

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2018/1498 VAN DE COMMISSIE

van 21 december 2017

**betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde staatssteun en de maatregelen SA.38613 (2016/C)
(ex 2015/NN) ten gunste van Ilva S.p.A. in Amministrazione Straordinaria**

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 8391)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Naar aanleiding van twee formele klachten die op 11 en 14 april 2014 zijn ingediend door concurrenten (die hun identiteit niet bekend willen maken), heeft de Commissie een vooronderzoek ingesteld naar vermeende steunmaatregelen ten gunste van de Italiaanse staalproducent Ilva S.p.A. in A.S. („Amministrazione Straordinaria”, buitengewoon beheer) (hierna „Ilva” genoemd). Wirtschaftsvereinigung Stahl (de Duitse Vereniging van staalproducenten — hierna „WV Stahl” genoemd) en Eurofer (de Europese Vereniging van ijzer- en staalproducerende industrieën) hebben eveneens formele klachten ingediend op respectievelijk 10 april 2015 en 24 juni 2015. British Steel Association (de Britse Associatie van staalproducenten) heeft zich op 25 juni 2015 aangesloten bij deze klagers.
- (2) Bij schrijven van 20 januari 2016 heeft de Commissie Italië in kennis gesteld van haar besluit de procedure DE van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van vier steunmaatregelen ten gunste van Ilva. Bij schrijven van 13 mei 2016 heeft de Commissie Italië in kennis gesteld van haar besluit om deze procedure uit te breiden tot een vijfde steunmaatregel.
- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure (hierna „inleidingsbesluit” genoemd) en het besluit van de Commissie tot uitbreiding van deze procedure tot een vijfde maatregel (hierna „uitbreidingsbesluit” genoemd) zijn beide in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾ bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen te maken.
- (4) Italië heeft bij schrijven van 3 maart 2016 en 26 juli 2016 opmerkingen ingediend over het inleidingsbesluit en het uitbreidingsbesluit.
- (5) De Commissie heeft ook van de belanghebbenden opmerkingen ter zake ontvangen. De Commissie heeft deze voor een reactie aan Italië doorgezonden en heeft bij brief van 29 juli 2016 diens opmerkingen ontvangen.
- (6) Bij schrijven van 24 februari 2016, 4 mei 2016, 30 september 2016, 1 februari 2017 en 8 september 2017 heeft de Commissie Italië om aanvullende inlichtingen verzocht. Bij brieven van 10 maart 2016, 13 mei 2016, 8 november 2016, 10 maart 2017 en 16 oktober 2017 heeft Italië op deze verzoeken geantwoord en aanvullende informatie verstrekt.
- (7) Nadat de Commissie in kennis was gesteld van het besluit van Italië om de activa van Ilva te koop aan te bieden, heeft zij Italië verzocht om een onafhankelijke monitoring trustee aan te stellen, die tot taak had aan de Commissie verslag uit te brengen over de organisatie en de uitvoering van de verkoopprocedure. De monitoring trustee heeft de Commissie op 15 juni 2016, 3 oktober 2016, 13 en 14 december 2016, 1 februari 2017, 22 februari 2017 en 30 juni 2017 verslagen doen toekomen en heeft op 20 juli 2017 zijn eindverslag over de verkoopprocedure ingediend. De Italiaanse autoriteiten hebben de Commissie voorts bij brief van 7 juni 2017 in kennis gesteld van het resultaat van de aanbestedingsprocedure en hebben op 24 juli 2017 nadere informatie over de verkoopprocedure verstrekt.

⁽¹⁾ PB C 142 van 22.4.2016, blz. 37 en PB C 241 van 1.7.2016, blz. 12.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

2. BESCHRIJVING

2.1. De begunstigde

- (8) Ilva is een van de grootste staalproducenten van Europa. De onderneming houdt zich bezig met de productie, verwerking en verkoop van koolstofstaalproducten en beheert in dat kader onder meer industriële inrichtingen van nationaal strategisch belang zoals gedefinieerd in artikel 1 van wetsbesluit nr. 207 van 3 december 2012, zoals omgezet met wijzigingen bij wet nr. 231 van 24 december 2012 (hierna „wetsbesluit nr. 207/2012” genoemd). De onderneming is sinds 1996 in handen van de familie Riva en stond voordien onder controle van de Italiaanse Staat via het Instituut voor Industriële Wederopbouw (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*, hierna „IRI” genoemd). In 2016 bood Ilva werk aan ongeveer 14 000 personen in totaal, waarvan ongeveer 11 000 in haar belangrijkste productiefaciliteit in Tarente (regio Apulië). Ilva heeft ook andere productie-eenheden in Italië en commerciële vestigingen in Frankrijk, Tunesië en Griekenland.
- (9) Ilva produceert koolstofstaalproducten die zijn genoemd onder a) tot en met e) van de lijst van producten ter definiëring van de ijzer- en staalindustrie in bijlage IV bij de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 ⁽³⁾.
- (10) Met een jaarlijkse productiecapaciteit van [...] ^(*) ton is de fabriek van Ilva in Tarente goed voor ongeveer 9,8 % van de totale productiecapaciteit voor koolstofstaal in de Unie ⁽⁴⁾. In het kader van het huidige buitengewone beheer en de geldende milieubeperkingen draait Ilva op [...] van haar nominale capaciteit (drie van de vijf ovens). In 2016 heeft zij 5,8 miljoen ton koolstofstaal geproduceerd ⁽⁵⁾, wat overeenkomt met ongeveer 65 % van de Italiaanse en ongeveer 7 % van de EU-koolstofstaalproductie. Ilva verkoopt haar goederen hoofdzakelijk in Italië ([...]), maar ook in andere Europese landen ([...]) en in derde landen ([...]) ⁽⁶⁾.
- (11) De streek van Tarente, waar Ilva haar belangrijkste productiefaciliteit exploiteert, is ernstig verontreinigd. Uit proeven is gebleken dat de lucht, de bodem en het oppervlakte- en grondwater zowel op de vestiging van Ilva als in de nabijgelegen bewoonde gebieden van de stad Tarente zwaar vervuild zijn, met ernstige gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu ⁽⁷⁾. Ilva, haar hoofdaandeelhouders en het voormalige management zijn in Italië in staat van beschuldiging gesteld omdat zij een milieuramp zouden hebben veroorzaakt ⁽⁸⁾. Tegen Ilva loopt ook een inbreukprocedure die de Commissie tegen Italië heeft ingeleid ⁽⁹⁾. Na twee aanmaningsbrieven ⁽¹⁰⁾ heeft de Commissie op 16 oktober 2014 een met redenen omkleed advies (hierna „het met redenen omkleed advies” genoemd) aan Italië gezonden wegens schending van Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹¹⁾ en Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹²⁾, waarin regels zijn vastgesteld voor het verlenen van milieuvergunningen aan industriële installaties door de lidstaten.
- (12) Naar aanleiding van dit milieuschandaal moest het voormalige management van Ilva de bedrijfsvoering opgeven en werd het in juni 2013 vervangen door een door de regering benoemde buitengewone commissaris ⁽¹³⁾. Het mandaat van de buitengewone commissaris bestond erin de voortzetting van de industriële activiteit te garanderen en tegelijkertijd de middelen van de onderneming te gebruiken om de kosten te dekken van de gezondheids- en milieuschade als gevolg van de inbreuken op de milieuvergunning van Ilva. In dat kader heeft de Ministerraad op 14 maart 2014 zijn goedkeuring gehecht aan een „milieuplan” dat tot doel had verontreiniging te voorkomen en de fabriek in overeenstemming te brengen met de milieuvergunning ⁽¹⁴⁾. Volgens dat plan was in 2014 een totale investering van [...] EUR nodig om de fabriek in Tarente in overeenstemming te brengen met de vereisten in de milieuvergunning.
- (13) Aangezien de financiële situatie van Ilva verder verzwakte, heeft de Italiaanse regering op 5 januari 2015 wetsbesluit nr. 1/2015 vastgesteld, op grond waarvan zij ten aanzien van Ilva een ad-hocinsolventieprocedure inleidde. Deze ad-hocprocedure is tot stand gekomen op basis van de zogenaamde wet Marzano, een speciale insolventiewet die het buitengewoon beheer regelt van grote ondernemingen in moeilijkheden die met essentiële openbare diensten zijn belast. Als gevolg van deze procedure heeft de rechtbank van Milaan Ilva op

⁽³⁾ PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1.

^(*) [...] vertrouwelijke informatie.

⁽⁴⁾ Ramingen van de productiecapaciteit verstrekt door Ilva en Eurofer.

⁽⁵⁾ Volgens de presentatie van de buitengewone commissarissen van Ilva aan de Italiaanse Kamer van Afgevaardigden op 10 januari 2017: <http://www.gruppoilva.com/it/media/media/comunicazioni-dei-commissari>

⁽⁶⁾ Volgens de interne gegevens van Ilva voor het jaar 2015.

⁽⁷⁾ Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1151_en.htm

⁽⁸⁾ Strafprocedure nr. 938/2010 R.G.

⁽⁹⁾ Inbreukprocedure nr. 2013/2177.

⁽¹⁰⁾ In september 2013 en januari 2014.

⁽¹¹⁾ Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8).

⁽¹²⁾ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

⁽¹³⁾ Krachtens wetsbesluit nr. 61/2013 van 4 juni 2013, omgezet in wet nr. 89/2013 van 3 augustus 2013. Wet nr. 89/2013 is op 10 december 2013 verder gewijzigd bij artikel 7 van wetsbesluit nr. 136/2013, zoals omgezet in wet nr. 6/2014 van 6 februari 2014.

⁽¹⁴⁾ Zie Italiaans staatsblad nr. 105 van 8 mei 2014, beschikbaar op: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/08/14A03637/sg>

30 januari 2015 insolvent verklaard ⁽¹⁵⁾. In de insolventieverklaring was een totale schuld 2,9 miljard EUR aangegeven. De regering heeft drie buitengewone commissarissen benoemd om de onderneming te beheren. Wetsbesluit nr. 1/2015 is op 3 maart 2015 met wijzigingen omgezet in wet nr. 20/2015 ⁽¹⁶⁾.

- (14) Op 4 december 2015 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling op dezelfde dag van wetsbesluit nr. 191/2015 houdende dringende bepalingen voor de overdracht aan derden van de ondernemingen van de groep Ilva (*Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva*). Op 1 februari 2016 werd het wetsbesluit met wijzigingen omgezet in wet nr. 13/2016 ⁽¹⁷⁾. Artikel 1 van het wetsbesluit voorziet in de verkoop van de activa van Ilva op uiterlijk 30 juni 2016 via een transparante en niet-discriminerende openbare procedure, teneinde de discontinuïteit met de vorige onderneming te garanderen. Op 5 januari 2016 hebben de buitengewone commissarissen van Ilva een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling bekendgemaakt in verband met de overdracht van ondernemingen van Ilva en andere vennootschappen van dezelfde groep. Er werden 25 belanghebbenden toegelaten tot het inleidende zorgvuldigheidsonderzoek, waarna overnameconsortia werden gevormd met het oog op de indiening van een formele inschrijving op uiterlijk 30 juni 2016. Op 30 juni 2016 werden twee inschrijvers toegelaten tot de eindfase van de aanbestedingsprocedure: i) een consortium onder leiding van het mondiale staalbedrijf ArcelorMittal, met als leden de Italiaanse staalproducent Marcegaglia en de bank Intesa Sanpaolo (hierna „het consortium AM” genoemd), en ii) het consortium AcciaItalia (hierna „het consortium AcciaItalia” genoemd), dat onder meer bestond uit de Italiaanse staalproducent Arvedi, het Indiase staalbedrijf Jindal Steel en de staatsinvesteringsbank Cassa Depositi e Prestiti (hierna „CDP” genoemd).
- (15) De verkoopprocedure liep vertraging op. Uiteindelijk hebben de commissarissen van Ilva op 26 mei 2017 de aanbeveling gedaan om de activa van Ilva toe te kennen aan het consortium AM, dat een prijs van 1,8 miljard euro had geboden ⁽¹⁸⁾. Aan deze aanbeveling werd gevolg gegeven door de minister van Economische Ontwikkeling, die op 5 juni 2017 het definitieve gunningsbesluit ten gunste van het consortium AM heeft uitgevaardigd ⁽¹⁹⁾. De transactie is nog niet afgerond omdat de Commissie de concentratie nog moet goedkeuren. In dat verband heeft het consortium AM de transactie op 21 september 2017 aangemeld bij de Commissie, die op 8 november 2017 heeft besloten een diepgaand onderzoek in te stellen ⁽²⁰⁾.

2.2. De te beoordelen maatregelen

- (16) De Italiaanse autoriteiten hebben verschillende steunmaatregelen ten gunste van Ilva vastgesteld en gewijzigd. Dit besluit betreft de vijf maatregelen waarop het inleidingsbesluit en het uitbreidingsbesluit betrekking hebben:
- a) maatregel 1: de overdracht van de activa die in het kader van de strafprocedure tegen de vorige eigenaars van Ilva in beslag zijn genomen;
 - b) maatregel 2: de wet betreffende als boedelvordering aan te merken leningen zoals toegepast op een particuliere lening van 250 miljoen EUR;
 - c) maatregel 3: de staatsgarantie voor een lening van 400 miljoen EUR;
 - d) maatregel 4: de schikkingsovereenkomst met Fintecna;
 - e) maatregel 5: de staatslening van 300 miljoen EUR.

2.2.1. Maatregel 1: de overdracht van de activa die in het kader van de strafprocedure tegen de vorige eigenaars van Ilva in beslag zijn genomen;

- (17) Enkele leden van de familie Riva die betrokken waren bij het beheer van Ilva, zijn door de Italiaanse rechtbanken in staat van beschuldiging gesteld wegens diverse fraudegerelateerde strafbare feiten. In mei 2013 heeft de nationale rechter in afwachting van de afloop van de strafprocedure tegen hen [...] EUR aan liquide activa van de familie Riva (hierna „activa van de familie Riva” genoemd) in beslag genomen (*sequestro preventivo*).

⁽¹⁵⁾ http://www.gruppoilva.com/sites/ilvacorp/files/document_attachments/acq_res.pdf

⁽¹⁶⁾ De tekst van het in wet omgezette wetsbesluit is beschikbaar op: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-01-05;1!vig=>

⁽¹⁷⁾ De tekst van het in wet omgezette wetsbesluit is beschikbaar op: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2015-12-04;191!vig=>

⁽¹⁸⁾ <http://www.gruppoilva.com/it/press-release/2017-05-26/comunicato-stampa>

⁽¹⁹⁾ <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/194-comunicati-stampa/2036649-calenda-firma-il-decreto-di-aggiudicazione-del-complesso-industriale-del-gruppo-ilva-ad-am-investco-italy>

⁽²⁰⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4485_en.htm

- (18) Op grond van het algemene strafprocesrecht in Italië moeten activa die in het kader van een strafprocedure in beslag zijn genomen, worden overgedragen aan het zogenoemde justitiefonds (*Fondo Unico di Giustizia*), een fonds van het Italiaanse Ministerie van Justitie dat tot het einde van de strafprocedure optreedt als bewaarder (*custode ex lege*). Het beheer van dit fonds is in handen van Equitalia Giustizia S.p.A. (hierna „Equitalia” genoemd) ⁽²¹⁾. Overeenkomstig het investeringsmandaat van Equitalia mogen de liquide activa van het justitiefonds alleen worden gestort op lopende rekeningen die voldoende solide en betrouwbaar zijn, of worden geïnvesteerd in Italiaanse staatsobligaties ⁽²²⁾. Tijdens de hele duur van de gerechtelijke procedure blijven de in beslag genomen bedragen eigendom van de oorspronkelijke eigenaars, die er echter niet over kunnen beschikken.
- (19) In het geval van de activa van de familie Riva is krachtens artikel 3, lid 1, van wetsbesluit nr. 1/2015 een ad-hocbepaling ingevoerd op grond waarvan deze activa voor het einde van de strafprocedure aan Ilva konden worden overgedragen ⁽²³⁾. Overeenkomstig die bepaling moest de overdracht onder specifieke voorwaarden plaatsvinden. Ilva zou eerst obligaties uitgeven ter waarde van de activa van de familie Riva. Het justitiefonds zou dan de activa van de familie Riva die het in bewaring hield, gebruiken om in te schrijven op deze obligaties. Als gevolg daarvan zouden de obligaties van Ilva in de plaats van de activa van de familie Riva op de rekeningen van het justitiefonds komen als onderpand in het kader van de lopende strafprocedure. In hetzelfde wetsbesluit is bepaald dat de gelden die Ilva na deze overdracht ontving, moesten worden bestemd voor de uitvoering van haar milieuplan.
- (20) Op 11 mei 2015 heeft de nationale rechter bij rechterlijke beschikking de overdracht van de activa van de familie Riva gelast (*Decreto di Trasferimento*). De overdracht aan het justitiefonds kon echter niet plaatsvinden omdat de activa van de familie Riva door de familie Riva werden bewaard op bankrekeningen buiten Italië ⁽²⁴⁾ en de buitenlandse rechtbanken die voor deze rekeningen bevoegd zijn, steeds weigerden de activa aan Italië over te dragen ⁽²⁵⁾.
- (21) In december 2016 kwam er schot in de zaak, toen de familie Riva en Ilva een schikking troffen, waarbij de betrokken leden van de familie Riva hun toestemming gaven om de activa van de familie Riva op hun buitenlandse bankrekeningen definitief ter beschikking van Ilva te stellen in de rechtsvorm als bedoeld in artikel 3, lid 1, van wetsbesluit nr. 1/2015. [...]. Volgens de Italiaanse autoriteiten hadden de schadevorderingen van Ilva tegen de familie Riva kunnen oplopen tot ongeveer [...] EUR. Naast de 1,1 miljard EUR die in beslag waren genomen en die wettelijk bestemd waren voor het milieuplan, heeft de familie Riva er ook mee ingestemd om nog eens 145 miljoen EUR ter beschikking van Ilva te stellen teneinde haar bedrijfsactiviteiten te ondersteunen. Als gevolg van deze schikking werden de activa van familie Riva terug naar Italië gebracht ⁽²⁶⁾ en overgedragen aan het justitiefonds, dat op 13 en 22 juni 2017 heeft ingeschreven op in totaal [...] EUR aan nieuwe door Ilva uitgegeven obligaties.

2.2.2. Maatregel 2: de wet betreffende als boedelvordering aan te merken leningen

- (22) Volgens de pers had Ilva het in mei 2014 moeilijk om de salarissen en leveranciers te betalen ⁽²⁷⁾. Volgens berichten in de pers leken banken terughoudend om overbruggingskredieten te verstrekken teneinde in de liquiditeitsbehoeften van de onderneming te voorzien ⁽²⁸⁾. Ook blijkt dat de Italiaanse autoriteiten (met name via het Ministerie van Economische Ontwikkeling en de regionale autoriteiten van Apulië) in de loop van 2014 volledig betrokken waren bij de vergaderingen en besprekingen met financiële instellingen over de toekenning van een dergelijk krediet ⁽²⁹⁾.

