de Commissie op grond van artikel 7, lid 4, van deze verordening gegeven beschikkingen. Tot slot geeft verzoekster aan dat de onbevoegdheid van de instelling die de bestreden handeling heeft vastgesteld, volgens de rechtspraak een middel tot nietigverklaring van openbare orde is dat ambtshalve door de rechter van de Unie moet worden onderzocht.
- 93 Allereerst zij in herinnering gebracht dat de Commissie na afloop van de inleidende onderzoeksfase en overeenkomstig artikel 4, leden 2 tot en met 4, van verordening nr. 659/1999 drie soorten van beschikkingen kan vaststellen. Zij kan ten eerste vaststellen dat de aangemelde maatregel geen steunmaatregel is, ten tweede dat de maatregel weliswaar een steunmaatregel is, maar dat er geen twijfel bestaat over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt (een zogenaamde „beschikking om geen bezwaar te maken”), of ten derde dat de maatregel wél twijfels oproept, in welk geval zij de formele onderzoeksprocedure inleidt. Vervolgens moet worden opgemerkt dat de Commissie bevoegd is om op grond van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 659/1999 een positieve beschikking te geven (waarbij zij vaststelt dat een maatregel, in voorkomend geval na wijziging ervan door de betrokken lidstaat, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt) en daaraan overeenkomstig artikel 7, lid 4, van deze verordening voorwaarden te verbinden die haar in staat stellen deze maatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te beschouwen, alsmede verplichtingen op te leggen die het toezicht op de naleving van de beschikking mogelijk maken.
- 94 Bijgevolg moet worden opgemerkt dat artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999, anders dan beschikkingen die na afloop van de inleidende onderzoeksfase worden vastgesteld, zoals de tweede bestreden beschikking, betrekking heeft op positieve beschikkingen, waarbij de Commissie vaststelt dat sprake is van steun op grond van artikel 87, lid 1, EG, die zij vervolgens verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaart. Deze bepaling is in casu niet van toepassing, aangezien de Commissie heeft besloten dat de aangemelde maatregel, rekening houdend met de door de Italiaanse Republiek aangegane verbintenissen, geen staatssteun uitmaakt en dus niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt.
- 95 Hieruit volgt dat de tweede bestreden beschikking niet kan worden aangemerkt als een voorwaardelijke beschikking in de zin van artikel 7, lid 4, van verordening nr. 659/1999, waarbij aan de lidstaat voorwaarden of verplichtingen worden opgelegd, noch als een beschikking die wijzigingen aan het aangemelde ontwerp oplegt, maar wel, zoals de Commissie heeft betoogd, als een beschikking waarin rekening wordt gehouden met de verbintenissen inzake gedragingen die de lidstaat in de fase van de aanmelding van de litigieuze maatregel vrijwillig is aangegaan om bepaalde punten op te helderen. Bijgevolg maken deze verbintenissen integraal deel uit van de aangemelde maatregel, hetgeen overigens volgt uit het dispositief van de tweede bestreden beschikking.
- 96 Anders dan verzoekster betoogt, is de Commissie dus bevoegd om op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 659/1999 een beschikking zoals de tweede bestreden beschikking vast te stellen, waarbij zij weliswaar constateert dat geen sprake is van staatssteun, maar toch akte neemt van de door de lidstaat aangegane verbintenissen.

97 Bijgevolg moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

b) De middelen inzake schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure

98 Wat deze categorie van middelen betreft, moet in casu, in het licht van de grieven die binnen elk van de middelen zijn geformuleerd, worden vastgesteld of het onderzoek van de Commissie het bestaan van ernstige moeilijkheden kon uitsluiten, zodat een beschikking tot niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure mocht worden vastgesteld. In dit verband moeten achtereenvolgens de grieven van het derde, het vierde, het vijfde en het zesde middel worden onderzocht, en in de laatste plaats de grieven van het eerste middel, in het kader waarvan ook de argumenten zullen worden geanalyseerd die verzoekster in het kader van het tweede middel heeft aangevoerd en die niet de bevoegdheid betreffen, maar wel het feit dat de verbintenissen van de Italiaanse autoriteiten onrealistisch waren.

De in het kader van het derde middel uiteengezette grieven inzake het feit dat de Commissie niet alle relevante kenmerken van de maatregelen in hun context heeft onderzocht

99 Het derde middel bestaat uit drie onderdelen. Het eerste en het tweede onderdeel betreffen een kennelijke beoordelingsfout, aangezien de Commissie niet de gehele procedure van buitengewoon beheer en niet alle omstandigheden van de vaststelling van de aan deze procedure aangebrachte wijzigingen heeft onderzocht. Het derde onderdeel betreft schending van de motiveringsplicht door de Commissie, aangezien zij geen rechtvaardiging voor dit verzuim heeft gegeven.

100 De in het kader van de eerste twee onderdelen van het derde middel geformuleerde grieven moeten samen worden onderzocht.

101 In het kader van het eerste onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan, omdat zij niet is nagegaan of de procedure van buitengewoon beheer, die een afwijking van het gemene recht inzake faillissement vormt, op zichzelf toekenning van steun inhield, maar enkel een aantal bij wetsbesluit nr. 134 ingevoerde wijzigingen van deze procedure heeft onderzocht. In het kader van het tweede onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door geen onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de wijzigingen van de procedure van buitengewoon beheer zijn vastgesteld, en in het bijzonder naar de maatregelen op grond waarvan Alitalia en CAI konden ontsnappen aan de personeelskosten op het gebied van werkloosheid en sociale zekerheid, die volgens verzoekster integraal deel uitmaakten van het plan voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep en die voor de vakbonden en voor CAI een voorwaarde waren om dat plan goed te keuren.

102 Vooraf moet worden opgemerkt dat de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase gehouden is alle elementen, feitelijk en rechtens, te onderzoeken die de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de verlening van de steun in hun belangen worden geraakt, te harer kennis hebben gebracht (zie in die zin arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 51). In het kader van het in artikel 88, lid 3, van het Verdrag bedoelde inleidende onderzoek moet deze instelling bij het vormen van haar oordeel dus zowel rekening houden met de inlichtingen van de betrokken staat, als met die van de eventuele klagers (zie in die zin arrest Hof van 3 mei 2001, Portugal/Commissie, C-204/97, Jurispr. blz. I-3175, punt 35).

103 Ook moet in herinnering worden gebracht dat de wettigheid van een beschikking inzake staatssteun door de rechter van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking gaf (arresten Hof van 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Jurispr. blz. I-2577, punt 54, en 2 september 2010, Commissie/Scott, C-290/07 P, Jurispr. blz. I-7763, punt 91).

- 104 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat de Commissie niet verplicht is ambtshalve in te schatten welke gegevens haar tijdens de administratieve procedure hadden kunnen worden voorgelegd (zie in die zin arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 102 hierboven, punt 60).
- 105 Wat de in het kader van het eerste onderdeel geformuleerde grieven betreft, moet worden vastgesteld dat de Commissie, zoals in de punten 33 en 34 hierboven is opgemerkt, enerzijds de wettelijke regeling inzake de procedure van buitengewoon beheer en de rol van de diverse spelers waarop deze procedure berustte heeft onderzocht, en anderzijds de maatregel van verkoop van activa door middel van de oproep tot het tonen van belangstelling en een onderhandse procedure heeft beoordeeld in het licht van de van het gemene recht afwijkende regeling die bij wetsbesluit nr. 134 is ingevoerd.
- 106 Allereerst volgt immers uit punt 39 van de tweede bestreden beschikking dat de Commissie is nagegaan of het overeenkomstig wetsbesluit nr. 134 uitgevoerde deskundigenonderzoek onafhankelijk was, gelet op de grote versnippering van het aandeelhouderschap van de instelling die tussen diverse financiële instellingen was uitgekozen om dit onderzoek uit te voeren (buitenlandse instellingen bezaten het grootste gedeelte van het kapitaal), zodat geen van deze aandeelhouders voldoende aandelen bezat om invloed uit te oefenen op de beslissing inzake de evaluatie.
- 107 Bovendien vermeldt de tweede bestreden beschikking weliswaar niet op gedetailleerde wijze hoe de onafhankelijke deskundige moest nagaan of de verkoopprijs van de activa overeenstemde met de marktprijs, maar bevat zij wel elementen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de verkoop diende te gebeuren tegen de marktprijs. Bovendien moet worden opgemerkt dat de Italiaanse autoriteiten een aantal verbintenissen zijn aangegaan ter begrenzing van het optreden van de diverse spelers die in de procedure van verkoop van activa waren betrokken. De Commissie heeft in de tweede bestreden beschikking akte genomen van deze verbintenissen, teneinde te verzekeren dat de evaluatie van het bod niet tot de vaststelling van een lagere prijs dan de marktprijs leidde.
- 108 Daarenboven volstaat het enkele feit dat de Commissie op het tijdstip van de vaststelling van de tweede bestreden beschikking niet beschikte over de deskundigenverslagen, niet om te concluderen dat zij geen volledig of toereikend onderzoek heeft gevoerd betreffende de procedure van buitengewoon beheer, te meer daar deze verslagen niet voor haar waren bestemd. In casu zijn deze verslagen op 5 en 7 november 2008 bezorgd aan de buitengewone commissaris, die zijn eindverslag moest indienen bij de mandataris die belast was met het toezicht op de transactie. Laatstbedoelde diende bovendien met name de onderzoeken van de onafhankelijke deskundigen te beoordelen.
- 109 Tot slot volgt uit punt 62 van de tweede bestreden beschikking dat de Commissie beschikte over het bod van CAI, dat de Italiaanse autoriteiten haar op 3 november 2008 hadden toegezonden en dat in de punten 58 tot en met 69 van voormelde beschikking is geanalyseerd. De Commissie heeft zich echter enkel uitgesproken over de vraag of de onafhankelijke deskundige het bod van CAI op onafhankelijke wijze had beoordeeld, maar niet over de resultaten van zijn beoordeling. Deze resultaten dienden te worden bezorgd aan de buitengewone commissaris, die bevoegd was om de eindbeslissing over de overdracht van activa te nemen. Ook volgt uit de tweede bestreden beschikking dat de conclusies van deze verslagen over het bod van CAI in elk geval moesten worden bekrachtigd door een mandataris die belast was met het toezicht op de verkoop van activa en die door de Italiaanse autoriteiten moest worden aangesteld om na te gaan of laatstgenoemde autoriteiten hun verbintenissen, en met name de verbintenis dat de activa tegen de marktprijs zouden worden verkocht, nakwamen. Tot slot diende deze mandataris aan de Commissie op geregelde tijdstippen uitvoerige verslagen over de naleving van de aangemelde procedure en van de verbintenissen van de Italiaanse Republiek te bezorgen, alsook — binnen twee weken na zijn benoeming — een exhaustief verslag over de conformiteit van het bod van CAI met de marktprijs. Volgens punt 157 van deze beschikking behield de Commissie zich het recht voor om de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 88, lid 2, EG in te leiden indien de Italiaanse autoriteiten de voorwaarden van deze beschikking niet zouden naleven.