⁽²¹⁾ Overeenkomst artikel 2, lid 4, van wetsbesluit nr. 143/2008.

⁽²²⁾ Zie in dat verband http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_9_1.wp

⁽²³⁾ De rechtsgrondslag werd eerst uiteengezet in artikel 1, lid 11 quinquies van wetsbesluit nr. 61/2013, dat werd gewijzigd in december 2013, in augustus 2014 en ten slotte in maart 2015.

⁽²⁴⁾ [...]

⁽²⁵⁾ Zie <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-24/ilva-giudici-svizzeri-no-rientro-italia-12-miliardi-riva-171441.shtml> en <http://www.repubblica.it/economia/finanza/2015/11/24/news/ilva annullato il sequestro da un miliardo in svizzera-128062132/>

⁽²⁶⁾ Zie <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-05-24/ilva-firmata-transazione-il-rientro-fondi-svizzera-131344.shtml>

⁽²⁷⁾ Zie <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-05-12/ilva-Tarente-stipendi-salvi-ma-resta-crisi-finanziaria-123429.shtml?uuid=ABUglaHB>

⁽²⁸⁾ Zie http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-03/ilva-aggrappata-prestito-ponte-063934_PRV.shtml?uuid=ABpE6DXB&fromSearch

⁽²⁹⁾ Zie „L'incontro di ieri a Palazzo Chigi tra rappresentanti degli istituti di credito e Governo — il sottosegretario alla presidenza, Graziano Del Rio, il ministro e il vice ministro dello Sviluppo economico, rispettivamente Federica Guidi e Claudio De Vincenti — non ha portato i segnali che l'azienda attende in modo da attenuare la propria crisi finanziaria” (De vergadering van gisteren in het Palazzo Chigi tussen vertegenwoordigers van de kredietinstellingen en de regering — de ondersecretaris van het voorzitterschap, Graziano Del Rio, de minister en de viceminister van Economische Ontwikkeling, respectievelijk Federica Guidi en Claudio De Vincenti — heeft niet de signalen opgeleverd waarop de onderneming wacht om haar financiële crisis te verzachten), beschikbaar op: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-14/ilva-nessuna-concessione-un-prestito-ponte-132300.shtml?uuid=ABPqs9HB>; Zie ook het artikel van mei 2014: <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-05-12/ilva-Tarente-stipendi-salvi-ma-resta-crisi-finanziaria-123429.shtml?uuid=ABUglaHB>: „L'Ilva ha avanzato la richiesta ed ha avviato la trattativa con le banche che viene seguita anche dal Governo” (Ilva heeft het verzoek ingediend en is onderhandelingen begonnen met de banken, die ook door de regering worden gevolgd).

- (23) Op 11 augustus 2014 heeft Italië artikel 12, lid 5, van wetsbesluit nr. 101/2013 gewijzigd, zodat leningen die aan onder buitengewoon beheer geplaatste ondernemingen van nationaal strategisch belang worden verstrekt voor de uitvoering van herstelplannen op het gebied van milieu en gezondheid, uitzonderlijk als boedelvordering worden aangemerkt ⁽³⁰⁾. Als boedelvordering aan te merken leningen krijgen een voorrecht van eerste uitbetaling uit de failliete boedel van een insolvente onderneming en genieten voorrang tegenover andere leningen en vorderingen van schuldeisers van de onderneming. De situatie van Ilva beantwoordde aan de in de wet vastgestelde definitie en bijgevolg konden leningen aan Ilva voortaan als boedelvordering worden aangemerkt ⁽³¹⁾.
- (24) Een maand na deze wetwijziging, op 11 september 2014, kwamen drie particuliere banken overeen om een lening van 250 miljoen EUR toe te kennen aan Ilva ⁽³²⁾. Ilva heeft de lening aan het eind van de looptijd ervan (op 28 februari 2015) niet terugbetaald.

2.2.3. Maatregel 3: de staatsgarantie voor een lening van 400 miljoen EUR;

- (25) Op grond van artikel 3, lid 1 ter, van wetsbesluit nr. 1/2015 mocht Ilva met belangstellende banken onderhandelen over een als boedelvordering aan te merken lening van 400 miljoen EUR met staatsgarantie. De lening was bedoeld voor de tenuitvoerlegging van Ilva's milieuplan ⁽³³⁾.
- (26) Bij besluit heeft het Ministerie van Economische Zaken en Financiën op 30 april 2015 de staatsgarantie verstrekt met een premie van 3,12 % per jaar.
- (27) Na de verstrekking van de staatsgarantie zijn drie financiële instellingen op 27 mei 2015 overeengekomen Ilva een lening van 400 miljoen EUR te verstrekken, die als volgt kan worden opgesplitst: 330 miljoen EUR van CDP, 50 miljoen EUR van Intesa Sanpaolo en 20 miljoen EUR van Banco Popolare. Intesa Sanpaolo en Banco Popolare zijn dezelfde twee particuliere banken die bij maatregel 2 betrokken waren.
- (28) De lening van 400 miljoen EUR is in vier opeenvolgende tranches van 100 miljoen EUR uitbetaald, respectievelijk op 10 juni, 9 oktober, 10 december en 28 december 2015. De rente stemt overeen met de jaarlijkse zesmaands-Euribor + [...] betaalbaar per halfjaar en moet [...] na de uitbetaling worden terugbetaald met een eerste aflossingsvrije periode van [...].

2.2.4. Maatregel 4: de schikkingsovereenkomst met Fintecna;

- (29) Tijdens de privatisering van Ilva in 1995 heeft het overheidsorgaan IRI er overeenkomstig artikel 17, lid 7, van het privatiseringscontract mee ingestemd om toekomstige vorderingen voor milieuschade die vóór de privatisering was ontstaan, te garanderen tot [...] IRL, vermeerderd met rente (d.w.z. ongeveer [...] EUR op dat moment en [...] EUR, exclusief rente, of [...] EUR, inclusief rente, op 31 december 2014). In het privatiseringscontract was de uiterste termijn voor de kwantificering van die milieuschade vastgesteld op 31 december 1996. Op 16 april 1996 heeft het IRI een arbitrageprocedure ingeleid met betrekking tot de verkoopprijs. Deze procedure werd in 2000 afgesloten zonder dat het geschil over de milieuverantwoordelijkheid werd geschikt. Op 6 mei 1996 heeft Ilva een parallelle arbitrageprocedure ingeleid met betrekking tot de milieuverantwoordelijkheid, die echter niet werd afgesloten.
- (30) In 2002 werd de staatsonderneming Fintecna de rechtsopvolger van IRI. Sinds 2012 is Fintecna voor 100 % in handen van CDP, die voor 100 % in handen van de Staat is. De jaarrekening en het activabeheer van Fintecna worden gecontroleerd door een door de Italiaanse Rekenkamer aangewezen magistraat, die overeenkomstig de artikelen 7 en 12 van wet nr. 259/1958 deelneemt aan de vergaderingen van de raden van bestuur en van toezicht.
- (31) In het kader van de omvorming van het IRI tot Fintecna in 2002 heeft de voormalige directie van het IRI besloten een bedrag van [...] EUR te reserveren voor de geraamde, aan Ilva toe te schrijven milieuschade.
- (32) Ilva en Fintecna hebben op 12 juni 2008 de notulen van een vergadering (*verbale di incontro*) ondertekend waarin zij het eens waren dat de belangrijkste nog onopgeloste milieuvraagstukken betrekking hadden op de fabriek in Tarente. De partijen zijn toen overeengekomen dat eerst de kosten moesten worden vastgesteld voordat ze tussen hen konden worden verdeeld. In de tussentijd heeft het Ministerie van Milieu samen met andere overheidsinstanties in een ontwerpovereenkomst van 3 december 2008 een schikking gepland op basis van kostenramingen voor de sanering van het grondwater en het herstel van de milieuschade. Bij deze kwantificering werd de schade aan derden ten gevolge van luchtverontreiniging uitdrukkelijk uitgesloten.

⁽³⁰⁾ Artikel 22 quater van wet nr. 116/2014 tot wijziging en omzetting in wetsbesluit nr. 91/2014 van 24 juni 2014.

⁽³¹⁾ Gebaseerd op artikel 1, lid 1, van wetsbesluit nr. 61/2013 juncto artikel 1 van wetsbesluit nr. 207/2012 van 3 december 2012, op 24 december 2012 omgezet in wet bij wet nr. 231/2012.

⁽³²⁾ Intesa Sanpaolo S.p.A., Unicredit S.p.A. en Banco Popolare Società Cooperativa.

⁽³³⁾ „L'organo commissariale di ILVA S.p.A. al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia, è autorizzato a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato. Il predetto finanziamento è rimborsato dall'organo commissariale in prededuzione rispetto agli altri debiti [...]” (Overeenkomstig de desbetreffende wetgeving van de Europese Unie zijn de commissarissen van Ilva S.p.A. gemachtigd een financieringscontract ten bedrage van in totaal 400 miljoen EUR met staatsgarantie te sluiten om de investeringen uit te voeren die nodig zijn voor milieusanering, onderzoek, ontwikkeling en innovatie, opleiding en werkgelegenheid. Deze financiering wordt met voorrang op andere schulden door de commissarissen terugbetaald ...).

- (33) Ilva heeft Fintecna verscheidene kennisgevingen gestuurd, de laatste op 2 mei 2011 en 10 juni 2013. Fintecna heeft elke aansprakelijkheid betwist, met name voor schade aan derden in verband met luchtverontreiniging.
- (34) Tijdens de opstelling van de jaarrekening van 2011 hebben de bevoegde diensten van Fintecna de aan Ilva toe te schrijven schade geraamd op [...] EUR, aangepast tot [...] EUR in 2014.
- (35) Op 19 december 2013 heeft de minister van Milieu een ministeriële handeling (*provvedimento*) tegen Fintecna vastgesteld met een bevel tot verwijdering van het afval dat zich op de bedrijfsterreinen van Ilva bevindt. De ministeriële handeling is bij de regionale administratieve rechtbank (*Tribunale Amministrativo Regionale*) van Apulië aangevochten. De ministeriële handeling is op 14 november 2014 om procedureredenen nietig verklaard. De rechtbank heeft echter ten gronde geconcludeerd dat de verontreinigende activiteiten zeker van vóór 1995 dateren en derhalve onder de verantwoordelijkheid van Fintecna vallen.
- (36) Bij artikel 3, lid 5, van wetsbesluit nr. 1/2015 werd de buitengewone commissaris van Ilva gemachtigd om binnen 60 dagen na de inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 1/2015 het geschil met Fintecna over de in artikel 17, lid 7, van het privatiseringscontract van 1995 bedoelde milieuschade te schikken. In hetzelfde artikel werd het schikkingsbedrag vastgesteld op 156 miljoen EUR en werd gespecificeerd dat de schikking definitief moest zijn ⁽³⁴⁾.
- (37) Op 12 januari 2015 heeft Fintecna een onafhankelijk juridisch adviseur aangeworven om haar bij te staan bij de onderhandelingen over de schikkingsovereenkomst met Ilva. Deze deskundige heeft op 3 maart 2015 zijn juridisch advies uitgebracht, waarin hij bevestigde dat de schikking van het geschil tegen betaling van 156 miljoen EUR binnen de in het privatiseringscontract vastgestelde limiet en ook onder de eigen ramingen van Fintecna lag.
- (38) Fintecna verzocht een tweede adviseur om een juridisch advies over i) eventuele eerdere betalingen die reeds aan Ilva waren gedaan in het kader van de vorige arbitrage, en ii) de begindatum voor de berekening van de rente over het gegarandeerde bedrag. Dat advies werd uitgebracht op 16 februari 2015. Daaruit blijkt dat i) Fintecna in het kader van eerdere arbitrageprocedures betreffende de toepassing van artikel 17, lid 7, van het privatiseringscontract geen enkele betaling aan Ilva heeft verricht, en ii) er vanaf 1996 rente verschuldigd is.
- (39) Na de omzetting van wetsbesluit nr. 1/2015 in wet heeft de raad van bestuur van Fintecna op 4 maart 2015 besloten om het geschil te schikken, rekening houdend met de juridische adviezen van de twee adviseurs. De raad van bestuur heeft benadrukt dat de schikking definitief is, ook ten aanzien van derden (bijvoorbeeld ten aanzien van de schuldeisers van Ilva in geval van faillissement en andere potentiële milieuvorderingen jegens Fintecna), en dat het maximale risico dat uit het privatiseringscontract kan voortvloeien, zou overeenstemmen met [...] EUR, exclusief rente, of [...] EUR, inclusief rente. In het besluit van de raad van bestuur werd nota genomen van het gunstige advies van CDP, de aandeelhouder van Fintecna, overeenkomstig punt 8.3.2 van de verordening betreffende de uitoefening van de controleactiviteiten in de groep CDP (*Regolamento per l'esercizio dell'attività direzione e coordinamento sulle società partecipate del gruppo CDP*).
- (40) Fintecna heeft derhalve het geschil met Ilva op 5 maart 2015 geschikt. Op 6 maart 2015 is 156 miljoen EUR overgemaakt aan Ilva.
- (41) Volgens het gezamenlijke persbericht van CDP en Fintecna van 11 maart 2015 heeft de transactie plaatsgevonden „ter uitvoering van artikel 3, lid 5 van wetsbesluit nr. 1 van 5 januari 2015, zoals omgezet met wijzigingen in wet nr. 20 van 4 maart 2015 (Ilva-besluit)” ⁽³⁵⁾.

2.2.5. Maatregel 5: de staatslening van 300 miljoen EUR.

- (42) Zoals uiteengezet in overweging 14, hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie op 4 december 2015 in kennis gesteld van de vaststelling op dezelfde dag van wetsbesluit nr. 191/2015. Naast de bepalingen betreffende de verkoop van de activa van Ilva, kreeg de Staat krachtens artikel 1, lid 3, van dit wetsbesluit de toestemming

⁽³⁴⁾ „Allo scopo di definire tempestivamente le pendenze tuttora aperte, il commissario straordinario, entro sessanta giorni dell'entrata in vigore del presente decreto, è autorizzato a sottoscrivere con FINTECNA S.p.A., in qualità di avente causa dell'IRI, un atto convenzionale di liquidazione dell'obbligazione contenuta nell'articolo 17.7 del contratto di cessione dell'ILVA Laminati Piani (oggi ILVA S.p.A.). La liquidazione è determinata nell'importo di 156.000.000 di euro, ha carattere definitivo, non è soggetta ad azione revocatoria e preclude ogni azione concernente il danno ambientale generatosi, relativamente agli stabilimenti produttivi ceduti dall'IRI in sede di privatizzazione dell'ILVA Laminati Piani (oggi ILVA S.p.A.), antecedentemente al 16 marzo 1995. Le somme rinvenienti di detta operazione affluiscono nella contabilità ordinaria del Commissario straordinario”. (Met het oog op een snelle beslechting van de hangende kwesties is de buitengewone commissaris gemachtigd om, binnen de zestig dagen na de inwerkingtreding van dit besluit, een overeenkomst te ondertekenen met Fintecna S.p.A., als rechtsopvolger van het IRI, tot gewone vereffening van de verplichting vervat in artikel 17, lid 7, van het contract voor de overdracht van Ilva Laminati Piani (nu Ilva S.p.A.). De vereffening is vastgesteld op 156 000 000 EUR, is definitief en kan niet worden herroepen; zij sluit elke actie uit met betrekking tot de milieuschade die vóór 16 maart 1995 is veroorzaakt door de werking van de productiefaciliteiten die door het IRI zijn verkocht tijdens de privatisering van Ilva Laminati Piani (nu Ilva S.p.A.). De uit deze operatie voortvloeiende bedragen worden opgenomen in de normale boekhouding van de buitengewone commissaris.)

⁽³⁵⁾ Het persbericht is beschikbaar op: http://www.cdp.it/static/upload/com/0000/comunicato-n.-12-del-11-03-2015_fintecna-ilva.pdf

om bij ministerieel besluit een lening van 300 miljoen EUR aan Ilva te verstrekken tegen een jaarlijkse rentevoet die overeenstemt met de zesmaands-Euribor + 300 basispunten, teneinde te voorzien in de dringende liquiditeits-behoefte van Ilva. Krachtens het wetsbesluit zou de lening door de overnemer van de activa van Ilva moeten worden terugbetaald binnen 60 dagen na de aankondiging door de bevoegde nationale rechtbank van de stopzetting van de activiteiten van Ilva overeenkomstig artikel 73 van wetsbesluit nr. 270/99, nadat de onderneming de activa definitief heeft afgestoten.

- (43) Het ministerieel besluit tot toekenning van de lening aan Ilva is goedgekeurd op 15 december 2015 en het bedrag is op 23 december 2015 uitbetaald. In het ministerieel besluit was bepaald dat de lening werd toegekend aan het buitengewoon beheer van Ilva.
- (44) Op 9 juni 2016 heeft de Italiaanse regering wetsbesluit nr. 98/2016 tot wijziging van wetsbesluit nr. 191/2015 vastgesteld. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, onder a), van het wetsbesluit werd de verplichting tot terugbetaling van de lening van 300 miljoen EUR van de overnemer van de activa van Ilva overgedragen aan Ilva zelf. Op maandag 1 augustus 2016 werd het wetsbesluit met wijzigingen omgezet in wet nr. 151/2016 ⁽³⁶⁾.
- (45) Op 29 december 2016 heeft de Italiaanse regering wetsbesluit nr. 243/2016 vastgesteld, dat op 27 februari 2017 met wijzigingen is omgezet in wet nr. 18/2017 ⁽³⁷⁾. Krachtens artikel 1, lid 1, onder b), van het wetsbesluit werd de duur van het buitengewoon beheer van Ilva verlengd tot na de datum van voltooiing van de overdracht van de activa, zodat de buitengewone commissarissen van Ilva verdere saneringsmaatregelen konden vaststellen en uitvoeren in gebieden die niet door de overnemer waren overgenomen. Als gevolg daarvan werd de vaststelling van het besluit tot aankondiging van de stopzetting van de activiteiten van Ilva overeenkomstig artikel 73 van wetsbesluit nr. 270/99 uitgesteld tot de toekomstige datum waarop de bovengenoemde saneringsmaatregelen volledig zijn voltooid. Om te voorkomen dat de uiterlijke datum voor de terugbetaling van de lening van 300 miljoen EUR ook zou worden verlengd, werd de datum voor de terugbetaling van de lening krachtens artikel 1, lid 1, onder a), van het wetsbesluit gewijzigd in 60 dagen na de definitieve afstoting van de activa van Ilva, zodat de terugbetalingstermijn is losgekoppeld van het besluit tot aankondiging van de stopzetting van de activiteiten van Ilva.