- 110 Gelet op een en ander kan inzake de procedure van buitengewoon beheer dus niet aan de Commissie worden verweten dat zij in de inleidende onderzoeksfase de van het gemene faillissementsrecht afwijkende regels ontoereikend of onvolledig heeft onderzocht.
- 111 Wat de in het kader van het tweede onderdeel uiteengezette grieven betreft, moet ten eerste, aangaande de lastenverminderingen en de andere voordelen die CAI krachtens de Italiaanse wettelijke regeling zou hebben genoten op het gebied van werkloosheid en sociale zekerheid, worden opgemerkt dat de Italiaanse autoriteiten, zoals uit punt 73 van de tweede bestreden beschikking volgt, aan de Commissie hebben bevestigd dat het personeel van Alitalia geen recht had op aanwerving door CAI. Volgens punt 119 van voornoemde beschikking mocht laatstbedoelde onderneming immers kiezen of zij de activa met of zonder het eraan verbonden personeel wilde overnemen. Bijgevolg kan moeilijk worden ingezien hoe de lasten van CAI zijn verminderd door het uitbetalen van werkloosheidsuitkeringen aan ontslagen werknemers van Alitalia, zoals die welke in wetsbesluit nr. 134 zijn voorgeschreven.
- 112 Overigens volgt uit de punten 68 en 120 van de tweede bestreden beschikking dat CAI weliswaar het personeel moest aanwerven dat voor haar bedrijfsactiviteiten onontbeerlijk was, gelet op de capaciteiten die voor de exploitatie van de verworven activa vereist zijn, maar dat deze aanwerving tegen nieuwe, volledig door CAI vastgestelde voorwaarden gebeurde.
- 113 Ten tweede kan verzoeksters stelling dat de Commissie de bij wetsbesluit nr. 134 ingevoerde maatregelen moest onderzoeken, daar deze integraal deel uitmaakten van het plan voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep en zij voor de vakbonden en CAI een voorwaarde waren voor goedkeuring van dat plan, in het licht van de punten 73 en 74 van de tweede bestreden beschikking niet slagen. Uit deze punten volgt immers dat de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie hebben meegedeeld dat het personeel van Alitalia een beroep kon doen op de in de geldende nationale wettelijke regeling bepaalde maatregelen inzake werkloosheidsverzekering, maar dat richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PB L 82, blz. 16), in casu niet van toepassing was, aangezien de procedure voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep geen overdracht inhield van een economische entiteit die haar identiteit behield. De Italiaanse autoriteiten hebben overigens aan de Commissie laten weten dat de bepalingen betreffende het behoud van de rechten van de werknemers in ieder geval niet van toepassing zouden zijn in het kader van een procedure van volledige liquidatie van de Alitalia-groep.
- 114 Tot slot zij eraan herinnerd dat de onderhandelingen met de vakbonden en CAI ten tijde van de indiening van het eerste bod van CAI weliswaar geen resultaat hadden opgeleverd, maar dat laatstbedoelde haar bod op 25 september 2008 onder dezelfde voorwaarden heeft herhaald (zie de punten 15, 17 en 20 hierboven). Bijgevolg is er geen enkele aanwijzing dat CAI in haar uiteindelijke bod rekening heeft gehouden met de eisen van de vakbonden en dat de door verzoekster gelaakte sociale maatregelen integraal deel uitmaakten van het plan voor de verwerving van de activa van de Alitalia-groep.
- 115 Wat de omstandigheden betreft waarin de procedure van buitengewoon beheer is gewijzigd, kan aan de Commissie dus niet worden verweten tijdens de inleidende onderzoeksfase een ontoereikend of onvolledig onderzoek te hebben verricht naar de lastenverminderingen en andere voordelen die CAI krachtens de Italiaanse wettelijke regeling zou hebben genoten, aangezien deze maatregelen niet relevant waren voor de beoordeling of aan de koper van de activa van de Alitalia-groep een voordeel kon zijn verleend.
- 116 Aangezien op basis van de in het kader van het eerste en het tweede onderdeel van dit middel uiteengezette grieven niet kan worden aangetoond dat het onderzoek van de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase onvolledig of ontoereikend was, moet dan ook worden geoordeeld dat verzoekster geen aanwijzingen heeft verstrekt voor het bestaan van ernstige moeilijkheden dienaangaande. Bijgevolg moeten deze grieven ongegrond worden verklaard.

117 De in het kader van het derde onderdeel van dit middel aangevoerde grief dat de Commissie de motiveringsplicht heeft geschonden door niet te rechtvaardigen waarom haar onderzoek tijdens de inleidende onderzoeksfase ontoereikend was, zal in het kader van het zevende middel worden onderzocht.

De in het kader van het vierde middel uiteengezette grieven inzake het verzuim om alternatieven voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep te onderzoeken

118 Het vierde middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste betrekking heeft op een kennelijke beoordelingsfout van de Commissie, aangezien deze niet heeft onderzocht of er alternatieven bestonden voor de verkoop van activa, en het tweede op schending van de motiveringsplicht door de Commissie, op grond dat zij geen rechtvaardiging voor dit verzuim heeft gegeven.

119 In het kader van het eerste onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie, overeenkomstig de rechtspraak en haar eigen praktijk en in het licht van het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere investeerder, de alternatieven voor de verkoop van de activa, zoals het faillissement of de injectie van nieuw kapitaal, gepaard gaande met een herstructurering van Alitalia of een verkoop van activa, moest onderzoeken, teneinde vast te stellen of bedoelde investeerder in soortgelijke omstandigheden voor een dergelijke verkoop van activa dan wel voor een andere mogelijkheid zou hebben gekozen. De Commissie heeft een ontoereikend en onvolledig onderzoek gevoerd en een kennelijke beoordelingsfout begaan door te concluderen dat louter op grond dat de verkoop tegen de marktprijs gebeurde, kon worden vastgesteld dat de procedure van buitengewoon beheer niet tot de toekenning van staatssteun aan de kopers van Alitalia leidde, zonder dat zij de alternatieven voor de verkoop van activa had onderzocht.

120 Vooraf moet worden opgemerkt dat in de tweede bestreden beschikking weliswaar niet uitdrukkelijk naar het beginsel van de particuliere investeerder wordt verwezen, maar dat de Commissie dit beginsel in casu wel heeft toegepast door te concluderen dat de activa zijn verkocht tegen de marktprijs. Bovendien heeft de Commissie herhaaldelijk benadrukt dat deze verkoop ertoe moest strekken om in het belang van de schuldeisers van Alitalia zo veel mogelijk opbrengst uit de activa te halen, hetgeen aantoont dat zij zich ervan heeft vergewist dat de publieke autoriteiten zich door rentabiliteit op lange termijn lieten leiden. Verder bewijst de conclusie van de Commissie in punt 126 van deze beschikking, volgens welke de aangemelde procedure er niet toe leidde dat aan de kopers van de activa verplichtingen van openbaar gezag werden opgelegd die konden afdoen aan de doelstelling van verkoop tegen de marktprijs, dat de Commissie in wezen rekening heeft gehouden met het gedrag van de particuliere investeerder om het gedrag van de Italiaanse autoriteiten te beoordelen en zich ervan te vergewissen dat deze autoriteiten geen doelstellingen van economisch beleid nastreefden die onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

121 Overeenkomstig hetgeen in het kader van het eerste onderdeel van het derde middel is opgemerkt (zie de punten 107-110 hierboven) is de Commissie tot de overtuiging gekomen dat de activa zouden worden verkocht tegen de marktprijs. Bijgevolg was de Commissie, anders dan verzoekster beweert, niet verplicht om de alternatieven voor de door de Italiaanse autoriteiten gekozen procedure te onderzoeken.

122 Aangezien CAI in het kader van haar bod voorstelde om groepen van activa te verwerven, en de activiteit van luchtvervoer van personen ook de overeenkomstige slots van Alitalia omvatte die noodzakelijk waren voor de uitoefening daarvan, was het in casu bovendien niet relevant om de uit een dergelijke verkoop voortvloeiende opbrengst te vergelijken met de opbrengst die eventueel kon worden gehaald uit het afzonderlijk verkopen van de activa of de slots van Alitalia.

123 Gelet op het voorgaande kan de Commissie niet worden verweten dat zij tijdens de inleidende fase van het onderzoek een ontoereikend of onvolledig onderzoek heeft gevoerd naar het bestaan van alternatieven voor de verkoop van activa, aangezien verzoekster geen aanwijzingen heeft aangereikt voor het bestaan van ernstige moeilijkheden in dit verband. Bijgevolg moeten de in het kader van het eerste onderdeel aangevoerde grieven ongegrond worden verklaard.

124 In het kader van het tweede onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie, door de alternatieven voor de verkoop van activa niet te onderzoeken en door geen enkele rechtvaardiging voor dit verzuim te bieden, de op haar rustende motiveringsplicht heeft geschonden. Dit onderdeel moet in het kader van het zevende middel worden onderzocht.

De in het kader van het vijfde middel aangevoerde grieven inzake de niet-toepassing van het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere investeerder

125 Het vijfde middel bestaat uit vijf onderdelen, waarvan het eerste betrekking heeft op het verzuim om de voorwaarde van continuïteit van de dienstverlening te onderzoeken en op schending van de motiveringsplicht dienaangaande, het tweede op het verzuim om de impliciete voorwaarde betreffende de nationaliteit van de koper te onderzoeken en op schending van de motiveringsplicht dienaangaande, het derde op het verzuim om rekening te houden met de aanwijzingen waaruit blijkt dat de marktprijs onmogelijk kon worden bereikt en op schending van de motiveringsplicht dienaangaande, het vierde op het verzuim om elementen waaruit het bestaan van staatssteun blijkt in aanmerking te nemen, en het vijfde op het ontbreken van aanwijzingen over de geschikte grondslag voor de beoordeling van de marktprijs.

126 Eerst moeten de in het kader van het eerste en het vijfde onderdeel aangevoerde grieven tezamen worden onderzocht, daarna de in het kader van het tweede onderdeel aangevoerde grieven, en ten slotte de in het kader van het derde en het vierde onderdeel aangevoerde grieven tezamen.

– De in het kader van het eerste en het vijfde onderdeel aangevoerde grieven

127 In het kader van het eerste onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie niet heeft onderzocht wat de gevolgen waren van het bij wetsbesluit nr. 134 ingevoerde en in de oproep tot het tonen van belangstelling vermelde vereiste van continuïteit van de dienstverlening, dat heeft geleid tot de oplegging van een openbardienstverplichting waarvan de kostprijs had moeten worden beoordeeld volgens de criteria die zijn ontwikkeld in het arrest van het Hof van 24 juli 2003, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, Jurispr. blz. I-7747; hierna: „Altmark-arrest”). Zij stelt dat indien de Commissie de aan de biedingen gestelde voorwaarden onvoorwaardelijk had aanvaard, zonder na te gaan of deze een weerslag hadden op de aangeboden prijs, dit een nalaten zou opleveren waaruit bleek dat zij ernstige moeilijkheden had ondervonden. Zij betoogt daarenboven dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door niet te onderzoeken of het risico dat de slots vanwege het niet-gebruik ervan verloren zouden gaan, dat de Italiaanse autoriteiten hadden aangevoerd als rechtvaardiging voor het vereiste van continuïteit van de dienstverlening, ernstig was. Tot slot betekent het ontbreken van een rechtvaardiging voor het niet-uitvoeren van een dergelijk onderzoek dat de tweede bestreden beschikking in dit verband gebrekkig is gemotiveerd.

128 In het kader van het vijfde onderdeel betoogt verzoekster dat de Commissie gedetailleerde criteria moest vastleggen ter bepaling van de prijs waaraan de activa van de Alitalia-groep zouden worden verkocht, waarbij zij op zijn minst moest eisen dat de door CAI geboden prijs enerzijds de door de Italiaanse Republiek aan Alitalia verstrekte lening van 300 miljoen EUR en de andere door Alitalia ontvangen vormen van steun, en anderzijds de kosten van de naleving van de verplichting van continuïteit van de dienstverlening omvatte. Dat de Commissie geen aanwijzingen heeft gegeven over de grondslag waarop de evaluatie van de marktprijs moest berusten, vormt volgens verzoekster een kennelijke beoordelingsfout, die ertoe heeft geleid dat de activa van de Alitalia-groep zijn ondergewaardeerd.

129 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de vraag of de Commissie het criterium van de particuliere investeerder verkeerd heeft toegepast, niet samenvalt met de vraag of er ernstige moeilijkheden bestonden die tot de inleiding van de formele onderzoeksprocedure noopten. Het onderzoek naar het bestaan van ernstige moeilijkheden is immers niet erop gericht uit te maken of de Commissie

artikel 87 EG correct heeft toegepast, maar vast te stellen of de Commissie op het tijdstip van de vaststelling van de tweede bestreden beschikking over voldoende informatie beschikte om te kunnen beoordelen of de omstreden maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (zie in die zin arrest Bundesverband deutscher Banken/Commissie, punt 77 hierboven, punt 129).

- 130 Dat de Commissie volgens verzoekster blijkt heeft gegeven van een onjuiste beoordeling en niet heeft geantwoord op een aantal door verzoekster aangevoerde grieven, impliceert niet dat zij zich — op basis van de informatie waarover zij beschikte — niet over de betrokken maatregel kon uitspreken en dat zij dus de formele onderzoeksprocedure diende in te leiden om haar onderzoek te vervolledigen (zie in die zin arrest Bundesverband deutscher Banken/Commissie, punt 77 hierboven, punt 130).
- 131 Zoals de Commissie betoogt, riep de verkoop van de activa van de Alitalia-groep in casu geen vragen op inzake het begrip openbaredienstverplichting en maakte het criterium van continuïteit van de dienstverlening gewoon deel uit van de criteria ter beoordeling van de biedingen. Niets in het dossier wijst er immers op dat de overnemer van de activiteit van luchtvervoer van personen met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen zou worden belast in het kader van de aangemelde procedure.
- 132 Voorts moet worden vastgesteld dat de Commissie, anders dan verzoekster betoogt, in punt 118 van de tweede bestreden beschikking heeft uitgesloten dat de procedure van verkoop van activa vergezeld ging met de oplegging van verplichtingen van openbaar gezag, en er zich in het bijzonder van heeft vergewist dat dergelijke voorwaarden niet waren opgelegd aan de overnemers, in tegenstelling tot hetgeen de klagers hadden beweerd.
- 133 Wat met name de exploitatievoorwaarden van de luchtvaartactiviteit betreft, volgt in dit verband uit de punten 123 tot en met 125 van de tweede bestreden beschikking dat de Commissie, anders dan verzoekster stelt, de relevantie heeft onderzocht van de voorwaarde van continuïteit van de vervoersdienst op middellange termijn voor de prijs van de activa. De Italiaanse autoriteiten hebben haar immers toelichtingen verstrekt, waaruit bleek dat de continuïteit waarvan sprake was in wetsbesluit nr. 134 en in de oproep tot het tonen van belangstelling, niet overeenstemde met openbaredienstverplichtingen in de zin van het Unierecht.
- 134 Bovendien moet worden opgemerkt dat verzoekster niet uitlegt hoe de noodzaak om de continuïteit van de luchtdienst op middellange termijn te verzekeren, door de Italiaanse autoriteiten bij wetbesluit nr. 134 opgelegd als voorwaarde waaraan de biedingen dienden te voldoen, zou leiden tot de totstandkoming van een lagere prijs dan de marktprijs voor de activa van de Alitalia-groep. Anders dan verzoekster betoogt, volgt overigens uit de punten 71 en 102 van de tweede bestreden beschikking dat bij de beoordeling van de biedingen door de buitengewone commissaris het criterium van continuïteit van de dienstverlening ondergeschikt was aan het prijs criterium. Zoals de Italiaanse autoriteiten ten aanzien van de Commissie hebben gepreciseerd, hanteert de onafhankelijke deskundige daarenboven de prijs als doorslaggevend criterium, aangezien zowel in wetsbesluit nr. 134 als in de oproep tot het tonen van belangstelling is bepaald dat de verkoopprijs van de activa niet lager mag liggen dan de marktprijs, zoals door de onafhankelijke deskundige vastgesteld. Dit werd a fortiori gewaarborgd door de in de punten 71 en 72 van voornoemde beschikking vermelde toezegging van de Italiaanse autoriteiten dat de beoordeling van het bod in ieder geval niet kon leiden tot de vaststelling van een lagere prijs dan de marktprijs. De buitengewone commissaris kon zich hiervan vergewissen door middel van het beroep op een financiële adviseur.
- 135 Gelet op een en ander konden de marktdeelnemers die biedingen hadden ingediend niet op grond van hun geschiktheid om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren worden ontslagen van de verplichting om een bod in te dienen waarvan de prijs gelijk was aan of hoger lag dan de marktprijs, aangezien hun bod niet werd aanvaard indien het niet aan laatstbedoelde voorwaarde voldeed.