2.3. Redenen voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure

- (46) Na het in overweging 1 genoemde vooronderzoek betwijfelde de Commissie of de steunmaatregelen in overeenstemming waren met de staatssteunregels van de Unie. Het voorlopige oordeel van de Commissie was dat de maatregelen staatssteun leken te vormen en dat er geen elementen leken te zijn op grond waarvan deze steun als verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard.

2.3.1. Kwalificatie van de maatregel als staatssteun

- (47) In haar inleidingsbesluit was de Commissie voorlopig van oordeel dat alle maatregelen waarop het diepgaande onderzoek betrekking had, de mededinging konden vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig konden beïnvloeden, gezien de aanwezigheid van concurrenten op de ijzer- en staalmarkten waarop Ilva actief is en de omvang van de handel in staalproducten binnen de Unie, waartoe Ilva bijdraagt.
- (48) De voorlopige beoordeling door de Commissie van de andere criteria voor staatssteun (toerekenbaarheid aan de Staat, staatsmiddelen, selectiviteit en economisch voordeel) is per maatregel samengevat in de punten 2.3.1.1 tot en met 2.3.1.5.

2.3.1.1. Maatregel 1

- (49) Wat de toerekenbaarheid van maatregel 1 aan de Staat betreft, heeft de Commissie in haar inleidingsbesluit voorlopig geconcludeerd dat het besluit om de activa van de familie Riva aan Ilva over te dragen door middel van een inschrijving op obligaties, toe te rekenen is aan de Italiaanse regering, die deze bepaling heeft opgenomen in wetsbesluit nr. 1/2015. De Commissie nam ook het voorlopige standpunt in dat het justitiefonds dat dit besluit ten uitvoer legt (via Equitalia), zou handelen op basis van de instructies van de rechterlijke autoriteit, die een orgaan van die staat is en derhalve gebonden is aan de verplichting tot loyale samenwerking ⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ De tekst van het in wet omgezette wetsbesluit is beschikbaar op: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2016-06-09;98!vig=>

⁽³⁷⁾ De tekst van het in wet omgezette wetsbesluit is beschikbaar op: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2016-12-29;243!vig=>

⁽³⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punt 56. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punt 59.

- (50) Op basis van de ten tijde van het inleidingsbesluit vastgestelde feiten was de Commissie voorlopig van oordeel dat maatregel 1 staatsmiddelen omvat, omdat de activa van de familie Riva onder de zeggenschap van de Staat stonden op het moment dat zij door het justitiefonds in bewaring werden gehouden. Bovendien kon de Commissie niet uitsluiten dat de Staat (via het justitiefonds) mogelijke inkomsten zou derven door de activa van de familie Riva zonder passende vergoeding in risicovolle Ilva-obligaties te investeren in plaats van te streven naar een veilig rendement op bankdeposito's of staatsobligaties.
- (51) Volgens het inleidingsbesluit van de Commissie vloeit de verlening van een selectief economisch voordeel voort uit het feit dat de activa van de familie Riva, op grond van een ad-hocafwijking van de normale strafprocedure, vóór het einde van de strafprocedure ter beschikking van Ilva zouden worden gesteld, waardoor de onderneming liquide middelen zou krijgen in ruil voor obligaties die tegen een onbekende, niet noodzakelijk marktconforme rente zouden worden uitgegeven.

2.3.1.2. Maatregel 2

- (52) Ondanks het feit dat de lening van 250 miljoen EUR door particuliere banken werd verstrekt, was de Commissie voorlopig van oordeel dat de maatregel aan de Staat kan worden toegerekend op grond van de volgorde van de gebeurtenissen, d.w.z. de wijziging van wetsbesluit nr. 101/2013 en de betrokkenheid van de Staat bij de onderhandelingen tussen Ilva en de banken, die uiteindelijk tot de verstrekking van de lening hebben geleid.
- (53) De Commissie was voorlopig van oordeel dat als de Staat of andere overheidsinstanties tot de voornaamste schuldeisers van Ilva zouden behoren, door aan de nieuw verstrekte particuliere lening van 250 miljoen EUR een hogere voorrang van terugbetaling toe te kennen maatregel 2 de facto zou neerkomen op een kwijtschelding van vorderingen van de overheid ⁽³⁹⁾. In dat geval zou maatregel 2 staatsmiddelen omvatten.
- (54) Volgens de Commissie was de maatregel, ondanks de algemene bewoordingen van de gewijzigde wet, op dat moment alleen van toepassing op Ilva en is deze derhalve de facto selectief. Door Ilva in staat te stellen in haar liquiditeitsbehoeften te voorzien, leek de maatregel een voordeel te hebben verleend dat Ilva onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen. Derhalve kwam de Commissie voorlopig tot de conclusie dat met de maatregel een selectief voordeel aan Ilva wordt verleend.

2.3.1.3. Maatregel 3

- (55) Aangezien de staatsgarantie werd verstrekt bij ministerieel besluit overeenkomstig de bepalingen van een wetsbesluit van de regering, was de Commissie voorlopig van oordeel dat maatregel 3 aan de Staat kan worden toegerekend. Het risico voor staatsmiddelen zou kunnen voortvloeien uit het feit dat een staatsgarantie uit de staatsbegroting wordt betaald, indien deze wordt aangesproken.
- (56) Ten aanzien van de vraag of er sprake is van een selectief economisch voordeel, betwijfelde de Commissie of de staatsgarantie marktconform was. In de eerste plaats was het onduidelijk of een marktdelnemer er überhaupt mee zou hebben ingestemd om Ilva een garantie te verstrekken, aangezien zij slechts twee maanden daarvoor in gebreke was gebleven voor een eerdere lening. In de tweede plaats betwijfelde de Commissie, zelfs in de veronderstelling dat Ilva mogelijk toegang had kunnen krijgen tot externe financieringsbronnen en/of externe garanties, dat de door de Italiaanse Staat berekende premie het door de Staat gedragen kredietrisico voldoende zou dekken.

2.3.1.4. Maatregel 4

- (57) Op basis van de relevante reeks indicatoren in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Unie ⁽⁴⁰⁾ was de Commissie voorlopig van oordeel dat maatregel 4, die door Fintecna ten uitvoer is gelegd, aan de Italiaanse Staat kan worden toegerekend. Wat de herkomst van de betrokken middelen betreft, heeft de Commissie erop gewezen dat Fintecna een staatsonderneming is. Daarom worden haar middelen als staatsmiddelen beschouwd.
- (58) Wat het bestaan van een selectief economisch voordeel betreft, heeft de Commissie weliswaar in beginsel vastgesteld dat de geplafonneerde staatsgarantie voor milieuschade die was overeengekomen toen Ilva nog in handen was van de Staat en voordat de onderneming werd geprivatiseerd en verkocht aan de familie Riva, een gangbare, niet-bezwaarlijke marktpraktijk was, maar heeft zij zowel het bedrag als de timing van de schikkings-overeenkomst in twijfel getrokken en vroeg zij zich af of een marktdelnemer in een markteconomie op dezelfde wijze zou hebben gehandeld in een vergelijkbare situatie.

⁽³⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 1 december 1998, *Ecotrade/Altoforni e Ferriere di Servola*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579 en arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, *Piaggio*, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313.

⁽⁴⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punten 55 en 56. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 13 december 2001, *Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, punten 65-68.

2.3.1.5. Maatregel 5

- (59) Aangezien de maatregel bestaat uit een lening die door het Ministerie van Economische Ontwikkeling en het Ministerie van Economie en Financiën is verstrekt en met middelen uit de Italiaanse begroting wordt gefinancierd, was de Commissie voorlopig van oordeel dat de maatregel aan de Staat kan worden toegerekend en staatsmiddelen omvat.
- (60) Wat het bestaan van een selectief economisch voordeel betreft, vroeg de Commissie zich af of een particuliere marktdeelnemer, gelet op de financiële moeilijkheden van Ilva, zou hebben ingestemd met een lening van 300 miljoen EUR aan Ilva, en zo ja, of hij dat onder dezelfde voorwaarden als Italië zou hebben gedaan.

2.3.2. Verenigbaarheidsgronden

- (61) Aangezien de Commissie geen gronden heeft kunnen vaststellen om de staatssteun ten gunste van Ilva verenigbaar met de interne markt te verklaren, heeft zij Italië verzocht deze gronden te motiveren en de Commissie mee te delen welke rechtsgrondslag van toepassing zou zijn.

2.3.3. Over de mogelijke economische continuïteit tussen Ilva en de nieuwe entiteit die de activa van Ilva overneemt

- (62) In overweging 107 van het inleidingsbesluit heeft de Commissie eraan herinnerd dat in het geval van economische continuïteit tussen de ontvanger van de steun die de Commissie onverenigbaar met de interne markt verklaart en de overnemer, van deze laatste kan worden verlangd dat hij de steun terugbetaalt.
- (63) De uiteindelijke omvang van de verkoop kan nog evolueren als gevolg van het lopende concentratieonderzoek waarvan sprake is in overweging 15. Italië en Peacelink hebben hun opmerkingen ingediend over de economische (dis)continuïteit tussen de huidige onderneming Ilva en de koper van de activa van Ilva, maar in dit stadium zou het voor de Commissie voorbarig zijn om een definitief standpunt in te nemen en wordt deze kwestie derhalve niet verder onderzocht in dit besluit.

2.3.4. Geen bezwaar tegen dringende milieu- en gezondheidsmaatregelen

- (64) In overweging 114 van het inleidingsbesluit heeft de Commissie verduidelijkt dat zij zich niet zou verzetten tegen onmiddellijke maatregelen die de Italiaanse autoriteiten eventueel nodig achten om de gezondheid van de burgers te beschermen als gevolg van de officieel erkende noodsituatie op milieu- en gezondheidsgebied in Tarente, zoals beschreven in overweging 11. De inleiding van de formele procedure heeft eventuele overheidssteun voor uitgaven voor werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de sanering van de bedrijfsterreinen van Ilva en de omliggende gebieden derhalve onverlet gelaten, voor zover deze werkzaamheden dringend noodzakelijk zijn om de bestaande verontreiniging aan te pakken en om de volksgezondheid in de stad Tarente te waarborgen, in afwachting dat de vervuiler genoegzaam is geïdentificeerd volgens de geldende voorschriften.
- (65) In dat verband heeft de Commissie in overweging 115 van het inleidingsbesluit opgemerkt op dat de Italiaanse autoriteiten de nodige stappen hebben ondernomen om de vervuiler te identificeren. In afwachting van de uitkomst van de gerechtelijke procedure was de Commissie van oordeel dat de Italiaanse Staat terecht heeft gehandeld om ervoor te zorgen dat de tot dusver geaccumuleerde verontreiniging de gezondheid van de burgers en het milieu in de streek van Tarente niet zou schaden. De Commissie heeft verduidelijkt dat, indien in het kader van de lopende gerechtelijke procedure een vervuiler wordt geïdentificeerd, hij de door de Staat reeds uitgegeven bedragen voor sanering met rente moet terugbetalen overeenkomstig de geldende voorschriften betreffende de vaststelling of toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”.
- (66) Aangezien de Italiaanse rechterlijke autoriteiten passende maatregelen nemen om de vervuiler en de uit zijn handelingen voortvloeiende financiële aansprakelijkheden te identificeren, doet dit besluit geen afbreuk aan de financiële gevolgen in verband met de verdeling van de kosten die reeds zijn gemaakt voor het aanpakken van de bestaande verontreiniging tussen de Staat of andere publieke of particuliere entiteiten en de vervuiler(s) overeenkomstig het in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginsel „de vervuiler betaalt”. Wat de toekomstige saneringskosten betreft, merkt de Commissie op dat 1,1 miljard EUR van de middelen die door de huidige aandeelhouders van Ilva zijn overgedragen, bij wet aan het milieuplan zijn toegewezen (overweging 21), naast eventuele verdere investeringen ter verbetering van de milieuprestaties van de fabriek in Tarente die de eventuele toekomstige eigenaar en beheerder kunnen uitvoeren (overwegingen 15 en 63).

3. OPMERKINGEN VAN ITALIË

3.1. Algemene opmerkingen over het doel van de maatregelen

- (67) Volgens Italië waren de door de Italiaanse regering vastgestelde maatregelen noodzakelijk om het algemeen belang te beschermen en vallen zij niet onder het toepassingsgebied van artikel 107 VWEU. Italië betoogt dat de overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit betrekking hebben op situaties die worden beschreven in Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴¹⁾ en artikel 250 van het Italiaanse milieuwetboek ⁽⁴²⁾, op grond waarvan de overheid zelf de nodige werkzaamheden moet verrichten om milieuschade te herstellen in afwachting van de identificatie van de vervuiler. In overeenstemming met deze wettelijke bepalingen zijn krachtens wetsbesluit nr. 1/2015 en het besluit van de voorzitter van de Ministerraad (*Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*) van 14 maart 2014 tot vaststelling van het milieuplan derhalve bevoegdheden van openbare aard verleend aan de buitengewone commissarissen van Ilva om namens de Staat op te treden voor de sanering van Ilva.
- (68) Tegen deze achtergrond moeten milieuwerkzaamheden ten bedrage van [...] EUR worden geacht toegestaan te zijn volgens de overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit. Deze werkzaamheden omvatten:
- a) saneringwerkzaamheden (sanering van water en verontreinigde gebieden, afvalbeheer, asbestverwijdering) en werkzaamheden die zijn opgenomen in het met redenen omkleed advies van de Commissie ⁽⁴³⁾. Het totale bedrag voor deze categorie is [...] EUR;
 - b) aanvullende werkzaamheden die de Commissie in haar met redenen omkleed advies heeft verlangd om de schendingen van Richtlijn 2008/1/EG tot 7 januari 2014 en Richtlijn 2010/75/EU vanaf dezelfde datum op te heffen. Het totale bedrag voor deze categorie belooft [...] EUR.
- (69) De Italiaanse autoriteiten merken op dat het totale bedrag van deze toegestane werkzaamheden het gecombineerde bedrag van de maatregelen 2, 3 en 4 overschrijdt.
- (70) De Italiaanse autoriteiten onderstrepen ook dat de staatssteunprocedure van de Commissie intrinsiek verbonden is met haar parallellopende inbreukprocedure. In het met redenen omkleed advies van de Commissie wordt erkend dat de problemen van Ilva om financiële middelen te vinden, voor vertragingen kunnen zorgen bij de uitvoering van de werkzaamheden die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van haar milieuvergunning in Tarente. Daarom hebben de Italiaanse autoriteiten ervoor gekozen om overheidsmiddelen aan de buitengewone commissarissen van Ilva te verstrekken met het oog op de nakoming van de in het met redenen omkleed advies vastgestelde verplichtingen en om de noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren. Volgens de Italiaanse autoriteiten houden de overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit in dat de Commissie zich niet zou verzetten tegen dit soort maatregelen.
- (71) Ten slotte benadrukt Italië het sociaal-economische belang van de fabriek in Tarente, die direct en indirect werk biedt aan ongeveer 24 % van de totale beroepsbevolking in de provincie Tarente, in een regio waar de werkloosheid is gestegen van 15,5 % in 2013 tot 18,5 % in 2014.

3.2. Maatregel 1

3.2.1. Staatsmiddelen

- (72) Volgens de Italiaanse autoriteiten omvat maatregel 1 geen staatsmiddelen. De Italiaanse autoriteiten hebben een eerste reeks argumenten aangevoerd voordat de in overweging 21 genoemde schikkingsovereenkomst tussen de familie Riva en Ilva werd gesloten. Deze argumenten zijn uiteengezet in de overwegingen 73 tot en met 77. Na de schikkingsovereenkomst hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen aangevuld met andere argumenten om de afwezigheid van staatsmiddelen aan te tonen (zie overweging 78).
- (73) In de eerste plaats zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat de in het inleidingsbesluit aangehaalde rechtspraak, en met name het arrest in de zaak *Doux Élevage* ⁽⁴⁴⁾, onder geheel andere omstandigheden tot stand is gekomen. In dit verband verwijst Italië naar de punten 208 en 209 van het arrest van het Gerecht van 24 september 2015 in zaak T-674/11, om te benadrukken dat middelen van particuliere partijen alleen als staatsmiddelen kunnen worden beschouwd indien: i) deze middelen door de eigenaars ervan ter beschikking van de

⁽⁴¹⁾ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56), artikel 6, lid 3, en artikel 8, lid 2.

⁽⁴²⁾ Artikel 250 van wetsbesluit nr. 152/2006 legt de bepaling van artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2004/35/EG ten uitvoer.

⁽⁴³⁾ Voorschriften nr. 4, 5, 6-16i, 40, 51, 58, 65, 67.

⁽⁴⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punt 35.

Staat zijn gesteld, of ii) door de eigenaars ervan zijn achtergelaten en vervolgens door de Staat in de uitoefening van zijn soevereiniteit zijn beheerd ⁽⁴⁵⁾. Er kan niet worden geoordeeld dat geldmiddelen onder zeggenschap van de overheid staan, en dus staatsmiddelen in bovengenoemde zin zijn, door het enkele feit dat de Staat bij wet aan een derde een bijzonder gebruik van diens eigen middelen oplegt.

- (74) Volgens Italië is bij maatregel 1 niet aan die voorwaarden voldaan, aangezien het bedrag van 1,1 miljard EUR toebehoorde aan de hoofdaandeelhouders en het voormalige management van Ilva. De betrokken wet legde met andere woorden slechts een bepaald gebruik op voor activa die eigendom waren van de hoofdaandeelhouders en het voormalige management van Ilva, en niet van de Staat.
- (75) De maatregel zou niet kunnen worden aangemerkt als een onteigening ten gunste van de Staat. De maatregel zou slechts de toepassing zijn van een algemene rechtsregel van artikel 2497 van het burgerlijk wetboek, dat voorziet in de aansprakelijkheid van de moeder vennootschap jegens de aandeelhouders en schuldeisers van haar dochterondernemingen in geval van wanbeheer (*responsabilità patrimoniale dell'impresa-holding*), zoals bepaald in een rechterlijke beschikking van 28 oktober 2014 ter zake.
- (76) Bovendien is het justitiefonds een gewone bewaarder (*custode ex lege*) die zich moet houden aan de toepasselijke wettelijke bepalingen (bv. het ministerieel besluit van 30 juli 2009) en aan de instructies van de rechterlijke autoriteit. Het kan niet vrij beschikken over de bedragen. Het betrokken bedrag zal uitsluitend worden gebruikt voor het herstel van de aangerichte milieuschade overeenkomstig het beginsel „de vervuiler betaalt”.
- (77) Bovendien zullen de oorspronkelijke eigenaars van de in beslag genomen activa hun eigendomsrechten niet verliezen, aangezien zij in geval van vrijspraak de obligaties verkrijgen alsmede het recht om de desbetreffende waarde plus rente te innen.
- (78) Na de ondertekening van de in overweging 21 genoemde schikkingsovereenkomst hebben de Italiaanse autoriteiten de volgende aanvullende argumenten aangevoerd. De leden van de familie Riva hebben er via de schikkingsovereenkomst formeel mee ingestemd dat de in beslag genomen bedragen (die zij nog steeds in Zwitserland in bezit hebben) definitief ter beschikking worden gesteld van Ilva, ook in geval van vrijspraak. Bijgevolg zijn die bedragen, voor eens en voor altijd, vrijwillig van de familie Riva aan Ilva overgedragen, zonder dat het justitiefonds er enige zeggenschap op uitoefent.

3.2.2. Effect op de staatsbegroting

- (79) Voor de vaststelling dat sprake is van staatssteun moet, volgens Italië, een voldoende directe band worden aangetoond tussen enerzijds het aan de begunstigde verleende voordeel en anderzijds een vermindering van de staatsbegroting of zelfs een voldoende concreet economisch risico dat die begroting zal worden belast ⁽⁴⁶⁾. In dat opzicht is het door de Commissie in het inleidingsbesluit aangevoerde argument dat de Staat mogelijke inkomsten kan derven door de in beslag genomen bedragen in obligaties van Ilva te investeren in plaats van in staatsobligaties, louter hypothetisch en ongegrond.
- (80) Ten eerste is er geen reden om aan te nemen dat de in beslag genomen bedragen in een nulsce­nario in staatsobligaties zouden zijn geïnvesteerd en niet eenvoudigweg op een bankrekening van het justitiefonds zouden zijn gestort.
- (81) Ten tweede heeft de Commissie geen voldoende directe band aangetoond tussen het besluit om de in beslag genomen bedragen niet in staatsobligaties te investeren en een mogelijk negatief effect op de staatsbegroting.
- (82) Daarom concluderen de Italiaanse autoriteiten dat maatregel 1 geen negatieve gevolgen heeft voor de staatsbegroting. Integendeel, de maatregel heeft mogelijk een positief effect voor de staatsbegroting.

3.2.3. Selectief voordeel

- (83) Italië betoogt voorts dat geen selectief voordeel is verleend aan Ilva.

⁽⁴⁵⁾ Arrest van het Gerecht van 24 september 2015, TV2/Danmark/Commissie, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 34.

- (84) De bedragen in kwestie zijn bedoeld om op een afzonderlijke rekening te worden gestort en zijn bestemd voor het milieuplan, met inbegrip van de werkzaamheden die in het met redenen omkleed advies zijn voorgeschreven. De maatregel neemt dus slechts het beginsel „de vervuiler betaalt” in acht door het juiste evenwicht te vinden tussen de constitutionele belangen van de bescherming van de gezondheid, de werkgelegenheid en het milieu. In feite heeft de maatregel tot doel: i) het buitengewoon beheer van Ilva te vergemakkelijken door het de middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn om de werkzaamheden te verrichten die de Commissie zelf in haar met redenen omkleed advies aan Italië heeft opgelegd, en ii) de wettelijke rechten te handhaven van de personen tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt.
- (85) Meer in het algemeen kan de betrokken maatregel, gezien het bijzondere karakter ervan, om ten minste twee redenen niet worden geacht een selectief voordeel te verlenen. In de eerste plaats kunnen de lidstaten vrij beslissen hoe zij de situatie aanpakken in afwachting van de afronding van de strafprocedure (*res controversa*), aangezien deze kwestie buiten het onderzoek van de Commissie op grond van de staatssteunregels valt. In de tweede plaats is de voorlopige anticipatie op de uitkomst van de lopende strafprocedure een algemeen beginsel dat door een groot deel van de Europese rechtssystemen wordt gedeeld, en als zodanig kan een onderneming die van deze anticipatie profiteert, daaruit geen selectief voordeel ontleen.
- (86) Wat ten slotte de financiële voorwaarden van de door Ilva uitgegeven obligaties betreft, leggen de Italiaanse autoriteiten uit dat de obligaties zouden worden uitgegeven tegen de gemiddelde rentevoet die wordt toegepast op rekeningen op naam van het justitiefonds, bijvoorbeeld [...] in het jaar 2015. Zij wijzen er ook met klem op dat het niet ongebruikelijk is dat ondernemingen in moeilijkheden of onder buitengewoon beheer obligaties uitgeven om hun financiële behoeften te dekken.

3.3. Maatregel 2

3.3.1. Selectiviteit

- (87) Volgens Italië geeft de betrokken wetsbepaling slechts uitvoering aan een algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan leningen als boedelvordering mogen worden aangemerkt indien dit noodzakelijk is om de waarde van een onderneming en het beheer van haar activa te behouden. De toegeving die aan bepaalde schuldeisers wordt opgelegd, wordt gecompenseerd door het behoud van de activa van de onderneming. Dat nog geen enkele andere onderneming van deze bepaling heeft geprofiteerd, komt omdat deze wettelijke bepaling pas onlangs is ingevoerd.

3.3.2. Staatsmiddelen en effect op de staatsbegroting

- (88) Volgens de Italië omvat maatregel 2 geen staatsmiddelen. De wettelijke bepaling in kwestie heeft de bevoegde autoriteit „geen bevoegdheid [verleend] om het beheer van de fondsen te sturen of te beïnvloeden” ⁽⁴⁷⁾. In dit geval waren de Italiaanse autoriteiten niet betrokken bij de relatie tussen de financiële instellingen en Ilva.
- (89) Bovendien heeft de maatregel geen negatief effect op de staatsbegroting, ook niet wat de staatsleningen aan Ilva betreft.
- (90) Afgezien van fiscale maatregelen moet de Commissie aantonen dat er een voldoende directe band bestaat tussen het aan de begunstigde verleende voordeel en een concreet economisch risico dat de staatsbegroting zal worden belast ⁽⁴⁸⁾.
- (91) In dit geval is die band niet aanwezig. In de eerste plaats derft de Staat geen middelen, uit welke bron dan ook (belastingen, bijdragen of andere), die Ilva aan de Staat zou moeten betalen. Ten tweede doet de maatregel geen afbreuk aan het vermogen van de Staat om zijn leningen te innen en benadeelt de maatregel staatsleningen niet meer dan andere leningen. Integendeel, door de activa van Ilva veilig te stellen, heeft de maatregel positieve gevolgen gehad voor alle schuldeisers, met inbegrip van de Staat, aan wier vorderingen met die activa zal kunnen worden voldaan.
- (92) Bovendien heeft het Hof van Justitie in zijn arrest in de zaak Piaggio geoordeeld dat het mogelijke effect op publieke schuldeisers geen essentieel aspect is, maar veeleer een indicator om, onder meer, het bestaan vast te stellen van een selectief voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd ⁽⁴⁹⁾. Op grond van dit arrest moet de Commissie ook bewijzen dat de Staat of openbare instellingen tot de grootste schuldeisers van de onderneming in moeilijkheden behoren, hetgeen volgens Italië hier niet het geval is. Tot slot benadrukt Italië dat de omstrede

⁽⁴⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2013, *Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348, punt 38.

⁽⁴⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2013, *Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a.*, C-399/10 P en C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punt 109.

⁽⁴⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, *Piaggio*, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313.

maatregel in dit geval slechts uitvoering geeft aan een algemeen beginsel van het Italiaans recht dat is neergelegd in artikel 111 van de insolventiewet (*Legge Fallimentare*, koninklijk besluit nr. 267 van 16 maart 1942) en dat ook voorkomt in andere bepalingen van die wet, zoals artikel 182 quater en quinquies, op grond waarvan gewone rechters bevoegd zijn om bepaalde leningen het voorrecht toe te kennen om als boedelvordering te worden aangemerkt, met name indien dergelijke leningen onontbeerlijk zijn voor de voortzetting van de activiteiten van de onderneming en de betere behartiging van de belangen van de schuldeisers.

3.3.3. Economisch voordeel

- (93) De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de voorwaarden van de lening normale marktvoorwaarden zijn voor een lening die met beperkte zekerheden is verstrekt. De rentevoet van de door de financiële instellingen verstrekte lening stemt overeen met de driemaands-Euribor + [...] basispunten per jaar. De lening had een looptijd van 11 september 2014 tot en met 28 februari 2015. In het contract waren alle gebruikelijke voorwaarden opgenomen. Aangezien Ilva intussen onder buitengewoon beheer werd geplaatst en schuldeisers gedurende die periode niet het recht hadden hun vorderingen geldend te maken, werd de lening bij het verstrijken van de looptijd ervan niet terugbetaald. Tijdens het buitengewoon beheer moeten alle schulden volgens de geldende regels worden terugbetaald.
- (94) Met betrekking tot de vraag of de verstrekking van de lening mogelijk werd gemaakt door deze als boedelvordering aan te merken, voeren de Italiaanse autoriteiten aan dat de aanmerking als boedelvordering pas zal worden erkend nadat de bevoegde nationale rechtbank heeft geverifieerd dat de lening voldoet aan alle voorwaarden van artikel 12, lid 5, van wetsbesluit nr. 101/2013, na de procedure ter vervulling van de lijst van schuldeisers (*accertamento del passivo*). Toen de lening werd verstrekt, was de aanmerking ervan als boedelvordering derhalve louter hypothetisch.

3.4. Maatregel 3

- (95) De Italiaanse autoriteiten merken in de eerste plaats op dat de gegarandeerde lening volgens de wet uitsluitend bestemd is voor de investeringen die in het milieuplan zijn opgenomen. De lening is dan ook bedoeld om tegemoet te komen aan de bezorgdheid die de Commissie in het met redenen omkleed advies heeft geuit.

3.4.1. Staatsmiddelen en economisch voordeel

- (96) Volgens de Italiaanse autoriteiten vloeit het gebruik van staatsmiddelen niet voort uit het feit dat staatsgaranties staatsmiddelen in gevaar brengen indien zij worden aangesproken. Er zijn daarentegen alleen gevolgen voor staatsmiddelen indien het potentiële verlies voor de Staat niet op passende wijze wordt vergoed.
- (97) In dat opzicht zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat de garantiepremie van 3,12 % om verschillende redenen marktconform is.
- (98) Ten eerste hebben de Italiaanse autoriteiten een deskundigenonderzoek (hierna „het advies van [...]” genoemd) laten uitvoeren om deze premie vast te stellen. Het advies van [...] is gebaseerd op een methode die is vastgesteld overeenkomstig punt 3.2, onder d), van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (hierna de „garantiemededeling” genoemd) ⁽⁵⁰⁾:
- a) het kredietrisico van de kredietnemer werd geanalyseerd aan de hand van een model waarmee op basis van de beschikbare informatie een kredietscore kan worden toegekend;
 - b) rekening houdend met die kredietscore werd een benchmarkanalyse uitgevoerd om een redelijk bereik van marktwaarden voor de garantiepremie te selecteren op basis van de verschillende methoden die in de internationale praktijk worden gehanteerd;
 - c) de verkregen resultaten werden verder gestaafd met aanvullende evaluatiecriteria;
 - d) het resultaat was de zesmaands-Euribor + een marge tussen 2,5 % en 3,12 %;
 - e) het hoogste percentage werd geselecteerd.
- (99) Ten tweede vallen de garantiepremie en de door Ilva betaalde rente voor de lening algemeen genomen binnen het in overweging 90 van het inleidingsbesluit aangegeven bereik (d.w.z. dat de kredietopslag voor een lening aan een technisch insolvente onderneming met een rating onder CCC tussen 400 en 1 000 basispunten zou liggen). Bij de beoordeling van het aan een gegarandeerde lening verbonden kredietrisico moet dus rekening worden gehouden met het feit dat deze lening als boedelvordering is aangemerkt.

⁽⁵⁰⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

- (100) Ten derde moet het door de Staat genomen risico worden beoordeeld in het licht van de algemene rendementsdoelstellingen van de Staat. Hierbij moet worden benadrukt dat de maatregel bestemd was voor de uitgaven die nodig waren om te voldoen aan de milieuverplichtingen van de Italiaanse Staat uit hoofde van het met redenen omkleed advies van de Commissie. Het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moet daarom globaal worden beoordeeld in het licht van alle voor de Staat relevante overwegingen, met inbegrip van het feit dat de uiteindelijke last voor de staatsmiddelen lager zou zijn indien de milieu-investeringen dankzij maatregel 3 worden uitgevoerd ⁽⁵¹⁾.
- (101) Samengevat is Italië van mening dat: i) voor de garantie een marktconforme vergoeding wordt betaald, en ii) het risico dat de Staat als garant heeft genomen, economisch rationeel en in overeenstemming is met de algemene rendementsdoelstellingen van de Staat.
- (102) Ten slotte benadrukt Italië dat het niet ongebruikelijk is dat kredietinstellingen die reeds zijn blootgesteld aan een onderneming die een insolventieprocedure doormaakt, deze onderneming aanvullende als boedelvordering aan te merken tussentijdse financiering verstrekken, zelfs in gevallen waarin een dergelijke financiering niet door een staatsgarantie wordt gedekt. Daarom is het gedrag van de banken Intesa Sanpaolo en Banco Popolare ten aanzien van maatregel 3 niet ongebruikelijk. Deze banken hebben net als andere banken die reeds aan Ilva waren blootgesteld, de kredietlijnen ten gunste van Ilva opengehouden, ondanks het ontbreken van staatsgaranties voor deze kredietlijnen.

3.5. Maatregel 4

- (103) De Italiaanse autoriteiten benadrukken dat artikel 3, lid 5, van wetsbesluit nr. 1/2015 de ondernemingen geen enkele verplichting oplegde om tot een overeenkomst te komen, maar slechts van procedurele aard was en de buitengewone commissarissen van Ilva in staat heeft gesteld de middelen van de schikking te gebruiken in het kader van de procedure van het buitengewone beheer. De schikking werd vrij en vrijwillig gesloten door Ilva en Fintecna.

3.5.1. Beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (104) De Italiaanse autoriteiten herhalen dat Fintecna, een staatsonderneming, naar hun mening in het algemeen handelt als elke andere marktdeelnemer in een markteconomie ⁽⁵²⁾. Dit werd bevestigd door het inleidingsbesluit zelf, waarin volgens de Italiaanse autoriteiten is verklaard dat de clause in het contract van 1996 een verbintenis was die een particuliere verkoper zou zijn aangegaan en dat het door Fintecna betaalde bedrag strookte met een rationeel besluit van een particuliere investeerder ⁽⁵³⁾.
- (105) In het inleidingsbesluit leek echter de vraag aan de orde of een particuliere onderneming zou hebben gewacht totdat de herstructurering van Ilva verder gevorderd was, alvorens zijn verplichting na te komen. De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de overeenkomst slechts de nakoming van een contractuele verplichting inzake milieuschade inhoudt. De financiële lasten voor Fintecna verlenen derhalve geen specifiek voordeel aan de betrokken ondernemingen, zoals vastgesteld in de arresten van het Hof van Justitie in de zaken *Slooman Neptun/Bodo Ziesemer* ⁽⁵⁴⁾ en *Ecotrade/Altiforni e Ferriere di Servola* ⁽⁵⁵⁾.
- (106) De Italiaanse autoriteiten herinneren eraan dat Fintecna een grondige voorbereidende procedure, met inbegrip van adviezen en verslagen van deskundigen, heeft gevolgd alvorens op 4 maart 2015 het definitieve besluit tot schikking te nemen. Door de schikkingsovereenkomst aan te gaan heeft Fintecna een einde gemaakt aan elke juridische aansprakelijkheid die in de toekomst tot nog hogere schadevergoedingen zou kunnen leiden. De alternatieve handelswijze zoals bedoeld in overweging 96 van het inleidingsbesluit (niet-betaling of minder onmiddellijke betaling in het licht van de wijzigingen in het beheer van Ilva) zou blijken hebben gegeven van een opportunistische en risicovolle houding die niet verenigbaar zou zijn geweest met de houding van een marktdeelnemer in een markteconomie, zoals vastgesteld door het Hof van Justitie ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10, ECLI:EU:C:2012:318, punten 86 en 87.

⁽⁵²⁾ Beschikking van de Commissie van 7 juni 2005 in zaak C2/2005 betreffende het bedrijfsherstructureringsplan van Alitalia, overwegingen 207, 217 en 218.

⁽⁵³⁾ Overwegingen 93 en 94 van het inleidingsbesluit.

⁽⁵⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 1993, *Slooman Neptun/Bodo Ziesemer*, C-72/91, ECLI:EU:C:1993:97, punt 21.

⁽⁵⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 1 december 1998, *Ecotrade/Altiforni e Ferriere di Servola*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punt 36.

⁽⁵⁶⁾ Zie onder andere het arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2013, *Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a.*, gevoegde zaken C-399/10 P en C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175.

3.6. Maatregel 5

3.6.1. *Selectief economisch voordeel*

- (107) De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de voorwaarden van de lening normale marktvoorwaarden zijn. De door de Staat verstrekte lening heeft een jaarlijkse rentevoet die overeenstemt met de zesmaands-Euribor + 300 basispunten. Eén werkdag voor de verstrekking van de lening bedroeg de zesmaands-Euribor – 0,04 %. De rentevoet werd derhalve vastgesteld op 2,96 %.
- (108) Italië voert aan dat deze rentevoet in overeenstemming is met het advies van [...] dat is opgesteld met het oog op de toekenning van maatregel 3 (zie overweging 98). Uit het advies van [...] blijkt dat een rentevoet tussen 2,5 % en 3,12 % marktconform zou zijn. Aangezien de situatie van Ilva tussen de toekenning van maatregel 3 en de toekenning van maatregel 5 (tussen april 2015 en december 2015) niet aanzienlijk was veranderd, zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat het advies van [...] kan worden gebruikt om de marktconformiteit van maatregel 5 te beoordelen.
- (109) Bovendien benadrukt Italië dat de lening als boedelvordering is aangemerkt — een belangrijk aanvullend feit waarmee de Commissie rekening moet houden bij de beoordeling van het aan de lening verbonden kredietrisico.
- (110) Voorts betoogt Italië dat maatregel 5 tot doel heeft de verkoopprocedure van Ilva te vergemakkelijken en tegelijk ervoor zorgt dat de activiteiten kunnen blijven worden uitgevoerd op een wijze die verenigbaar is met de voorschriften op het gebied van milieubescherming, gezondheid en werkgelegenheid.
- (111) Ten slotte herinnert Italië eraan dat de verplichting tot terugbetaling van de lening op 9 juni 2016 bij wetsbesluit nr. 98/2016 is gewijzigd en is overgedragen van de overnemer van de activa van Ilva naar Ilva zelf. Wegens wijzigingen in de verkoopprocedure en om te voorkomen dat de uiterlijke datum voor de terugbetaling van de lening zou worden uitgesteld tot na de definitieve afstoting van de activa van Ilva, werd de datum voor de terugbetaling van de lening krachtens artikel 1, lid 1, onder a), van wetsbesluit nr. 243/2016 bovendien gewijzigd in 60 dagen na de definitieve afstoting van de activa van Ilva, waardoor deze werd losgekoppeld van het besluit tot aankondiging van de stopzetting van de activiteiten van Ilva.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

4.1. Opmerkingen van Ilva

- (112) Ilva heeft de Commissie meegedeeld dat zij zich volledig aansluit bij de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten, die in deel 3 van dit besluit zijn samengevat.