- 136 Verzoeksters argument dat de voorwaarde van continuïteit van de dienstverlening in de oproep tot het tonen van belangstelling tot gevolg had dat potentiële inschrijvers werd ontraden op deze oproep in te gaan en dat de marktprijs daardoor daalde, kan evenmin slagen. Zoals uit punt 53 van de tweede bestreden beschikking volgt, heeft de buitengewone commissaris immers zestig biedingen ontvangen naar aanleiding van de op 23 september 2008 bekendgemaakte oproep tot het tonen van belangstelling. Volgens punt 45 van deze beschikking zijn bepaalde biedingen, en met name deze van CAI, overigens zelfs vóór de bekendmaking van deze oproep tot het tonen van belangstelling ingediend, hetgeen aantoont dat de voorwaarde van continuïteit van de dienstverlening in deze oproep niet van doorslaggevend belang was voor deze biedingen.
- 137 Dat de noodzaak om de continuïteit van het luchtvervoer te verzekeren in de oproep tot het tonen van belangstelling is vermeld als een van de vereisten waaraan de ontvangen biedingen dienden te voldoen, betekent hoe dan ook niet noodzakelijkerwijs dat op de gekozen marktdeelnemer een openbaredienstverplichting zou rusten. Gesteld al dat een dergelijke verplichting zou zijn opgelegd, blijkt uit het verzoekschrift niet dat in de prijs van de activa van de Alitalia-groep een vergoeding was begrepen en dat deze vergoeding hoger was dan de nettokosten van de uitoefening van de openbaredienstverplichting, zodat aan de dienstverlener een economisch voordeel werd verleend in de zin van het in punt 127 hierboven aangehaalde Altmark-arrest. Derhalve volgt uit het voorgaande geenszins dat de Commissie de in voornoemd arrest vastgestelde criteria in aanmerking had moeten nemen bij de evaluatie van de prijs.
- 138 Overigens zij opgemerkt dat de elementen die verzoekster aanvoert tot staving van haar stelling dat de Commissie zich bij de beoordeling van de prijs van de activa van de Alitalia-groep heeft vergist, niet relevant waren voor het onderzoek van de Commissie. Zowel de financiële toestand van Alitalia als het voorwerp en het belang van deze biedingen waren immers verschillend.
- 139 Met betrekking tot de prijs die was vermeld in het overnamebod dat Air France-KLM in april 2008 op Alitalia heeft uitgebracht, moet worden opgemerkt dat dit bod was gedaan vóórdat Alitalia insolvent werd verklaard en dat het de verwerving van alle activa van Alitalia beoogde, niet door een overdracht van activa, maar door een overdracht van aandelen. Aangezien dit bod is ingetrokken, kon de Commissie het bovendien niet in aanmerking nemen, aangezien het geen definitief bod was. Wat het bod van CAI betreft, zij eraan herinnerd dat dit is ingediend in het kader van de buitengewone administratieve procedure waaraan Alitalia in het kader van haar liquidatie was onderworpen en dat het slechts tot overname van een gedeelte van de activa van deze onderneming strekte. In die omstandigheden kan verzoeksters argument dat de door CAI geboden prijs het bedrag van de lening moest omvatten, niet slagen. Dit bedrag heeft immers geen enkele invloed op de verkoopprijs van de activa van de Alitalia-groep, waarvan slechts een gedeelte aan CAI is overgedragen, en wel tegen de marktprijs. Wat tot slot het in januari 2009 gedane bod voor de verwerving van 25 % van de aandelen van Alitalia-CAI betreft, moet worden geconstateerd dat de totale waarde van deze onderneming was gestegen naar aanleiding van de verkoop van de activa van de Alitalia-groep, met name doordat zij een andere luchtvaartmaatschappij had overgenomen, en dat de Commissie dit bod hoe dan ook niet in aanmerking kon nemen, aangezien het van na de vaststelling van de tweede bestreden beschikking dateert.
- 140 Tot slot betoogt verzoekster dat Alitalia, indien zij haar activiteiten tijdens de faillissementsprocedure had gestaakt, haar slots overeenkomstig verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens (PB L 14, blz. 1) in ieder geval niet zou hebben verloren. De Commissie heeft dus een kennelijke beoordelingsfout gemaakt en de motiveringsplicht geschonden, aangezien zij het risico dat Alitalia haar slots zou verliezen zonder voorbehoud heeft aanvaard als rechtvaardiging van de noodzaak voor de koper van de activa van de Alitalia-groep om de continuïteit van de dienstverlening te verzekeren.

- 141 Vastgesteld moet worden dat uit punt 125 van de tweede bestreden beschikking, waarnaar verzoekster verwijst, niet volgt dat de Commissie het enigermate rechtvaardigen van het criterium van de continuïteit van de dienstverlening door een beroep te doen op het gevaar voor verlies van de slots van Alitalia, onvoorwaardelijk heeft aanvaard. In voormeld punt heeft de Commissie in wezen immers aangegeven dat de waarde van een voldoende grote groep activa ook goodwill omvatte, waarvan de voor de dienstverlening noodzakelijke slots een gedeelte uitmaakten. Deze overweging houdt in dat de Commissie het criterium van continuïteit in aanmerking heeft genomen om de waarde van de in de overname betrokken activa te maximaliseren en aldus in het belang van de schuldeisers van Alitalia een hogere overnameprijs te verkrijgen, en niet vanuit de gedachte dat de continuïteit van een openbare dienst moest worden gewaarborgd. Verzoeksters argument vindt dus geen steun in de tweede bestreden beschikking.
- 142 Hoe dan ook toont verzoekster niet aan in hoeverre de Commissie een dergelijk onderzoek moest verrichten om te kunnen beoordelen of de voorwaarde van continuïteit van de dienstverlening in overeenstemming was met het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende voorzichtige particuliere investeerder, en bewijst zij dus niet dat er ernstige moeilijkheden bestonden. Hieruit volgt dat de Commissie in dit verband geen ontoereikende motivering kan worden verweten.
- 143 In die omstandigheden moeten de in het kader van het eerste en het vijfde onderdeel van het vijfde middel aangevoerde grieven ongegrond worden verklaard.
- De in het kader van het tweede onderdeel aangevoerde grieven
- 144 In het kader van het tweede onderdeel betoogt verzoekster dat aan de verkoop van de activa van de Alitalia-groep de impliciete voorwaarde was verbonden dat de koper van Italiaanse oorsprong moest zijn, waardoor de verkoopprijs onder de marktprijs is gedaald en concurrerende bidders werden afgeschrikt. De Commissie heeft een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door dit element niet te onderzoeken en door uit dat onderzoek dus niet de gepaste conclusies te trekken. Door hierover geen enkele uitleg te verstrekken, heeft zij bovendien de motiveringsplicht geschonden.
- 145 In casu moet worden opgemerkt dat de Commissie zich ervan heeft vergewist dat in de oproep tot het tonen van belangstelling geen discriminerende clause, gebaseerd op de nationaliteit van de inschrijvers, was opgenomen. Bovendien heeft zij vastgesteld dat het nieuws van deze oproep ruim verspreid was en zowel op nationaal als op internationaal vlak was bekendgemaakt. Zoals in punt 136 hierboven is opgemerkt, heeft de Commissie in de tweede bestreden beschikking enerzijds aangegeven dat de buitengewone commissaris vanaf zijn aanstelling en vóór de bekendmaking van deze oproep tot het tonen van belangstelling had besloten om contact op te nemen met de voornaamste internationale luchtvaartmaatschappijen, en anderzijds dat hij zestig biedingen van zowel Italiaanse als buitenlandse entiteiten had ontvangen.
- 146 De Commissie heeft eveneens de rol onderzocht van de bank die was geselecteerd om in de procedure tot verkoop van de activa van Alitalia de indiening van een overnamebod op Alitalia te stimuleren, en zij is in voetnoot 34 van de tweede bestreden beschikking tot de conclusie gekomen dat deze bank vanaf 29 augustus 2008, de dag waarop Alitalia onder buitengewoon beheer werd geplaatst, niet langer als raadgever voor het ministerie optrad. Behalve de taak die haar was opgedragen voordat Alitalia onder buitengewoon beheer werd geplaatst, blijkt uit de tweede bestreden beschikking immers niet dat deze bank aan de schatting van de activa van Alitalia had deelgenomen en dat zij CAI had kunnen bevoordelen ten koste van andere inschrijvers. Daarenboven moet eraan worden herinnerd dat de Italiaanse autoriteiten zich ertoe hadden verbonden om zich niet te mengen in het optreden van de buitengewone commissaris.