4.2. Opmerkingen van Peacelink

- (113) Peacelink is een Italiaanse niet-gouvernementele organisatie die transparante informatie wil verstrekken aan burgers over verschillende onderwerpen, zoals militaire of milieuconflicten.
- (114) Peacelink is van mening dat de twijfels die de Commissie in haar inleidingsbesluit heeft geuit, volledig gerechtvaardigd zijn. Met betrekking tot maatregel 1 voert zij aan dat de vervroegde uitkering van de gerechtelijk in beslag genomen bedragen tot gevolg zou hebben dat de Staat het risico van de uitkomst van de gerechtelijke procedure draagt. Geen enkele particuliere marktdeelnemer zou een dergelijk risico aanvaarden. Wat maatregel 2 betreft, is Peacelink van mening dat geen enkele marktdeelnemer Ilva een lening zou hebben verstrekt zonder de tussenkomst van de Staat. Bovendien houdt deze maatregel een risico in voor de staatsmiddelen, aangezien hij van invloed is op de rangorde van uitbetaling van overheidskredieten. Wat maatregel 3 betreft, is Peacelink van mening dat geen enkele kredietgever in een markteconomie een lening zou hebben verstrekt tegen de voorwaarden die aan Ilva zijn aangeboden. Wat maatregel 4 betreft, is Peacelink van mening dat er sprake is van staatssteun omdat Fintecna er alleen mee heeft ingestemd het geschil te schikken vanwege de bepalingen van wetsbesluit nr. 1/2015. Het feit dat Fintecna in handen van de Staat is, doet bovendien twijfelen aan het vermogen van de onderneming om als een particuliere marktdeelnemer te handelen.
- (115) Peacelink heeft de Commissie ook verzocht het toepassingsgebied van haar diepgaand onderzoek uit te breiden naar de overheidssteun die uit hoofde van wetsbesluit nr. 191/2015 is verstrekt in de vorm van een lening van 300 miljoen EUR en een andere lening van 800 miljoen EUR.
- (116) Tot slot heeft Peacelink opmerkingen gemaakt over de milieuaspecten van Ilva, die voor de onderhavige staatssteunprocedure niet relevant zijn.

4.3. Opmerkingen van WV Stahl

- (117) WV Stahl is de branchevereniging van de staalindustrie in Duitsland. De vereniging is gevestigd in Düsseldorf.

- (118) WV Stahl is het eens met de twijfels die de Commissie in haar inleidingsbesluit heeft geuit. Wat maatregel 1 betreft, is WV Stahl van mening dat de vervroegde uitkering van de gerechtelijk in beslag genomen bedragen Ilva een economisch voordeel zou verlenen. Wat maatregel 2 betreft, is zij van mening dat de aanmerking als boedelvordering als een vorm van garantie kan worden beschouwd en derhalve als onrechtmatige steun fungeert. De aanwezigheid van staatssteun in maatregel 3 behoeft volgens haar geen verdere toelichting. Wat maatregel 4 betreft, legt WV Stahl uit dat een marktdeelnemer in een markteconomie een dergelijke overeenkomst niet zou hebben aanvaard.
- (119) WV Stahl heeft de Commissie ervan op de hoogte gesteld dat mogelijk aanvullende staatssteun zou worden toegekend in de vorm van twee leningen van respectievelijk 300 miljoen EUR en 800 miljoen EUR. Zij heeft de Commissie verzocht ervoor te zorgen dat geen verdere overheidssteun aan Ilva wordt toegekend. Met name de overheidsuitgaven voor maatregelen die dringend noodzakelijk zijn om de bestaande verontreiniging aan te pakken en de volksgezondheid in Tarente te beschermen, moeten in overeenstemming blijven met het beginsel „de vervuiler betaalt” en mogen geen voorwendsel zijn om de staalfabrieken van Ilva te moderniseren.
- (120) Ten slotte verzoekt WV Stahl de Commissie te zorgen voor een snelle terugvordering van alle steun die na het diepgaand onderzoek mogelijk onverenigbaar wordt verklaard. Wat staatssteun in de vorm van leningen betreft, dient het steunbedrag te worden berekend op basis van het verschil tussen de door de Staat berekende rentevoet en de marktrentevoet die op het tijdstip van de verstrekking van de steun van toepassing was.

4.4. Opmerkingen van Riva Fire S.p.A.

- (121) Riva Fire S.p.A. (hierna „Riva Fire” genoemd) had vanaf 1995, toen zij de onderneming overnam van het IRI, de zeggenschap over Ilva tot 4 juni 2013, toen het beheer van de staalactiviteiten van Ilva overeenkomstig wetsbesluit nr. 61/2013 werd overgedragen aan een door de regering benoemde commissaris.
- (122) De opmerkingen van Riva Fire beogen het herstel van wat Riva Fire beschouwt als de ware versie van de geschiedenis van de onderneming totdat krachtens wetsbesluit nr. 1/2015 een insolventieprocedure werd ingeleid tegen de onderneming. Riva Fire voert met name aan dat zij ten onrechte uit het management van Ilva is gezet door middel van een reeks maatregelen van de Italiaanse rechterlijke en uitvoerende macht, zonder dat zij haar standpunten heeft kunnen verdedigen in een behoorlijke contradictoire procedure die haar rechten van verdediging zou hebben gegarandeerd.
- (123) Riva Fire geeft geen specifieke opmerkingen over de maatregelen waarop het inleidingsbesluit of het uitbreidingsbesluit betrekking hebben.
- (124) Zij wijst er evenwel op dat de voorstelling van de feiten door de Italiaanse autoriteiten in haar ogen tegenstrijdig is. Volgens Riva Fire hebben de Italiaanse autoriteiten enerzijds in het kader van het staatssteunonderzoek van de Commissie gesteld dat de aan Ilva toegekende overheidsmiddelen geen staatssteun vormden omdat zij voor milieusanering moesten worden gebruikt, en hebben zij anderzijds in het kader van de procedure van de Commissie wegens inbreuk op de milieuwetgeving gesteld dat aan de faciliteit van Ilva in Tarente geen risico's voor het milieu of de gezondheid verbonden waren.

4.5. Opmerkingen van Italië over de opmerkingen van belanghebbenden

- (125) De Commissie heeft de opmerkingen van Riva Fire, Peacelink, WV Stahl en Ilva doorgezonden aan de Italiaanse autoriteiten.
- (126) De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat deze opmerkingen ofwel algemeen geformuleerd zijn, ofwel irrelevant voor de onderhavige procedure zijn. Volgens hen worden de algemene argumenten in deze opmerkingen reeds behandeld in de opmerkingen die de Italiaanse autoriteiten hebben ingediend in antwoord op het inleidingsbesluit en het uitbreidingsbesluit.
- (127) Bovendien zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat het standpunt van Riva Fire over de in overweging 124 beschreven kennelijke tegenstrijdigheid ongegrond is. De Italiaanse autoriteiten hebben de noodsituatie op het gebied van gezondheid en milieu in de streek van Tarente eenduidig erkend. Het door Riva Fire aangevoerde citaat dat er in Tarente geen risico's voor het milieu en de gezondheid zouden bestaan, zou uit zijn context zijn gerukt en zou in geen geval het officiële standpunt van de Italiaanse autoriteiten weergeven.

5. BEOORDELING VAN DE STEUN

5.1. Over de vermeende tegenstrijdigheid tussen de staatssteunprocedure en de procedure wegens inbreuk op de milieuwetgeving van de Unie

- (128) In het algemeen stellen de Italiaanse autoriteiten dat de verschillende overheidsmaatregelen ten gunste van Ilva in de eerste plaats bedoeld waren om tegemoet te komen aan de bezorgdheid die de Commissie in haar met redenen omkleed advies had geuit. Riva Fire wijst in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit op een tegenstrijdigheid in de stellingen van de Italiaanse autoriteiten in het kader van de inbreuk- en de staatssteunprocedure (zie overweging 124 en het tegenargument van Italië in overweging 127). Volgens Italië zou de Commissie zichzelf tegenspreken wanneer zij enerzijds eist dat Italië zorgt voor een snelle uitvoering van de nodige werkzaamheden om de fabriek in Tarente in overeenstemming te brengen met de toepasselijke milieuregels, en anderzijds de Italiaanse autoriteiten verhindert deze werkzaamheden te financieren.
- (129) De Commissie wijst dit argument af. Het beëindigen van een inbreuk op een bepaalde regelgeving rechtvaardigt in beginsel niet dat inbreuk wordt gemaakt op een andere regelgeving. In het onderhavige geval mag Ilva niet in strijd met de staatssteunregels van de Unie in overeenstemming worden gebracht met de toepasselijke milieuregels van de Unie door overheidssteun te verlenen die niet beschikbaar is voor de concurrenten van Ilva terwijl zij eveneens aan de milieuregels van de Unie moeten voldoen zonder soortgelijke onrechtmatige staatssteun.
- (130) De Italiaanse autoriteiten voeren vervolgens aan dat de steunmaatregelen van de overheid die bestemd zijn voor de tenuitvoerlegging van het milieuplan, buiten het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU vallen, aangezien zij bedoeld zijn om milieuschade te herstellen in afwachting van de identificatie van de vervuiler overeenkomstig Richtlijn 2004/35/EG en artikel 250 van de Italiaanse milieuwetboek, alsook de overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit van de Commissie.
- (131) De Commissie is van mening dat de redenering van de Italiaanse autoriteiten om de volgende redenen onjuist is.
- (132) Om te beginnen herinnert de Commissie eraan dat alleen de maatregelen 1 en 3 bij wet zijn bestemd voor de tenuitvoerlegging van het milieuplan.
- (133) Bovendien zijn alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming relevant, en niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel⁽⁵⁷⁾. Aangezien alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming van belang zijn, is elk doel op milieu- of ander gebied dat met de maatregel wordt nagestreefd, als zodanig irrelevant. Dat het voordeel verplicht is voor de onderneming, doordat deze het voordeel niet kon vermijden of weigeren, is evenmin relevant⁽⁵⁸⁾.
- (134) Overheidsmaatregelen die ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2004/35/EG vallen derhalve niet buiten het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU. Artikel 107, lid 1, VWEU is op beide verschillende scenario's op gelijke wijze van toepassing: i) wanneer de vervuiler nog niet is geïdentificeerd en ii) wanneer de vervuiler is geïdentificeerd, maar hij nalaat de nodige herstelmaatregelen te nemen. In beide scenario's worden door de Staat genomen saneringsmaatregelen staatssteun indien de Staat de lasten verlicht die normaliter op een begunstigde zoals Ilva rusten en niet probeert van de geïdentificeerde vervuiler de middelen terug te vorderen die deze voor de sanering heeft gebruikt.
- (135) In het onderhavige geval staat het inleidingsbesluit slechts toe dat de Staat de kosten voor dringende saneringsmaatregelen tijdelijk dekt, enkel tot het tijdstip waarop de vervuiler wordt geïdentificeerd en op voorwaarde dat Italië de kosten van de vervuiler terugvordert⁽⁵⁹⁾. In het inleidingsbesluit wordt dus geen absolute en onvoorwaardelijke toestemming gegeven om overheidsmiddelen te gebruiken voor de uitvoering van de eisen die in het met redenen omkleed advies en/of in het milieuplan van Ilva worden gesteld.
- (136) In dat verband merkt de Commissie bijvoorbeeld op dat het door Italië aangehaalde milieuplan een reeks maatregelen bevat die niet als „dringende saneringsmaatregelen” kunnen worden aangemerkt, maar veeleer als moderniseringswerkzaamheden die erop gericht zijn de prestaties van Ilva te verbeteren overeenkomstig de milieunormen die van toepassing zijn op de staalproductie en in de milieuvergunning van Ilva zijn uiteengezet.

⁽⁵⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

⁽⁵⁸⁾ Beschikking 2004/339/EG van de Commissie van 15 oktober 2003 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde maatregelen ten gunste van RAI SpA (PB L 119 van 23.4.2004, blz. 1), overweging 69. Conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 26 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punt 26.

⁽⁵⁹⁾ Overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit.

- (137) Aangezien alleen de gevolgen van overheidsmaatregelen van belang zijn (en niet de oorzaken of doelstellingen ervan), kan bovenal niet worden geconcludeerd dat maatregelen die als zodanig staatssteun vormen, ophouden steun te zijn alleen omdat zij voor het milieuplan van Ilva zouden worden gebruikt. Het inleidingsbesluit staat dit niet toe (en had dit ook niet kunnen toestaan).
- (138) Italië kan zich dus niet beroepen op de in het met redenen omkleed advies aangevoerde vereisten, noch op de bewoordingen van de overwegingen 114 en 115 van het inleidingsbesluit van de Commissie om de overheidsfinanciering van Ilva's lopende activiteiten en de milieukosten als niet-steun aan te merken.

5.2. Bestaan van steun

- (139) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (140) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om de maatregelen in kwestie als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te kunnen aanmerken, moet daarom aan elk van de onderstaande voorwaarden zijn voldaan:
- a) de begunstigde is een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, wat veronderstelt dat zij een economische activiteit verricht;
 - b) de maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en is toerekenbaar aan de Staat;
 - c) de maatregel verschaft een economisch voordeel;
 - d) dit voordeel is selectief;
 - e) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (141) Wat betreft de vervulling van de voorwaarde dat de begunstigde een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet zijn, omvat het begrip „onderneming” volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ⁽⁶⁰⁾, terwijl onder economische activiteit wordt verstaan elke activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt ⁽⁶¹⁾. De Commissie merkt op dat Ilva staal produceert en verkoopt op de markt van de Unie en in het buitenland, hetgeen als een economische activiteit kan worden aangemerkt. Derhalve concludeert de Commissie dat Ilva, ongeacht haar eigenaar of het feit dat zij onder buitengewoon beheer in de zin van het Italiaans recht staat, een onderneming is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (142) De Commissie moet onderzoeken of de betrokken maatregelen de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. De veronderstelling is dat wanneer door een lidstaat toegekende steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer binnen de EU versterkt, die steun moet worden geacht dat handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden ⁽⁶²⁾. Daarbij is het voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ⁽⁶³⁾. De markten voor koolstofstaal waarop Ilva actief is, worden gekenmerkt door hevige concurrentie en intracommunautaire handel ⁽⁶⁴⁾, en Ilva verkoopt haar producten in Italië en andere lidstaten. Bijgevolg vervalsen alle onderzochte maatregelen de mededinging of dreigen zij deze te vervalsen en kunnen zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (143) Voor wat betreft de andere criteria van artikel 107, lid 1, VWEU die in overweging 140, onder b), c) en d), zijn opgesomd, zal de Commissie elke maatregel afzonderlijk beoordelen.

⁽⁶⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98 tot C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 74; arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 107.

⁽⁶¹⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98 tot C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 75.

⁽⁶²⁾ Zie, met name, arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, C-730/79, EU:C:1980:209, punt 11; arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2001, Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, punt 44.

⁽⁶³⁾ Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaamse Gewest/Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽⁶⁴⁾ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 2 juni 2006 betreffende de concentratie Mittal/Arcelor (M.4137), waarin de Commissie van oordeel was dat de toepasselijke geografische afbakening van de markten voor koolstofstaal ten minste de hele EER omvatte.

5.2.1. *Maatregel 1*

- (144) Zoals uiteengezet in overweging 21, hebben de familie Riva en Ilva op 24 mei 2017 een schikking getroffen waarmee het lopende geschil tussen het buitengewoon beheer van Ilva en de leden van de familie Riva werd beslecht.
- (145) De schikking is louter een overeenkomst tussen particuliere partijen, namelijk bepaalde leden van de familie Riva die handelen in hun hoedanigheid van aandeelhouders van Ilva en het huidige management van Ilva dat onder buitengewoon beheer staat. [...]. Ilva is geen partij in die strafprocedure. De bedragen die uit hoofde van de schikking aan Ilva moeten worden overgedragen, omvatten: i) de activa van de familie Riva op hun buitenlandse bankrekeningen, die definitief ter beschikking van Ilva moeten worden gesteld in de in artikel 3, lid 1, van wetsbesluit nr. 1/2015 bedoelde rechtsvorm, d.w.z. in de vorm van obligaties waarop het justitiefonds zal inschrijven, zonder dat deze obligaties aan de leden van de familie Riva moeten worden teruggegeven, zelfs ingeval zij worden vrijgesproken; en ii) een ander bedrag van 145 miljoen EUR.
- (146) Ten opzichte van de situatie ten tijde van het inleidingsbesluit vormt deze schikking een nieuw feit waarmee de Commissie rekening moet houden bij de definitieve beoordeling van maatregel 1, met name wat betreft het mogelijke voordeel dat aan Ilva is verleend en de toerekenbaarheid van de maatregel aan de Staat.
- (147) Zoals in het inleidingsbesluit is uiteengezet, wordt niet betwist dat het oorspronkelijk de Italiaanse autoriteiten waren die het voornemen hadden de activa van de familie Riva vóór het einde van de strafprocedure aan Ilva over te dragen. Niettemin is het zo dat, ondanks de bepalingen van wetsbesluit nr. 1/2015 en de daaropvolgende rechterlijke beschikking, de overdracht van de activa van de familie Riva niet heeft plaatsgevonden omdat de Zwitserse rechtbank zich voortdurend heeft verzet tegen de uitvoering van het bevel zonder voorafgaande toestemming van de veronderstelde eigenaars van de activa — de leden van de familie Riva. Er kwam pas schot in de zaak toen de leden van de familie Riva in het kader van een zuiver privaatrechtelijke schikking zelf besloten de onder hun beheer staande activa aan Ilva over te dragen ⁽⁶⁵⁾. Het is ook zo dat het toepassingsgebied van de schikking niet perfect overeenkomt met de gehele constructie die door de Italiaanse autoriteiten was opgezet in wetsbesluit nr. 1/2015: ten eerste zijn de aan Ilva overgedragen bedragen in feite hoger dan de bedragen waarin dit wetsbesluit voorziet, en ten tweede zijn er belangrijke tegenprestaties ten gunste van de familie Riva verricht in ruil voor de overdracht van de bedragen.
- (148) Het bestaan van deze particuliere schikking en het feit dat er pas daarna schot in de zaak kwam, vormen het bewijs dat het besluit om de activa van de familie Riva aan Ilva over te dragen uiteindelijk i) deel uitmaakte van een breder akkoord waarin de particuliere belangen van zowel de familie Riva als Ilva met elkaar werden verzoend, en ii) in handen lag van de familie Riva en Ilva (en niet van de Staat). Dit moet in aanmerking worden genomen om te bepalen of de aanvankelijke twijfel van de Commissie dat de transactie Ilva een economisch voordeel verleent en aan de Staat kan worden toegerekend, blijft bestaan.
- (149) Wat betreft de toerekenbaarheid aan de Staat van de overdracht van de activa van de familie Riva aan Ilva, merkt de Commissie op dat deze overdracht heeft plaatsgevonden in het kader van een breder akkoord dat door de familie Riva en Ilva is gesloten. Ook hier wordt niet betwist dat het oorspronkelijk de Italiaanse autoriteiten waren die het voornemen hadden de activa van de familie Riva vóór het einde van de strafprocedure aan Ilva over te dragen. Het definitieve besluit werd echter door de familie Riva genomen uit hoofde van de schikking en om deze schikking uit te voeren heeft de familie Riva de buitenlandse banken bij brief opgedragen de gelden vrij te maken en daadwerkelijk aan Ilva over te dragen. De overdracht van de activa van de familie Riva aan Ilva berust derhalve op de particuliere schikking tussen de familie Riva en Ilva, die niet aan de Staat kan worden toegerekend.
- (150) Wat het bestaan van een economisch voordeel betreft, merkt de Commissie bovendien op dat Ilva in het kader van de schikking met de familie Riva geen voordeel lijkt te hebben verkregen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben kunnen verkrijgen. De familie Riva had er belang bij om over een schikking te onderhandelen, aangezien zij het risico liep tot [...] EUR aan schadevergoeding aan Ilva verschuldigd te zijn indien alle vorderingen van Ilva door de nationale rechter zouden worden toegewezen. Van haar kant had Ilva betrekkelijk dringende liquiditeitsbehoeften, of het nu was voor de financiering van de lopende activiteiten of voor de financiering van de saneringsmaatregelen die in het milieuplan waren vastgelegd. Ilva heeft er derhalve mee ingestemd om af te zien van eventuele toekomstige vorderingen (met een potentiële waarde tot [...] EUR) in ruil voor de onmiddellijke overdracht van ca. 1,2 miljard EUR, waarvan een deel overeenstemde met de activa van de familie Riva waarop wetsbesluit nr. 1/2015 betrekking had. Uit deze handelingen blijkt dat voorzichtige

⁽⁶⁵⁾ In dit verband zij erop gewezen dat de activa van de familie Riva op de bankrekeningen van de leden van de familie Riva buiten Italië bleven staan tot de definitieve uitvoering van de schikking in juni 2017.

verliesmijdende marktdeelnemers er de voorkeur aan kunnen geven een geschil in der minne te beslechten in plaats van een beroep te doen op een rechter of scheidsrechter na een langdurig geschil. Tegen deze achtergrond wijst er dan ook niets op dat de door Ilva en de familie Riva getroffen schikking niet in het wederzijdse belang van beide particuliere partijen is besloten. Aangezien de schikking in haar geheel onder normale marktvoorwaarden tussen Ilva en haar aandeelhouders tot stand is gekomen en dus geen economisch voordeel aan Ilva verleent, verleent de overdracht van de activa van de familie Riva in het kader van deze algemene schikking evenmin een economisch voordeel aan Ilva.

- (151) In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de overdracht aan Ilva van de activa van de familie Riva in de rechtsvorm zoals voorzien in wetsbesluit nr. 1/2015 noch Ilva een economisch voordeel verleent, noch aan de Italiaanse Staat kan worden toegerekend.

5.2.1.1. Conclusie ten aanzien van maatregel 1

- (152) Op basis van de bovenstaande feiten concludeert de Commissie dat de ten uitvoer gelegde maatregel niet aan de Staat kan worden toegerekend. Aangezien de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, concludeert de Commissie dat maatregel 1 geen staatssteun vormt.

5.2.2. Maatregel 2

5.2.2.1. Economisch voordeel afkomstig van staatsmiddelen

- (153) Om te beoordelen of maatregel 2 Ilva een economisch voordeel verleent, heeft de Commissie eerst de door Italië in overweging 87 beschreven argumenten met betrekking tot het regulerende karakter van deze maatregel onderzocht. Volgens Italië geeft de betrokken wetsbepaling slechts uitvoering aan een algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan leningen als boedelvordering mogen worden aangemerkt indien dit noodzakelijk is om de waarde van een onderneming en het beheer van haar activa te behouden.
- (154) Door maatregel 2 goed te keuren, heeft Italië alle bijna insolvente ondernemingen, zoals Ilva, die van nationaal strategisch belang zijn, onder de regeling voor boedelvorderingen gebracht, hetgeen een gemeenschappelijk kenmerk van insolventieprocedures is. Dit is een essentieel kenmerk van het algemene rechtskader inzake insolventie dat van toepassing is op alle insolvente of bijna insolvente ondernemingen die in Italië actief zijn (*Legge Fallimentare*, zoals vastgesteld in koninklijk besluit nr. 267 van 16 maart 1942 (zie overweging 92)).
- (155) De Commissie is van mening dat er geen redenen zijn om het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op maatregel 2 toe te passen, aangezien Italië niet als investeerder, maar als openbare regelgevende instantie heeft gehandeld ⁽⁶⁶⁾. Met andere woorden, Italië heeft met de vaststelling van maatregel 2 niet als marktdeelnemer gehandeld, maar in de uitoefening van zijn regelgevende bevoegdheden als staat teneinde de waarde in stand te houden van de activa van ondernemingen die het risico liepen insolvent te worden. Italië heeft middels maatregel 2 namelijk eenzijdig de voorrang van de schuldeisers van Ilva herschikt. Dit is een handeling die niet vergelijkbaar is met de handelingen die particulieren kunnen ondernemen. Alleen de Staat is bevoegd alle bestaande vorderingen (waaronder die van bevoorrechte schuldeisers) ondergeschikt te maken aan de nieuwere vorderingen; particuliere schuldeisers of particulieren in het algemeen beschikken niet over een dergelijke bevoegdheid. Derhalve is het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie niet van toepassing op maatregel 2.
- (156) Uit de niet-toepasselijkheid van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie volgt dat het beslissende criterium voor de aanwezigheid van een voordeel in maatregel 2 er niet in bestaat of de Staat het rendement maximaliseert dan wel het verlies aan staatsmiddelen als gevolg van de maatregel tot een minimum beperkt. Niettemin moet de Commissie nog steeds beoordelen of maatregel 2 enige andere vorm van voordeel afkomstig van staatsmiddelen inhoudt.
- (157) Onder de bovenbedoelde omstandigheden is het slechts een neveneffect van de betrokken regelgevende maatregel dat het mogelijk minder waarschijnlijk is dat de Staat schulden aan sommige openbare instellingen kan invorderen nadat nieuwe schulden als boedelvordering zijn aangemerkt. De wijziging van de betrokken wet heeft in de eerste plaats niet tot doel noch tot gevolg gehad dat de schuld van Ilva aan de Staat werd kwijtescholden en dus dat Ilva werd begunstigd. Zoals de Italiaanse autoriteiten hebben opgemerkt, kunnen leningen bovendien ook als boedelvordering worden aangemerkt op grond van de algemene insolventiewet (overweging 92) en er zijn empirische aanwijzingen dat kredieten die uit hoofde van een preventief akkoord worden verstrekt aan ondernemingen in een insolventiesituatie steeds vaker als boedelvordering worden aangemerkt in Italië, sinds in 2010 enkele hervormingen zijn doorgevoerd die het toepassingsgebied van als boedelvordering aan te merken kredieten geleidelijk hebben uitgebreid ⁽⁶⁷⁾. Zoals het Hof van Justitie heeft bevestigd, vormt een negatief indirect effect op

⁽⁶⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 80 en 81.

⁽⁶⁷⁾ „Finanziamenti Alle Imprese in Crisi E Priorità Nel Rimborso: Gli Effetti Della Prededucibilità Nel Concordato Preventivo”, E.Brodi, L. Casolaro, Bank van Italië, Occasional Paper nr. 387, september 2017.

staatsinkomsten als gevolg van reguleringsmaatregelen geen overdracht van staatsmiddelen wanneer dat een inherent aspect van de maatregel is ⁽⁶⁸⁾. Aangezien een mogelijk negatief effect op staatsleningen ten gunste van Ilva een inherent kenmerk is van de regeling voor boedelvorderingen in het kader van insolventieprocedures in Italië, kan dit derhalve geen middel zijn om Ilva een specifiek voordeel te verlenen dat afkomstig is van staatsmiddelen.

5.2.2.2. Conclusie ten aanzien van maatregel 2

- (158) De Commissie concludeert dat maatregel 2 Ilva geen economisch voordeel verleent dat afkomstig is van staatsmiddelen. Aangezien de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, concludeert de Commissie dat maatregel 2 geen staatssteun vormt.

5.2.3. Maatregel 3

5.2.3.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (159) Met betrekking tot het feit of de maatregel door de Staat is toegekend, merkt de Commissie op dat de maatregel bestaat in een leninggarantie die is verstrekt door het Ministerie van Economische Zaken en Financiën.
- (160) Aangezien het begrip „lidstaat” alle overheidsniveaus omvat, ongeacht of het om een nationale, regionale of lokale overheid gaat, concludeert de Commissie dat de maatregel aan de Staat kan worden toegerekend.
- (161) Bij staatsgaranties worden risico's gelopen met staatsmiddelen. Als de garantie namelijk wordt aangesproken, dan moet een bedrag uit de staatsbegroting worden betaald. Om deze reden, en in tegenstelling tot wat de Italiaanse autoriteiten beweren, zijn ook staatsgaranties waarvoor een passende vergoeding wordt betaald, met staatsmiddelen bekostigd. Zoals hieronder nader wordt uiteengezet, is de Commissie in het onderhavige geval bovendien van mening dat de Italiaanse Staat middelen heeft gederfd — en nog steeds derft — die hem zouden zijn toegekomen met een hogere, marktconforme garantievergoeding, aangezien de door Italië in rekening gebrachte garantievergoeding onder de marktvoorwaarden ligt. Bij de beoordeling van de voorwaarden van een staatsgarantie, waaronder de daarvoor in rekening gebrachte vergoeding, kan alleen het bestaan van een economisch voordeel worden uitgesloten (indien de voorwaarden niet overeenstemmen met de marktvoorwaarden), maar niet de vaststelling dat staatsmiddelen zijn gebruikt, wat niet betwistbaar is. Derhalve concludeert de Commissie dat maatregel 3 staatsmiddelen omvat.

5.2.3.2. Economisch voordeel

- (162) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, dient volgens vaste rechtspraak onder meer te worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel heeft ontvangen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ⁽⁶⁹⁾.
- (163) Wanneer de financiële situatie van een onderneming verbetert als gevolg van een overheidsmaatregel op voorwaarden die afwijken van normale marktvoorwaarden, is er sprake van een economisch voordeel ⁽⁷⁰⁾. Een overheidsmaatregel hoeft de begunstigde echter niet noodzakelijkerwijs een voordeel te verlenen en vormt als dusdanig geen steun indien hij onder normale marktvoorwaarden wordt uitgevoerd. Met andere woorden, indien de overheid handelt zoals een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie onder vergelijkbare omstandigheden, is er geen sprake van staatssteun.
- (164) In dit verband voeren de Italiaanse autoriteiten aan dat de premie die de Italiaanse autoriteiten voor de staatsgarantie in rekening hebben gebracht, is vastgesteld overeenkomstig de aanbeveling van de deskundige van [...] ⁽⁷¹⁾. De vergoeding voor het door de Staat genomen risico is volgens hen dus in overeenstemming met de vergoeding die een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verlangd, en de garantie verleent Ilva geen economisch voordeel.
- (165) De belanghebbenden die opmerkingen hebben gemaakt over maatregel 3, zijn van mening dat een marktdeelnemer in een markteconomie deze financiële voorwaarden niet zou hebben aanvaard. Met name WV Stahl verzoekt de Commissie het toepasselijke marktpercentage vast te stellen en het bedrag van de onverenigbare steun terug te vorderen in de vorm van het verschil tussen dit marktpercentage en het werkelijke percentage dat door de Italiaanse autoriteiten aan Ilva in rekening is gebracht.

⁽⁶⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, punt 62. Arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 1993, Sloman Neptun/Bodo Ziesemer, gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, punten 20 en 21; zie ook arrest van het Hof van Justitie van 7 mei 1998, Viscido e.a./Ente Poste Italiane, C-52/97, C-53/97 en C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, punten 13 en 14, en arrest van het Hof van Justitie van 30 november 1993, Kirsammer-Hack/Sidal, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, punten 17 en 18, met betrekking tot het feit dat de niet-toepassing van een aantal bepalingen van het arbeidsrecht geen overdracht van staatsmiddelen behelst.

⁽⁶⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999, DM Transport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punt 22.

⁽⁷⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

⁽⁷¹⁾ Zie overweging 98 van dit besluit.

- (166) Vooraf wil de Commissie erop wijzen dat Ilva ten tijde van de verstrekking van de betrokken staatsgarantie een insolventieprocedure doormaakte. De onderneming kon dus worden aangemerkt als een onderneming in moeilijkheden in de zin van punt 20, onder c), van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (hierna „richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun” genoemd) ⁽⁷²⁾.
- (167) In punt 4.1 van de garantiemededeling licht de Commissie toe dat „in het geval van ondernemingen in moeilijkheden, een eventuele garant op de markt op het tijdstip van de garantieverstrekking een hoge premie in rekening zal brengen, gelet op het te verwachten risico op niet-terugbetaling dat hij loopt. Wordt de waarschijnlijkheid dat de kredietnemer niet in staat is de lening terug te betalen bijzonder groot, dan is dit marktpercentage misschien niet meer voorhanden en in uitzonderlijke omstandigheden kan het steunbestanddeel van de garantie uiteindelijk even hoog blijken te zijn als het daadwerkelijk door die garantie gedekte bedrag” ⁽⁷³⁾. Deze benadering is ook gehanteerd door het Hof van Justitie, dat heeft geoordeeld dat wanneer een staat een garantie voor een banklening verstrekt aan een onderneming in moeilijkheden die „geen adequate tegenprestatie” heeft geboden, de garanties ten belope van het volledige gegarandeerde kredietbedrag als steun moeten worden beschouwd ⁽⁷⁴⁾.
- (168) Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in de eerste plaats onderzocht of er in het onderhavige geval sprake is van omstandigheden waarin de kans dat de kredietnemer niet in staat zal zijn de lening terug te betalen zo groot is dat het gegarandeerde leningbedrag in zijn geheel steun vormt. Een onderneming in moeilijkheden is een onderneming die in ernstige economische en financiële moeilijkheden verkeert en die, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. In deze omstandigheden is het waarschijnlijk dat geen enkele marktdeelnemer tegen om het even welke rentevoet of welk percentage een lening of garantie aan een dergelijke onderneming zou verstrekken, zodat een lening of garantie van de Staat aan een dergelijke onderneming in beginsel neerkomt op steun ten belope van het volledige bedrag van de (gegarandeerde) lening. Deze centrale aanname moet echter worden getoetst aan de feiten van elk geval en, wanneer de begunstigde een insolventieprocedure doormaakt, aan de insolventieregels die in de betrokken lidstaat van toepassing zijn.
- (169) Wat dit laatste punt betreft, neemt de Commissie er nota van dat elke nieuwe lening die tijdens de insolventieprocedure is verstrekt, overeenkomstig de Italiaanse insolventiewet voor grote ondernemingen voorrang van uitbetaling uit de failliete boedel (*pre-deduzione*) geniet ten opzichte van leningen die vóór de insolventieverklaring zijn verstrekt. In tegenstelling tot leningen die vóór de insolventieverklaring zijn verstrekt, loopt bovendien de rente verder op voor leningen die tijdens de insolventieprocedure zijn verstrekt. Deze bepalingen zijn bedoeld om potentiële kredietgevers aan te zetten de onderneming tijdens de insolventieprocedure te steunen, teneinde de economische waarde van haar activa in stand te houden in afwachting van de afloop van de procedure (herstel, verkoop of liquidatie).
- (170) Het loutere bestaan van deze bepalingen wijst erop dat kredietgevers er in sommige gevallen mee instemmen vers geld te lenen aan ondernemingen die een insolventieprocedure doormaken (d.w.z. aan ondernemingen in moeilijkheden).
- (171) Dit wijst er ook op dat een kredietgever of garant die met een kredietnemer in moeilijkheden te maken heeft, enigszins anders redeneert dan in een situatie van normale bedrijfsomstandigheden. Enerzijds beoordeelt de kredietgever of garant in beide gevallen de waarschijnlijkheid dat de kredietnemer niet in staat zal zijn de lening terug te betalen. Anderzijds kan in de eerste plaats de nadruk worden gelegd op de kans dat de kredietnemer in een situatie van normale bedrijfsomstandigheden in gebreke blijft, terwijl meer aandacht zou kunnen worden besteed aan het verlies bij wanbetaling (*Loss Given Default* — hierna „LGD” genoemd) van de lening of garantie wanneer het gaat om kredietnemers die op een bepaald moment waarschijnlijk in gebreke zullen blijven.
- (172) Tenzij het zeer waarschijnlijk is dat een onderneming met succes zelfstandig wordt geherstructureerd of door een nieuwe investeerder samen met haar passiva wordt overgenomen, zal voor een onderneming in een insolventieprocedure het LGD van een nieuwe lening voornamelijk afhankelijk zijn van de verwachte liquidatiewaarde van de onderneming, waarvoor de kredietgever op grond van de toepasselijke regels voor boedelvorderingen voorrang van uitbetaling zal genieten. In sommige gevallen kan de verwachte liquidatiewaarde laag zijn in vergelijking met het bedrag van de boedelvorderingen van de onderneming. In die gevallen kan de onderneming moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot particuliere financiering en is het waarschijnlijker dat een overheidsgarantie een voordeel verleent dat overeenstemt met het volledige gegarandeerde bedrag. In gevallen waarin de failliete boedel naar verwachting een hoge waarde zal hebben, kan dit een zakelijke kans zijn voor particuliere kredietgevers (of garanten) die gewend zijn met risicovolle kredieten om te gaan.
- (173) In het geval van Ilva blijkt uit de succesvolle afronding van de verkoopprocedure dat de marktwaarde van de activa van Ilva die in bedrijf bleven, hoog bleef ondanks de economische moeilijkheden van de onderneming: deze activa werden immers voor 1,8 miljard EUR verkocht. Dit bedrag is niet bijzonder verrassend in het licht van de concurrentiekracht van Ilva: de faciliteit in Tarente is de grootste geïntegreerde staalfabriek in Zuid-Europa en de vestigingen van Ilva zijn strategisch gelegen op belangrijke import- en exportroutes en dicht bij het hart van de op een na grootste staalmarkt van Europa (Italië).