147 Verzoeksters argumenten dat er een belangenconflict bestond tussen de bank die was geselecteerd om de indiening van een overnamebod op Alitalia te stimuleren en CAI, dat de oproep tot het tonen van belangstelling vaag was, en dat de korte termijnen voor het indienen van biedingen CAI bevoordeelden, kunnen evenmin slagen. Aangezien op basis van de in het kader van het tweede onderdeel van het vijfde middel geformuleerde grieven niet kan worden vastgesteld dat het onderzoek van de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase onvolledig of ontoereikend was of dat de Commissie uit het onderzoek van de verkoopvoorwaarden van de activa van de Alitalia-groep niet de juiste conclusies heeft getrokken, heeft verzoekster immers geen aanwijzingen verschaft dat er met betrekking tot de niet-discriminerende aard van de procedure tot verkoop van activa ernstige moeilijkheden bestonden. Bovendien kan verzoekster niet op goede gronden stellen dat de tweede bestreden beschikking in dit verband ontoereikend is gemotiveerd. Derhalve moeten de in het kader van het tweede onderdeel van het vijfde middel geformuleerde grieven ongegrond worden verklaard.

– De in het kader van het derde en het vierde onderdeel geformuleerde grieven

148 In het kader van het derde onderdeel betoogt verzoekster dat op basis van de procedure tot verkoop van de activa niet kon worden verzekerd dat de verkoop zou gebeuren tegen de marktprijs, aangezien deze procedure niet open, transparant en niet-discriminerend was. Zij voert aan dat de andere elementen die een onafhankelijke evaluatie moesten garanderen, zoals de tussenkomst van de onafhankelijke deskundige en de mandataris die belast was met het toezicht op de transactie, hoe dan ook evenmin konden verzekeren dat de koper de marktprijs zou betalen. Daarnaast stelt zij dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt doordat zij niet de juiste gevolgen heeft verbonden aan de onmogelijkheid om in dergelijke omstandigheden tot de marktprijs te komen. Dat dienaangaande geen rechtvaardiging is gegeven, vormt bovendien een motiveringsgebrek.

149 In het kader van het vierde onderdeel stelt verzoekster dat de Italiaanse autoriteiten de prijs waaraan CAI Alitalia kon verwerven hebben verlaagd door bepaalde schulden kwijt te schelden en door het bod van CAI aantrekkelijker te maken voor de vertegenwoordigers van de vakbonden. Door deze elementen, waarvan zij nochtans op de hoogte was, niet in aanmerking te nemen en door ten onrechte te beslissen dat zij geen steun aan CAI uitmaakten, heeft de Commissie een kennelijke beoordelingsfout gemaakt.

150 Zoals bij het onderzoek van de tot staving van het derde middel geformuleerde grieven in herinnering is gebracht, heeft de Commissie vastgesteld dat de procedure tot onderhandse verkoop van activa, aangevuld met de oproep tot het tonen van belangstelling, op zich niet voldoende transparant was om te garanderen dat de activa zouden worden overgedragen tegen de marktprijs. Bijgevolg is de Commissie nagegaan of het bod op onafhankelijke wijze was beoordeeld, teneinde zich ervan te vergewissen dat de voorgestelde prijs niet lager was dan de marktprijs. Zoals in de punten 107 tot en met 109 hierboven is geconcludeerd, boden de waardering van de activa door de onafhankelijke deskundige, ondersteund door het onderzoek van de onafhankelijke financiële raadgever naar de economische waarde van de biedingen in verband met de activa, en tot slot de tussenkomst van de mandataris die met het toezicht op de transactie was belast, bovendien voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid, op grond waarvan kon worden geconcludeerd dat de activa tegen de marktprijs zouden worden verkocht.

151 Hieruit volgt dat de in het kader van het derde onderdeel van dit middel geformuleerde grieven ongegrond moeten worden verklaard, aangezien verzoekster niet heeft aangetoond dat aanwijzingen voor het bestaan van ernstige moeilijkheden bestonden en aangezien de Commissie in die omstandigheden geen schending van de motiveringsplicht kan worden verweten.

152 Wat het vierde onderdeel betreft, zij opgemerkt dat CAI slechts een gedeelte van de personeelsleden van Alitalia heeft overgenomen en hen op basis van geheel nieuwe arbeidsomstandigheden en -overeenkomsten heeft aangeworven, en dat de door verzoekster aangehaalde sociale maatregelen op deze door CAI overgenomen personeelsleden niet van toepassing zijn.

153 Bijgevolg moeten de in het kader van het vierde onderdeel van het vijfde middel geformuleerde grieven worden afgewezen. Tevens moet worden geoordeeld dat, aangezien op basis van de grieven die in het kader van het vijfde middel zijn geformuleerd niet kan worden vastgesteld dat het onderzoek van de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase onvolledig of ontoereikend was, verzoekster geen aanwijzingen heeft verstrekt dat er in dit verband ernstige moeilijkheden bestonden. Derhalve moet het vijfde middel in zijn geheel worden afgewezen.

De in het kader van het zesde middel geformuleerde grieven inzake de vergissing bij de aanduiding van de tot terugbetaling gehouden partij

154 Verzoekster betoogt in wezen dat de Commissie niet alle door de rechtspraak voorgeschreven criteria heeft onderzocht om uit te maken of er economische continuïteit tussen Alitalia en CAI bestond, met name de prijs waartegen de activa zijn overgedragen, de identiteit van de aandeelhouders van de overgedragen entiteit en van de koper ervan, alsook het tijdstip, het voorwerp en de economische logica van de overdracht van de activa. Zij betoogt dat de Commissie haar analyse volledig heeft toegespitst op het voorwerp van de verkoop van de activa en de andere criteria buiten beschouwing heeft gelaten.

155 Wat de verplichting tot terugvordering van aan een onderneming in moeilijkheden verleende steun betreft, moet eraan worden herinnerd dat deze verplichting, zoals uit de rechtspraak blijkt, kan worden uitgebreid tot elke nieuwe onderneming waaraan de betrokken onderneming een gedeelte van haar activa heeft overgedragen, wanneer op basis van deze overdracht economische continuïteit tussen de beide ondernemingen kan worden geconstateerd. Om tot het bestaan van economische continuïteit te besluiten, kan rekening worden gehouden met de volgende elementen: het voorwerp van de overdracht (activa en passiva, continuïteit inzake werknemers, gebundelde activa), de verkoopprijs, de identiteit van de aandeelhouders of de eigenaars van de overnemende en de oorspronkelijke onderneming, het tijdstip van de overname (na het begin van het onderzoek, de inleiding van de procedure of de eindbeschikking) en ten slotte de economische logica van de transactie (zie in die zin arrest Gerecht van 13 september 2010, Griekenland e.a./Comissie, T-415/05, T-416/05 en T-423/05, Jurispr. blz. II-4749, punt 135).

156 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat deze rechtspraak, anders dan verzoekster betoogt, de Commissie er niet toe verplicht rekening te houden met alle hierboven vermelde elementen, hetgeen blijkt uit het gebruik van de woorden „kan rekening worden gehouden met”. Hieruit volgt dat de Commissie niet gehouden was om in het bijzonder en naast de andere criteria het tijdstip te onderzoeken waarop de activa van de Alitalia-groep aan CAI zijn overgedragen, dat één van de elementen is die in aanmerking genomen „kunnen” worden om het bestaan van economische continuïteit tussen deze twee entiteiten af te wijzen.

157 Hoe dan ook volgt uit het onderzoek van de tweede bestreden beschikking dat de Commissie, op basis van zowel het voorwerp en de prijs van de overdracht van de activa als het feit dat de aandeelhouders verschilden alsook de economische logica van de transactie, tot de slotsom is gekomen dat er geen economische continuïteit tussen Alitalia en CAI bestond. In casu heeft de Commissie de kwestie van de continuïteit tussen Alitalia en CAI onderzocht in de punten 128 tot en met 151 van voornoemde beschikking. De Commissie heeft in punt 132 van deze beschikking allereerst benadrukt dat de aangemelde maatregel, zoals bij de door de Italiaanse autoriteiten aangegane verbintenissen gewijzigd, ertoe moest leiden dat de activa van de Alitalia-groep werden verkocht tegen de marktprijs. Zij heeft vervolgens onderzocht of er inzake het genot van het competitieve voordeel dat bij wege van de lening van 300 miljoen EUR was toegekend, continuïteit bestond tussen Alitalia en de kopers van de activa waarop de procedure tot verkoop van de activa betrekking had.

- 158 In dit verband heeft de Commissie, wat het voorwerp van de verkoop van de activa betreft, in punt 135 van de tweede bestreden beschikking benadrukt dat deze activa in het kader van de oproep tot het tonen van belangstelling niet op gebundelde wijze waren aangeboden en dus geen homogene economische eenheden vormden, hetgeen ervoor had kunnen zorgen dat de keuze van potentiële kopers beperkter was geweest. In punt 136 van deze beschikking heeft zij geconstateerd dat de activiteiten van Alitalia, gelet op de erg uiteenlopende blijken van belangstelling voor diverse activa, na afloop van de procedure tot verkoop van de activa integendeel over een groot aantal spelers zouden zijn verdeeld en anders zouden zijn georganiseerd. Bijgevolg heeft zij in punt 137 van deze beschikking geconcludeerd dat de door de Italiaanse Republiek ten uitvoer gelegde procedure tot verkoop van de activa, gelet op de omvang van de verkoop van de activa en de versnippering van de biedingen van de potentiële kopers, niet voor economische continuïteit tussen Alitalia en CAI zorgde.
- 159 Verder is de Commissie in punt 140 van de tweede bestreden beschikking tot de conclusie gekomen dat Alitalia en CAI niet dezelfde aandeelhouders hadden. Zij heeft CAI omschreven als een consortium van particuliere investeerders, die niet dezelfde waren als de aandeelhouders van Alitalia, en zij heeft opgemerkt dat laatstbedoelden hun aandelen slechts zouden hebben kunnen omruilen voor aandelen in de nieuwe onderneming op basis van de wettelijke bepalingen inzake de sanering van ondernemingen in het kader van het gerechtelijk akkoord, die in casu echter niet van toepassing waren.
- 160 Vervolgens heeft de Commissie in punt 141 van de tweede bestreden beschikking vastgesteld dat CAI slechts bepaalde activa betreffende de activiteit van personenvervoer van Alitalia overnam, dat zij een eigen bedrijfsstrategie volgde en dat er geen automatische overdracht van arbeidsovereenkomsten tussen Alitalia en CAI had plaatsgevonden. Bovendien heeft de Commissie in punt 142 van deze beschikking opgemerkt dat CAI de activiteit van Alitalia niet zou voortzetten, aangezien de Italiaanse autoriteiten de verbintenis waren aangegaan dat CAI na afloop van de procedure tot verkoop van de activa niet meer dan 69 % zou vertegenwoordigen van de capaciteit van Alitalia, uitgedrukt in passagiers per kilometer, zoals op het tijdstip van de aanmelding berekend. Zoals uit de punten 13 en 49 van deze beschikking blijkt, had de verkoop van de activa van de Alitalia-groep aan CAI daarenboven tot doel om in het belang van de schuldeisers de waarde van de activa van Alitalia vóór haar liquidatie te maximaliseren.
- 161 Uit een en ander volgt dat de Commissie zich, anders dan verzoekster stelt, niet voornamelijk op het voorwerp van de overdracht heeft gebaseerd. Zoals uit punt 160 hierboven blijkt, heeft de Commissie de economische logica van de transactie immers onderzocht en bekrachtigd. Zij heeft tijdens haar onderzoek bovendien uiteengezet waarom zij van mening was dat er tussen Alitalia en CAI geen economische continuïteit bestond. In de punten 130 tot en met 132 van de tweede bestreden beschikking heeft zij dan ook geconcludeerd dat aan de koper van de activa van de Alitalia-groep geen oneerlijk voordeel kon zijn toegekend, aangezien alle nodige maatregelen waren getroffen om ervoor te zorgen dat de overdracht niet tegen een lagere prijs dan de marktprijs zou geschieden. Derhalve moet in het licht van de hierboven uiteengezette overwegingen en overeenkomstig de in punt 155 hierboven aangehaalde rechtspraak worden vastgesteld dat de Commissie een toereikend en volledig onderzoek heeft verricht en dat verzoekster niet heeft aangetoond dat er in dit verband ernstige moeilijkheden rezen.
- 162 Aangezien het in casu niet noodzakelijk leek dat de Commissie een standpunt innam over het tijdstip waarop de activa werden overgedragen, kan haar op dit punt dus geen motiveringsgebrek worden verweten.
- 163 Gelet op een en ander moeten de in het kader van het zesde middel aangevoerde grieven bijgevolg ongegrond worden verklaard.

De in het kader van het eerste middel geformuleerde grieven inzake de niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure

- 164 Verzoekster voert aan dat de Commissie, door de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, een onvolledige beschikking heeft gegeven die nietig moet worden verklaard. Zij stelt in dit verband dat de periode van 14 oktober tot 12 november 2008, waarin de Commissie het aan de vaststelling van de tweede bestreden beschikking voorafgaande inleidend onderzoek heeft verricht, weliswaar niet uitzonderlijk lang was, maar dat deze instelling niettemin ernstige moeilijkheden had kunnen ontdekken. In repliek geeft verzoekster bovendien aan dat de inleidende onderzoeksfase was geopend in april 2008 met het onderzoek van de feiten en dus bijna vier keer zo lang was als de bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 659/1999 voorgeschreven maximumduur van twee maanden voor een inleidend onderzoek.
- 165 Verzoekster verstrekt voorts een niet-exhaustieve lijst van door de Commissie begane vergissingen, waaruit blijkt dat de ingewikkeldheid van het in casu vereiste onderzoek de inleiding van de formele onderzoeksprocedure rechtvaardigde.
- 166 Zij stelt ook dat de door de Italiaanse autoriteiten aangegeven verbintenissen volgens welke de activa van de Alitalia-groep zouden worden verkocht tegen de marktprijs, in het licht van de politieke context van deze zaak onrealistisch waren, en dat zij in elk geval te laat in de procedure zijn opgelegd, nadat de gebeurtenissen waarop zij verondersteld werden betrekking te hebben zich reeds onherroepelijk hadden voorgedaan.
- 167 Wat in de eerste plaats verzoeksters argumenten aangaande de duur van de inleidende onderzoeksfase betreft, moet met de Commissie worden opgemerkt dat verzoekster zichzelf tegensprekt in haar stukken. In het verzoekschrift betoogt zij immers dat deze fase minder dan een maand duurde en dus niet uitzonderlijk lang was, maar in repliek stelt zij dat deze fase bijna vier keer zo lang was als de bij artikel 4, lid 5, van verordening nr. 659/1999 voorgeschreven maximumduur van twee maanden.
- 168 In dit verband zij eraan herinnerd dat de in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 659/1999 bepaalde termijn van twee maanden waarbinnen het inleidende onderzoek moet worden afgesloten, betrekking heeft op de periode tussen de volledige aanmelding van de maatregel en de vaststelling van de beschikking op grond van lid 2, 3 of 4 van dit artikel, te weten in casu de periode van 14 oktober tot 12 november 2008. Verzoekster houdt dus ten onrechte ook rekening met de periode vóór de aanmelding van de procedure tot verkoop van de activa door de Italiaanse autoriteiten, die in april 2008 is begonnen en tijdens dewelke de Commissie contacten met deze autoriteiten had.
- 169 Bijgevolg moet in casu worden geoordeeld dat de duur van de inleidende onderzoeksfase de in artikel 4, lid 5, van verordening nr. 659/1999 bepaalde duurtijd niet overschreed en dus volstrekt redelijk was. Deze duur bewijst bijgevolg niet dat er in het kader van het inleidende onderzoek ernstige moeilijkheden rezen waaraan de Commissie het hoofd moest bieden, maar wijst er veeleer op dat er zich bij het onderzoek van de aangemelde maatregel in casu geen bijzondere moeilijkheden hebben voorgedaan (zie in die zin arrest Gerecht van 1 juli 2010, M6/Commissie, T-568/08 en T-573/08, Jurispr. blz. II-3397, punt 142).
- 170 In de tweede plaats moet worden geoordeeld dat verzoeksters argumenten aangaande de onrealistische aard van de in de tweede bestreden beschikking opgenomen verbintenissen, niet kunnen worden aanvaard. Ten eerste moet er immers aan worden herinnerd dat in de op 23 september 2008 bekendgemaakte oproep tot het tonen van belangstelling was bepaald dat de criteria waaraan de biedingen dienden te voldoen, in overeenstemming moesten zijn met de vereisten van de toepasselijke Italiaanse wettelijke regeling, en in het bijzonder dat de verkoopprijs van de activa niet lager mocht zijn dan de marktprijs zoals vastgesteld door een onafhankelijke deskundige. Ten tweede diende deze laatste de biedingen te onderzoeken, teneinde zich ervan te vergewissen — hoofdzakelijk door rekening te houden met de voorgestelde prijs, ongeacht of de ingediende biedingen eventueel aan

andere criteria voldeden — dat de voorgestelde verkoopprijs van de activa hoger lag dan of gelijk was aan de marktprijs. Ten derde had het toezichtcomité de verkoop van activa nog niet goedgekeurd toen de tweede bestreden beschikking werd vastgesteld en had de buitengewone commissaris nog geen eindbeslissing genomen. Op grond van de procedure van buitengewoon beheer diende laatstgenoemde eerst de goedkeuring van het toezichtcomité en van de voor de betrokken verkoop bevoegde minister te verkrijgen. De verbintenis van de Italiaanse autoriteiten, volgens welke de bevoegde minister zich niet met het optreden van de buitengewone commissaris mocht inlaten, kwam — gelet op de stand van de procedure — dus niet te laat.

- 171 Dat deze verbintenissen in de tweede bestreden beschikking worden vermeld, vormt bovendien geen aanwijzing van het feit dat de Commissie op ernstige moeilijkheden zou zijn gestuit. Deze verbintenissen bewijzen immers dat de Commissie de nodige voorzorgen heeft genomen, zowel om na te gaan of de mandataris die de transactie moest controleren deze verbintenissen had nageleefd, als om de gepaste gevolgen te verbinden aan de eventuele niet-nakoming daarvan. Hoe dan ook zijn verzoeksters argumenten betreffende de ontoereikendheid van de verbintenissen niet ter zake dienend, gelet op het feit dat de Commissie zich het recht heeft voorbehouden om met betrekking tot de betrokken maatregel de formele onderzoeksprocedure in te leiden ingeval de voorwaarden van de tweede bestreden beschikking en met name de door de Italiaanse autoriteiten aangegeven en in deze beschikking vastgelegde verbintenissen niet zouden worden nageleefd.
- 172 In de derde en laatste plaats moet worden opgemerkt dat de tien door verzoekster aangehaalde vergissingen waaruit het bestaan van ernstige moeilijkheden moet blijken, in werkelijkheid overeenstemmen met de in het kader van het derde, het vierde en het vijfde middel aangevoerde grieven, in het kader waarvan deze bezwaren zijn onderzocht. Bijgevolg is het niet noodzakelijk om deze afzonderlijk te onderzoeken in het kader van het onderhavige middel.
- 173 Derhalve moeten de in het kader van het eerste middel geformuleerde grieven ongegrond worden verklaard.
- 174 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat verzoekster niet het bestaan van ernstige moeilijkheden heeft aangetoond. Hieruit volgt dat de Commissie, overeenkomstig de in punt 80 hierboven aangehaalde rechtspraak, niet gehouden was om met betrekking tot de maatregel van verkoop van activa de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

c) De middelen inzake schending van de motiveringsplicht

- 175 Verzoekster stelt dat de Commissie is afgeweken van haar „vaste beschikkingspraktijk” op het gebied van staatssteun, met name wat het onderzoek betreft van alle relevante kenmerken van een maatregel en de context ervan, alsook van de alternatieven voor de verkoop van de activa, in het licht van het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere investeerder. Op de Commissie rustte dus een aangescherpte motiveringsplicht. Verzoekster stelt overigens dat bepaalde conclusies van de Commissie in de tweede bestreden beschikking onvoldoende omstandig zijn uiteengezet, met name betreffende de onafhankelijkheid van de deskundige en de zekerheid dat de activa tegen de marktprijs zouden worden verkocht, en dat het niet mogelijk is om haar desbetreffende redenering te begrijpen.
- 176 Er zij aan herinnerd dat de grief inzake gebrekkige motivering van de tweede bestreden beschikking, wat het niet-onderzoeken van alle relevante kenmerken van de aangemelde maatregel en de context ervan betreft, samenvalt met het derde onderdeel van het derde middel. Evenzo valt de grief inzake gebrekkige motivering van de tweede bestreden beschikking, betreffende de herstellmethoden die alternatieven voor de verkoop van activa vormen, samen met het tweede onderdeel van het vierde middel. Zoals in de punten 89, 117 en 124 hierboven is aangegeven, zullen deze onderdelen dus in het kader van het onderhavige middel worden onderzocht.

- 177 Bovendien moet de door artikel 253 EG vereiste motivering volgens vaste rechtspraak beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 102 hierboven, punt 63, en arrest Hof van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punt 35).
- 178 De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 16, en arrest Frankrijk/Commissie, punt 177 hierboven, punt 36).
- 179 De Commissie is inzonderheid niet verplicht, haar standpunt te bepalen over alle argumenten die de belanghebbenden hebben aangevoerd, maar zij kan volstaan met een uiteenzetting van de feiten en juridische overwegingen die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang zijn (zie arrest Bundesverband deutscher Banken/Commissie, punt 77 hierboven, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 180 Aangaande meer in het bijzonder een beschikking van de Commissie waarin wordt geconcludeerd dat een door een klager aan de orde gestelde steunmaatregel niet bestaat, is de Commissie gehouden de klager voldoende duidelijk uiteen te zetten waarom de in zijn klacht aangevoerde gegevens, feitelijk en rechtens, ontoereikend zijn geweest om staatssteun aan te tonen. De Commissie hoeft evenwel geen standpunt in te nemen over gegevens die kennelijk niet ter zake doende, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig zijn (zie in die zin arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, punt 102 hierboven, punt 64).
- 181 Wat de aard van de betrokken handeling betreft, moet er immers aan worden herinnerd dat de tweede bestreden beschikking is vastgesteld na afloop van de bij artikel 88, lid 3, EG bepaalde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel, zonder dat de formele onderzoeksprocedure van lid 2 van dit artikel is ingeleid, die de Commissie daarentegen in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens betreffende deze steunmaatregel (arrest Hof van 22 december 2008, Regie Networks, C-333/07, Jurispr. blz. I-10807, punt 64).
- 182 Een dergelijke beschikking, die binnen een kort tijdsbestek wordt gegeven, moet enkel aangeven waarom de Commissie van mening is dat er geen ernstige moeilijkheden bestaan om de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen (arresten Matra/Commissie, punt 58 hierboven, punt 48, en Regie Networks, punt 181 hierboven, punt 65).
- 183 Met betrekking tot de context en de omstandigheden waarin de tweede bestreden beschikking is vastgesteld, volgt in casu uit het onderzoek van het eerste onderdeel van het derde middel (zie de punten 105 en 110 hierboven) dat de Commissie de rol heeft onderzocht van de diverse spelers die in het kader van de procedure van buitengewoon beheer tussenkomen, en zich ervan heeft vergewist dat de maatregel, zoals deze was aangemeld, garandeerde dat de activa zouden worden verkocht tegen de marktprijs. Bovendien is in het kader van het onderzoek van het tweede onderdeel van dit middel ook geconcludeerd dat de Commissie niet verplicht was om de punten te onderzoeken die voor haar

beoordeling niet relevant waren, zoals de lastenverminderingen en de andere voordelen die — door de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 134 — bij de Italiaanse wettelijke regeling aan CAI zouden zijn verleend.

- 184 Tevens volgt uit het onderzoek van het vierde middel dat de Commissie geenszins verplicht was om de alternatieven voor de faillissementsprocedure te onderzoeken, aangezien zij zich ervan had vergewist dat de verkoop zou gebeuren tegen de marktprijs.
- 185 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Commissie, met name gelet op de in punt 179 hierboven aangehaalde rechtspraak, op basis van de motiveringsplicht in de tweede bestreden beschikking geen andere elementen hoefde uiteen te zetten dan de feiten en juridische overwegingen die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang waren. Een dergelijke motivering volstaat voor verzoekster om de rechtvaardigingsgronden van de tweede bestreden beschikking te kennen en voor het Gerecht om de wettigheid ervan na te gaan op basis van artikel 253 EG.
- 186 Aangaande het feit dat de Commissie bepaalde conclusies niet heeft gemotiveerd, moet worden opgemerkt dat de Commissie in punt 39 van de tweede bestreden beschikking heeft aangegeven waarom zij het overeenkomstig wetsbesluit nr. 134 uitgevoerde deskundigenonderzoek onafhankelijk achtte. Verzoekster kan niet met succes aanvoeren dat in de tweede bestreden beschikking het feit dat bepaalde aandeelhouders van de deskundige een belang in CAI hadden, gebrekkig is gemotiveerd.
- 187 Wat tot slot verzoeksters argumenten betreft inzake het betoog van de Commissie in de tweede bestreden beschikking dat de omstandigheid dat één van de aandeelhouders van CAI ook een deelneming in een niet-bevoorrechte schuldeiser van Alitalia had, geen enkele invloed had op de door CAI voorgestelde prijs, kan worden volstaan met de opmerking dat de Commissie zich niet op deze overweging heeft gebaseerd voor haar vaststelling dat de in dit bod voorgestelde prijs overeenstemde met de marktprijs, en zij deze overweging dan ook niet diende te staven.
- 188 Gelet op een en ander moet het onderhavige middel dus worden afgewezen. Ook het derde onderdeel van het derde middel en het tweede onderdeel van het vierde middel moeten worden afgewezen.
- 189 In die omstandigheden moet het verzoek om nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking in zijn geheel worden afgewezen, zonder dat de door verzoekster gevraagde maatregelen tot organisatie van de procesgang hoeven te worden gelast.

B – Verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van de eerste bestreden beschikking

- 190 Verzoekster verzoekt eveneens om gedeeltelijke nietigverklaring van de eerste bestreden beschikking, op grond dat daarin niet gelast wordt de steun van de kopers van de activa van de Alitalia-groep en meer bepaald van CAI terug te vorderen en aan de Italiaanse Republiek een bijkomende termijn van vier maanden wordt verleend om deze beschikking uit te voeren en de lening van 300 miljoen EUR terug te vorderen.
- 191 Verzoekster betoogt in wezen dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur en artikel 14, lid 3, van verordening nr. 659/1999 heeft geschonden, door aan de Italiaanse Republiek een bijkomende termijn van vier maanden toe te kennen om de verstrekte lening van Alitalia terug te vorderen en door niet overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 659/1999 de opschorting van de steun te bevelen. Bovendien voert zij aan dat de Commissie CAI — en niet Alitalia — tot terugbetaling van de steun had moeten verplichten.

- 192 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat Alitalia-CAI en de Italiaanse Republiek menen dat het beroep tegen de eerste bestreden beschikking niet-ontvankelijk is, ook al werpen zij geen formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op. In dit verband betoogt Alitalia-CAI in wezen dat verzoekster er geen belang bij heeft om in rechte tegen de eerste bestreden beschikking op te komen. De Italiaanse Republiek voert aan dat verzoekster door voornoemde beschikking niet individueel wordt geraakt.
- 193 Overeenkomstig de in punt 56 hierboven aangehaalde rechtspraak moet de ontvankelijkheid van het beroep volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve worden onderzocht.
- 194 Wat ten eerste de vraag betreft of verzoekster individueel door de eerste bestreden beschikking wordt geraakt, moet eraan worden herinnerd dat, op het gebied van het toezicht op staatssteun, een beschikking waarbij een procedure op grond van artikel 88, lid 2, EG wordt afgesloten, de ondernemingen individueel raakt die de klacht hebben ingediend naar aanleiding waarvan de procedure is ingeleid, en die zijn gehoord in hun opmerkingen die in aanzienlijke mate bepalend zijn geweest voor het verloop van de procedure, mits hun marktpositie wezenlijk is aangetast door de steunmaatregel waarop de beschikking betrekking heeft. Dit sluit evenwel niet uit dat een onderneming ook anderszins, onder verwijzing naar specifieke omstandigheden die haar op soortgelijke wijze individualiseren als de adreessaat, kan aantonen dat zij individueel wordt geraakt (arrest Gerecht van 15 september 1998, BP Chemicals/Commissie, T-11/95, Jurispr. blz. II-3235, punt 72).
- 195 In casu betoogt verzoekster enerzijds dat zij tijdens de onderzoeksprocedure die tot de vaststelling van de eerste bestreden beschikking heeft geleid, bezwaren en opmerkingen heeft ingediend, en anderzijds dat haar marktpositie door de toekenning van de lening en door de eerste bestreden beschikking wezenlijk is aangetast, aangezien de Commissie de Italiaanse autoriteiten in deze beschikking vier maanden de tijd heeft gegeven voor de terugvordering van het geleende bedrag. Verzoekster verwijst overigens naar de klacht die zij op 29 april 2008 aan de Commissie heeft toegestuurd en waarin zij preciseerde dat de lening haar ten opzichte van Alitalia bleef benadelen, daar deze haar verhinderde om een groter marktaandeel te verwerven op de Italiaanse thuismarkt van Alitalia en op de verbindingen vanaf Italië, alsook dat zij passagiers en inkomsten verloor omdat Alitalia door deze lening in staat was om niet-kostendekkende tarieven aan te bieden. Tot slot voert zij aan dat haar belang bij de gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking bestaat uit het voorkomen van soortgelijke schendingen door de Commissie in de toekomst.
- 196 Meteen moet worden opgemerkt dat verzoekster een actieve rol heeft gespeeld in de procedure die aan de vaststelling van de eerste bestreden beschikking voorafging, aangezien zij klachten heeft ingediend waarbij zij de toekenning van de lening aan Alitalia alsook de latere omzetting ervan in eigen vermogen aan de kaak stelde en op basis waarvan de Commissie haar onderzoek heeft geopend, en dat zij tijdens de formele onderzoeksprocedure in haar opmerkingen is gehoord. Verzoeksters opmerkingen hebben het verloop van de procedure inzake voornoemde lening overigens beïnvloed, aangezien de Commissie een beschikking heeft vastgesteld waarbij deze lening werd aangemerkt als onrechtmatige steun die onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en dus van de begunstigde moest worden teruggevorderd.
- 197 Niettemin moet worden vastgesteld dat verzoekster niet aantoont dat haar concurrentiepositie wezenlijk is aangetast doordat de verplichting tot onmiddellijke terugbetaling van de steun aan Alitalia en niet aan CAI is opgelegd. Ook heeft verzoekster niet aangetoond dat haar belangen zijn aangetast doordat de Commissie aan de Italiaanse Republiek een termijn heeft toegekend die de begunstigde van de steun in staat zou hebben gesteld om deze terugbetalingsplicht te omzeilen. Tot slot heeft verzoekster evenmin aangetoond in hoeverre het niet-gelasten van de schorsing van de steun, ten gevolge waarvan Alitalia de steun in eigen vermogen kon omzetten, haar nadelig heeft beïnvloed.
- 198 Hieruit volgt dat verzoekster niet heeft aangetoond individueel door de eerste bestreden beschikking te zijn geraakt.

¹⁹⁹ In herinnering moet worden geroepen dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep cumulatief zijn. Bijgevolg moet het beroep, voor zover dit tot nietigverklaring van de eerste bestreden beschikking strekt, niet-ontvankelijk worden verklaard bij gebrek aan individuele geraaktheid, zonder dat nog hoeft te worden onderzocht of verzoekster over een procesbelang beschikt (zie in die zin arrest Gerecht van 18 december 2003, Olivieri/Commissie en EMEA, T-326/99, Jurispr. blz. II-6053, punt 66).

Kosten

²⁰⁰ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Voorts dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van dat Reglement hun eigen kosten.

²⁰¹ Aangezien verzoekster in casu in het ongelijk is gesteld, dient zij dan ook te worden verwezen in haar eigen kosten, alsook in die van de Commissie en Alitalia-CAI.

²⁰² Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering draagt de Italiaanse Republiek haar eigen kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Ryanair Ltd wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van de Europese Commissie en van Alitalia — Compagnia Aerea Italiana SpA.**
- 3) De Italiaanse Republiek draagt haar eigen kosten.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 maart 2012.

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	2
A — Administratieve procedure	2
B — Beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG	3
C — Bestreden beschikkingen	5
1. Beschikking betreffende de aan Alitalia verstrekte lening	5
2. Beschikking inzake de verkoop van activa van Alitalia	7
Procesverloop	8
Conclusies van partijen	9
In rechte	10
A — Verzoek om nietigverklaring van de tweede bestreden beschikking	10
1. Ontvankelijkheid	10
2. Voorwerp van de toetsing door het Gerecht	13
3. Ten gronde	14
a) Tweede middel, inzake het feit dat de Commissie niet bevoegd was om na een eerste onderzoek een voorwaardelijke beschikking vast te stellen	16
b) De middelen inzake schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure	17
De in het kader van het derde middel uiteengezette grieven inzake het feit dat de Commissie niet alle relevante kenmerken van de maatregelen in hun context heeft onderzocht	17
De in het kader van het vierde middel uiteengezette grieven inzake het verzuim om alternatieven voor de verkoop van de activa van de Alitalia-groep te onderzoeken	20
De in het kader van het vijfde middel aangevoerde grieven inzake de niet-toepassing van het criterium van de onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere investeerder	21
— De in het kader van het eerste en het vijfde onderdeel aangevoerde grieven	21
— De in het kader van het tweede onderdeel aangevoerde grieven	24
— De in het kader van het derde en het vierde onderdeel geformuleerde grieven	25
De in het kader van het zesde middel geformuleerde grieven inzake de vergissing bij de aanduiding van de tot terugbetaling gehouden partij	26

De in het kader van het eerste middel geformuleerde grieven inzake de niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure	28
c) De middelen inzake schending van de motiveringsplicht	29
B — Verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van de eerste bestreden beschikking	31
Kosten	33