⁽⁷²⁾ PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

⁽⁷³⁾ PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10.

⁽⁷⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 28 januari 2003, Duitsland/Commissie, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, punt 138.

- (174) De discrepantie tussen de marktwaarde van de activa van Ilva en haar slechte economische prestaties kan worden verklaard door verscheidene factoren die specifiek zijn voor dit betrokken geval, waaronder de twee onderstaande:
- a) de productie van Ilva is door de overheid geplafonneerd op 6 miljoen ton, ruim onder haar totale productiecapaciteit, vanwege de milieuschade die zou ontstaan als de onderneming op volledige productiecapaciteit zou draaien met de huidige uitrusting ter bescherming van het milieu. Aangezien staalfabrieken zoals die in Tarente uiterst kapitaalintensief zijn en hoge vaste kosten hebben, moeten zij dicht bij hun volledige capaciteit worden geëxploiteerd om winstgevend te zijn. Het productieplafond dat om gegronde milieuredenen aan Ilva is opgelegd, heeft onvermijdelijk tot een verslechtering van haar rentabiliteit geleid. Met de juiste milieu-investeringen kan Ilva echter terugkeren naar een optimaler productieniveau. Dit potentieel verklaart waarom de activa van Ilva waardevol bleven in de ogen van potentiële investeerders die bereid waren de gepaste investeringen te doen;
 - b) Ilva staat al vijf jaar onder buitengewoon beheer — eerst vanwege milieukwesties en vervolgens vanwege financiële problemen. Aangezien de activa van Ilva verscheidene jaren niet onder normale marktvoorwaarden werden geëxploiteerd, kreeg de onderneming te kampen met financiële moeilijkheden. Dit betekent echter niet dat dezelfde activa niet op rendabele wijze konden worden geëxploiteerd onder normale marktvoorwaarden en met het juiste niveau van particuliere investeringen.
- (175) De oorzaken van Ilva's financiële moeilijkheden waren lange tijd bekend. Aangezien zij geen verband hielden met de intrinsieke waarde van de activa van Ilva, hebben zij de marktspelers er niet van weerhouden om niet alleen tijdens de recente verkoopprocedure, maar ook lang daarvoor belangstelling te tonen voor de activa van Ilva ⁽⁷⁵⁾.
- (176) Hieruit volgt dat reeds ten tijde van de verstrekking van de staatsgarantie in april 2015 een redelijk hoge prijs kon worden verwacht van de verkoop of liquidatie van de activa van Ilva. Aangezien nieuwe leningen als boedelvordering worden aangemerkt krachtens de Italiaanse insolventiewet voor grote ondernemingen, zou deze verkoopprijs, die in de failliete boedel doorwerkt, prioritair worden gebruikt voor de terugbetaling van nieuwe leningen (of garanties op deze leningen, indien deze worden aangesproken). Op basis van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie werd bij de toekenning van maatregel 3 verwacht dat de schulden van Ilva in de volgende rangorde zouden worden terugbetaald ⁽⁷⁶⁾:

Grafiek 1

Rangorde van terugbetaling van de schulden van Ilva in april 2015

[...]

- (177) Gelet op het verschil in omvang tussen het bedrag van de betrokken gegarandeerde lening (400 miljoen EUR) enerzijds en het bedrag van andere schulden met dezelfde of een hogere voorrang van terugbetaling (ongeveer [...] EUR) en de waarde van de failliete boedel van Ilva (1,8 miljard EUR indien de prijs in aanmerking wordt genomen die de hoogste bidder in de recente verkoopprocedure heeft geboden) anderzijds, concludeert de Commissie dat een marktdeelnemer in een markteconomie Ilva een lening of garantie tegen een passende rentevoet of een passend percentage had kunnen verstrekken toen de onderneming in moeilijkheden verkeerde.
- (178) Deze conclusie wordt gestaafd door het feit dat Ilva gedurende haar insolventieprocedure toegang tot particuliere financiering behield. Ten tijde van de verstrekking van de staatsgarantie (eind april 2015) had Ilva ten minste drie open kredietlijnen bij particuliere banken: [...] EUR bij [...] ⁽⁷⁷⁾, [...] EUR bij [...] en [...] EUR bij [...]. Deze kredieten waren factoringlijnen, die een ander risicoprofiel hebben dan de lening van 400 miljoen EUR die door de Italiaanse Staat werd gegarandeerd. Het bestaan van deze kredietlijnen vormt echter een aanvullende aanwijzing dat Ilva zich niet in een zodanige situatie bevond dat geen enkele kredietgever er tegen om het even welke rentevoet mee zou hebben ingestemd haar activiteiten te financieren.
- (179) Uit het bovenstaande blijkt dat er in casu geen omstandigheden zijn waarin de toegang van de begunstigde tot particuliere financiering kan worden uitgesloten. Daarom moet het steunbestanddeel van een staatslening of -garantie worden aangemerkt als staatssteun voor het bedrag van de volledige lening of garantie.

⁽⁷⁵⁾ Volgens berichten in de pers hebben bijvoorbeeld de staalproducenten ArcelorMittal, Marcegaglia en Arvedi reeds in het najaar van 2014 belangstelling getoond voor een overname van de activa van Ilva; Zie <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-11-13/ilva-decisivo-ruolo-stato-063904.shtml?uuid=ABDP2MDC>

⁽⁷⁶⁾ Deze informatie is door de Italiaanse autoriteiten verstrekt op basis van een interne analyse van Ilva en haar financieel adviseurs en doet geen afbreuk aan de eindconclusies van de rechtbank van Milaan betreffende de voorrang van terugbetaling van elke schuld.

⁽⁷⁷⁾ Nadat tegen Ilva de insolventieprocedure was ingeleid, heeft [...] de kredietlijn teruggebracht tot [...] van het oorspronkelijke bedrag van [...] EUR.

- (180) Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of de financiële voorwaarden van de staatsgarantie voor de aan Ilva verstrekte lening van 400 miljoen EUR een passende vergoeding vormen voor het door de Staat genomen risico. In dat verband verwijst de Commissie naar de garantiemededeling: „in het geval van ondernemingen in moeilijkheden, [zal] een eventuele garant op de markt op het tijdstip van de garantieverstrekking een hoge premie in rekening [...] brengen, gelet op het te verwachten risico op niet-terugbetaling dat hij loopt”.
- (181) In dit geval werd de staatsgarantie verleend met een jaarlijkse premie van 3,12 %. Deze premie werd vastgesteld op basis van het advies van [...].
- (182) In tegenstelling tot de Italiaanse autoriteiten is de Commissie van oordeel dat de vergoeding die een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie in ruil voor zijn garantie zou hebben gevraagd, niet naar behoren is geraamd in het advies van [...], aangezien in dat advies geen adequate raming wordt gegeven van de kans dat de garantie wordt aangesproken en, in dat geval, wordt terugbetaald. Het advies van [...] berust in feite geheel op de onjuiste veronderstelling dat de lening van 400 miljoen EUR aan Ilva zou worden overgedragen aan een nieuwe onderneming (hierna „NewCo” genoemd) die de activa van Ilva onder betere voorwaarden zou exploiteren. In het advies van [...] wordt de kredietwaardigheid van deze hypothetische NewCo grondig beoordeeld en wordt op basis van de geraamde kredietscore van NewCo geconcludeerd dat de Italiaanse Staat een garantiepremie tussen 1,53 % tot 3,12 % moest toepassen. Ten tijde van de verstrekking van de garantie was er echter geen reden om aan te nemen dat de lening van 400 miljoen EUR automatisch zou worden overgedragen aan een hypothetische nieuwe eigenaar van de activa van Ilva ⁽⁷⁸⁾. De Italiaanse autoriteiten hadden dus de kredietwaardigheid van Ilva (niet van een hypothetische koper) moeten beoordelen en het LGD van de lening op die basis moeten ramen.
- (183) Aangezien het advies van [...] niet kon worden gebruikt om te beoordelen of de door de Italiaanse Staat berekende premie het risico voldoende vergoedt, moest de Commissie op zoek gaan naar benchmarks voor percentages die werden toegepast voor entiteiten die zich in een soortgelijke financiële situatie bevonden als Ilva. Overeenkomstig de vaste en recente besluitvormingspraktijk ten aanzien van ondernemingen die een insolventieprocedure doormaken en die bestemd zijn voor verkoop ⁽⁷⁹⁾, is de Commissie, zonder enige beschikbare alternatieve rating en gezien Ilva's kwalificatie als onderneming in moeilijkheden, van oordeel dat Ilva in het beste geval een rating van CCC heeft (zie ook overweging 189). Bijgevolg heeft de Commissie financiële gegevens verzameld uit de database *S&P Capital IQ Platform* ⁽⁸⁰⁾ betreffende spreads voor kredietverzuimswaps („credit default swaps”, hierna „CDS” genoemd) en obligatierendementen voor ondernemingen met een rating van CCC+, D of SD op de datum van toekenning van maatregel 3.
- (184) De CDS is een financiële swapovereenkomst waarbij de verkoper van de CDS de koper (meestal de crediteur van de referentielening) zal vergoeden ingeval de lening niet kan worden terugbetaald (door de debiteur). Met andere woorden, de verkoper van de CDS verzekert de koper tegen wanbetaling door de begunstigde van een referentielening. Dit instrument is dus relevant omdat het een indicatie geeft van de mogelijke risicopremie/garantievergoeding die een marktdeelnemer nodig zou hebben om het risico van wanbetaling van een lening te verzekeren. Uit de gegevens die zijn verzameld op basis van elf waarnemingen die in mei 2015 beschikbaar waren, blijkt dat de spreads voor CDS voor looptijden van tien jaar varieerden tussen 6,3 % en 277,7 %, met een mediaanwaarde van 17,6 %.
- (185) De obligatierendementen geven een goede indicatie van de „all-in”-kosten van een lening voor een onderneming, d.w.z. de rente en de garantiepremie samen in procent. Uit de gegevens die zijn verzameld op basis van 8 waarnemingen die in mei 2015 beschikbaar waren, blijkt dat de rentevoeten voor obligaties met een looptijd van tien jaar varieerden tussen 5,3 % en 35,6 %, met een mediaanwaarde van 17,0 %. Voor obligaties met een looptijd van 25 jaar waren slechts twee waarnemingen beschikbaar: op basis van deze waarnemingen is een rentevoet van 14,2 % berekend.
- (186) Zoals uit de geanalyseerde gegevens blijkt, waren de financieringskosten voor ondernemingen met een rating van CCC+, D of SD op het tijdstip van de toekenning van maatregel 3 aanzienlijk hoger dan hetgeen Ilva dankzij de staatsgarantie heeft verkregen. Ilva kon immers een lening verkrijgen tegen een totale kostprijs (rentevoet van [...] + garantiepremie van 3,12 %) van [...], terwijl de indicaties op markt wijzen op een totale kostprijs van bijna 17 % in dezelfde periode.
- (187) Deze plausibiliteitscontrole toont aan dat de staatsgarantie die als maatregel 3 is omschreven, Ilva een economisch voordeel verleent dat Ilva onder marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Deze bevinding is in overeenstemming met het standpunt van de concurrenten (zie overweging 118). Nu is vastgesteld dat er sprake is van een economisch voordeel dat onder marktvoorwaarden niet beschikbaar was, rijst de vraag hoe dit voordeel moet worden gekwantificeerd.

⁽⁷⁸⁾ De lening zal overigens niet worden overgedragen aan de overnemer van de activa van Ilva, ArcelorMittal.

⁽⁷⁹⁾ Zie ex multis enkele van de recentste eindbesluiten van de Commissie in de zaken SA.38544 Kem One (28 juli 2015), SA.38545 Mory Global (6 november 2015), SA.38644 Brandt Groupe (21 maart 2016).

⁽⁸⁰⁾ <https://www.capitaliq.com>

- (188) Zoals hierboven uiteengezet, kon de Commissie een aantal indicaties verzamelen over marktpercentages voor garanties voor de gegeven periode. Deze verzamelde gegevens hebben echter betrekking op entiteiten die niet volledig vergelijkbaar zijn met Ilva en op financiële instrumenten die verschillen van de door Ilva aangevane lening en garantie. Zij kunnen derhalve op zich niet dienen als een geschikt benchmark voor een voldoende nauwkeurige vaststelling van het precieze marktpercentage voor de garantie in kwestie. In het onderzoek zijn evenmin toenmalige koersen van rentevoeten voor leningen van soortgelijke aard als die van Ilva met of zonder staatsgarantie of marktpercentages voor deze garantie aan het licht gebracht. Onder dergelijke omstandigheden is in de garantiemededeling vastgesteld dat het potentiële voordeel verbonden aan de verstrekking van een garantie (dat overeenstemt met het potentiële steunbestanddeel) op dezelfde wijze moet worden berekend als het verschil tussen de specifieke marktrentevoet die de begunstigde zonder de garantie had moeten betalen, en de rentevoet die dankzij de staatsgarantie wordt betaald, rekening houdend met eventueel betaalde premies.
- (189) De Commissie acht het voorzichtig om bij het ramen van een benadering van de marktconforme rentevoet voor de betrokken lening ook rekening te houden met de mededeling van 2008 over de referentie- en disconteringspercentages. In dat verband stemt de kredietwaardigheid (rating) van Ilva kennelijk overeen met de laagste van de vijf mogelijke ratings waarin de mededeling van 2008 voorziet, namelijk „Slecht/Financiële moeilijkheden (CCC en lager)”. Bovendien zijn voor de lening geen zekerheden gesteld die de kredietgevers (of de garant) in geval van wanbetaling rechten over de activa van Ilva zouden hebben verleend die voldoende liquide, mogelijk overdraagbaar en onmiddellijk uitvoerbaar waren. Op grond daarvan is de Commissie van oordeel dat de marktrentevoet van de lening plus de garantie die maatregel 3 vormt, moet worden berekend voor de lening als het resultaat van de som van een passend basispercentage plus 1 000 basispunten, zoals gedefinieerd in de mededeling van 2008.
- (190) Wat het passende basispercentage betreft, wordt in de mededeling van 2008 aanbevolen om gebruik te maken van eenjaars-geldmarktrentetarieven (in het geval van Italië: eenjaars-Euribor), waarbij de Commissie zich het recht voorbehoudt om kortere of langere looptijden toe te passen, al naargelang het geval. In het onderhavige geval is de Commissie van oordeel dat de zeer lange looptijd van de lening van 400 miljoen EUR die door de staatsgarantie is gedekt, een basisrentevoet rechtvaardigt die in overeenstemming is met deze lange looptijd. De Commissie besluit derhalve een swaprente toe te passen die overeenstemt met de gewogen gemiddelde looptijd van de gegarandeerde lening. Aangezien het terugbetalingsprofiel van de lening van 400 miljoen EUR een gewogen gemiddelde looptijd van 14,86 jaar geeft, dient als passende basisrentevoet de vijftienjaars-swaprente te worden genomen. Op 27 mei 2015, d.w.z. op het ogenblik dat de drie particuliere kredietgevers de lening van 400 miljoen EUR hebben verstrekt, bedroeg de swaprente voor looptijden van 15 jaar 1,18 % ⁽⁸¹⁾. Op basis daarvan bedraagt de in de mededeling van 2008 vermelde marktrentevoet 1,18 % + 1 000 basispunten, d.w.z. 11,18 %.
- (191) Het bedrag van het aan de staatsgarantie verbonden voordeel moet voor de lening afzonderlijk worden berekend volgens de volgende methode: het verschil tussen i) de rentevoet, berekend zoals uiteengezet in overweging 190 en toegepast op de hoofdsom van de lening, en ii) de totale financieringskosten van de gegarandeerde lening, berekend als de som van de rentevoet die door de banken is toegepast op de hoofdsom van de lening en de door de Staat toegepaste garantiepremie, berekend en in rekening gebracht voor de periode waarin de verschillende bedragen ter beschikking waren gesteld van Ilva.

5.2.3.3. Selectiviteit

- (192) De staatsgarantie die als maatregel 3 is omschreven, is een ad-hocsteunmaatregel die aan één enkele onderneming is verleend: Ilva. Derhalve is maatregel 3 selectief.

5.2.3.4. Conclusie ten aanzien van maatregel 3

- (193) Aangezien maatregel 3 voldoet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU, concludeert de Commissie dat de maatregel staatssteun vormt. Het bedrag ervan kan worden bepaald op basis van de in overweging 191 beschreven methode.

5.2.4. Maatregel 4

- (194) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie het voorlopige standpunt ingenomen dat de tussen Fintecna en Ilva overeengekomen schikkingsovereenkomst aan de Italiaanse Staat kan worden toegerekend en met staatsmiddelen is bekostigd. De Commissie betwijfelde ook of Fintecna een rationeel besluit had genomen door in maart 2015, vlak nadat Ilva insolvent was verklaard, in te stemmen met de schikking van een langdurig geschil en of een marktdeelnemer in een markteconomie in een vergelijkbare situatie een dergelijk besluit zou hebben genomen.
- (195) Op basis van de opmerkingen die de Commissie tijdens de formele procedure heeft ontvangen, heeft zij eerst onderzocht of het besluit tot schikking vanuit het oogpunt van een marktdeelnemer inderdaad rationeel was, d.w.z. of het besluit Ilva een economisch voordeel verleent.

⁽⁸¹⁾ Volgens de gegevens die de Commissie in de database *S&P Capital IQ* heeft verzameld.

5.2.4.1. Economisch voordeel

- (196) Zoals reeds vermeld in overweging 163, hoeft een overheidsmaatregel de begunstigde niet noodzakelijkerwijs een voordeel te verlenen en vormt de maatregel dus geen steun indien hij onder normale marktvoorwaarden wordt uitgevoerd, m.a.w. indien de overheid heeft gehandeld zoals een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie onder vergelijkbare omstandigheden.
- (197) Allereerst heeft de Commissie in het kader van de diepgaande beoordeling onderzocht onder welke omstandigheden Fintecna heeft besloten om het geschil met Ilva na een lange periode te schikken door 156 miljoen EUR te betalen. Bij het nemen haar besluit tot schikking, heeft Fintecna zeker rekening gehouden met de economische situatie op het tijdstip waarop zij besloot te schikken, het risiconiveau en de verwachtingen voor de toekomst ⁽⁸²⁾.
- (198) In dat verband neemt de Commissie er nota van dat de aansprakelijkheid van de Staat als verkoper vóór de privatisering niet principieel kan worden betwist en dat Fintecna, als voorzichtige schuldeiser, met betrekking tot het schikkingsbedrag van 156 miljoen EUR in 2011 ramingen van haar blootstelling aan Ilva heeft gemaakt en deze in 2014 heeft aangepast. Uit de berekeningen is gebleken dat de blootstelling [...] EUR bedroeg, d.w.z. een bijgesteld bedrag van [...] EUR in 2014. Om de juridische risico's naar behoren te kunnen beoordelen, heeft Fintecna twee juridische adviezen besteld. Daarin werd onafhankelijk van elkaar bevestigd dat 156 miljoen EUR een aanvaardbaar bedrag was, dat onder de in het privatiseringscontract vastgestelde limiet [...] EUR, exclusief rente, of [...] EUR, inclusief rente) en de geraamde potentiële blootstelling [...] EUR in 2014) lag.
- (199) Fintecna heeft besloten om te schikken in het kader van wetsbesluit nr. 1/2015, dat de overeenkomst tussen beide partijen in de hand heeft gewerkt. Gelet op de door de onafhankelijke juridisch adviseurs verstrekte redelijke raming van de risico's die zich bij insolventie van Ilva zouden voordoen, verandert het loutere feit dat Fintecna pas op dat tijdstip en niet vóór de vaststelling van het bovengenoemde wetsbesluit tot een schikking heeft besloten, niets aan de kwalificatie van het besluit tot schikking als een rationeel besluit dat een marktdeelnemer in een markteconomie in een vergelijkbare situatie zou hebben genomen. Een voorzichtige verliesmijdende marktdeelnemer kan er immers de voorkeur aan geven een geschil in der minne te schikken in plaats van een beroep te doen op een rechter of scheidsrechter na een langdurig geschil in omstandigheden waarin zijn aansprakelijkheid als zodanig niet ter discussie staat en zijn blootstelling zou kunnen leiden tot bedragen die tussen [...] en [...] hoger liggen dan het onmiddellijke schikkingsbedrag. Een verder uitstel van de schikking zou kennelijk niet hebben kunnen leiden tot een beter financieel resultaat voor Fintecna.
- (200) Gelet op het feit dat de door Fintecna ondernomen stappen overeenstemmen met het gedrag van een rationele marktdeelnemer in een markteconomie en dat het proces dat aan het besluit voorafging blijk geeft van de voorzichtige benadering die Fintecna heeft gehanteerd ten aanzien van het bedrag van een mogelijke schikking met Ilva, concludeert de Commissie dat het feit dat zij minder dan haar ramingen heeft betaald in beginsel een redelijk besluit van een particuliere marktdeelnemer bij een schikking is en als zodanig geen voordeel aan Ilva kan verlenen.

5.2.4.2. Conclusie ten aanzien van maatregel 4

- (201) De Commissie heeft aangetoond dat maatregel 4 geen economisch voordeel aan Ilva verleent. Aangezien de criteria van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, concludeert de Commissie dat maatregel 4 geen staatssteun vormt.

5.2.5. Maatregel 5

5.2.5.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (202) Wat betreft het feit of de maatregel door de Staat is toegekend, merkt de Commissie op dat de maatregel bestaat uit een lening die door het Ministerie van Economische Zaken en Financiën is verstrekt met middelen uit de staatsbegroting.
- (203) Aangezien het begrip „lidstaat” alle overheidsniveaus omvat, ongeacht of het om een nationale, regionale of lokale overheid gaat, concludeert de Commissie dat de maatregel aan de Staat kan worden toegerekend en een overdracht van staatsmiddelen inhoudt.

5.2.5.2. Economisch voordeel

- (204) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit verzoekt WV Stahl de Commissie te zorgen voor een snelle terugvordering van de staatssteun die in de vorm van leningen aan Ilva onder de marktvoorwaarden is verleend, op basis van het verschil tussen de in rekening gebrachte rentevoet en de marktrentevoet toen de leningen werden verstrekt (zie overweging 120). Wat de vaststelling van een economisch voordeel uit hoofde van maatregel 5 betreft, is de Commissie van mening dat dezelfde redenering als voor maatregel 3 kan worden toegepast, ondanks twee belangrijke feitelijke verschillen tussen beide maatregelen.

⁽⁸²⁾ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 29 maart 2007, Scott/Commissie, T-366/00, ECLI:EU:T:2012:649, punt 158.

- (205) Het eerste feitelijke verschil is dat maatregel 5 een staatslening is, terwijl maatregel 3 een staatsgarantie op een syndicaatslening is. Dit feitelijke verschil is echter niet van invloed op de in de overwegingen 166 tot en met 179 uiteengezette redenering, die zowel voor een lening als voor een garantie geldt.
- (206) Het tweede feitelijke verschil is de toekenningsdatum: 30 april 2015 voor maatregel 3 tegenover 15 december 2015 voor maatregel 5. De Commissie is echter van oordeel dat de in de overwegingen 166 tot en met 179 uiteengezette redenering ook van toepassing is op de datum van toekenning van maatregel 5: in december 2015 werd nog steeds verwacht dat de liquidatiewaarde van de activa van Ilva hoog zou zijn en was het totaalbedrag van de boedelvorderingen ten opzichte van april 2015 met 400 miljoen EUR (d.w.z. het bedrag van maatregel 3) gestegen tot in totaal ongeveer [...] EUR — nog steeds aanzienlijk minder dan de verwachte 1,8 miljard EUR aan failliete boedel. Bovendien wordt in wetsbesluit nr. 191/2015 aan maatregel 5 een hogere voorrang van terugbetaling toegekend dan aan andere boedelvorderingen, zoals blijkt uit grafiek 2, waardoor het potentiële LGD van maatregel 5 verder wordt verhoogd.

Grafiek 2

Rangorde van terugbetaling van de schulden van Ilva in december 2015

[...]

- (207) In het licht van het bovenstaande lijkt het LGD van de lening nog steeds redelijk hoog te zijn en concludeert de Commissie dat het voor een particuliere kredietgever die gewend is met risicovolle kredieten om te gaan, een zakelijke kans kan zijn om een lening aan Ilva te verstrekken.
- (208) Net als bij maatregel 3 heeft de Commissie vervolgens onderzocht of de financiële voorwaarden van de staatslening een passende vergoeding vormen voor het door de Staat genomen risico. Om dezelfde redenen als bij maatregel 3 is de Commissie van oordeel dat het advies van [...] geen geschikte methode biedt om te bepalen of de door de Staat gehanteerde jaarlijkse rentevoet (2,94 %) passend is. Daarom heeft de Commissie in de database *S&P Capital IQ Platform* ⁽⁸³⁾ soortgelijke openbare gegevens verzameld als voor maatregel 3 (spreads voor CDS en obligatierendementen), maar dan met de toekenningsdatum van maatregel 5.
- (209) Uit de gegevens die zijn verzameld op basis van 14 waarnemingen die in december 2015 beschikbaar waren, blijkt dat de spreads voor CDS voor looptijden van vijf jaar varieerden tussen 6,2 % tot 300,5 %, met een mediaanwaarde van 44,1 %, en dat de spreads voor CDS voor looptijden van één jaar varieerden tussen 3,0 % tot 648 %, met een mediaanwaarde van 32,7 %.
- (210) Uit de gegevens die zijn verzameld op basis van 31 waarnemingen die in december 2015 beschikbaar waren, blijkt dat de rentevoeten voor obligaties met een looptijd van drie jaar varieerden tussen 2,2 % en 99,0 %, met een mediaanwaarde van 17,6 %.
- (211) Zoals uit de geanalyseerde gegevens blijkt, waren de financieringskosten voor ondernemingen met een rating van CCC+, D of SD op het tijdstip van de toekenning van maatregel 5 aanzienlijk hoger dan hetgeen Ilva via de staatslening heeft verkregen. De rente die over de lening aan Ilva in rekening werd gebracht, bedroeg immers 2,94 % op jaarbasis, terwijl de marktindicaties wijzen op veel hogere totale kosten in dezelfde periode.
- (212) Net als bij maatregel 3 toont ook deze plausibiliteitscontrole aan dat de staatslening die als maatregel 5 is omschreven, Ilva een economisch voordeel verleent dat Ilva tegen marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Nu is vastgesteld dat er sprake is van een economisch voordeel dat onder marktvoorwaarden niet beschikbaar was, rijst de vraag hoe dit voordeel moet worden gekwantificeerd.
- (213) Door mutatis mutandis dezelfde redenering als bij maatregel 3 te hanteren, heeft de Commissie besloten ook rekening te houden met de mededeling van 2008. Zo heeft de Commissie de passende marktrentevoet voor de kwantificering van het steunbestanddeel van de zonder zekerheden verstrekte lening vastgesteld op 10,06 %, berekend als de som van een basisrentevoet van 0,06 %, hetgeen overeenstemt met de eenjaars-Euribor op 15 december 2015 en een kredietopslag van 1 000 basispunten.
- (214) Het bedrag van het voordeel verbonden aan de als maatregel 5 omschreven staatslening, moet worden berekend als het verschil tussen i) de rentevoet, berekend zoals uiteengezet in overweging 213 en toegepast op de hoofdsom van de lening, en ii) de daadwerkelijk door Ilva verschuldigde rente, berekend en in rekening gebracht voor de periode waarin de bedragen ter beschikking van Ilva waren gesteld.

5.2.5.3. Selectiviteit

- (215) De staatslening die als maatregel 5 is omschreven, is een ad-hocsteunmaatregel die aan één enkele onderneming is verleend: Ilva. Derhalve is maatregel 5 selectief.

⁽⁸³⁾ <https://www.capitaliq.com>

5.2.5.4. Conclusie ten aanzien van maatregel 5

- (216) Aangezien maatregel 5 voldoet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU, concludeert de Commissie dat de maatregel staatssteun vormt. Het bedrag ervan kan worden bepaald op basis van de in overweging 214 beschreven methode.

5.3. Onrechtmatigheid van de steun

- (217) De maatregelen 3 en 5 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en zijn in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ten uitvoer gelegd zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie. Deze maatregelen zijn dus onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

5.4. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de interne markt

- (218) Het verbod van staatssteun is absoluut noch onvoorwaardelijk. Met name vormen artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, een rechtsgrondslag op grond waarvan bepaalde steunmaatregelen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd. Aangezien de Italiaanse autoriteiten van mening zijn dat de onderzochte maatregelen geen staatssteun vormen, hebben zij geen redenen aangevoerd om aan te tonen dat zij verenigbaar zijn met de interne markt.
- (219) Daarom zal de Commissie uit eigen beweging beoordelen of de aan Ilva toegekende staatssteun, d.w.z. de maatregelen 3 en 5, op grond van een van deze mogelijke rechtsgrondslagen verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard.
- (220) De Commissie merkt op dat de afwijkingen in artikel 107, lid 2, VWEU duidelijk niet van toepassing zijn. Van de afwijkingen in lid 3 van dit artikel zouden alleen de punten a) en c) nuttig kunnen zijn. In punt a) is bepaald dat steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd. In punt c) is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.
- (221) Wat artikel 107, lid 3, onder a), VWEU betreft, komen in de ijzer- en staalindustrie actieve ondernemingen, zoals Ilva, niet in aanmerking voor regionale steun op grond van punt 9 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen ⁽⁸⁴⁾. Deze rechtsgrondslag kan derhalve niet op de onderzochte maatregelen worden toegepast.
- (222) Wat artikel 107, lid 3, onder c), VWEU betreft, is volgens de Commissie geen sprake van kaderregelingen of richtsnoeren voor de toepassing van artikel 107, lid 3, die van toepassing zouden kunnen zijn op de onderzochte maatregelen. Met name ondernemingen die in de ijzer- en staalindustrie actief zijn, zoals Ilva, komen niet in aanmerking voor reddings- en herstructureringssteun op grond van punt 18 van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun ⁽⁸⁵⁾. Aangezien Ilva overeenkomstig punt 20, onder c), van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun als onderneming in moeilijkheden kan worden aangemerkt, komt zij ook niet in aanmerking voor milieusteun overeenkomstig punt 16 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie ⁽⁸⁶⁾.
- (223) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de staatssteunmaatregelen ten gunste van Ilva niet verenigbaar zijn met de interne markt.

5.5. Terugvordering van met de interne markt onverenigbare staatssteun

- (224) Wanneer de Commissie heeft geconstateerd dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt, is zij overeenkomstig het VWEU en volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat die maatregel moet intrekken of wijzigen ⁽⁸⁷⁾. Het Hof van Justitie heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ⁽⁸⁸⁾.
- (225) In dit kader heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ⁽⁸⁹⁾.

⁽⁸⁴⁾ PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1.

⁽⁸⁵⁾ PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

⁽⁸⁶⁾ Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

⁽⁸⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

⁽⁸⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:387, punt 75.

⁽⁸⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

- (226) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ⁽⁹⁰⁾ het volgende bepaald: „Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen”.
- (227) Dus gezien het feit dat de maatregelen in kwestie in strijd met artikel 108 VWEU ten uitvoer zijn gelegd, en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moeten ze worden teruggevorderd om de toestand van vóór de steunverlening op de markt te herstellen. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode die aanvangt op de dag dat het voordeel voor de begunstigde is ingegaan, dus de dag waarop hij over de steun kon beschikken, en eindigt bij de daadwerkelijke terugbetaling. Over de terug te betalen bedragen dient rente te worden betaald tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling.
- (228) Op basis van de beoordeling in de punten 5.2.3 en 5.2.5 moet het in de maatregelen 3 en 5 vervatte steunbestanddeel als volgt worden teruggevorderd:
- Voor maatregel 3: het verschil tussen i) de rentevoet, berekend zoals uiteengezet in overweging 190 en toegepast op de hoofdsom van de lening, en ii) de totale financieringskosten van de gegarandeerde lening, berekend als de som van de rentevoet die door de banken is toegepast op de hoofdsom van de lening en de door de Staat toegepaste garantiepremie, berekend en in rekening gebracht voor de periode waarin de verschillende bedragen ter beschikking waren gesteld van Ilva.
 - Voor maatregel 5: het verschil tussen i) de rentevoet, berekend zoals uiteengezet in overweging 213 en toegepast op de hoofdsom van de lening, en ii) de werkelijke door Ilva verschuldigde rentevoet, berekend en in rekening gebracht voor de periode waarin de bedragen ter beschikking werden gesteld van Ilva.
- (229) Overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VWEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking moet Italië binnen twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit het precieze bedrag van de aan Ilva toegekende steun meedelen aan de Commissie, waarbij met name rekening wordt gehouden met de steun in de vorm van leningen, de werkelijke datums van betaling of terugbetaling en alle andere relevante door Italië gemelde omstandigheden. In elk geval moeten de terug te vorderen bedragen de tot aan de daadwerkelijke terugbetaling verschuldigde rente omvatten.
- (230) Binnen dezelfde termijn van twee maanden moet Italië de Commissie ervan in kennis stellen dat toekomstige economische voordelen uit hoofde van de maatregelen 3 en 5 zijn opgeheven. Daartoe moet Italië ervoor zorgen dat de desbetreffende totale financieringskosten en rentevoeten ten minste overeenstemmen met de marktgebaseerde rentevoeten die respectievelijk in de overwegingen 190 en 213 worden genoemd. Elk bedrag dat tot de aanpassing van de rentevoeten beschikbaar wordt gesteld, blijft steun die onverenigbaar is met de interne markt en kan dus worden teruggevorderd, samen met de tot de datum van terugvordering opgelopen terugvorderingsrente.

6. CONCLUSIE

- (231) De Commissie stelt vast dat Italië in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de in de punten 2.2.3 en 2.2.5 van dit besluit genoemde maatregelen 3 en 5 op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd.
- (232) De Commissie concludeert dat het steunbestanddeel in de maatregelen 3 en 5 onverenigbaar is met de interne markt en van de begunstigde, Ilva, moet worden teruggevorderd, samen met terugvorderingsrente.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De volgende maatregelen die voorwerp zijn van dit besluit, vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

- de uit hoofde van de met Ilva getroffen particuliere schikking ten uitvoer gelegde overdracht van activa ten bedrage van 1,1 miljard EUR die in beslag waren genomen in het kader van een strafprocedure tegen de vorige eigenaars van Ilva;
- wetsbesluit nr. 101/2013 van 11 augustus 2014 en artikel 12, lid 5, daarvan, betreffende als boedelvordering aan te merken leningen zoals toegepast op een particuliere lening van 250 miljoen EUR;
- de schikkingsovereenkomst met betrekking tot het bedrag van 156 miljoen EUR die op 5 maart 2015 tussen Fintecna en Ilva is gesloten op grond van wetsbesluit nr. 1/2015 van 4 maart 2015.

⁽⁹⁰⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

Artikel 2

De andere maatregelen die voorwerp zijn van dit besluit en die in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie door Italië op onrechtmatige wijze ten uitvoer zijn gelegd, vormen staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt:

- a) de verstrekking, bij ministerieel besluit van 30 april 2015, van de staatsgarantie aan Ilva voor een lening van 400 miljoen EUR op grond van wetsbesluit nr. 1/2015;
- b) de verstrekking, bij ministerieel besluit van 15 december 2015, van een staatslening van 300 miljoen EUR aan Ilva op grond van wetsbesluit nr. 191/2015.

Artikel 3

1. Italië vordert de onverenigbare steun die in het kader van de in artikel 2 bedoelde maatregelen is toegekend, van de begunstigde terug.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽⁹¹⁾ en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ⁽⁹²⁾ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.
4. Italië past alle uitstaande betalingen van steun in het kader van de in artikel 2 bedoelde maatregelen binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit aan de in de overwegingen 190 en 213 van dit besluit uiteengezette marktgebaseerde voorwaarden aan.

Artikel 4

1. De terugvordering van de steun die in het kader van de in artikel 2 bedoelde maatregelen is toegekend, geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Italië zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende informatie:
 - a) een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
 - b) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen;
 - c) documenten waaruit blijkt dat de in artikel 3, lid 4, van dit besluit genoemde aanpassingen ten uitvoer zijn gelegd.
2. Italië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de steun die uit hoofde van de in artikel 2 bedoelde maatregelen is verleend volledig is teruggevorderd. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

⁽⁹¹⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽⁹²⁾ Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

Artikel 6

Het onderhavige besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 december 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie
