II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2020/1411 DE LA COMMISSION

du 2 mars 2020

concernant l'aide d'État C 64/99 (ex NN 68/99) mise à exécution par l'Italie en faveur des compagnies maritimes Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar et Toremar (groupe Tirrenia)

[notifiée sous le numéro C(2020) 1108]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ([1]), et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

1.1. Décision 2005/163/CE de la Commission

(1) À la suite de nombreuses plaintes, la Commission a décidé en 1999 d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») à l'égard des aides versées à six sociétés de l'ancien groupe Tirrenia, à savoir Tirrenia di Navigazione S.p.A. (ci-après «Tirrenia»), Adriatica di Navigazione S.p.A. (ci-après «Adriatica»), Caremar — Campania Regionale Marittima S.p.A. (ci-après «Caremar»), Saremar — Sardegna Regionale Marittima S.p.A (ci-après «Saremar»), Toremar — Toscana Regionale Marittima S.p.A. (ci-après «Toremar») et Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A. (ci-après «Siremar»). À l'époque, ces sociétés étaient contrôlées par la société publique Finmare, qui détenait le capital social de Tirrenia, elle-même propriétaire des compagnies régionales Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar et Toremar.

(2) Les aides ont été octroyées sous la forme de subventions versées directement à chaque société du groupe afin de soutenir les services de transport maritime assurés par lesdites sociétés dans le cadre de six conventions de service public conclues en 1991 avec l'État italien (ci-après les «conventions initiales»). L'objectif de ces conventions initiales était de garantir la prestation de services de transport maritime, portant essentiellement sur des liaisons entre l'Italie continentale et la Sicile, la Sardaigne et d'autres îles italiennes (îles mineures).

(3) Par lettre du 6 août 1999, la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen (ci-après la «décision d'ouverture»). Par lettre du 28 septembre 1999, les autorités italiennes ont fait part de leurs observations concernant cette décision.

([1]) JO C 306 du 23.10.1999, p. 2.

(4) À la suite de la publication de la décision d'ouverture au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]), plusieurs opérateurs privés ont présenté leurs propres observations à la Commission, laquelle les a transmises aux autorités italiennes, leur permettant ainsi de les commenter.

(5) Le 18 octobre 1999, l'Italie a introduit un recours devant la Cour de justice tendant à l'annulation de la décision d'ouverture dans la partie où elle statuait sur la suspension des aides. L'affaire a été enregistrée sous le numéro C-400/99. Par ailleurs, le 19 octobre 1999, Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar et Toremar ont introduit devant le Tribunal un recours en vue d'obtenir l'annulation de la décision d'ouverture dans son ensemble en vertu de l'article 230, paragraphe 4, du traité CE (devenu l'article 263, paragraphe 4, du TFUE), enregistré sous le numéro d'affaire T-246/99.

(6) Par l'arrêt rendu le 10 mai 2005 dans l'affaire C-400/99, la Cour de justice a annulé la décision d'ouverture «en tant qu'elle a impliqué la suspension du régime fiscal appliqué au groupe Tirrenia pour l'approvisionnement en carburant et en huile de graissage de ses navires» jusqu'à la notification aux autorités italiennes de la décision de clôture de la procédure relative à l'entreprise concernée ([3]). Le recours a été rejeté pour le surplus.

(7) Par l'arrêt rendu le 20 juin 2007 dans l'affaire T-246/99 ([4]), le Tribunal a rejeté la demande, présentée par Tirrenia et Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar et Toremar, tendant à l'annulation de la décision d'ouverture dans son ensemble.

(8) Au cours de l'instruction, les autorités italiennes ont demandé que l'examen du dossier concernant le groupe Tirrenia soit scindé afin de parvenir, en priorité, à une décision finale concernant la société Tirrenia. La demande était justifiée par la volonté des autorités italiennes de procéder à la privatisation du groupe en commençant par Tirrenia et par leur intention d'accélérer le processus dans le cas de cette société.

(9) Eu égard à cette demande, la Commission a constaté que, si Tirrenia assumait un rôle de leader en ce qui concerne la stratégie financière et commerciale du groupe, les six sociétés qui faisaient alors partie du groupe, juridiquement indépendantes, opéraient sur des segments de marché géographiquement distincts, soumis à des degrés de concurrence variables, tant de la part d'opérateurs privés italiens que de la part d'opérateurs d'autres États membres. Elle a également constaté que les subventions versées par les autorités italiennes, dans le cadre des conventions initiales mentionnées au considérant 2, étaient calculées de façon à couvrir le déficit net d'exploitation des lignes desservies par chacune desdites sociétés et octroyées directement à celles-ci, sans transiter par Tirrenia. Enfin, les autres mesures d'aide visées par la procédure (aides à l'investissement et aides fiscales) appelant aussi une analyse séparée pour chaque société du groupe, la Commission a estimé possible d'accéder à la demande des autorités italiennes et, par la décision 2001/851/CE ([5]), a clos la procédure ouverte à l'encontre des aides versées à Tirrenia (ci-après la «décision de 2001»).

(10) La procédure est restée ouverte pour ce qui est des aides octroyées par l'Italie aux cinq sociétés restantes du groupe Tirrenia (à savoir Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar et Toremar, ci-après les «compagnies régionales»). À l'occasion de diverses réunions bilatérales organisées entre 2001 et 2003, les autorités italiennes ont fourni, pour chacune des lignes desservies par ces compagnies, des informations relatives aux spécificités des marchés en cause, à l'évolution du trafic, à la présence éventuelle d'entreprises concurrentes et à l'évolution du niveau des financements publics accordés à chaque compagnie.

(11) En outre, en janvier, en février et en septembre 2003, des plaignants, notamment des opérateurs privés opérant dans la baie de Naples en concurrence avec Caremar, ont adressé à la Commission des informations complémentaires faisant état d'éléments nouveaux à prendre en considération dans le cadre de la procédure d'examen. Les autorités italiennes ont été invitées à présenter leurs observations à cet égard. Une réunion bilatérale a eu lieu le 20 octobre 2003, à l'issue de laquelle des engagements ont été souscrits par les autorités italiennes en ce qui concerne certaines liaisons rapides exploitées par Caremar dans la baie de Naples. Ces engagements ont été formalisés par lettre du 29 octobre 2003, reçue par les services de la Commission le 31 octobre 2003, et confirmés par lettre du 17 février 2004. En ce qui concerne Adriatica, les autorités italiennes ont transmis à la Commission d'autres informations par télécopie du 23 février 2004.

([2]) Voir la note de bas de page n° 1.

([3]) Arrêt du 10 mai 2005, République italienne/Commission des Communautés européennes, C-400/99, ECLI:EU:C:2005:275, point 34.

([4]) Arrêt du 20 juin 2007, Tirrenia di Navigazione SpA et autres/Commission des communautés européennes, T-246/99, ECLI:EU:T:2007:186.

([5]) Décision 2001/851/CE de la Commission du 21 juin 2001 concernant les aides d'État versées par l'Italie à la compagnie maritime Tirrenia di Navigazione (JO L 318 du 4.12.2001, p. 9).

(12) Enfin, par la décision 2005/163/CE [6] (ci-après la «décision de 2005»), la Commission a établi que les compensations octroyées par l'Italie aux compagnies régionales étaient partiellement compatibles avec le marché intérieur, à condition que les autorités italiennes respectent certains engagements, et partiellement incompatibles. La Commission a ordonné la récupération de la partie des aides déclarée incompatible avec le marché intérieur.

(13) En particulier, les articles 1er, 2, 3, 4 et 5 de la décision de 2005 sont libellés comme suit:

— «Article premier

Sous réserve du paragraphe 2, les aides octroyées par l'Italie à Adriatica à partir du 1er janvier 1992, à titre de compensations de service public, sont compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

Sont incompatibles avec le marché commun les aides octroyées à la société Adriatica pour la période allant de janvier 1992 jusqu'à juillet 1994 concernant la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras.

L'Italie prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès d'Adriatica les aides visées au paragraphe 2 et illégalement mises à sa disposition.

La récupération a lieu sans délai, conformément aux procédures du droit national, pour autant qu'elles permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision.

Les aides à récupérer incluent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à la date de leur récupération. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale sur une base composée, conformément à la communication de la Commission sur les taux d'intérêt applicables en cas de récupération d'aides illégales.

À partir du 1er janvier 2004, toutes les activités de service public imposées par l'Italie à Adriatica devront être comptabilisées séparément pour chacune des lignes concernées.

— Article 2

Les aides octroyées par l'Italie à Siremar, Saremar et Toremar à partir du 1er janvier 1992, à titre de compensations de service public, sont compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

À partir du 1er janvier 2004, toutes les activités de service public imposées par l'Italie à Siremar, Saremar et Toremar devront être comptabilisées séparément pour chacune des lignes concernées.

— Article 3

Les aides octroyées par l'Italie à Caremar à partir du 1er janvier 1992, à titre de compensations de service public, sont compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

Au plus tard à compter du 1er septembre 2004, l'Italie s'engage:

a) à supprimer les aides octroyées à Caremar pour la prestation de services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne "Napoli-Capri";

b) à réduire, en termes d'offre de sièges, la capacité des services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne "Napoli-Procida-Ischia" de 1 142 260 à 633 200 pendant la période hivernale et de 683 200 à 520 400 pendant la période estivale;

c) à limiter les aides versées à Caremar pour la prestation de services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne "Napoli-Procida-Ischia" à la couverture du déficit net d'exploitation des services;

d) à faire comptabiliser séparément, pour chacune des lignes concernées, toutes les activités de service public imposées par l'Italie à Caremar.

— Article 4

Les engagements de réduction de capacité visés à l'article 3 ci-dessus seront repris au décret interministériel portant adaptation du plan quinquennal des compagnies régionales pour la période 2005-2008.

[6] Décision 2005/163/CE de la Commission du 16 mars 2004 concernant les aides d'État versées par l'Italie aux compagnies maritimes Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar et Toremar (Gruppo Tirrenia) (JO L 53 du 26.2.2005, p. 29).

— Article 5

Toute adaptation durable, partielle ou globale du niveau des services offerts par Adriatica, Siremar, Saremar, Toremar et Caremar, de nature à entraîner une augmentation de l'aide, devra être notifiée préalablement à la Commission.»

1.2. **Arrêt du Tribunal annulant la décision de 2005**

(14) Trois recours en annulation ont été introduits contre la décision de 2005, respectivement i) par Tirrenia, qui avait acquis les activités courantes d'Adriatica en 2004 (affaire T-265/04), ii) par Caremar, Saremar, Siremar et Toremar (affaire T-292/04) et iii) par un concurrent, Navigazione Libera del Golfo S.p.A. (affaire T-504/04).

(15) Par l'arrêt du 4 mars 2009 dans les affaires jointes T-265/04, T-292/04 et T-504/04 (ci-après l'«arrêt de 2009») ([7]), le Tribunal a annulé la décision de 2005.

(16) En particulier, le Tribunal a estimé que la Commission n'avait pas fourni suffisamment d'explications sur les raisons pour lesquelles l'aide avait été considérée comme nouvelle et non comme existante, ainsi que l'affirmaient les requérantes. Plus précisément, il a estimé que la Commission n'avait pas suffisamment motivé les raisons pour lesquelles elle considérait que l'aide n'était pas antérieure à l'entrée en vigueur du traité CE en Italie, alors que les autorités italiennes avaient soutenu, lors de la procédure, que l'aide en question reposait sur les dispositions de décrets royaux adoptés en 1936. En outre, le Tribunal a estimé que la Commission n'avait pas suffisamment tenu compte de ce que les autorités italiennes avaient déclaré au cours de la procédure formelle d'examen, à savoir que les modifications ultérieures apportées au cadre juridique applicable avaient uniquement eu pour effet de réduire le montant global des aides ([8]).

(17) Ensuite, le Tribunal a considéré que la Commission n'avait pas appliqué l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil ([9]) (ci-après le «règlement sur le cabotage maritime»), qui permet aux contrats de service public existants de rester en vigueur jusqu'à leurs dates d'expiration respectives. Le Tribunal a estimé que les compensations versées aux compagnies régionales du groupe Tirrenia en vertu des conventions initiales pour l'exploitation des lignes de cabotage constituaient une aide existante, dans la mesure où la Commission avait déjà conclu que ces compensations ne dépassaient pas ce qui était nécessaire pour assurer les obligations de service public ([10]).

1.3. **Procédure faisant suite à l'annulation de la décision de 2005**

(18) Par lettre du 7 avril 2010, la Commission a invité les autorités italiennes à présenter leurs observations sur l'annulation de la décision de 2005 et à fournir tous les renseignements demandés en vue d'apprécier les mesures en question de manière exhaustive. En particulier, elle a demandé aux autorités italiennes de lui fournir: i) des précisions concernant les liaisons internationales exploitées par Adriatica et Saremar, notamment la période d'exploitation, l'acte juridique fixant les obligations de service public et les caractéristiques du service: régularité, capacité, fréquence, type de navires, ainsi que toute modification ultérieure éventuelle des obligations de service public; et ii) une description du mécanisme de compensation et de toute modification ultérieure de la méthode de calcul de la compensation et de la rémunération des capitaux investis, ainsi que de leurs effets sur le niveau de la compensation.

(19) À la même date, la Commission a également demandé aux parties concernées par la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision de 2005 de formuler des observations à cet égard. La Commission n'a reçu que les observations des bénéficiaires des mesures faisant l'objet de la décision de 2005 et les a transmises aux autorités italiennes, leur donnant ainsi la possibilité de réagir.

(20) N'ayant pas reçu de réponse à la lettre du 7 avril 2010, la Commission a rappelé aux autorités italiennes, par lettre du 22 juin 2010, de lui fournir les renseignements demandés.

(21) Par lettre du 27 juillet 2010, les autorités italiennes ont fourni quelques éclaircissements concernant la législation applicable aux régimes de service public dans le secteur maritime en Italie.

([7]) Arrêt du 4 mars 2009, Tirrenia di Navigazione SpA et autres/Commission des Communautés européennes, T-265/04, ECLI:EU:T:2009:48.

([8]) Voir les points 97 à 134 de l'arrêt de 2009.

([9]) Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) (JO L 364 du 12.12.1992, p. 7).

([10]) Points 140 à 148 de l'arrêt de 2009.

(22) Par lettre du 22 décembre 2010, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui fournir les renseignements supplémentaires suivants:

a) la compensation annuelle accordée à Adriatica/Tirrenia, à Saremar, à Toremar, à Siremar et à Caremar au cours de la période 2001-2008 (y compris la répartition des coûts pris en compte pour chaque société);

b) pour la période 1992-2008, le niveau des bénéfices, la méthode de calcul et la justification du fait que ce niveau puisse être considéré comme raisonnable, compte tenu des risques encourus par les sociétés dans l'exercice du service public;

c) d'après les conventions conclues par Adriatica, Saremar, Toremar, Siremar et Caremar avec l'État italien en 1991, les lignes et les ports à desservir, le type et la capacité des navires assurant les liaisons maritimes en question, la fréquence du service et les tarifs à respecter devaient être définis en détail dans des plans quinquennaux. Les autorités italiennes ont été invitées à présenter les plans quinquennaux relatifs aux périodes 2000-2004 et 2005-2008, lesquels n'avaient pas été communiqués à la Commission à l'époque de la décision de 2005;

d) les autorités italiennes ont été invitées à indiquer si les conditions imposées par la décision de 2005 ([11]) avaient été respectées.

(23) Par lettre du 29 juin 2011, la Commission a de nouveau invité les autorités italiennes à lui fournir les renseignements demandés. Elle a explicitement informé les autorités italiennes que, si les renseignements demandés n'étaient pas communiqués dans le délai imparti, elle délivrerait une injonction de fournir des informations en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ([12]).

(24) Par lettre du 19 juillet 2011, les autorités italiennes ont fourni certains éclaircissements concernant les points a), c) et d) de la demande de la Commission du 22 décembre 2010. Elles lui ont notamment communiqué les compensations annuelles octroyées à Adriatica au cours de la période 2001-2004 et à Saremar, Toremar, Siremar et Caremar au cours de la période 2001-2008, lui ont confirmé que les conditions imposées par la décision de 2005 avaient été respectées et lui ont expliqué qu'au lieu d'adopter des plans quinquennaux pour les périodes 2000-2004 et 2005-2008, des mesures de rationalisation ad hoc avaient été prises pour mieux adapter les services aux besoins des populations locales, sans pour autant modifier le système du service public de manière significative. En ce qui concerne le niveau de bénéfice, les autorités italiennes ont expliqué que, compte tenu du temps considérable qui s'était écoulé depuis l'adoption de la décision de 2005 et en particulier du calendrier imposé et de la complexité des renseignements demandés, il aurait été impossible de retrouver rapidement ces derniers dans les archives du ministère. Aucune réponse complète n'a donc été apportée à la lettre de la Commission du 22 décembre 2010.

(25) En juin 2012, une réunion a été organisée avec les autorités italiennes afin de compléter le dossier et de permettre à la Commission de conclure l'appréciation des mesures en question. Lors de cette réunion, la Commission a demandé des renseignements détaillés, notamment pour s'assurer que les sociétés concernées n'avaient reçu aucune surcompensation.

(26) Comme les renseignements fournis par les autorités italiennes à la suite de la réunion n'étaient pas suffisants pour permettre à la Commission de clore l'appréciation, une nouvelle demande de renseignements relative aux éléments suivants a été envoyée le 7 novembre 2012:

a) les compensations et le bénéfice raisonnable octroyés à Adriatica/Tirrenia, à Saremar, à Toremar, à Siremar et à Caremar pour la période 1992-2008;

b) la liste des lignes internationales exploitées respectivement par Adriatica/Tirrenia et par Saremar en vertu des conventions initiales, ainsi que la durée de leur exploitation;

c) l'application effective des clauses de récupération de la décision de 2005;

([11]) En particulier, l'obligation i) de tenir, à partir de 2004, une comptabilité séparée pour chaque ligne de service public desservie par Adriatica/Tirrenia, Siremar, Saremar, Toremar et Caremar; ii) de supprimer les aides octroyées à Caremar pour la prestation de services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne Naples-Capri; iii) de limiter les aides octroyées à Caremar pour la prestation de services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne Naples-Procida-Ischia à la couverture du déficit net d'exploitation de la ligne; iv) de réduire la capacité des services réguliers de transport rapide de passagers sur la ligne Naples-Procida-Ischia.

([12]) Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

d) le respect des conditions fixées à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2005/842/CE de la Commission ([13]) (ci-après la «décision SIEG de 2005»);

e) les obligations de service public imposées à Adriatica pour l'exploitation de la ligne Gênes/Termini Imerese», la situation de la concurrence sur cette ligne et la durée de l'exploitation de la ligne par Adriatica/Tirrenia en régime de service public après 2004;

f) si une ou plusieurs de ces sociétés avaient été en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les «lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration») ([14]) et sur quelle période.

(27) Par lettre du 7 décembre 2012, les autorités italiennes ont fourni des réponses incomplètes aux questions posées par la Commission. En particulier, l'Italie a apporté les réponses suivantes:

a) pour ce qui est des compensations et du bénéfice raisonnable pour la période 1992-2008, les autorités italiennes ont fourni:

i) la comptabilité des différentes lignes exploitées par chaque société pour la période 1999-2001;

ii) la marge bénéficiaire annuelle octroyée à Adriatica pour la période 1999-2003 et aux autres compagnies régionales au cours de la période 1998-2003. La marge bénéficiaire annuelle de Saremar pour 1999 n'a pas été fournie;

iii) le montant des pertes effectivement compensées chaque année au cours de la période 2004-2008 pour la gestion des lignes exploitées par Adriatica/Tirrenia;

iv) la comptabilité des différentes lignes exploitées par chaque société pour la période 2004-2008, à l'exception de Saremar. La comptabilité des différentes lignes n'a été fournie que pour 2005, 2006 et 2007 dans le cas de Toremar et uniquement pour 2006 dans le cas de Siremar. La marge bénéficiaire annuelle pour la période 2004-2008 n'a été fournie pour aucune des compagnies régionales;

b) pour ce qui est de la liste des lignes internationales exploitées par Adriatica/Tirrenia et par Saremar en vertu des conventions initiales et de la durée de leur exploitation, l'Italie n'a pas communiqué les dates de fin de l'exploitation de la ligne Trieste/Durazzo. Aucune preuve documentaire n'a été fournie à l'appui de l'affirmation selon laquelle l'exploitation de la ligne Santa Teresa di Gallura/Bonifacio avait commencé avant 1989;

c) en ce qui concerne la récupération des aides déclarées incompatibles avec le marché intérieur par la décision de 2005, l'Italie a confirmé la récupération des aides incompatibles octroyées à Adriatica entre janvier 1992 et juillet 1994 pour l'exploitation de la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, soit un total de 8 651 600 EUR au 31 décembre 2006 (3 207 810 EUR de capitaux et 5 443 790 EUR d'intérêts à partir du 1er janvier 1992). Les aides n'ont été remboursées par le bénéficiaire que le 26 mars 2007. Aucune référence n'a été faite à des intérêts payés pour la période du 1er janvier au 26 mars 2007;

d) en ce qui concerne le respect des conditions énoncées à l'article 2, paragraphe 1, de la décision SIEG de 2005, aucun renseignement n'a été fourni;

e) en ce qui concerne la ligne Gênes/Termini Imerese, l'Italie a précisé qu'elle avait été suspendue en 2005 et supprimée en 2006, sans fournir aucune information concernant l'état de la concurrence sur cette ligne;

f) en ce qui concerne la possibilité que les sociétés puissent être considérées comme des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration, l'Italie a confirmé que les sociétés n'avaient pas bénéficié d'aides au sauvetage au cours de la période concernée, mais n'a pas confirmé de manière définitive si une ou plusieurs de ces sociétés auraient pu être considérées comme des entreprises en difficulté à un moment quelconque pendant la durée des conventions initiales.

(28) Le 28 janvier 2013, un nouveau rappel a été envoyé aux autorités italiennes, les invitant à communiquer sans délai tous les renseignements demandés précédemment. La Commission a de nouveau explicitement informé les autorités italiennes qu'elle délivrerait une injonction de fournir des informations en cas de non-communication de tous renseignements demandés dans les délais impartis, conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement de procédure.

(29) Le 11 mars 2013, conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Commission a décidé d'enjoindre à l'Italie de fournir les renseignements demandés dans les lettres du 22 décembre 2010 et du 7 novembre 2012.

([13]) Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

([14]) JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

(30) Le 10 avril 2013, l'Italie a répondu à l'injonction de fournir des informations et a communiqué les coûts/recettes d'exploitation ainsi que le montant de la subvention annuelle (mesurée comme étant la différence entre les coûts et les recettes, sans marge pour l'opérateur) pour toutes les sociétés après 2004. Elle n'a toutefois pas donné suite aux autres demandes contenues dans l'injonction de la Commission.

(31) Le 16 octobre 2015, la Commission a demandé à l'Italie de lui fournir des renseignements supplémentaires sur la concentration entre Adriatica et Tirrenia, notamment concernant la vente des actifs d'Adriatica et les conditions de la concentration. Le 4 novembre 2015, par lettre du 22 octobre 2015, les autorités italiennes ont répondu que, par décision du 18 mars 2004, Tirrenia avait acquis les activités courantes de sa propre filiale, que cette concentration n'avait pas eu d'incidence sur les activités exercées par Adriatica en vertu des conventions initiales et qu'elle n'avait pas non plus entraîné de modification des compensations prévues par ces dernières.

(32) Le 18 octobre 2018, la Commission a invité l'Italie à fournir des éclaircissements concernant la compensation octroyée pour la ligne Bari/Durazzo ainsi que le montant exact de l'aide (capital et intérêts) récupérée par les autorités italiennes pour l'exploitation de la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras au cours de la période 1992-1994. L'Italie a répondu le 21 décembre 2018, précisant qu'aucune compensation n'avait été octroyée pour les services fournis sur la ligne Bari/Durazzo au cours de la période 2002-2008 et confirmant que la récupération de 8 651 600 EUR d'aides incompatibles avec le marché intérieur octroyées à Adriatica entre janvier 1992 et juillet 1994 pour l'exploitation de la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras ne comprenait pas les intérêts relatifs à la période comprise entre le 1er janvier et le 26 mars 2007.

1.4. **Affaires d'aides d'État postérieures à l'expiration des conventions initiales**

(33) En janvier 2009, Tirrenia, Siremar, Saremar, Toremar et Caremar fournissaient des services de transport maritime en vertu des conventions initiales, lesquelles ont été prorogées comme suit:

a) le décret-loi nº 207 du 30 décembre 2008, devenu la loi nº 14 du 27 février 2009, prévoyait la prorogation des conventions initiales jusqu'à la fin de l'année 2009;

b) l'article 19 *ter* du décret-loi nº 135 du 25 septembre 2009, devenu la loi nº 166 du 20 novembre 2009 (ci-après la «loi de 2009»), prévoyait la prorogation ultérieure des conventions initiales jusqu'au 30 septembre 2010, date à laquelle l'Italie entendait conclure le processus de privatisation des sociétés du groupe Tirrenia;

c) la loi nº 163 du 1er octobre 2010, portant conversion du décret-loi nº 125 du 5 août 2010, a finalement introduit une nouvelle prorogation des conventions initiales jusqu'à la fin du processus de privatisation.

(34) En vertu de la loi de 2009, les acquéreurs des sociétés auraient été les concessionnaires de nouvelles conventions/nouveaux contrats de service public.

(35) Le 5 octobre 2011, après avoir reçu plusieurs plaintes, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen à l'égard de différentes mesures prises par l'État italien en faveur des sociétés de l'ancien groupe Tirrenia, notamment les compensations qui leur ont été versées en vertu de la prorogation des conventions initiales susmentionnées et les aides potentielles qu'impliquaient les privatisations ([15]). Une extension de la procédure formelle d'examen a été adoptée le 19 décembre 2012 ([16]). Ces mesures font l'objet d'enquêtes distinctes dans le cadre des affaires SA.32014, SA.32015 et SA.32016 et ne sont donc pas couvertes par la présente décision.

1.5. **Champ d'application de la présente décision**

(36) La présente décision ne concerne que les subventions reçues par les compagnies régionales au cours de la période 1992-2008, sans préjudice des autres affaires d'aides d'État en cours, y compris la procédure formelle d'examen relative aux compensations de service public versées à ces sociétés depuis 2009 en vertu de la prorogation des conventions initiales (voir les affaires SA.32014, SA.32015 et SA.32016).

(37) La présente décision ne concerne que les aspects relatifs aux aides d'État et est sans préjudice de l'application d'autres dispositions du traité, notamment en matière de droit des marchés publics et des concessions de services.

([15]) JO C 28 du 1.2.2012, p. 18.
([16]) JO C 84 du 22.3.2013, p. 58.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1. Les bénéficiaires et les marchés sur lesquels ils opèrent

2.1.1. *Adriatica*

(38) Adriatica exploitait des lignes internationales entre l'Italie et la Grèce, l'Albanie et l'ex-Yougoslavie, ainsi qu'un réseau de liaisons de cabotage local avec la Sicile (transport de marchandises uniquement) et les îles Tremiti.

(39) La plus grande partie du trafic passager d'Adriatica se concentrait sur les liaisons internationales avec l'Albanie et sur les liaisons de cabotage avec les îles Tremiti ([17]). Le volume du trafic marchandises d'Adriatica se concentrait quant à lui à plus de 90 % sur les liaisons de cabotage avec la Sicile et sur les liaisons internationales (ces dernières représentant 67 % du trafic total de fret de la société) ([18]).

(40) Adriatica subissait une pression concurrentielle variable sur les différentes lignes qu'elle desservait.

(41) En ce qui concerne les liaisons internationales:

— la ligne Bari/Durazzo (Albanie) était desservie par Adriatica et par d'autres opérateurs tout au long de l'année, y compris un opérateur de l'Union européenne (mais uniquement en haute saison),

— la ligne Ancone/Spalato (Croatie)» était desservie par Adriatica et par trois autres opérateurs, y compris, à partir de 2001, un opérateur de l'Union européenne (mais uniquement en haute saison),

— la ligne Bari/Dubrovnik (Croatie) n'a été desservie par Adriatica qu'en 1997-1998, parallèlement à un opérateur extérieur à l'Union européenne,

— la ligne Bari/Bar (Monténégro) n'a été desservie par Adriatica qu'en 1997-1998, parallèlement à deux opérateurs extérieurs à l'Union européenne,

— la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras (Grèce) a été desservie par Adriatica jusqu'en 2004 (mais le service a été interrompu entre 2000 et 2004) ([19]), parallèlement à d'autres opérateurs, y compris de l'Union européenne,

— sur les lignes Ancone/Durazzo (Albanie), Ancone/Bar (Monténégro) et Trieste/Durazzo (Albanie), Adriatica n'avait pas de concurrents.

(42) En ce qui concerne les liaisons de cabotage:

— sur les liaisons avec certaines des îles Tremiti, Adriatica faisait face à la concurrence d'autres opérateurs italiens, principalement en haute saison,

— sur les lignes de fret Gênes/Termini Imerese et Ravenne/Catane, Adriatica était en concurrence avec d'autres opérateurs italiens,

— sur les lignes de fret Venise/Catane et Livourne/Catane, Adriatica n'avait pas de concurrents.

2.1.2. *Saremar*

(43) Saremar a exploité des liaisons de cabotage local avec les îles situées respectivement au nord-est et au sud-ouest de la Sardaigne, ainsi que sur la ligne internationale Santa Teresa di Gallura/Bonifacio, qui relie la Sardaigne à la Corse.

(44) Sur ces lignes, Saremar détenait 64 % du marché du transport de passagers et 70 % du marché du fret.

([17]) Sur les 596 943 passagers transportés par Adriatica en 2000, 397 146 ont voyagé sur les lignes de moyenne et basse Adriatique (dont 334 639 entre l'Italie et l'Albanie) et 161 024 sur les liaisons avec les îles Tremiti.

([18]) Sur les 779 223 mètres linéaires de fret transportés par Adriatica en 2000, 306 124 l'ont été sur les lignes de moyenne et basse Adriatique (dont 235 542 entre l'Italie et l'Albanie) et 473 099 sur les liaisons avec la Sicile.

([19]) Adriatica a suspendu ses activités sur cette ligne en octobre 1999 à la suite d'une demande du ministère italien des transports. Entre 2000 et 2004, Adriatica n'a pas fourni de services sur cette ligne avec ses propres navires et a limité ses activités, en vertu de contrats avec des tiers, au service de transport de passagers couvert par la convention internationale relative au transport ferroviaire des voyageurs et des bagages (CIV), dont Adriatica était membre.

(45) À l'exception de la ligne Santa Teresa di Gallura/Bonifacio (sur une distance de 10 milles marins), les lignes desservies par Saremar (La Maddalena/Palau, Carloforte/Calasetta, Carloforte/Portovesme) se caractérisaient par des distances assez courtes, de cinq milles nautiques en moyenne. Ceci, combiné à la fréquence des trajets quotidiens, conférait à ces liaisons maritimes des caractéristiques assez proches de celles d'un système de transport périurbain, destiné à garantir l'approvisionnement et la mobilité des habitants des îles voisines ([20]). La spécificité de ce marché tenait également aux caractéristiques géographiques et aux conditions météorologiques et maritimes locales qui imposaient un type de navires bien précis, non adaptés à d'autres lieux pour un autre type de navigation.

(46) Saremar faisait face à la concurrence d'autres opérateurs italiens sur trois des quatre lignes qu'elle desservait, y compris la liaison entre la Sardaigne et la Corse.

2.1.3. *Toremar*

(47) Toremar opérait sur les liaisons de cabotage maritime entre le continent et les îles de la Toscane (Elbe, Gorgone, Capraia, Pianosa et Giglio). La compagnie exploitait, pour l'essentiel, un réseau de services locaux, avec des fréquences et des horaires visant à répondre aux besoins de la population insulaire en matière d'approvisionnement et de mobilité. Les caractéristiques du réseau de services offert par Toremar le rendaient comparable à un réseau de services de transport local périurbain.

(48) Sur les six lignes desservies par Toremar, deux l'étaient également, toute l'année, par d'autres opérateurs italiens.

2.1.4. *Siremar*

(49) Siremar exploitait des liaisons locales entre les ports de la Sicile et les îles mineures qui l'entourent (les îles Éoliennes, les îles Pélages, les îles Égades, l'île d'Ustica et l'île de Pantelleria).

(50) Les liaisons avec l'archipel des îles Éoliennes, au nord de la Sicile, se prolongeaient jusqu'à la péninsule (Naples), mais ce réseau de lignes revêtait un caractère purement local. Les trajets, généralement brefs, les fréquences et les horaires visaient principalement à répondre aux besoins des résidents de ces îles en matière de mobilité. Les îles Éoliennes, qui comptent 12 000 résidents permanents, dont 9 000 sur l'île principale, Lipari, étaient desservies à l'époque par cinq liaisons effectuées par Siremar à partir du port sicilien de Milazzo. Siremar proposait ce service tout au long de l'année au moyen d'unités mixtes (passagers/véhicules) et d'unités rapides réservées au transport de passagers. Un opérateur italien concurrençait Siremar sur quatre de ces cinq lignes au moyen d'unités mixtes de faible capacité, un autre concurrençant les services rapides sur trois de ces lignes en basse saison et sur quatre en haute saison.

(51) En ce qui concerne la liaison avec les trois îles de l'archipel des Égades, Siremar opérait tout au long de l'année à partir du port sicilien de Trapani, au moyen d'une unité mixte (passagers/voitures) et de deux unités rapides. Deux opérateurs privés italiens étaient présents sur ce marché: le premier proposait un service réservé au transport de marchandises, le second des services de transport rapide.

(52) Les autres lignes desservies par Siremar à partir des ports de Palerme ou d'Agrigente ne rencontraient aucune concurrence de la part d'opérateurs privés. Siremar constituait dès lors l'unique vecteur de mobilité pour les habitants des îles concernées.

2.1.5. *Caremar*

(53) Caremar couvrait un réseau de liaisons maritimes locales entre, d'une part, les ports continentaux de la baie de Naples (Napoli, Sorrente et Pouzzoles) et les îles parthénopéennes (Capri, Ischia, Procida) et, d'autre part, les ports continentaux de Formia et Anzio (Latium) et les îles mineures de Ponza et Ventotene. Les services proposés étaient avant tout conçus pour répondre aux besoins de mobilité des populations locales et étaient comparables à un réseau de transport périurbain en termes de fréquences et d'horaires, en particulier dans la baie de Naples.

(54) Dans la baie de Naples, Caremar était soumise à la concurrence d'opérateurs privés italiens sur les liaisons Capri/Naples», «Capri/Sorrente», «Ischia/Naples» et «Procida/Naples».

(55) En revanche, Caremar opérait sans concurrence sur les liaisons avec les îles de Ponza et de Ventotene, desservies toute l'année par des unités mixtes assurant le transport des passagers et des véhicules, et était soumise à la concurrence d'un opérateur privé sur le segment des services de transport rapide sur les lignes Ponza/Formia et Ventotene/Formia.

([20]) Sur les quatre lignes régulières desservies par la compagnie, on comptait un départ par heure en moyenne entre 6 et 22 heures.

2.2. **Compensations de service public**

2.2.1. *Cadre législatif*

(56) À des fins de conformité avec l'arrêt de 2009, le cadre juridique applicable à l'échelle nationale est exposé en détail aux considérants 57 à 93.

2.2.1.1. Législation ignorée dans la décision de 2005

— Décrets-lois royaux n° 2081 et n° 2082 du 7 décembre 1936

(57) Les décrets-lois royaux n° 2081 et n° 2082 du 7 décembre 1936 (ci-après les «décrets de 1936») ont instauré un certain nombre de lignes d'intérêt national et défini les dispositions relatives au soutien financier nécessaire à leur fonctionnement.

(58) Afin d'assurer le niveau de service requis sur les lignes d'intérêt national, le décret royal n° 2081 du 7 décembre 1936 (ci-après le «décret n° 2081/1936») a instauré quatre compagnies maritimes: Italia (basée à Gênes), Lloyd Triestino (basée à Trieste), Tirrenia (basée à Naples) et Adriatica (basée à Venise). En vertu du décret royal n° 2082 du 7 décembre 1936 (ci-après le «décret n° 2082/1936»), une société nouvellement constituée appartenant à l'État (*Finmare*) devait détenir la majorité des actions de ces compagnies maritimes.

(59) Les lignes d'intérêt national étaient regroupées en quatre secteurs, sur la base d'un critère géographique. Si certaines lignes d'intérêt national étaient des liaisons nationales entre l'Italie continentale et les îles majeures italiennes, la plupart d'entre elles étaient des lignes internationales reliant l'Italie aux continents américain et africain. Conformément à l'article 3, paragraphe 4, du décret n° 2081/1936, l'exploitation de services maritimes dans chacun de ces quatre secteurs était confiée, pour une période de vingt ans (à partir du 1er janvier 1937), aux quatre sociétés nouvellement créées, comme suit:

a) secteur I (Amérique): Italia;

b) secteur II (Afrique au-delà du canal de Suez et du détroit de Gibraltar, Asie au-delà du canal de Suez et Australie): Lloyd Triestino;

c) secteur III (mer Tyrrhénienne et Libye, mer Méditerranée occidentale, Europe du Nord au-delà du détroit de Gibraltar): Tirrenia;

d) secteur IV (mer Adriatique et mer Méditerranée orientale): Adriatica.

(60) L'article 6 du décret n° 2081/1936 prévoyait la possibilité d'étendre la liste des lignes d'intérêt national par décret ministériel à condition que toute nouvelle ligne soit attribuée aux sociétés établies par les décrets de 1936.

(61) Le même article prévoyait qu'une participation publique puisse être accordée aux sociétés susmentionnées en vertu de contrats de service public d'une durée de vingt ans lorsque cela était nécessaire à l'exploitation de services maritimes sur les lignes en question; cet article prévoyait donc que le niveau des subventions publiques soit défini dans le cadre de contrats de service public d'une durée de vingt ans.

(62) Conformément à l'article 7 du décret n° 2081/1936, le montant de la participation publique pouvait être revu tous les quatre ans sur la base d'un certain nombre de conditions. Cette disposition visait à garantir que les sociétés exploitent plus de 75 % des lignes qui leur étaient confiées et que la marge bénéficiaire moyenne disponible pour l'exploitation de ces services soit de l'ordre de 4 à 8 %. Les décrets de 1936 ne donnaient aucune précision concernant le budget total du régime de financement.

(63) Le décret royal n° 781 du 12 mai 1938 prévoyait la possibilité de modifier, par décret ministériel, la liste des lignes d'intérêt national visées à l'article 2 du décret n° 2081/1936 (et approuvées par décret ministériel du 5 janvier 1937). Le décret ministériel du 20 décembre 1938 a introduit certaines modifications dans la liste de ces lignes.

(64) Les contrats de service public conclus en vertu du décret nº 2081/1936 ont expiré le 31 décembre 1956. Le législateur italien les a ensuite prorogés jusqu'au 30 juin 1962 ([21]).

— Lois nº 34 du 5 janvier 1953 et nº 178 du 26 mars 1959

(65) La loi nº 34 du 5 janvier 1953 (ci-après la «loi nº 34/1953») et la loi nº 178 du 26 mars 1959 (ci-après la «loi nº 178/1959»), relatives à la réglementation des services maritimes postaux et commerciaux à caractère local, autorisaient le ministère italien de la marine marchande à lancer des appels d'offres pour l'attribution à des sociétés privées des services de transport de courrier et de colis postaux, ainsi que des services commerciaux de caractère purement local.

(66) La loi nº 34/1953 prévoyait l'attribution de quatre secteurs subventionnés par appels d'offres distincts: a) l'archipel toscan; b) les îles parthénopéennes et les îles Pontines; c) les îles Éoliennes; d) les îles Égades, les îles Pélages, l'île d'Ustica et l'île de Pantelleria. La loi nº 178/1959 y a ajouté les secteurs subventionnés suivants: e) la moyenne Adriatique; f) la haute Adriatique.

(67) En vertu de l'article 4 de la loi nº 34/1953, les subventions octroyées par l'État pour l'exploitation de ces services devaient être convenues sur la base de contrats de service public d'une durée de vingt ans. Cette disposition s'appliquait également aux lignes couvertes par la loi nº 178/1959.

— Loi nº 600 du 2 juin 1962

(68) La loi nº 600 du 2 juin 1962 (ci-après la «loi nº 600/1962») prévoyait la réorganisation du régime de service public maritime en Italie.

(69) Plus précisément, l'article 2 de la loi nº 600/1962 prévoyait la conclusion de nouvelles conventions de service public entre le ministère de la marine marchande et les sociétés Italia, Lloyd Triestino, Tirrenia et Adriatica. Ces conventions devaient avoir une durée de vingt ans et inclure: i) la liste des lignes d'intérêt national, ii) le détail des obligations de service public imposées aux sociétés exploitant ces lignes et iii) les modalités concernant la compensation que l'État pouvait accorder pour l'exploitation des lignes en question. La date d'entrée en vigueur était le 1er juillet 1962.

(70) Le montant total de la compensation publique à verser à tous les opérateurs chargés de l'exploitation de ces lignes était fixé à l'article 6 de la loi nº 600/1962. La contribution octroyée à chaque opérateur pouvait être revue tous les deux ans, en cas de variation des recettes et des coûts de l'opérateur, en tenant compte des critères énoncés à l'article 8 de la loi. Pour inciter à l'efficience, il était prévu que cette contribution puisse être revue à la hausse ou à la baisse, pour autant que les variations de certains postes de dépenses et de recettes, indiqués dans la loi, dépassent 1 % des recettes brutes en valeur absolue. Cette révision ne pouvait couvrir que la partie excédentaire de ce montant.

2.2.1.2. Législation examinée dans la décision de 2005

— Loi nº 684/1974 et décret du président de la République nº 501/1979

(71) La loi nº 684 du 20 décembre 1974 portant restructuration des services maritimes d'intérêt national prééminent (ci-après la «loi nº 684/1974») a abrogé le décret nº 2081/1936 et la loi nº 600/1962, ainsi que d'autres dispositions contraires ou incompatibles, et fixait au 31 décembre 1974 la date d'expiration des conventions conclues en vertu de la loi nº 600/1962.

(72) La loi nº 684/1974 a introduit une distinction entre les lignes de transport de marchandises (article 4), les lignes de transport de passagers (article 6) et les liaisons avec les îles italiennes majeures et mineures (article 8).

(73) S'agissant des liaisons maritimes avec les îles majeures et mineures italiennes, l'article 8 prévoyait la satisfaction des besoins liés au développement économique et social des régions concernées, en particulier du Mezzogiorno. À cette fin, cet article disposait que des subventions pouvaient être versées aux sociétés du groupe Finmare chargées d'assurer ces services, dans le cadre de conventions de service public d'une durée de vingt ans.

([21]) En vertu du décret-loi nº 1379 du 20 décembre 1956, du décret-loi nº 444 du 25 juin 1957, de la loi nº 351 du 26 mai 1959, de la loi nº 32 du 2 février 1961 et de la loi nº 40 du 2 février 1962.

(74) Conformément à l'article 9, les conventions de service public devaient comprendre la liste des lignes à desservir et indiquer la fréquence du service, le type des navires à affecter à chaque ligne ainsi que le montant de la contribution publique, lequel pouvait faire l'objet d'une révision annuelle si au moins l'un des éléments de coût pris en compte dans le calcul variait de plus de 5 % par rapport à l'exercice précédent.

(75) En ce qui concerne les lignes de transport de passagers, l'article 6 prévoyait l'arrêt des liaisons exploitées par Italia, Lloyd Triestino, Adriatica et Tirrenia dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi (la loi classait ces services maritimes comme «gestion liquidation des services passagers»). L'article 7 prévoyait la possibilité d'accorder aux quatre sociétés des compensations propres à garantir l'équilibre économique de la gestion des services au cours de cette période de trois ans, sur la base de conventions annuelles.

(76) En ce qui concerne les lignes de transport de marchandises, l'article 4 de la loi n° 684/1974 autorisait le ministre de la marine marchande à octroyer des subventions aux sociétés du groupe Finmare qui avaient ouvert de nouvelles lignes [article 4, point a)] ou maintenu les lignes existantes [article 4, point b)] dans les cas où il était reconnu que l'équilibre économique de la gestion des services serait impossible à atteindre. Ces deux catégories de subventions pouvaient être octroyées pour une période maximale de cinq ans et celles relatives aux lignes existantes devaient l'être sur la base de conventions annuelles.

(77) La loi n° 684/1974 ne prévoyait pas d'enveloppe budgétaire globale pour les différents régimes de financement mis en place.

(78) Le décret du président de la République n° 501 du 1er juin 1979 portant application de la loi n° 684/1974, telle que modifiée (ci-après le «décret n° 501/1979») ([22]), fixait de manière précise les modalités d'application de la loi n° 684/1974. L'article 3 du décret n° 501/1979 précisait que toutes les lignes de transport de passagers nationales et internationales exploitées par Italia, Lloyd Triestino, Tirrenia et Adriatica devaient être prises en considération aux fins de l'octroi de la compensation visée à l'article 7 de la loi n° 684/1974.

(79) L'article 26 du décret n° 501/1979 disposait que la compensation annuelle octroyée pour les lignes de transport de passagers (gestion liquidation des services passagers) devait être établie sur la base des coûts et des revenus estimés. Conformément à l'article 35 du décret, la compensation octroyée pour les lignes de transport de marchandises pouvait être revue au plus tard le 30 juin de chaque année afin de garantir l'équilibre économique de chaque ligne. L'article 9 du décret n° 501/1979 précisait les différents éléments à prendre en compte pour le calcul de la subvention octroyée aux sociétés en vertu de l'article 4, point b) et des articles 7 et 8 de la loi n° 684/1974.

(80) Le décret n° 501/1979 disposait en outre que les heures de départ et d'arrivée sur chacune des lignes desservies par les sociétés devaient être approuvées par décret ministériel et imposait aux sociétés de remplacer les navires de plus de 18 ans, sauf dérogation explicite du ministère. Les navires utilisés devaient en outre être affectés individuellement à chaque ligne de service public. Cette contrainte, qui obligeait les sociétés à renouveler périodiquement leur flotte, constituait une obligation spécifique à la charge de celles-ci.

(81) L'article 40 permettait au ministre de la marine marchande de prévoir, en plus des services ordinaires, des prestations supplémentaires destinées à satisfaire des besoins extraordinaires d'intérêt public ou des besoins liés à l'augmentation du trafic.

— Loi n° 169 du 19 mai 1975

(82) La loi n° 169 du 19 mai 1975 relative à la réorganisation des services maritimes postaux et commerciaux à caractère local (ci-après la «loi n° 169/1975») a réorganisé le régime de service public postal et commercial à caractère local.

(83) En particulier, l'article 1er prévoyait la création de trois compagnies maritimes à caractère régional à savoir Caremar, Siremar et Toremar, chargées des obligations de service public relatives au transport de courrier et de colis postaux, ainsi que de services commerciaux de caractère purement local. L'article 1er prévoyait également que Tirrenia participe au capital de chacune de ces sociétés à hauteur d'au moins 51 %. L'article 2 de la loi n° 169/1975 autorisait le ministre italien de la marine marchande à octroyer des subventions aux compagnies maritimes à caractère régional, comme convenu dans des contrats de service public (conventions) d'une durée de vingt ans.

([22]) Loi n° 373 du 23 juin 1977 établissant des normes pour la restructuration des services maritimes d'intérêt national prééminent.

— Loi nº 856 du 5 décembre 1986

(84) La loi nº 856 du 5 décembre 1986 relative à la restructuration de la flotte publique (groupe Finmare) et aux mesures en faveur de l'armement privé (ci-après la «loi nº 856/1986») a apporté certaines modifications au régime des obligations de service public maritime.

(85) En particulier, l'article 1er prévoyait que les lignes de transport de marchandises déficitaires essentielles pour l'économie nationale fassent l'objet d'un programme de restructuration et bénéficient d'un soutien financier de l'État. L'article 2 prévoyait, pour ces lignes, l'octroi d'une aide au démarrage d'une durée maximale de cinq ans (à partir du 1er janvier 1985). En cas d'acquisition d'un nouveau navire, une aide au démarrage d'une durée de cinq ans était octroyée, limitée au montant de l'investissement (charges d'amortissement et intérêts).

(86) En ce qui concerne les liaisons avec les îles majeures et mineures, l'article 11 a modifié les critères de calcul des subventions. La subvention d'équilibre devait notamment être calculée sur la base de la différence entre les recettes générées par le trafic et les coûts occasionnés par la prestation du service, défini par rapport à des paramètres moyens objectifs, et devait comprendre une rémunération adéquate des capitaux investis. Les contrats de service public devaient détailler les éléments de coût à prendre en compte dans le calcul de la subvention, inclure la liste complète des lignes subventionnées et indiquer les fréquences et les navires à utiliser. Les subventions étaient soumises à l'approbation des ministres de la marine marchande, des participations d'État et du Trésor public. Le paragraphe 7 prévoyait la possibilité d'octroyer une subvention supplémentaire pour les cinq premières années afin de permettre aux bénéficiaires d'atteindre l'équilibre économique.

(87) Conformément à l'article 13, les liaisons maritimes avec la côte istrienne exploitées par Lloyd Triestino dans la haute Adriatique devaient être transférées à la compagnie Adriatica. Par ailleurs, en vertu du paragraphe 4 du même article, les liaisons mixtes qui existaient au 1er janvier 1986 et étaient exploitées par Adriatica ([23]) ont été soumises aux règles prévues aux articles 8 et 9 de la loi nº 684/1974 telle que modifiée (qui concernent les liaisons avec les îles italiennes majeures et mineures). Par conséquent, l'article 11 de la loi nº 856/1986 a également commencé à s'appliquer aux liaisons internationales exploitées par Adriatica.

(88) L'article 15 de la loi nº 856/1986 prévoyait la création d'une compagnie maritime publique à caractère régional (Saremar), chargée des services postaux et commerciaux entre la Sardaigne, la Corse et les îles mineures voisines, précédemment gérés par Tirrenia.

(89) L'article 12 de la loi nº 856/1986 disposait également que les tarifs du service devaient être fixés par décret ministériel sur proposition des sociétés elles-mêmes. Les résidents et les travailleurs migrants bénéficiaient de tarifs préférentiels.

(90) Comme la loi nº 684/1974, la loi nº 856/1986 ne prévoyait pas d'enveloppe budgétaire globale pour les régimes de financement concernés.

— Décret-loi nº 77 du 4 mars 1989, converti en loi par la loi nº 160 du 5 mai 1989

(91) Les dernières innovations du cadre juridique applicable aux conventions initiales, en ce qui concerne le transport de passagers et de marchandises, ont été introduites par le décret-loi nº 77 du 4 mars 1989 portant dispositions urgentes en matière de transports et de concessions maritimes (ci-après le «décret-loi nº 77/1989»), converti en loi par la loi nº 160 du 5 mai 1989.

(92) En particulier, l'article 9 du décret-loi nº 77/1989 prévoyait que les lignes jugées essentielles pour assurer le transport de passagers et de marchandises puissent bénéficier d'une subvention d'équilibre à compter du 1er janvier 1990. Les lignes à desservir et la fréquence du service devaient être définies par les autorités publiques sur la base d'une proposition technique des sociétés chargées de la gestion du service, lesquelles devaient, à cette fin, présenter un programme de services tous les cinq ans.

(93) En ce qui concerne les liaisons avec les îles, l'article 9, paragraphe 3, disposait également que le montant de la subvention d'équilibre devait être fixé dans les conventions de service public, sur la base de paramètres moyens objectifs fondés sur les tarifs appliqués par Ferrovie dello Stato pour des distances et des services équivalents.

([23]) En particulier, les liaisons entre Trieste et d'autres ports de la région italienne du Frioul-Vénétie Julienne, ainsi qu'entre la côte occidentale et la côte orientale de la moyenne et basse Adriatique, ainsi que les liaisons de la mer Ionienne et de la Méditerranée orientale.

2.2.2. *Les conventions initiales*

(94) Les conventions initiales sont des contrats de service public conclus en juillet 1991 entre l'État italien et chacune des cinq compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia. Ces accords étaient identiques pour toutes les sociétés appartenant à l'ancien groupe Tirrenia, y compris Tirrenia. En vertu de l'article 2, les conventions initiales sont entrées en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 1989 et devaient expirer le 31 décembre 2008. Elles prévoyaient cependant que les relations économiques concernant les années 1989, 1990 et 1991 soient définis par des mesures ad hoc, lesquelles ne font pas l'objet de la présente décision.

(95) Conformément à l'article 3 des conventions initiales, le montant de la subvention annuelle était déterminé sur la base d'une demande présentée par le bénéficiaire au mois de février de chaque exercice financier. La demande faisait ensuite l'objet de consultations interministérielles et était approuvée, au mois de mai, par décret ministériel. La subvention annuelle avait pour but de permettre à la compagnie de couvrir les pertes résultant du ratio négatif entre ses coûts et ses revenus d'exploitation.

(96) L'article 5 des conventions initiales précisait les différents coûts et bénéfices à prendre en compte pour le calcul de la compensation, ainsi que la rémunération des capitaux investis, conformément à l'article 11 de la loi no 856/1986.

2.2.3. *Les plans quinquennaux*

(97) L'article 1er des conventions initiales prévoyait que les plans quinquennaux déterminent les lignes et les ports à desservir, le type et la capacité des navires affectés aux liaisons maritimes en question, la fréquence du service et les tarifs à respecter, y compris les tarifs préférentiels, en particulier pour les résidents des régions insulaires.

(98) Le premier plan quinquennal (période 1990-1994) a été approuvé par décret ministériel du 29 mai 1990 et appliqué avec effet rétroactif à compter du 1er janvier 1990. Le deuxième plan quinquennal, qui couvrait les années 1995 à 1999, approuvé par décret du 14 mai 1996, ne comportait pas de modification sensible en ce qui concerne les lignes et les fréquences.

(99) Le troisième plan quinquennal (période 2000-2004), présenté par les sociétés aux autorités italiennes en septembre 1999, n'avait pas été approuvé au moment de l'adoption de la décision de 2005. Dans l'attente de l'adoption de ce plan, le décret du 8 mars 2000 autorisait les sociétés du groupe Tirrenia à maintenir les services visés à l'article 9 de la loi no 160/1989 aux conditions fixées dans le plan quinquennal 1994-1999 en vigueur en 1999.

(100) Après l'annulation de la décision de 2005, les autorités italiennes ont fait savoir à la Commission qu'au lieu de plans quinquennaux pour les périodes 2000-2004 et 2005-2008, des mesures de rationalisation ad hoc avaient été adoptées en vue de mieux adapter les services aux besoins des populations locales, sans toutefois modifier sensiblement le régime de service public. Les autorités italiennes ont précisé que des problèmes budgétaires avaient empêché une planification à plus long terme.

2.2.4. *La compensation annuelle*

2.2.4.1. La compensation évaluée dans la décision de 2005

(101) La subvention annuelle correspondait au déficit d'exploitation net des services couverts par le plan quinquennal, majoré d'un montant variable correspondant à la rémunération des capitaux investis. Le déficit d'exploitation net était calculé sur la base des recettes réalisées au cours de la période et des coûts liés à l'exploitation des lignes.

(102) Les conventions initiales prévoyaient que la subvention annuelle d'équilibre soit versée de la manière suivante:

a) une avance correspondant à 70 % du montant de la subvention versée l'année précédente, payable chaque année au mois de mars;

b) un deuxième versement, effectué au mois de juin de chaque année, correspondant à 20 % de la subvention;

c) le solde, liquidé à la fin de l'année, correspondant à la différence entre les montants déjà versés et le ratio négatif résultant des coûts et des recettes d'exploitation de l'année en cours. Une société qui aurait reçu un montant supérieur au coût net des services fournis (les recettes moins les pertes) était tenue de rembourser la différence dans les quinze jours suivant l'approbation du bilan.

(103) Les coûts pris en compte pour le calcul de la compensation annuelle étaient les suivants: commissions d'agence/coûts d'acquisition, taxes portuaires/coûts de transit portuaire et autres coûts liés à la circulation des navires, coûts d'exploitation, amortissements, charges financières nettes, coûts administratifs et autres coûts. Ces coûts, annexés aux conventions initiales, étaient les mêmes pour toutes les compagnies régionales.

(104) Les coûts d'exploitation comprenaient les coûts liés au personnel navigant, à l'entretien des navires, aux assurances, aux carburants et aux huiles minérales. Les coûts administratifs comprenaient essentiellement les coûts relatifs au personnel à terre et aux locaux administratifs.

(105) Sur la base des données fournies par les autorités italiennes, les coûts des compagnies régionales (en millions d'ITL) et le montant de la subvention entre 1992 et 2001 ([24]) étaient les suivants ([25]).

Adriatica

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Commissions d'agence, etc.	9 750,0	11 940,0	12 432,0	13 915,0	14 224,0	13 949,0	16 307,0	16 376,0	12 702,0	17 451,6
Taxes portuaires, etc.	12 268,0	13 249,0	15 137,0	19 357,0	20 292,0	20 915,0	24 007,0	23 503,0	21 241,0	31 257,2
Coûts d'exploitation	64 942,0	66 079,0	78 385,0	83 169,0	90 140,0	97 448,0	96 426,0	83 486,0	80 622,0	100 151,6
Amortissements	15 086,0	17 502,0	22 761,0	23 706,0	23 719,0	23 727,0	23 463,0	23 286,0	23 351,0	29 053,7
Charges financières nettes	4 626,0	- 125,0	11 185,0	9 483,0	4 963,0	- 3 031,0	- 8 050,0	- 12 440,0	- 11 453,0	- 4 172,7
Administration	16 318,0	15 685,0	15 720,0	14 653,0	13 938,0	13 952,0	14 688,0	14 877,0	14 735,0	14 194,8
Autres charges	4 028,0	- 139,0	2 913,0	2 051,0	2 819,0	7 371,0	8 968,0	2 021,0	- 3 942,0	- 4 116,5
Total des coûts (A)	**127 018,0**	**124 191,0**	**158 533,0**	**166 334,0**	**170 095,0**	**174 331,0**	**175 809,0**	**151 109,0**	**137 256,0**	**183 819,8**
Recettes d'exploitation (B)	64 772,0	79 716,0	80 324,0	95 114,0	95 422,0	94 995,0	114 210,0	126 403,0	109 786,0	155 616,1
Bénéfice net (B – A)	**- 62 246,0**	**- 44 475,0**	**- 78 209,0**	**- 71 220,0**	**- 74 673,0**	**- 79 336,0**	**- 61 599,0**	**- 24 706,0**	**- 27 470,0**	**- 28 203,7**
Rémunération des capitaux investis	8 258,0	10 615,0	7 819,0	9 304,0	7 935,0	5 788,0	5 271,0	3 646,0	4 377,0	6 147,7
Montant de la subvention annuelle	**70 504,0**	**55 090,0**	**86 028,0**	**80 524,0**	**82 608,0**	**85 124,0**	**66 870,0**	**28 352,0**	**31 847,0**	**34 351,4**

Saremar

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Commissions d'agence, etc.	697,0	1 108,0	1 386,7	1 672,9	1 566,7	1 624,0	1 233,0	1 786,4	1 405,8	1 319,0
Taxes portuaires, etc.	2 308,0	2 505,0	1 929,8	1 898,4	1 776,8	2 099,1	2 508,0	2 096,4	2 250,0	2 265,4
Coûts d'exploitation	22 213,0	24 077,0	23 570,7	23 433,8	26 129,1	26 664,2	28 112,0	29 883,9	23 914,8	20 094,0
Amortissements	3 099,0	3 733,0	3 976,8	3 959,8	3 611,8	3 300,5	3 352,0	3 400,4	3 369,0	3 559,1
Charges financières nettes	7,0	- 906,0	- 862,7	- 895,0	- 2 233,5	- 2 451,6	- 3 011,0	- 2 933,8	- 313,0	119,5
Administration	3 574,0	3 503,0	3 627,1	3 538,0	3 619,4	3 589,9	3 851,0	3 843,8	3 401,0	3 508,7
Autres charges	1 621,0	1 918,0	1 666,8	997,8	502,9	1 827,3	3 557,0	2 141,7	2 272,0	239,9
Total des coûts (A)	**33 519,0**	**35 938,0**	**35 295,2**	**34 605,7**	**34 973,2**	**36 653,4**	**39 602,0**	**40 218,8**	**36 299,6**	**31 105,6**
Recettes d'exploitation (B)	7 464,0	8 365,0	9 383,8	11 396,6	11 533,5	11 746,7	11 744,0	12 425,6	12 652,0	13 456,1
Bénéfice net (B – A)	**- 26 055,0**	**- 27 573,0**	**- 25 911,4**	**- 23 209,1**	**- 23 439,7**	**- 24 906,7**	**- 27 858,0**	**- 27 793,2**	**23 647,6**	**- 17 649,5**

([24]) Les coûts pour l'année 2001 ont été fournis par les autorités italiennes en milliers d'euros. Aux fins de ces tableaux, ces montants ont été convertis en ITL au taux de change adopté par le Conseil de l'Union à compter du 1er janvier 1999, soit 1 EUR = 1 936,27 ITL.

([25]) Données extraites de l'étude Price Waterhouse Coopers «*Valutazione dei criteri di predisposizione dei conti economici gestionali per linea e stagionalità relativi agli esercizi 1992-1999*» et complétées par les autorités italiennes pour les années 2000 et 2001. Cette étude reconstitue la comptabilité analytique des compagnies du groupe Tirrenia, ligne par ligne et année par année, évaluant pour chacune des lignes les coûts et revenus d'exploitation.

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rémunération des capitaux investis	1 342,0	2 641,0	1 606,2	1 781,6	1 560,4	1 172,8	973,0	738,8	828,0	1 075,6
Montant de la subvention annuelle	**27 397,0**	**30 214,0**	**27 517,6**	**24 990,7**	**25 000,1**	**26 079,5**	**28 831,0**	**28 532,0**	**24 475,6**	**18 725,1**

Toremar

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Commissions d'agence, etc.	3 743,0	4 651,0	4 897,0	4 767,7	4 932,8	5 356,3	3 687,0	2 433,0	3 660,0	1 808,7
Taxes portuaires, etc.	3 279,0	3 141,0	2 871,5	3 050,7	3 380,1	3 512,1	4 311,0	3 839,9	4 513,0	4 596,3
Coûts d'exploitation	26 980,0	27 398,0	30 740,3	32 605,1	34 738,3	34 875,0	34 539,0	36 411,1	31 448,0	30 796,0
Amortissements	5 218,0	5 210,0	5 171,1	5 164,7	5 176,0	5 180,8	5 151,0	5 158,3	5 169,0	5 634,4
Charges financières nettes	- 264,0	- 2 273,0	- 2 456,6	- 2 784,1	- 3 860,2	- 4 706,8	- 4 777,0	- 4 326,5	- 3 590,0	- 3 595,1
Administration	3 535,0	3 107,0	3 424,8	3 259,3	3 259,3	3 553,8	3 291,0	3 655,4	3 632,0	3 631,1
Autres charges	1 020,0	3 673,0	3 048,5	1 923,9	2 889,8	1 133,9	4 599,0	668,9	843,0	2 031,7
Total des coûts (A)	**43 511,0**	**44 907,0**	**47 696,6**	**47 987,3**	**50 516,1**	**48 905,1**	**50 801,0**	**47 840,1**	**45 675,0**	**44 903,1**
Recettes d'exploitation (B)	27 406,0	30 750,0	32 759,6	31 968,5	32 483,3	31 200,8	29 996,0	32 362,0	34 577,0	35 573,5
Bénéfice net (B – A)	**- 16 105,0**	**- 14 157,0**	**- 14 937,0**	**- 16 018,8**	**- 18 032,8**	**- 17 704,3**	**- 20 805,0**	**- 15 478,1**	**- 11 098,0**	**- 9 329,5**
Rémunération des capitaux investis	1 367,0	2 145,0	1 312,1	1 408,0	1 285,0	936,5	718,0	588,1	1 993,0	3 033,6
Montant de la subvention annuelle	**17 472,0**	**16 302,0**	**16 249,1**	**17 426,8**	**19 317,8**	**18 640,8**	**21 523,0**	**16 066,2**	**13 091,0**	**12 363,1**

Siremar

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Commissions d'agence, etc.	3 180,0	3 786,0	3 398,9	3 224,1	3 146,6	3 501,1	3 691,5	4 799,0	4 065,7	3 604,4
Taxes portuaires, etc.	5 545,0	5 338,0	5 622,1	5 837,5	6 181,2	6 421,2	6 793,1	6 982,9	7 604,8	7 532,9
Coûts d'exploitation	56 391,0	55 740,0	56 771,1	59 664,1	65 284,6	76 630,0	81 153,8	85 560,1	73 500,7	77 345,1
Amortissements	10 174,0	11 203,0	10 767,7	10 991,8	10 968,5	10 918,0	11 008,6	12 494,6	13 734,1	14 419,6
Charges financières nettes	- 1 415,0	- 5 007,0	- 5 044,9	- 5 621,5	- 7 387,7	- 8 690,0	- 10 215,8	- 7 687,0	- 4 226,3	3 516,1
Administration	4 462,0	4 064,0	4 179,8	4 522,4	4 845,4	5 251,0	4 479,9	4 515,3	4 903,9	4 418,4
Autres charges	1 206,0	721,0	2 855,0	2 329,1	2 896,0	3 505,6	9 652,0	3 946,2	3 298,2	3 270,4
Total des coûts	**79 543,0**	**75 845,0**	**78 549,7**	**80 947,5**	**85 934,6**	**97 536,9**	**106 563,1**	**110 611,1**	**102 881,1**	**114 106,7**
Recettes d'exploitation (B)	26 903,0	30 444,0	32 845,7	33 847,0	32 724,0	35 203,5	37 244,8	40 274,2	43 335,0	47 314,3
Bénéfice net (B – A)	**- 52 640,0**	**- 45 401,0**	**- 45 704,0**	**- 47 100,5**	**- 53 210,6**	**- 62 333,4**	**- 69 318,3**	**- 70 336,9**	**- 59 546,1**	**- 66 792,4**
Rémunération des capitaux investis	2 874,0	5 334,0	3 336,0	4 363,7	3 888,4	3 155,1	2 599,3	2 211,2	3 940,0	4 248,2
Montant de la subvention annuelle	**55 514,0**	**50 735,0**	**49 040,0**	**51 464,2**	**57 099,0**	**65 488,5**	**71 917,6**	**72 548,1**	**63 486,1**	**71 040,6**

Caremar

Éléments de coût	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Commissions d'agence, etc.	2 154,0	2 673,0	2 715,5	2 600,3	2 396,6	2 632,0	2 751,0	2 734,4	3 079,0	2 348,89
Taxes portuaires, etc.	4 528,0	4 349,0	4 215,1	4 084,4	4 162,3	4 447,0	4 329,0	4 706,1	4 700,0	5 084,26
Coûts d'exploitation	43 883,0	47 402,0	48 865,1	52 137,0	53 544,6	56 343,0	57 042,0	59 544,8	50 765,0	50 419,89
Amortissements	5 076,0	5 253,0	5 481,4	5 329,5	5 634,4	5 740,0	5 382,0	6 263,9	6 574,0	6 767,84
Charges financières nettes	- 1 664,0	- 5 562,0	- 1 045,2	- 1 485,8	- 3 480,7	- 4 335,0	- 3 024,0	- 3 973,2	- 2 422,0	- 2 218,77
Administration	4 205,0	4 415,0	5 829,9	5 650,2	5 385,4	5 121,0	5 885,0	5 036,0	4 628,0	5 514,30
Autres charges	1 805,0	5 207,0	3 303,9	3 074,0	3 761,7	3 804,0	4 778,0	- 140,0	2 790,0	400 42
Total des coûts	**59 987,0**	**63 737,0**	**69 365,7**	**71 389,6**	**71 404,3**	**73 752,0**	**77 143,0**	**74 172,0**	**70 114,0**	**68 316,83**
Recettes d'exploitation (B)	20 543,0	22 810,0	25 470,9	24 519,9	26 613,7	30 420,0	31 920,0	30 896,5	32 594,0	33 378,00
Bénéfice net (B – A)	**- 39 444,0**	**- 40 927,0**	**- 43 894,8**	**- 46 869,7**	**- 44 790,6**	**- 43 332,0**	**- 45 223,0**	**- 43 275,5**	**- 37 520,0**	**- 34 938,83**
Rémunération des capitaux investis	26,0	1 538,0	1 690,0	2 173,2	1 867,4	1 516,9	1 287,0	986,6	2 291,0	3 463,41
Montant de la subvention annuelle	**39 470,0**	**42 465,0**	**45 584,8**	**49 042,9**	**46 658,0**	**44 848,9**	**46 510,0**	**44 262,1**	**39 811,0**	**38 402,24**

(106) En ce qui concerne la rémunération des capitaux investis, les montants absolus sont disponibles pour l'ensemble de la période (1992-2001). En outre, l'Italie a communiqué à la Commission le taux de rémunération des capitaux investis qui a été accepté de 1998 à 2001 et qui, au cours de ces années, a fluctué entre 1,6 et 8 % au gré de l'inflation et des taux d'intérêt.

Année	Adriatica	Saremar	Toremar	Siremar	Caremar
1998	-	7,1 %	1,90 %	2,70 %	3,30 %
1999	2,30 %	-	1,60 %	2,10 %	2,50 %
2000	2,20 %	6,10 %	5,90 %	4,90 %	3,90 %
2001	2,30 %	8,00 %	8,00 %	5,00 %	6,70 %

(107) L'Italie a également présenté la comptabilité des différentes lignes exploitées par chaque société au cours de la période 1992-2001 et a précisé les facteurs qui, pour chaque société, ont eu une incidence sur le niveau des coûts et, partant, sur la compensation.

(108) En particulier, pour Adriatica, les liaisons internationales avec l'ex-Yougoslavie et l'Albanie ont connu des variations importantes de trafic d'une année à l'autre, en fonction de la situation politique dans la région. Les autorités italiennes ont justifié les variations significatives du montant de la subvention annuelle (dernière ligne) par les fluctuations des coûts nets d'exploitation des liaisons internationales avec l'Albanie et l'ex-Yougoslavie, qui ont par la suite été suspendues en raison de la situation politique dans les Balkans. De même, l'interruption en 2000 des liaisons avec la Grèce s'est traduite par une diminution des coûts d'exploitation. À l'opposé, les coûts nets d'exploitation et les besoins de subvention annuelle pour les liaisons en cabotage avec l'archipel des Tremiti sont restés globalement stables de 1992 à 2001.

(109) En ce qui concerne Saremar, la stabilité relative des coûts d'exploitation enregistrée entre 1992 et 2001 tient à la nature des services fournis par la compagnie, essentiellement du cabotage entre la Sardaigne et les îles voisines, qui répondaient avant tout aux besoins des populations locales et n'étaient donc pas soumis à de fortes variations de

l'offre et de la demande. Les services proposés par la compagnie sont restés pour l'essentiel inchangés, en termes de fréquences et d'horaires, depuis l'entrée en vigueur des conventions initiales ([26]) et sont restés pratiquement invariables, quelle que soit la saison de l'année considérée. Cette situation explique le niveau relativement stable de la subvention annuelle perçue par Saremar.

(110) Toremar exploitait les liaisons locales avec les îles de l'archipel toscan, peu soumises aux variations de l'offre et de la demande, ce qui justifie la faible variabilité des coûts. Les services proposés par la compagnie publique en 2000 étaient les mêmes, en termes de fréquences et d'horaires, que ceux proposés en 1992 ([27]) et restaient pratiquement inchangés tout au long de l'année, indépendamment des variations saisonnières de la demande. Le niveau de la subvention annuelle est resté relativement stable au fil des ans.

(111) Les caractéristiques de l'offre de services de Siremar ont été jugées comparables à celles relevées pour Saremar et Toremar: l'offre était restée stable depuis l'entrée en vigueur de la convention de service public et était peu sensible aux variations saisonnières. Le niveau élevé des coûts d'exploitation de la compagnie, par rapport aux recettes, s'explique par le nombre de lignes desservies (18 lignes régulières) visant à répondre aux besoins de mobilité des habitants des 14 îles situées au large des côtes de la Sicile.

(112) En ce qui concerne Caremar, les services proposés sont pour l'essentiel restés inchangés depuis l'entrée en vigueur de la convention avec l'État ([28]). L'augmentation des coûts d'exploitation s'est accompagnée d'une hausse équivalente des recettes résultant de l'exploitation des lignes desservies, ce qui a permis de maintenir la subvention annuelle à un niveau relativement stable.

2.2.4.2. La compensation après l'annulation de la décision de 2005

(113) Après l'annulation de la décision de 2005, l'Italie a complété les informations relatives à la compensation perçue par les compagnies régionales au cours de la période 2002-2008. Elle a notamment communiqué les éléments suivants: i) les coûts occasionnés par l'exploitation des lignes de service public; ii) le déficit d'exploitation net des services; iii) les montants absolus de la rémunération des capitaux investis; iv) le montant de la subvention annuelle octroyée aux compagnies.

(114) L'Italie a également confirmé, lors d'une réunion avec la Commission qui s'est tenue en juin 2012, que les éléments de coût pris en compte pour le calcul de la compensation n'avaient pas changé depuis 1991.

(115) Les chiffres fournis (en milliers d'euros) étaient les suivants:

Adriatica

Année	A) Total des coûts	B) Recettes d'exploitation	C) Bénéfice net (B – A)	Rémunération des capitaux investis	Montant de la subvention annuelle
2002	100 412,0	76 199,0	- 24 213,0	2 533,0	26 746,0
2003	107 741,0	81 396,0	- 26 345,0	1 958,0	28 303,0
2004 ([1])	69 465,0	57 198,0	- 12 267,0	ND	ND
2005	66 261,0	56 959,0	- 9 302,0	ND	ND
2006	53 040,0	55 405,0	2 365,0	ND	ND
2007	55 489,0	59 626,0	4 137,0	ND	ND
2008	62 751,0	61 069,0	- 1 682,0	ND	ND

([1]) Tirrenia ayant acquis les activités courantes d'Adriatica par décision du 18 mars 2004, certaines données ne sont plus disponibles pour Adriatica à partir de 2004.

([26]) En 1992, Saremar a effectué un total de 18 000 trajets sur les quatre lignes qu'elle desservait. En 2000, le nombre de trajets s'est élevé à environ 20 000.

([27]) Toremar a effectué un total de 9 097 trajets sur son réseau de lignes en 2000, contre 8 300 en 1992.

([28]) En 2000, Caremar a effectué 12 872 trajets sur ses lignes (15 650 en 1992).

Saremar

Année	A) Total des coûts	B) Recettes d'exploitation	C) Bénéfice net (B – A)	Rémunération des capitaux investis	Montant de la subvention annuelle
2002	20 393,0	7 026,0	- 13 367,0	604,0	13 971,0
2003	20 292,0	6 992,0	- 13 300,0	649,0	13 949,0
2004	21 387,0	6 910,0	- 14 477,0	709,0	15 186,0
2005	22 146,0	7 290,0	- 14 856,0	679,0	15 535,0
2006	22 663,0	8 161,0	- 14 502,0	801,0	15 303,0
2007	21 240,0	8 078,0	- 13 162,0	893,0	14 055,0
2008	21 526,0	8 138,0	- 13 388,0	855,0	14 243,0

Toremar

Année	A) Total des coûts	B) Recettes d'exploitation	C) Bénéfice net (B – A)	Rémunération des capitaux investis	Montant de la subvention annuelle
2002	27 774,0	18 164,0	- 9 610,0	1 448,0	11 058,0
2003	30 571,0	18 559,0	- 12 012,0	1 399,0	13 411,0
2004	32 920,0	18 277,0	- 14 643,0	1 300,0	15 943,0
2005	34 889,0	17 583,0	- 17 306,0	1 261,0	18 567,0
2006	37 355,0	21 364,0	- 15 991,0	1 597,0	17 588,0
2007	36 880,0	22 621,0	- 14 259,0	1 691,0	15 950,0
2008	35 981,0	24 280,0	- 11 701,0	1 699,0	13 400,0

Siremar

Année	A) Total des coûts	B) Recettes d'exploitation	C) Bénéfice net (B – A)	Rémunération des capitaux investis	Montant de la subvention annuelle
2002	62 540,0	23 951,0	- 38 589,0	1 750,0	40 339,0
2003	65 845,0	22 349,0	- 43 496,0	1 743,0	45 239,0
2004	66 288,0	23 283,0	- 43 005,0	1 935,0	44 940,0
2005	85 183,0	22 011,0	- 63 172,0	1 907,0	65 079,0
2006	94 096,0	23 198,0	- 70 898,0	1 935,0	72 833,0
2007	90 501,0	22 585,0	- 67 916,0	2 092,0	70 008,0
2008	96 842,0	23 448,0	- 73 394,0	2 060,0	75 454,0

Caremar

Année	A) Total des coûts	B) Recettes d'exploitation	C) Bénéfice net (B – A)	Rémunération des capitaux investis	Montant de la subvention annuelle
2002	41 931,0	17 850,0	- 24 081,0	1 654,0	25 735,0
2003	47 568,0	21 257,0	- 26 311,0	1 556,0	27 867,0
2004	49 847,0	20 178,0	- 29 669,0	1 438,0	31 107,0
2005	55 910,0	21 380,0	- 34 530,0	1 391,0	35 921,0
2006	59 859,0	25 600,0	- 34 259,0	1 863,0	36 122,0
2007	59 618,0	26 565,0	- 33 053,0	1 895,0	34 948,0
2008	61 481,0	28 065,0	- 33 416,0	1 874,0	35 290,0

(116) Selon les autorités italiennes, l'évolution dans le temps des différents éléments de coût des compagnies régionales était principalement due à des facteurs externes aux entreprises, tels que l'inflation et l'évolution des taux d'intérêt, qui influencent, outre les prix du marché, le taux de rémunération attendu des capitaux investis. Pour calculer ce taux, il a été tenu compte des taux d'intérêt bancaires et des taux débiteurs moyens appliqués aux crédits navals.

(117) En ce qui concerne le taux de rémunération des capitaux investis, l'Italie a notifié à la Commission les taux acceptés de 2002 à 2003, mais n'a pas été en mesure de les fournir pour la période 2004-2008.

Année	Adriatica	Saremar	Toremar	Siremar	Caremar
2002	1,80 %	5,80 %	6,10 %	3,90 %	5,70 %
2003	1,70 %	12,20 %	6,80 %	3,40 %	6,00 %

(118) L'Italie a également fourni à la Commission la comptabilité des différentes lignes de Tirrenia à partir de 2004 afin d'identifier les coûts supportés par celle-ci dans le cadre de l'exploitation des liaisons nationales et internationales précédemment desservies par Adriatica. Toutefois, il a été souligné que les valeurs indiquées devaient être considérées comme une simple estimation des coûts réels supportés pour chaque ligne, étant donné que certains éléments de coût pris en compte ne pouvaient pas être ventilés par ligne.

(119) Sur la base de ces informations, les résultats de Tirrenia (en euros) sur les lignes internationales précédemment exploitées par Adriatica étaient les suivants:

Année	Ancone/Durazzo	Ancone/Bar	Bari/Durazzo	Ancone/Spalato
2004	- 3 267 000	- 653 000	4 041 000	- 3 021 000
2005	ND	ND	3 701 256	- 4 249 739
2006	ND	ND	5 503 024	- 145 514
2007	ND	ND	7 119 285	ND
2008	ND	ND	4 308 702	ND

2.2.5. *Les investissements prévus dans les plans quinquennaux et dans le plan industriel*

(120) Outre les lignes à desservir et les fréquences à assurer, les plans quinquennaux précisaient également les investissements que les bénéficiaires entendaient réaliser au cours de la période considérée, afin d'assurer le service sur les lignes en question. Dans le cadre de la procédure d'examen, la Commission souhaitait notamment s'assurer de la manière dont les coûts d'acquisition et d'amortissement des navires avaient été comptabilisés aux fins du calcul de la subvention annuelle.

(121) La Commission souhaitait également vérifier si les investissements supplémentaires prévus au bénéfice des compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia par le plan industriel adopté en mars 1999 par Tirrenia pour la période 1999-2002 ne contenaient aucun élément d'aide. Les principaux objectifs du plan industriel étaient les suivants:

a) permettre aux compagnies de faire face aux changements résultant de la libéralisation du marché italien du cabotage (1er janvier 1999) et les préparer à l'expiration, en 2008, des conventions initiales conclues avec l'État;

b) réduire les coûts des services fournis dans le cadre desdites conventions initiales;

c) soutenir le développement du groupe et valoriser les ressources disponibles;

d) mettre en place les conditions de la privatisation des compagnies.

(122) Le plan industriel prévoyait une évolution des investissements nécessaires aux services visés par les conventions initiales, qui se seraient traduits par le désarmement d'anciennes unités, le transfert d'autres unités à l'intérieur du groupe et de nouveaux investissements à hauteur de 700 milliards d'ITL (environ 361,5 millions d'EUR) ([29]).

2.3. **Traitement fiscal préférentiel**

(123) Le décret législatif no 504 du 26 octobre 1995 prévoyait un régime fiscal préférentiel pour les huiles minérales utilisées comme carburants pour la navigation. Conformément à l'article 63, paragraphe 3, dudit décret, la réduction des droits d'accise s'appliquait aux lubrifiants utilisés à bord.

(124) Dans la décision d'ouverture, la Commission avait exprimé quelques doutes quant aux modalités d'application de cette mesure d'allègement fiscal dans le cas de navires immobilisés dans les ports italiens aux fins d'opérations d'entretien. La Commission souhaitait s'assurer du caractère non discriminatoire de cette mesure par rapport aux autres opérateurs maritimes dont les navires se trouvaient dans la même situation.

3. **OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS**

3.1. **Observations antérieures à l'adoption de la décision de 2005**

3.1.1. *Observations des compagnies du groupe Tirrenia*

(125) Par lettre du 22 novembre 1999, les sociétés du groupe Tirrenia ont présenté leurs propres observations concernant la décision d'ouverture. À titre principal, les sociétés contestaient la qualification d'«aides nouvelles» attribuée aux compensations versées au titre des conventions initiales et, partant, la légalité de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. Selon celles-ci, la Commission avait été informée de longue date de l'existence d'un régime de compensation de service public et n'avait jamais soulevé d'objection à son encontre. En outre, selon elles, le montant de la compensation annuelle versée aux sociétés publiques était rigoureusement proportionné et limité au coût net supplémentaire des obligations de service public. Un tel paiement ne constituait donc pas un obstacle à la concurrence avec les autres opérateurs présents sur le marché.

(126) Dans le même temps, Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar et Toremar ont introduit un recours en annulation devant le Tribunal, au titre de l'article 263, paragraphe 4, du TFUE (voir également le considérant 5).

3.1.2. *Observations des opérateurs privés*

(127) Les observations de plusieurs opérateurs privés opérant en concurrence sur certaines lignes desservies par Caremar, Saremar et Toremar sont parvenues à la Commission. Ces observations peuvent être résumées de la manière suivante:

a) les sociétés du groupe Tirrenia pratiquaient, sur les lignes sur lesquelles se concentrait la concurrence des opérateurs privés, une politique commerciale agressive, caractérisée par des tarifs de dumping ainsi que des systèmes de rabais et de paiement différé qui ne pouvaient s'expliquer autrement que par la perception de subventions publiques;

([29]) Taux de conversion: 1 EUR = 1 936,27 ITL.

b) les obligations de service public manquaient de transparence et la possibilité pour les sociétés du groupe Tirrenia de modifier la portée de leurs obligations, notamment quant aux lignes à desservir ainsi qu'aux horaires et fréquences à respecter, devait être considérée comme contraire à la nature même des obligations de service public;

c) compte tenu des services offerts par les opérateurs privés sur certaines lignes desservies par les sociétés du groupe Tirrenia, la nécessité de fournir un service public semblait très discutable;

d) les modalités de financement des investissements réalisés depuis 1995 ou envisagés dans le plan industriel contenaient des éléments d'aide, y compris en termes de conditions d'accès plus favorables aux financements privés accordées aux sociétés du groupe Tirrenia;

e) les sociétés du groupe Tirrenia bénéficiaient d'un traitement fiscal préférentiel pour les huiles minérales consommées à bord des navires qui faisaient escale dans les ports italiens.

3.2. **Observations postérieures à l'annulation de la décision de 2005**

(128) À la suite de l'annulation de la décision de 2005 par le Tribunal, la Commission a invité les parties concernées par la procédure à présenter leurs propres observations concernant l'annulation de la décision et ses implications (voir également la section 1.3).

(129) La Commission n'a reçu que les observations des bénéficiaires des mesures en cause. En substance, ceux-ci faisaient valoir que la Commission aurait dû prendre en considération tous les éléments de fait et de droit pertinents, y compris les autres motifs invoqués par les sociétés requérantes dans le cadre de la procédure devant le Tribunal, concluant ainsi que les mesures en cause:

a) ne constituent pas une aide, ou

b) constituent des aides existantes, dans la mesure où le régime de service public en Italie i) était antérieur à l'entrée en vigueur du traité CE, ii) était soumis à l'autorisation implicite ou explicite de la Commission européenne ([30]) et iii) était en tout état de cause antérieur à l'entrée en vigueur du règlement sur le cabotage maritime.

4. **OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ITALIENNES**

4.1. **Observations antérieures à l'adoption de la décision de 2005**

4.1.1. *Subventions versées au titre des obligations de service public*

(130) Par lettre du 29 septembre 1999, les autorités italiennes ont présenté leurs propres observations concernant la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. Selon celles-ci, l'article 4 du règlement sur le cabotage maritime permettait aux conventions initiales conclues avec chaque compagnie du groupe Tirrenia d'être pleinement efficaces jusqu'à leur date d'expiration, à la fin de l'année 2008. Par conséquent, le système des obligations de service public découlant des conventions initiales ne pouvait être remis en cause par la décision d'ouverture de la procédure.

(131) Les autorités italiennes ont également contesté le fait que les aides constituaient des «aides nouvelles» au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et qu'elles aient pu affecter les échanges entre États membres avant l'ouverture du marché italien du cabotage, le 1er janvier 1999.

(132) Mis à part ces observations générales, les autorités italiennes ont souligné que la présence des opérateurs privés sur les lignes desservies par les sociétés du groupe Tirrenia était un phénomène souvent récent et partiel, limité à un petit nombre de lignes et concentré sur la saison estivale. Par ailleurs, la méthode de calcul de la compensation annuelle qui consistait à déduire des pertes accumulées au cours de l'hiver les gains réalisés au cours de l'été limitait le montant de la compensation à son strict minimum.

(133) Par conséquent, selon les autorités italiennes, la compensation était nécessaire et strictement proportionnée au regard des obligations de service public, dont la définition relève du pouvoir d'appréciation de l'État membre.

([30]) Les autorités italiennes ont affirmé que la Commission avait été informée des subventions octroyées aux sociétés du groupe Tirrenia bien avant l'ouverture de la procédure formelle d'examen. En outre, en 1992, la Commission avait requalifié cette aide pour des raisons administratives, considérant désormais celle-ci comme une aide existante sous la référence E 5/1992. Jusqu'en 1995, toute la correspondance entre la Commission et l'Italie s'était référée au dossier enregistré sous la lettre E. En 1995, la Commission est revenue à la référence NN.

(134) Eu égard à l'infraction aux règles de concurrence par Adriatica sur les liaisons entre l'Italie et la Grèce, les autorités italiennes ont souligné que la décision de la Commission constatant cette infraction n'était pas définitive à l'époque et ont répété que les deux procédures étaient strictement indépendantes l'une de l'autre, que, en tout état de cause, les aides n'avaient pas été utilisées pour financer des comportements anticoncurrentiels, qu'une déclaration d'incompatibilité des aides aurait équivalu à une nouvelle sanction et qu'une éventuelle récupération aurait compromis Adriatica, ainsi que l'ensemble du processus de privatisation.

4.1.2. *Les investissements prévus par le plan industriel*

(135) Les autorités italiennes ont souligné que les investissements prévus par le plan industriel étaient destinés à réduire les coûts des services tout en maintenant un niveau élevé de qualité. Selon ces mêmes autorités, les modalités de financement des investissements prévus ne comportaient aucun élément d'aide. Ceux-ci auraient été financés pour partie au moyen des ressources propres des entreprises concernées et pour partie au moyen de prêts, négociés aux conditions normales du marché.

4.1.3. *Traitement fiscal préférentiel*

(136) Les autorités italiennes ont précisé le cadre réglementaire régissant le traitement fiscal des huiles minérales utilisées comme carburants aux fins de la navigation. Il ressort des informations transmises à la Commission que, par décision d'application générale du 2 mars 1996, prononcée conformément au décret-loi n° 504/1995, le traitement fiscal préférentiel prévu par ce texte a été étendu aux combustibles et aux lubrifiants utilisés par tout navire immobilisé dans un port pour des opérations de maintenance.

(137) Dans le même temps, comme indiqué au considérant 5, l'Italie a contesté la décision d'ouverture de la procédure devant le Tribunal, dans la mesure où celle-ci prévoit la suspension de l'octroi des aides illégales.

4.2. **Observations postérieures à l'annulation de la décision de 2005**

(138) En avril 2010, la Commission a invité les autorités italiennes à présenter leurs propres observations concernant l'annulation de la décision de 2005 par le Tribunal et à clarifier certains aspects relatifs aux liaisons internationales exploitées par Adriatica et Saremar. La Commission a également demandé de fournir une description détaillée des mécanismes de compensation mis en place pour l'exploitation des lignes en question, y compris toutes les modifications apportées par la suite à la méthode de calcul de la compensation et de la rémunération des capitaux investis.

(139) Les autorités italiennes ont rappelé que les mesures en question doivent être qualifiées d'«aides existantes», comme cela a déjà été affirmé et prouvé dans le cadre de la procédure formelle d'examen, faisant valoir que tant les critères d'attribution que les mécanismes de calcul de la compensation pour l'exercice des obligations de service public étaient régis par le décret n° 2081/1936, par la suite abrogé par la loi n° 684/1974, et par le décret n° 2082/1936. En effet, l'article 2 du décret n° 2081/1936 instaurait les lignes d'intérêt national et l'article 6 prévoyait que les coûts supplémentaires supportés par les sociétés dans le cadre de l'exploitation des lignes en question auraient été couverts par l'État en vertu de conventions d'une durée de vingt ans.

(140) Les autorités italiennes ont affirmé que les modifications ultérieures du cadre juridique régissant le régime de service public maritime s'étaient limitées, d'une part, à renforcer les obligations de service public incombant aux bénéficiaires et, d'autre part, à mettre à jour le mécanisme de calcul de la compensation afin de limiter la participation publique.

(141) En effet, les autorités italiennes ont précisé que la loi n° 856/1986 avait introduit la subvention annuelle d'équilibre, obtenue en calculant la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation du service, sur la base de paramètres objectifs plutôt que sur la base des coûts historiques, et en tenant compte d'un taux de rémunération raisonnable. Les autorités italiennes ont conclu que cette innovation dans le cadre réglementaire était particulièrement pertinente, dans la mesure où elle prévoyait des mesures d'incitation en faveur de l'efficacité des entreprises.

(142) Selon les autorités italiennes, les mêmes considérations s'appliqueraient aux compensations versées aux compagnies régionales. Les autorités italiennes ont notamment confirmé que l'imposition des obligations de service public avait été introduite par la loi n° 34/1953 relative aux quatre secteurs subventionnés suivants:

a) l'archipel toscan (Toremar);

b) les îles parthénopéennes et les îles Pontines (Caremar);

c) les îles Éoliennes (Siremar);

d) les îles Égades, les îles Pélages, l'île d'Ustica et l'île de Pantelleria (Siremar).

(143) Selon ce qui a été affirmé, les liaisons avec les îles mineures de la Sardaigne et avec la Corse étaient exploitées par Tirrenia en vertu du décret ministériel du 5 janvier 1937, qui avait introduit les liaisons avec La Maddalena, Palau, Bonifacio, Carloforte, Calasetta et Portovesme dans le troisième secteur des lignes d'intérêt national prééminent. Il s'agissait en fait des liaisons exploitées par Saremar, compagnie créée en 1988 à la suite de sa séparation d'avec Tirrenia.

(144) Les autorités italiennes ont également souligné que le même décret incluait les liaisons exploitées par Adriatica avec la Grèce, l'Albanie et les îles Tremiti dans le quatrième secteur des lignes d'intérêt national (voir le considérant 59).

(145) Sur cette base, les autorités italiennes ont conclu qu'il existait suffisamment d'éléments de continuité entre le régime de service public couvert par la décision de 2005 et le cadre juridique historique des liaisons maritimes avec les îles. Compte tenu de ce qui précède, les autorités italiennes ont estimé que le régime de service public était antérieur à l'entrée en vigueur du traité CE et du règlement sur le cabotage maritime.

5. **ÉVALUATION**

5.1. **Compensations de service public**

5.1.1. *Existence de l'aide d'État*

(146) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dispose que «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides octroyées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(147) Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. Il s'ensuit que les mesures notifiées ne constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, que si toutes les conditions susmentionnées sont remplies. Le soutien financier doit notamment:

a) être octroyé par un État membre ou au moyen de ressources d'État;

b) favoriser certaines entreprises ou certaines productions;

c) fausser ou menacer de fausser la concurrence;

d) avoir une incidence sur les échanges entre États membres.

(148) *Ressources d'État*: il est manifeste que les subventions en cause ont été octroyées par l'État et au moyen de ressources d'État.

(149) *Avantage économique*: afin de pouvoir se prononcer sur la question de savoir si la compensation pour l'exercice d'un service public constitue ou non un avantage au sens de l'article 107 du TFUE, la Cour de justice a défini les conditions suivantes dans son arrêt Altmark ([31]):

1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies (première condition Altmark);

2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente (deuxième condition Altmark);

3) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (troisième condition Altmark);

4) lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (quatrième condition Altmark).

([31]) Arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(150) La quatrième condition de l'arrêt Altmark est considérée comme étant remplie si les bénéficiaires de la compensation ont été sélectionnés sur la base d'une procédure d'appel d'offres qui permet la sélection d'un soumissionnaire capable de fournir les services au moindre coût ou, si cela n'est pas possible, si la compensation a été calculée par rapport aux coûts d'une entreprise gérée de manière efficace.

(151) En l'espèce, les bénéficiaires n'ont pas été choisis sur la base d'une procédure d'appel d'offres ouverte et l'Italie n'a pas non plus démontré que le niveau de compensation était déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, gérée de manière efficace et dotée de moyens de transport adéquats pour pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(152) Les conditions Altmark étant cumulatives, le fait que la quatrième condition ne soit pas remplie suffit à établir l'existence d'un avantage économique conféré aux compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia.

(153) *Caractère sélectif*: les subventions en question sont sélectives, celles-ci étant destinées à certaines entreprises fournissant des services de transport maritime.

(154) *Distorsion de la concurrence et effet sur les échanges*: lorsqu'une aide octroyée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges au sein de l'Union, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. Pour arriver à cette conclusion, il suffit que le bénéficiaire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence. En l'espèce, les bénéficiaires sont en concurrence avec d'autres entreprises fournissant des services de transport maritime au sein de l'Union, en particulier depuis l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil ([32]) et du règlement sur le cabotage maritime, qui ont libéralisé respectivement le marché du transport maritime international et le marché du cabotage maritime. La compensation publique en cause est donc susceptible d'affecter les échanges au sein de l'Union et de fausser la concurrence sur le marché intérieur.

(155) Sur la base de ce qui précède, la Commission considère que les compensations versées par les autorités italiennes aux compagnies régionales du groupe Tirrenia pour l'exploitation des liaisons de cabotage et des liaisons internationales entre 1992 et 2008 constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.2. *Nature de l'aide examinée: aide existante ou aide nouvelle?*

(156) Ayant constaté que la compensation versée par les autorités italiennes aux compagnies régionales du groupe Tirrenia pour l'exploitation des liaisons de cabotage et des liaisons internationales entre 1992 et 2008 constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission doit déterminer s'il s'agit d'une aide existante ou d'une aide nouvelle.

(157) À cette fin, il convient d'établir une distinction entre les liaisons de cabotage et les liaisons internationales.

5.1.2.1. Liaisons de cabotage

(158) En ce qui concerne l'exploitation des liaisons de cabotage, le Tribunal, par l'arrêt de 2009, a partiellement annulé la décision de 2005, estimant que la Commission avait fait une application erronée de l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime, qui prévoit que «[l]es contrats de service public existants peuvent rester en vigueur jusqu'à leur date d'expiration».

(159) Dans son arrêt de 2009, le Tribunal a interprété cet article comme une clause d'ancienneté (ou clause de maintien des droits acquis) ([33]) et a conclu que la compensation «nécessaire» ([34]) au financement des obligations de service public constituait une aide existante conformément à l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime et que, dès lors, sa compatibilité ne devait pas faire l'objet d'une évaluation.

([32]) Règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986 portant application du principe de la libre prestation des services aux transports maritimes entre États membres et entre États membres et pays tiers (JO L 378 du 31.12.1986, p. 1).

([33]) Il s'agit d'une clause qui, pour des raisons de stabilité juridique, exclut pour une période donnée certaines relations juridiques existantes de l'application de nouvelles normes.

([34]) Points 147 et 148 de l'arrêt de 2009.

(160) Le Tribunal a fait référence aux points 60 à 66 de l'arrêt de la Cour de justice du 10 mai 2005 dans l'affaire C-400/99 ([35]), dans lequel la grande chambre a précisé ce qui suit:

> «[…] L'article 4 du règlement n° 3577/92 […] dispose à son paragraphe 3 que les contrats de service public existants au 1er janvier 1993 peuvent rester en vigueur jusqu'à leur date d'expiration. Or, les contrats de ce type contiennent par nature des dispositions financières nécessaires pour assurer les obligations de service public qui y sont prévues. Dans la mesure où le libellé de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 3577/92 vise le maintien des contrats en cause, sans limiter la portée de cette disposition à certains aspects desdits contrats, les stipulations financières nécessaires pour assurer les obligations de service public y figurant sont couvertes par ledit article 4, paragraphe 3. C'est donc à tort que la Commission soutient que celui-ci se borne à autoriser le maintien d'éventuels droits exclusifs ou spéciaux issus de tels contrats. Au demeurant, dans la décision attaquée, la Commission n'a pas retenu une position aussi restrictive puisqu'elle y a reconnu que, dans la limite du financement du surcoût des obligations de service public, les mécanismes de financement des contrats en cause étaient couverts par l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 3577/92» (point 64);

et

> «[…] d'éventuelles aides dépassant ce qui est nécessaire pour assurer les obligations de service public, objet des contrats en cause, ne sauraient entrer dans le champ d'application de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 3577/92, précisément parce qu'elles ne sont pas nécessaires à l'équilibre, et donc au maintien, de tels contrats. Elles ne sauraient donc, sur le fondement de cette disposition, être considérées comme des aides existantes» (point 65).

(161) Afin de déterminer si une mesure constitue une aide nouvelle ou une aide existante au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime, la Commission doit interpréter la portée de l'aide qui est «nécessaire pour assurer les obligations de service public, objet des contrats existants au 1er janvier 1993», au sens de l'arrêt susmentionné. La Commission note que le champ d'application d'une telle évaluation de la nécessité doit être plus large que l'évaluation de la proportionnalité effectuée par la Commission pour apprécier la compatibilité d'une mesure d'aide conformément à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Si les deux évaluations avaient le même champ d'application, les aides nouvelles ne satisfaisant pas aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime ne pourraient jamais être déclarées compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, dès lors qu'elles se révéleraient automatiquement disproportionnées au sens de cette disposition. La Commission constate donc que, en considérant comme une aide existante toute aide «nécessaire pour assurer les obligations de service public, objet des contrats existants au 1er janvier 1993», la Cour de justice a inclus dans cette notion toute compensation directement liée aux obligations de service public qui font l'objet de contrats publics. Un tel lien direct existe, par exemple, lorsque le contrat établit le montant de la compensation, sa méthode de calcul ou, en tout état de cause, lorsqu'il est clair que le contrat de service public n'aurait pas été conclu en l'absence de la compensation.

(162) Par conséquent, seules les compensations pour l'exploitation de liaisons de cabotage qui n'ont pas de base juridique dans les contrats publics existants à la date d'entrée en vigueur du règlement sur le cabotage maritime seront considérées comme des aides nouvelles par la Commission.

(163) En l'espèce, les conventions initiales ont été conclues en juillet 1991, avant l'entrée en vigueur du règlement sur le cabotage maritime, et il existait un lien direct entre la compensation et les obligations de service public qui y sont prévues.

(164) La subvention annuelle prévue dans les conventions initiales avait pour but de permettre aux compagnies régionales de couvrir les pertes engendrées par le ratio négatif résultant des coûts et des revenus d'exploitation. Comme indiqué au considérant 103, les éléments de coût pertinents pour la compensation, spécifiés à l'article 5 des conventions initiales, étaient les suivants: les coûts d'acquisition, de publicité et d'hébergement, les coûts de chargement, de déchargement et de manœuvre, le coût du personnel à terre, les coûts de manutention des navires, les coûts administratifs, le coût des assurances, les coûts de crédit-bail et de location, le coût des carburants, de l'impôt et des amortissements. Tous ces éléments de coût concernaient la prestation de services publics et étaient définis par les pouvoirs publics, sans qu'aucune marge d'appréciation ne soit laissée aux entreprises.

(165) En outre, les conventions initiales conclues entre l'État italien et chacune des cinq compagnies régionales étaient identiques à la convention initiale conclue entre l'État italien et Tirrenia (voir le considérant 94) et tenaient compte des mêmes éléments de coût. Dans la décision de 2001 concernant Tirrenia, la Commission a reconnu que ces éléments de coût étaient strictement nécessaires à la prestation des services publics, car ils reflétaient tous les coûts

([35]) Arrêt du 10 mai 2005, République italienne/Commission des Communautés européennes, C-400/99, ECLI:EU:C:2005:275.

fixes et variables directement liés à la prestation de services qualifiés de services d'intérêt général par les pouvoirs publics et étaient à ce titre couverts par la convention initiale ([36]). S'agissant de l'amortissement des navires, la Commission a estimé que, dans la mesure où les navires en cause assuraient exclusivement les services relevant du régime de la convention, cet élément des coûts pouvait être considéré comme nécessaire à la prestation desdits services ([37]). Les considérations qui précèdent s'appliquent mutatis mutandis aux compagnies régionales.

(166) Compte tenu du lien direct entre la compensation et l'exploitation des lignes de cabotage desservies par les compagnies régionales conformément aux conventions initiales, la Commission conclut que cette compensation était nécessaire pour couvrir les coûts supplémentaires découlant des obligations de service public prévues dans les conventions initiales.

(167) La conclusion susmentionnée serait identique, même si la Commission était invitée à vérifier que la compensation annuelle versée aux compagnies régionales équivalait au minimum nécessaire à la prestation du service public. Il ressort de l'analyse i) du mécanisme de calcul de la compensation, ii) des recettes des sociétés et iii) des coûts supplémentaires engendrés par l'exploitation de liaisons de cabotage en vertu des conventions initiales que la compensation versée à ces compagnies en vertu des conventions initiales était strictement proportionnée au coût supplémentaire engendré par la mission de service public confiée aux bénéficiaires.

(168) Premièrement, le niveau de la compensation annuelle a été calculé en tenant compte des recettes d'exploitation enregistrées par chacune des compagnies régionales sur les lignes couvertes par les conventions initiales, des recettes qui étaient déduites du déficit cumulé sur l'ensemble des lignes (article 3 des conventions initiales). Cette méthode de calcul, qui prévoyait que les recettes obtenues au cours de la haute saison contribuent à réduire le déficit accumulé au cours de la basse saison, permettait de limiter le montant de la subvention versée aux sociétés publiques, de sorte que le montant de la compensation annuelle qui en résultait restait, dans son ensemble, inférieur au montant qui aurait été obtenu en additionnant les déficits accumulés sur les différentes lignes.

(169) Deuxièmement, les recettes de la société étaient soumises à une double contrainte tarifaire, à savoir les tarifs préférentiels en faveur de certaines catégories sociales et la nécessité, pour la société, d'obtenir l'accord des autorités publiques pour toute modification des tarifs. Il est en effet ressorti des informations transmises par les autorités italiennes que les compagnies régionales n'avaient pas la liberté d'ajuster leurs tarifs, en particulier pour tenir compte de l'évolution des coûts d'exploitation ([38]). Dans la décision de 2001, la Commission avait déjà pris acte du fait que cette double contrainte, qui entraînait une réduction sensible des revenus des entreprises et se répercutait sur le montant de la compensation annuelle, n'aurait su être qualifiée de pratique commerciale agressive, caractérisée par des tarifs prédateurs.

(170) Troisièmement, les autorités italiennes ont fourni à la Commission des informations sur les coûts supportés par les compagnies régionales entre 1992 et 2008 pour l'exploitation des lignes de service public. L'Italie a notamment communiqué les éléments suivants en ce qui concerne l'exercice du service public sur la période 1992-2008:

— les coûts totaux, les recettes d'exploitation et la rémunération des capitaux investis de toutes les compagnies régionales ([39]) au cours de la période 1992-2008, ainsi que le montant correspondant de la subvention annuelle,

— la comptabilité des différentes lignes de chaque société pour les périodes 1992-2001 et 2004-2008,

— le taux de rémunération des capitaux investis accordé à Adriatica au cours de la période 1999-2003, à Saremar en 1998 et de 2000 à 2003, ainsi qu'à Toremar, Siremar et Caremar au cours de la période 1998-2003 (entre 1,6 % et 12,2 %).

(171) Les données fournies (voir les tableaux figurant au considérant 115) montrent que les coûts, entre 2002 et 2008, sont restés bien en deçà des coûts moyens engendrés par l'exploitation des lignes au cours de la période de référence considérée dans la décision de 2005 (1992-2001).

([36]) Voir le considérant 33 de la décision du 2001.

([37]) Ibidem.

([38]) En vertu de l'article 12 de la loi n° 856/1986, les tarifs pour le transport de passagers et de marchandises étaient fixés annuellement par l'État. Les compagnies concernées pouvaient proposer à l'État les modifications tarifaires qu'elles estimaient nécessaires. Ces propositions faisaient l'objet de consultations interministérielles.

([39]) En ce qui concerne Adriatica, les autorités italiennes ont fourni, pour la période 2004-2008 (lorsque la société a été reprise par Tirrenia), les coûts totaux et les recettes d'exploitation enregistrés par Tirrenia (sur les lignes qui appartenaient auparavant à Adriatica).

(172) En ce qui concerne la rémunération des capitaux investis, les différents éléments de ces derniers avaient été définis de manière précise dans les conventions initiales et les taux de rémunération avaient été déterminés par rapport à des taux de marché, choisis de manière à refléter une rémunération adéquate pour chaque élément. Malgré l'absence de données concernant le taux de rémunération des capitaux investis accordé aux sociétés au cours de la période 2004-2008, la Commission constate qu'à quelques exceptions près, le taux de rémunération a sensiblement diminué entre 2001 et 2003 (voir les tableaux figurant aux considérants 106 et 117). Compte tenu de cette tendance, conjuguée à la stabilité globale des montants absolus de la rémunération des capitaux investis au cours de la période 2001-2008 (voir les tableaux figurant aux considérants 105 et 115) ([40]), il est raisonnable de supposer que la compensation versée aux sociétés pour l'exécution des obligations de service public est restée proportionnée pendant toute la durée des conventions initiales. À la lumière de ce qui précède, la Commission réitère l'évaluation exprimée dans la décision de 2005, à savoir que la rémunération des bénéficiaires a été fixée à un niveau raisonnable.

(173) Compte tenu du lien direct entre la compensation versée et les obligations de service public prévues dans les conventions initiales et, *ad abundantiam*, de la proportionnalité de la compensation, la Commission conclut que la compensation versée jusqu'en 2008 pour les liaisons de cabotage constitue une aide existante au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime.

(174) Étant donné que la compensation visant à assurer les obligations de service public sur les liaisons de cabotage constitue une aide existante et que la décision de 2005 a été annulée par le Tribunal dans son intégralité, y compris les conditions imposées par cette décision en ce qui concerne l'exploitation des liaisons de cabotage par Caremar, il n'est pas nécessaire que la Commission examine plus avant si, en dernière analyse, le bénéficiaire a respecté ces conditions dans la mise en œuvre de la décision de 2005 ou si celles-ci étaient réellement nécessaires. La compensation visant à assurer les obligations de service public sur les liaisons de cabotage constitue une aide existante, mais elle n'est plus en vigueur. Il n'est donc pas nécessaire que la Commission propose des mesures appropriées à l'Italie conformément à l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, étant donné que ces mesures ne feraient que modifier les mesures d'aide pour l'avenir. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que la Commission examine la compatibilité d'une telle aide existante qui n'est plus en vigueur.

5.1.2.2. Liaisons internationales

(175) La prestation de services de transport sur des liaisons maritimes internationales entre dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 4055/86, qui ne contient pas de clause d'ancienneté (ou clause de maintien des droits acquis) similaire à l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime.

(176) Conformément à l'article 1er, point b) i), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([41]) (ci-après le «nouveau règlement de procédure»), les aides existantes incluent «[…] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant et toujours applicables après l'entrée en vigueur du TFUE dans les États membres respectifs».

(177) L'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([42]) (ci-après le «règlement d'application») définit la modification d'une aide existante comme «tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante».

([40]) Les montants absolus de la rémunération des capitaux investis étaient les suivants en 2001 et en 2008: Saremar —555 500 EUR en 2001 et 855 000 EUR en 2008; Toremar —1 566 700 EUR en 2001 et 1 699 000 EUR en 2008; Siremar —2 194 000 EUR en 2001 et 2 060 000 EUR en 2008; Caremar —1 739 700 EUR en 2001 et 1 874 000 EUR en 2008. Pour Adriatica, les données ne sont disponibles que jusqu'en 2004, avant son acquisition par Tirrenia.

([41]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9), qui remplace le règlement de procédure à compter du 14 octobre 2015.

([42]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1), modifié par le règlement (UE) 2015/2282.

(178) Selon la jurisprudence constante ([43]), il ne faut pas considérer que toute modification d'une aide existante transforme cette dernière en une aide nouvelle, puisque c'est seulement dans les cas où cette modification affecte la substance même du régime initial que ce régime est transformé en un nouveau régime d'aides. Cette appréciation doit se faire à la lumière des dispositions régissant l'aide, de ses modalités et de ses limites ([44]). La prorogation d'une mesure d'aide constitue toutefois une aide nouvelle ([45]).

(179) Comme le Tribunal l'a rappelé dans son arrêt de 2009, les modifications ne concernent pas le fond dans la mesure où elles ne modifient pas la norme qui a instauré l'aide en ce qui concerne la nature des avantages ou l'essence de l'activité à laquelle s'applique l'avantage ([46]).

Modifications apportées au régime de service public

(180) Des cinq compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia, seules Adriatica et Saremar exploitaient des lignes internationales dans le cadre des conventions initiales.

(181) La Commission doit déterminer si les compensations versées à ces compagnies pour la prestation de services de transport maritime international constituent une aide nouvelle ou une aide existante au sens de l'article 1er du nouveau règlement de procédure. À cette fin, la Commission doit examiner si, depuis l'entrée en vigueur du traité, la mesure d'aide a fait l'objet de modifications substantielles quant à la nature de l'avantage, à l'objectif poursuivi, au bénéficiaire ou à la source de financement. De telles modifications entraîneraient l'existence d'une aide nouvelle.

(182) La Commission note que le financement des obligations de service public relatives aux liaisons internationales a subi un certain nombre de modifications significatives à plusieurs égards, comme indiqué ci-dessous.

a) Bénéficiaires de l'aide

(183) Les décrets de 1936 ont imposé à quatre compagnies (Italia, Lloyd Triestino, Tirrenia, Adriatica) les obligations de service public relatives aux lignes d'intérêt national, qui comprenaient des lignes nationales et internationales de transport de passagers et de marchandises. Les décrets mentionnaient une liste exhaustive des compagnies chargées de l'exploitation des lignes d'intérêt national. Les compagnies régionales, à savoir Caremar, Toremar et Siremar en vertu de la loi no 169/1975 et Saremar en vertu de la loi no 856/1986, à la suite de l'abrogation du décret no 2081/1936 (voir les considérants 83 et 88), n'ont été créées et chargées de la prestation de services postaux et commerciaux à caractère strictement local qu'à un stade ultérieur.

b) Lignes

(184) La plupart des lignes internationales faisant l'objet de cette évaluation ont été introduites dans le cadre du régime de service public après l'entrée en vigueur du traité CE.

(185) En ce qui concerne Adriatica, les décrets de 1936 prévoyaient expressément l'exploitation de la seule ligne Bari/Durazzo, qui n'était toutefois destinée qu'au seul transport de passagers, alors que la liaison Bari/Durazzo, qui fait l'objet de la présente appréciation, est une ligne mixte (passagers et marchandises).

(186) Les décrets de 1936 n'ont pas établi de lignes à destination de Bar (Monténégro) ou de Split (Croatie) à partir des ports italiens d'Ancône ou de Bari. D'après les autorités italiennes, Adriatica a commencé à exploiter la ligne Ancône/Spalato en 1978 et la ligne Ancône/Bar en 1997.

(187) La liaison Trieste/Durazzo a été introduite en 1983 afin de développer les relations commerciales entre l'Albanie et les pays d'Europe occidentale. Les lignes reliant Trieste à l'Albanie ne figuraient pas sur les listes des lignes adoptées sur la base des décrets de 1936.

([43]) Voir l'arrêt du 9 août 1994, Namur-Les assurances du crédit SA/Office national du ducroire et État belge, C-44/93, ECLI:EU:C:1994:311, points 13 et 16, et l'arrêt du 30 avril 2002, Government of Gibraltar/Commission des Communautés européennes, affaires jointes T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, point 111.

([44]) Arrêt du 9 août 1994, Namur-Les assurances du crédit SA/Office national du ducroire et État belge, C-44/93, ECLI:EU:C:1994:311, point 28, et arrêt du 16 décembre 2010, Royaume des Pays-Bas/Commission européenne, affaires jointes T-231/06 et T-237/06, ECLI:EU:T:2010:525, point 180. Voir également l'arrêt de la Cour de justice des États de l'AELE du 22 août 2011, Konkurrenten.no AS/Autorité de surveillance AELE, E-14/10, point 57.

([45]) Voir également l'arrêt du 25 mars 2009, Alcoa Trasformazioni Srl/Commission des Communautés européennes, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, point 132; arrêt du 11 juin 2009, République italienne/Commission des Communautés européennes, T-222/04, ECLI:EU:T:2009:194, points 99 à 101. arrêt du 20 septembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission européenne, affaires T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, point 176 à 179; arrêt du 22 mars 2012, République italienne/Commission européenne, C-200/11 P, ECLI:EU:C:2012:165, points 30 et 31.

([46]) Points 123 et 124 de l'arrêt de 2009.

(188) Il en va de même pour la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras. Les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de fournir à la Commission des pièces justificatives établissant clairement à quel moment la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras a été établie. L'Italie fait valoir que la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras entre dans le champ d'application des décrets de 1936, étant donné qu'une liaison spécifique avec la Grèce figurait, à cette époque, parmi les lignes d'intérêt national du secteur IV identifiées dans le décret n° 2081/1936 (pour les liaisons avec la Grèce, l'Albanie et les îles Tremiti). La Commission ne peut accepter l'argument des autorités italiennes, étant donné que les listes adoptées sur la base des décrets de 1936 ne prévoyaient pas de lignes spécifiques à partir de Brindisi. D'après une lettre des autorités italiennes du 29 octobre 2002, la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras n'a été introduite par Adriatica qu'en 1978. Dans cette même lettre, les autorités italiennes précisaient qu'Adriatica n'avait jamais exploité la ligne entre Bari et la Grèce dans le cadre du régime de service public, mais bien la liaison entre Brindisi et la Grèce. Les autorités italiennes elles-mêmes considéraient donc les deux lignes comme deux marchés en cause distincts.

(189) En ce qui concerne Saremar, la liste des lignes d'intérêt national établie par les décrets de 1936 comprenait une liaison pour le transport de passagers entre la Sardaigne et la Corse (La Maddalena/Palau/Bonifacio), initialement exploitée par Tirrenia. Toutefois, la liaison qui sera ensuite exploitée par Saremar conformément à la loi n° 856/1986 était mixte (passagers et marchandises). La liaison Santa Teresa di Gallura/Bonifacio, qui fait l'objet d'une évaluation dans la présente décision, ne figurait pas dans la liste des lignes d'intérêt national.

(190) En outre, la Commission constate que les lignes à desservir n'étaient plus spécifiées dans la législation après 1989 puisque, en vertu de la loi n° 160/1989, celles-ci devaient être établies par les autorités publiques sur la base de propositions techniques formulées par les compagnies maritimes.

c) Durée du régime de financement

(191) Comme déjà indiqué précédemment, les décrets de 1936 chargeaient quatre compagnies nouvellement créées (Italia, Lloyd Triestino, Tirrenia, Adriatica) d'assurer, pour une durée de vingt ans, l'exploitation de certaines lignes d'intérêt national et offraient la possibilité d'octroyer une subvention aux opérateurs au cours de la même période en vertu de contrats de service public.

(192) Au-delà de la période initiale de vingt ans, les décrets de 1936 ne prévoyaient pas la possibilité de proroger ces contrats de service public, ni la compensation versée aux opérateurs pour la prestation des services en question. Ces contrats ont expiré le 31 décembre 1956 et ont ensuite été prorogés à plusieurs reprises jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 600/1962.

(193) La loi n° 600/1962 prévoyait la conclusion de nouveaux contrats de service public d'une durée de vingt ans, en définissant les lignes d'intérêt national à exploiter et les compensations à verser à chaque société pour la gestion de ces lignes.

(194) La loi n° 684/1974 a introduit une durée qui varie en fonction du type de service concerné: les lignes de transport de marchandises pouvaient être financées pour une durée maximale de cinq ans, tandis que les lignes de transport de passagers pouvaient être financées pour une durée maximale de trois ans (seules les liaisons avec les îles italiennes pouvaient bénéficier de la compensation pour une nouvelle période de vingt ans, mais cela ne concernait pas les liaisons internationales).

(195) La loi n° 856/1986 a par la suite modifié les caractéristiques du régime de service public. Conformément à l'article 13, paragraphe 4, de la loi n° 856/1986, les dispositions établies aux articles 8 et 9 de la loi n° 684/1974, telles que modifiées ultérieurement, ont commencé à s'appliquer aux lignes mixtes entre les côtes occidentale et orientale de la moyenne et de la basse Adriatique, ainsi qu'aux liaisons de la mer Ionienne et de la Méditerranée orientale, qui existaient au 1er janvier 1986 et qui étaient exploitées par Adriatica. Adriatica a donc pu bénéficier de la compensation pour la gestion des liaisons internationales en vertu de contrats de service public d'une durée de vingt ans. La loi ne précisait pas les normes applicables à la ligne internationale exploitée par Saremar. La Commission note toutefois que les conventions initiales considéraient la gestion de cette ligne comme une liaison de cabotage et prévoyaient son financement pour une période de vingt ans, comme pour toutes les autres liaisons de cabotage en régime de service public confiées à Saremar.

(196) La loi n° 856/1986 précisait que les lignes de transport de marchandises déficitaires ne pouvaient bénéficier du soutien financier public que pendant une période de cinq ans (à compter du 1er janvier 1985 ou de l'acquisition d'un nouveau navire).

d) Enveloppe budgétaire

(197) Comme évoqué précédemment, les décrets de 1936 ne donnaient aucune indication quant au budget global du régime de financement.

(198) En revanche, l'article 6 de la loi n° 600/1962 prévoyait une enveloppe budgétaire globale, soumise à des ajustements limités conformément à l'article 7 et à l'article 8.

(199) Les lois ultérieures ne prévoyaient pas d'enveloppe budgétaire globale pour les différents régimes de financement concernés.

e) Calcul de la compensation

(200) Le système de calcul des subventions a été revu à plusieurs reprises. En particulier, la subvention, qui était une compensation calculée sur la base des coûts et des recettes escomptés repris dans des contrats de service public soumis tous les quatre ans à une révision (décrets de 1936), a pris la forme d'une participation fixe soumise à des ajustements limités, conformément aux articles 7 et 8 de la loi n° 600/1962, en tant que mesure d'incitation en faveur de l'efficacité de la compagnie maritime.

(201) Par la suite, la loi n° 684/1974, mise en œuvre par le décret n° 501/1979, a introduit une distinction entre les lignes de transport de marchandises (article 4), les lignes de transport de passagers (article 6) et les liaisons avec les îles italiennes majeures et mineures (article 8). Sur cette base:

— en ce qui concerne les liaisons avec les îles italiennes, le montant de la compensation publique indiqué dans les contrats de service public d'une durée de vingt ans pouvait faire l'objet d'une révision annuelle si au moins un des éléments de coût pris en compte pour le calcul affichait une variation de plus de 5 % par rapport à l'exercice précédent,

— en ce qui concerne les lignes de transport de passagers, les compagnies Italia, Lloyd Triestino, Adriatica et Tirrenia pouvaient bénéficier, en vertu de conventions annuelles, d'une compensation pour les services maritimes fournis pendant la période de trois ans accordée pour la cessation des activités. La compensation annuelle devait être déterminée sur la base des coûts et des recettes escomptés et viser à assurer l'équilibre économique des compagnies. À cette fin, la compensation pouvait être révisée à la fin de l'année,

— en ce qui concerne les lignes de transport de marchandises, les compagnies de l'ancien groupe Finmare qui avaient ouvert de nouvelles lignes maritimes ou qui exploitaient des lignes existantes pouvaient bénéficier, pendant une durée maximale de cinq ans, d'une compensation publique visant à garantir l'équilibre économique de ces sociétés. À cet égard, la compensation devait être revue au plus tard le 30 juin de chaque année. La compensation pour la gestion des lignes existantes ne pouvait être accordée que sur la base exclusive de conventions annuelles.

(202) En résumé, en ce qui concerne les lignes de transport de marchandises et de passagers, la loi n° 684/1974 et le décret n° 501/1979 ne prévoyaient aucun mécanisme d'incitation en faveur de l'efficacité des entreprises, ni la possibilité d'accorder à l'opérateur un bénéfice raisonnable sur les services publics fournis. Par ailleurs, la loi n° 684/1974, mise en œuvre par le décret n° 501/1979, a introduit pour la première fois une distinction entre les lignes de transport de marchandises et les lignes de transport de passagers en établissant un mécanisme de compensation différent pour ces deux types de services, sans toutefois préciser quel mécanisme se serait appliqué aux lignes mixtes (transport de marchandises et de passagers).

(203) La loi n° 856/1986 a apporté de nouvelles modifications au mécanisme de compensation. En ce qui concerne les lignes de transport de marchandises indispensables à l'économie nationale, l'article 2 prévoyait l'octroi d'une subvention de démarrage d'une durée maximale de cinq ans (à partir du 1er janvier 1985). En ce qui concerne les liaisons mixtes entre les côtes occidentale et orientale de la moyenne et de la basse Adriatique, ainsi que les liaisons de la mer Ionienne et de la Méditerranée orientale, qui existaient au 1er janvier 1986 et qui étaient exploitées par Adriatica, conformément à l'article 11 et à l'article 13 de la loi n° 856/1986, la subvention d'équilibre devait être calculée sur la base de la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation du service, en fonction de paramètres moyens objectifs et en tenant compte d'une rémunération raisonnable des capitaux investis. Les contrats de service public devaient inclure des détails spécifiques concernant les éléments de coût à prendre en compte dans le calcul de la subvention, ainsi que la liste complète des lignes subventionnées, les navires à utiliser et les fréquences. Les subventions étaient soumises à l'approbation des ministres de la marine marchande, des participations d'État et du Trésor public.

(204) La loi n° 856/1986 ne précisait pas quel mécanisme de compensation aurait été appliqué à la liaison entre la Sardaigne et la Corse, d'abord exploitée par Tirrenia et ensuite transférée à Saremar. Toutefois, la convention initiale assimilait cette ligne à une liaison de cabotage à financer selon les mêmes normes.

(205) Enfin, l'article 9, paragraphe 1, du décret-loi n° 77/1989 prévoyait que, à compter du 1er janvier 1990, les lignes considérées comme essentielles pour assurer le transport de passagers et de marchandises et identifiées par l'État sur proposition des compagnies concernées bénéficiaient d'une subvention d'équilibre. En ce qui concerne les liaisons avec les îles, le montant de la subvention d'équilibre devait être fixé dans les contrats de service public, en se basant sur les tarifs appliqués par Ferrovie dello Stato pour des distances et des services équivalents.

f) Révocation des contrats de service public antérieurs et abrogation de la législation

(206) Tous les contrats de service public relatifs au transport de passagers et de marchandises conclus conformément aux décrets de 1936 ([47]) ont été révoqués en 1962 et remplacés par de nouveaux contrats basés sur le nouveau cadre réglementaire.

Conclusion sur la compensation octroyée pour les liaisons internationales

(207) La Commission ne peut accepter l'argument avancé par les autorités italiennes selon lequel les subventions octroyées à Adriatica et à Saremar pour l'exploitation de liaisons internationales devraient être considérées comme des aides existantes, étant donné que le régime de service public était antérieur à l'entrée en vigueur du traité CE et du règlement sur le cabotage maritime.

(208) La référence au règlement sur le cabotage maritime est dénuée de pertinence, dès lors que ce règlement ne concerne pas les liaisons internationales.

(209) En outre, à la lumière des éléments exposés ci-dessus (considérants 180 à 206), la Commission considère que le régime d'aides initial a subi des modifications substantielles qui en ont modifié la nature même, le transformant en un régime d'aide totalement nouveau. Ces modifications concernent de nombreux éléments essentiels du cadre réglementaire initial établi par les décrets de 1936, voire l'ensemble de ces éléments, et ont complètement remanié leur configuration initiale.

(210) Premièrement, l'activation de la plupart des lignes internationales examinées dans la présente décision n'était pas antérieure à la date d'entrée en vigueur du traité CE. La seule exception est la ligne Bari/Durazzo exploitée par Tirrenia. La Commission note toutefois que si la liaison Bari/Durazzo faisant l'objet de cette évaluation est une ligne mixte (transport de passagers et de marchandises), celle incluse dans la liste des lignes d'intérêt national ne prévoyait que le transport de passagers. En outre, la ligne de transport de passagers reliant la Sardaigne à la Corse qui figurait dans la liste des lignes d'intérêt national était la ligne La Maddalena/Palau/Bonifacio et était initialement exploitée par Tirrenia. La Commission note que les lignes mixtes exploitées par la suite par Saremar, établies en vertu de l'article 15 de la loi n° 856/1986, étaient deux lignes distinctes, à savoir les lignes La Maddalena/Palau et Santa Teresa di Gallura/Bonifacio.

(211) Deuxièmement, la base juridique sur laquelle repose l'octroi de la compensation pour l'exploitation de lignes internationales a été abrogée après l'entrée en vigueur du traité CE.

(212) Troisièmement, le mécanisme permettant de calculer le montant de la compensation pour l'exploitation des lignes en régime de service public, y compris la marge bénéficiaire, ainsi que sa révision, a été modifié de façon substantielle à plusieurs reprises.

(213) Quatrièmement, la période au cours de laquelle la compensation pouvait être versée a été prolongée à plusieurs reprises.

(214) Cinquièmement, les ressources budgétaires affectées au financement des liaisons de service public n'ont pas été instaurées en 1936. Une enveloppe globale a été introduite pour la première fois en 1962, avant d'être abandonnée en 1974.

(215) Sixièmement, le mécanisme de compensation des lignes de cabotage, prévu à l'article 8 et à l'article 9 de la loi n° 684/1974, n'a commencé à s'appliquer aux lignes internationales exploitées par Adriatica qu'en vertu de l'article 13, paragraphe 4, de la loi n° 856/1986. À cet égard, la Commission précise que, même si la compensation basée sur les coûts versée en vertu de la loi n° 684/1974 a été considérée comme analogue à la compensation reposant sur la méthodologie prévue par les décrets de 1936, il n'en va pas de même pour le cadre juridique introduit par la loi n° 600/1962, qui imposait l'attribution d'un montant établi ex ante, prévoyait des mesures d'incitation en faveur de l'efficacité des entreprises et est resté en vigueur pendant près de treize ans.

(216) Selon les autorités italiennes, les modifications introduites après l'entrée en vigueur du traité CE visaient à limiter le montant de la participation publique. Les éléments exposés aux considérants 209 à 215 montrent toutefois que ces modifications ne se sont pas limitées à réduire la compensation accordée aux sociétés, mais qu'elles ont profondément modifié la nature des mesures d'aide. En effet, toutes les modifications introduites étaient susceptibles d'affecter la compatibilité de la compensation avec le marché intérieur, dans la mesure où elles en modifiaient les effets potentiels sur la concurrence. En résumé, au lieu de maintenir le mécanisme de compensation inchangé, l'Italie a mis en place, après l'entrée en vigueur du traité CE, un certain nombre de régimes de compensation distincts pour les lignes internationales en régime de service public.

([47]) Le décret n° 2081/1936 a été abrogé en 1974 et le décret n° 2082/1936 a été abrogé en 2008.

(217) En ce qui concerne les observations présentées par les bénéficiaires dans le cadre de la procédure d'examen, la Commission constate que ces dernières concordent largement avec les observations des autorités italiennes. Selon les bénéficiaires, la Commission avait tacitement autorisé les mesures en question en retardant l'ouverture de la procédure formelle d'examen après avoir été informée des subventions octroyées aux compagnies du groupe Tirrenia.

(218) En l'absence de notification préalable au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la possibilité que la Commission ait connaissance des différentes mesures législatives instituant le régime de subvention annuelle pour l'exploitation des services maritimes et des conventions initiales n'implique en aucun cas une autorisation tacite. Le fait que la Commission ait connaissance d'une mesure donnée et qu'elle ne prenne aucune mesure à cet égard ne saurait, à lui seul, avoir une influence sur la qualification d'aide nouvelle ou existante ([48]).

(219) Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que la compensation accordée pour l'exploitation des lignes internationales constitue une aide nouvelle au sens de l'article 1er du nouveau règlement de procédure.

5.1.3. *Compatibilité de l'aide*

5.1.3.1. Contexte général

(220) L'article 106, paragraphe 2, du TFUE dispose que «[l]es entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union».

(221) Cet article prévoit une dérogation à l'interdiction d'octroyer des aides d'État, prévue à l'article 107 du TFUE, dans la mesure où l'aide est nécessaire et proportionnée, et où son absence empêche la prestation de services d'intérêt économique général (ci-après dénommés les «SIEG») dans des conditions économiques acceptables. Conformément à l'article 106, paragraphe 3, du TFUE, il appartient à la Commission de veiller à l'application de cet article, notamment en spécifiant les conditions à remplir au regard des critères de nécessité et de proportionnalité.

(222) Le 31 janvier 2012, l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) (ci-après l'«encadrement SIEG de 2012») et la décision no 2012/21/UE de la Commission ([49]) (ci-après la «décision SIEG de 2012») sont entrés en vigueur. À compter de cette date, la compatibilité des aides octroyées sous forme de compensations des obligations de service public doit être examinée à la lumière de la décision SIEG de 2012 et des critères de l'encadrement SIEG de 2012.

(223) L'encadrement SIEG de 2012 s'applique aux aides illégales octroyées avant son entrée en vigueur, à propos desquelles la Commission est tenue de prendre une décision après le 31 janvier 2012, sauf dans les cas prévus aux points 14, 19, 20, 24, 39 et 60 (voir le point 69 de l'encadrement SIEG). Dès lors, la compatibilité de la compensation accordée aux compagnies régionales jusqu'à l'expiration des conventions initiales, au 31 décembre 2008, relève du champ d'application de l'encadrement SIEG de 2012 et doit être évaluée sur la base des dispositions pertinentes de ce dernier, à savoir:

a) l'aide octroyée doit concerner un véritable service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité, auquel il convient de donner une définition correcte;

b) la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, qui doivent mentionner la nature et la durée des obligations de service public, l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné, la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, ainsi que les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières;

([48]) Arrêt du 4 septembre 2009, Italie/Commission, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, points 76 à 78, et arrêt du 21 juillet 2011, Alcoa Trasformazioni/Commission, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, point 127.

([49]) Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

c) le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable.

(224) Les conventions initiales prévoyaient que les obligations concernant les lignes et les ports à desservir, la capacité des navires assurant les liaisons maritimes en question, la fréquence du service et les tarifs seraient définies en détail dans les plans quinquennaux soumis à l'approbation des autorités publiques par les bénéficiaires. Sur cette base, la Commission constate que les obligations de service public imposées aux entreprises découlaient à la fois des conventions initiales conclues en juillet 1991 avec l'État italien, du cadre réglementaire indiqué précédemment et des plans quinquennaux.

(225) Les plans quinquennaux définissaient les ports, les fréquences qui devaient être assurées en haute et basse saison, ainsi que le type des navires devant assurer les différentes lignes. En tout état de cause, le réseau de services qui en résultait pouvait être adapté au cours de chaque période quinquennale, en fonction de l'évolution de la demande sur les lignes en question. Selon les informations transmises par les autorités italiennes, seules les communautés locales concernées pouvaient procéder à des ajustements des fréquences ou des horaires, à la suite d'une demande spécifique adressée au ministère des transports. Ces demandes ont ensuite été évaluées individuellement au niveau interministériel, en tenant notamment compte de leurs implications financières sur les coûts d'exploitation de la société concernée. Toute modification apportée au réseau de services au cours de chaque période quinquennale faisait ainsi l'objet d'une décision administrative adressée aux bénéficiaires.

(226) Au moment de l'adoption de la décision de 2005, les autorités italiennes avaient transmis à la Commission les deux premiers plans quinquennaux, portant respectivement sur les périodes 1990-1994 et 1995-1999. Le troisième plan (pour la période 2000-2004) n'avait pas encore été approuvé au moment de l'adoption de la décision de 2005. Le décret ministériel du 8 mars 2000 chargeait les compagnies de continuer à assurer le service public dans les conditions prévues par le plan quinquennal 1994-1999 en vigueur en 1999, dans l'attente de l'adoption du plan quinquennal 2000-2004.

(227) Comme mentionné précédemment, à la suite de l'annulation de la décision de 2005 en vertu de l'arrêt de 2009, l'Italie a confirmé qu'aucun plan quinquennal n'a finalement été adopté pour les périodes 2000-2004 et 2005-2008. Selon les autorités italiennes, les modifications apportées aux obligations de service public imposées aux opérateurs ont été convenues au cas par cas, en vue de rendre les services plus adaptés aux besoins des communautés locales, sans toutefois apporter de modifications substantielles au régime de service public.

(228) Par conséquent, la Commission constate qu'il n'y a eu aucune modification substantielle du régime de service public par rapport à la situation présentée dans le plan quinquennal 1994-1999 et suppose donc que les compagnies ont continué à fournir lesdits services, en principe, en vertu des mêmes obligations de service public en matière de calendrier, de fréquence, de navires ou de tarifs jusqu'à l'expiration des conventions initiales.

5.1.3.2. Véritable SIEG auquel il convient de donner une définition correcte

(229) Conformément aux points 12 et 13 de l'encadrement SIEG de 2012, les aides octroyées doivent concerner un véritable service d'intérêt économique général, auquel il convient de donner une définition correcte. En particulier, les États membres ne peuvent assortir d'obligations spécifiques de service public des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché.

(230) En l'absence de réglementation spécifique définissant à l'échelle de l'Union le champ d'existence d'un SIEG, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme un SIEG et, par conséquent, la Commission ne peut contester la définition de ces services par un État membre qu'en cas d'erreur manifeste ([50]).

([50]) Voir le point 46 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4).

(231) Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 4055/86, «[l]a libre prestation des services de transport maritime entre États membres et entre États membres et pays tiers est applicable aux ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire des services». Toutefois, à la différence du règlement sur le cabotage maritime ([51]), le règlement (CEE) nº 4055/86 ne prévoit aucune exception au principe de la libre prestation des services de transport maritime international.

(232) La Commission est d'avis que, indépendamment de l'absence d'une disposition explicite régissant la possibilité pour les États membres de conclure des contrats de service public en ce qui concerne les services de transport maritime entre États membres ou entre États membres et pays tiers, le règlement (CEE) nº 4055/86 n'empêche pas les États membres de prendre de telles mesures. Conformément au point 9, deuxième alinéa, des orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (ci-après les «orientations maritimes») ([52]), «[l]a Commission admet que lorsqu'un service de transport international est nécessaire pour répondre à des besoins impératifs de transports publics, des OSP peuvent être imposées, ou des CSP peuvent être conclus, à condition que toute compensation soit soumise auxdites règles et procédures prévues par le traité [règles et procédures prévues par le traité en matière d'aides d'État telles qu'interprétées par la Cour de justice]».

(233) La Commission se limitera donc à évaluer si les liaisons de transport international exploitées par Adriatica et Saremar ont été considérées comme nécessaires par l'Italie afin de répondre à un besoin impérieux en matière de transports publics.

Lignes internationales exploitées par Adriatica

(234) Adriatica desservait des liaisons internationales entre l'Italie et, respectivement, la Grèce, l'Albanie, le Monténégro et la Croatie.

(235) La Commission doit déterminer s'il existait, sur ces lignes, des opérateurs concurrents offrant des services similaires ou comparables à ceux offerts par l'opérateur public et répondant aux conditions prévues par les autorités publiques. Les autorités italiennes n'ont pas informé la Commission d'éventuelles modifications substantielles des obligations de service public ou de la situation concurrentielle sur ces lignes à la suite de l'annulation de la décision de 2005.

(236) Ainsi qu'indiqué ci-après, Adriatica a été chargée d'une mission d'intérêt général qui impliquait des coûts que la société n'aurait pas dû supporter si elle avait agi dans le respect de ses propres intérêts commerciaux.

— Liaison entre l'Italie et la Grèce

(237) La liaison maritime Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras qui reliait les régions centrales de l'Union à l'une de ses régions périphériques revêtait une importance vitale pour le trafic commercial et touristique, en particulier lorsque l'on tient compte de l'instabilité politique qui avait entravé le recours à d'autres liaisons terrestres.

(238) En 1977, à la demande conjointe des autorités italiennes et grecques, cette liaison maritime a été inscrite sur la liste des lignes ferroviaires et des services automobiles ou de navigation auxquels s'applique la convention internationale du 7 février 1970 concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer (CIV). Pour pouvoir assurer les services maritimes offerts sur cette ligne, Adriatica est devenue membre de la communauté EURAIL.

(239) Les informations fournies à la Commission lors de la réunion du 26 octobre 2001 ont montré qu'Adriatica avait effectué en moyenne 265 voyages par an sur cette ligne entre 1992 et 1999, transportant en moyenne 161 440 passagers, 24 376 véhicules et 104 437 mètres linéaires de marchandises par an. Comme indiqué par les autorités italiennes par courrier du 17 février 2004, entre 1996 et 1999, les opérateurs concurrençant Adriatica n'assuraient pas un service comportant les mêmes garanties en termes de qualité des moyens utilisés et, accessoirement, de régularité et de fréquence des services.

([51]) L'article 4 du règlement sur le cabotage maritime prévoit que les États membres peuvent conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage. L'article 4, paragraphe 2, de ce même règlement prévoit également que, s'ils imposent des obligations de service public, les États membres s'en tiennent à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à prester le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire, et que toute compensation due, le cas échéant, en contrepartie d'obligations de service public doit être versée à tous les armateurs de l'Union.

([52]) Communication C(2004) 43 de la Commission — Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (JO C 13 du 17.1.2004, p. 3).

(240) Adriatica a opéré sur cette ligne jusqu'à la fin de l'année 1999. À la fin du plan quinquennal 1995-1999, Adriatica a suspendu les activités de ses propres navires sur la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras et a cessé de recevoir des subventions publiques pour l'exploitation de cette ligne. Entre 2000 et 2004, afin de garantir les services de transport de passagers qui étaient couverts par la convention CIV entre Brindisi et Patras, Adriatica a conclu des accords contractuels avec d'autres opérateurs maritimes.

(241) La Commission estime que les autorités italiennes étaient en droit de couvrir le déficit d'exploitation engendré par des services réguliers vers des ports desservant des régions périphériques de l'Union si le libre jeu des mécanismes du marché n'assurait pas un niveau de service suffisant. Sur la base de ce qui précède, la Commission considère que l'octroi de subventions publiques pour l'exploitation de cette ligne peut en principe être justifié.

(242) La Commission conclut donc que l'exploitation des liaisons maritimes entre l'Italie et la Grèce par Adriatica constituait un véritable SIEG.

— Liaison entre l'Italie et l'Albanie

(243) Les liaisons avec l'Albanie ont débuté en 1983 lorsque, sur la base d'un accord bilatéral conclu en 1983 entre l'Italie et l'Albanie ([53]), Adriatica a activé la ligne Trieste/Durazzo pour des services mixtes de transport de passagers et de marchandises. Entre 1991 et 1998, le trafic entre l'Italie et l'Albanie a augmenté de manière exponentielle, passant de 20 096 passagers en 1991 à 357 078 passagers en 1999. Les liaisons exploitées par Adriatica (Trieste/Durazzo, Ancône/Durazzo et Bari/Durazzo) étaient nécessaires pour répondre aux besoins de la population locale en matière de transport, en particulier les groupes à faibles revenus, et pour entretenir des relations de bon voisinage avec l'Albanie. L'intérêt de l'Italie est dicté par les liens historiques, politiques et économiques forts entre les deux pays, par les centaines de milliers d'Albanais qui ont immigré en Italie au 20e siècle et par les quelques colons italiens qui vivaient en Albanie jusqu'en 1992. En outre, dans les années 1990, les ferries d'Adriatica ont joué un rôle essentiel dans le soutien logistique et humanitaire apporté par l'Italie à l'Albanie pendant la crise politique qui a suivi l'effondrement du régime albanais.

(244) Adriatica était soumise à des contraintes en termes de lignes à desservir, de fréquence et de tarifs applicables (établis ex ante par l'Italie) et en termes de navires/ferries à utiliser, lesquels devaient être autorisés par l'administration italienne.

(245) Sur la ligne Trieste/Durazzo (25 heures de voyage), Adriatica n'était soumise à aucune concurrence. Au cours de la période 1995-1998, Adriatica effectuait sur cette ligne deux voyages hebdomadaires toute l'année, avec des ferries transportant des passagers et des marchandises. La capacité maximale proposée était de 800 passagers au départ. En 1999, à la suite d'une modification du plan quinquennal 1995-1999, approuvée par décret ministériel du 17 juillet 1998, Adriatica n'a plus exploité cette ligne que pour des services de transport de marchandises. À partir de 2000 (c'est-à-dire à la fin du deuxième plan quinquennal), l'Italie a décidé d'interrompre le service sur cette ligne, car la demande de trafic avait commencé à décliner et qu'il était clair que les opérateurs privés qui entraient sur le marché étaient en mesure de fournir des services suffisants sur cette ligne.

(246) Sur la ligne Ancône/Durazzo (18 à 19 heures de voyage) non plus, Adriatica n'était soumise à aucune concurrence. Dans le cadre du plan 1995-1999, Adriatica devait opérer sur cette ligne à raison de deux fois par semaine. En 2001, Adriatica effectuait quatre voyages hebdomadaires avec cinq ferries transportant des passagers et des marchandises. La capacité maximale proposée était de 800 à 1 080 passagers au départ (en fonction du type de ferry). La ligne a été exploitée jusqu'en 2004, lorsque la compagnie Adria Ferries est entrée sur le marché avec une capacité suffisante pour répondre à la demande (utilisation d'un ferry d'une capacité de 800 passagers et de 25 camions).

(247) Sur la ligne Bari/Durazzo (8 heures de voyage), Adriatica opérait en concurrence avec d'autres opérateurs (de l'Union européenne et de pays tiers), qui utilisaient cependant de vieux navires et fournissaient des services qui ne garantissaient pas la régularité et la fiabilité requises pour répondre aux besoins de la population. Conformément au plan 1995-1999, Adriatica devait effectuer quatre trajets hebdomadaires sur cette ligne. En 1998, à la suite d'une modification du plan, approuvée par le ministère, le nombre de trajets a été réduit à trois par semaine. La capacité totale proposée était de 1 080 passagers au départ, tout au long de l'année. Les chiffres de la demande en 2001 montrent qu'Adriatica était la seule compagnie opérant sur cette ligne qui aurait été en mesure de répondre pleinement à la demande tout au long de l'année (soit 530 passagers par jour en basse saison et 1 050 passagers par jour en haute saison). En outre, les prix pratiqués par Adriatica n'étaient pas inférieurs aux coûts de ses concurrents. Les informations communiquées par les autorités italiennes à la suite de l'annulation de la décision de 2005 par le Tribunal montrent que les résultats de la ligne Bari/Durazzo étaient positifs au cours de la période 2004-2008. Bien que les autorités italiennes n'aient pas été en mesure de fournir des données ligne par ligne pour les années 2002-2003, elles ont confirmé, dans leur réponse du 21 décembre 2018, qu'Adriatica n'avait reçu aucune compensation pour l'exploitation de la ligne au cours de la période 2002-2008.

([53]) L'article 5 du protocole chargeait Adriatica et la société albanaise Transship d'organiser les modalités du service de liaison sur la ligne.

(248) La Commission conclut qu'Adriatica était la seule compagnie à garantir des services réguliers et fiables de transport de passagers et de marchandises sur les lignes Trieste/Durazzo (jusqu'en 2000), Ancône/Durazzo (jusqu'en 2004) et Bari/Durazzo (jusqu'à la fin de l'année 2001) et que les services maritimes fournis par Adriatica sur ces lignes constituaient un véritable SIEG. En ce qui concerne les services fournis par Adriatica sur la ligne Bari/Durazzo au cours de la période 2002-2008, il n'est pas nécessaire d'établir l'existence d'un véritable SIEG, Adriatica n'ayant pas reçu d'aide à titre de compensation pour la prestation de ces services.

— Liaison entre l'Italie et le Monténégro

(249) Dans le cadre de la liaison entre l'Italie et le Monténégro, Adriatica exploitait les lignes Ancône/Bar et Bari/Bar. Ces deux liaisons ont été mises en place par Adriatica en 1997 à la suite de la demande introduite par les autorités monténégrines en faveur d'une liaison maritime régulière entre le port commercial du pays et les ports du nord et du sud de l'Italie, avant d'être interrompue en 1999 en raison de la guerre au Kosovo. À l'époque, l'Italie avait intérêt à assurer des liaisons régulières à destination et en provenance du Monténégro, en vue de renforcer la coopération régionale et de soutenir le processus de démocratisation des États de la République fédérale de Yougoslavie (c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro). Bar était le seul accès à la mer de la République fédérale de Yougoslavie.

(250) La liaison maritime Ancône/Bar a été réactivée en 2000 à la demande des autorités du Monténégro, qui ont même demandé d'augmenter la fréquence des services fournis par Adriatica en 2001. Sur cette ligne, exploitée jusqu'en 2004, Adriatica n'a jamais eu de concurrents.

(251) La liaison maritime Bari/Bar n'a été exploitée par Adriatica qu'en 1997 et en 1998. Sur cette ligne, Adriatica était exposée à la concurrence de deux opérateurs (la compagnie de ferries détenue par l'État monténégrin ainsi qu'un opérateur slovène) qui n'offraient pas les mêmes garanties en matière de qualité des navires.

(252) Dans ce contexte, la Commission conclut que les services maritimes fournis par Adriatica entre l'Italie et le Monténégro constituaient un véritable SIEG, étant donné qu'Adriatica était la seule compagnie à garantir des services réguliers et fiables de transport de marchandises et de passagers sur ces lignes.

— Liaison entre l'Italie et la Croatie

(253) Dans le cadre de la liaison entre l'Italie et la Croatie, Adriatica exploitait les lignes Ancône/Spalato et Bari/Dubrovnik.

(254) L'exploitation de la liaison maritime Ancône/Spalato entre l'Italie et la Croatie, accordée en 1960 à des opérateurs privés, avait été transférée à Adriatica par la loi n° 42 du 27 février 1978. Il est ressorti des informations transmises par les autorités italiennes que les services, interrompus en 1991, ont été rétablis en 1994, à la demande expresse du gouvernement de la République de Croatie. En outre, l'Italie avait intérêt à garantir des liaisons régulières avec la Croatie (et en particulier avec la Dalmatie), compte tenu du nombre important d'Italiens et de personnes d'origine italienne résidant dans la région. Malgré les bouleversements provoqués par la crise au Kosovo, le trafic s'est significativement développé depuis 1994. Adriatica effectuait deux voyages hebdomadaires à l'aide d'une unité mixte, tout au long de l'année, tandis que les autres opérateurs (un opérateur croate, un opérateur libérien et un opérateur issu de l'Union) n'étaient essentiellement présents que pendant la saison estivale et ne satisfaisaient pas à toutes les exigences en matière de service qu'imposaient les autorités italiennes dans le cadre de la convention. La ligne a été supprimée en 2006.

(255) La liaison maritime Bari/Dubrovnik n'a été desservie par Adriatica qu'en 1997 et en 1998. Le seul concurrent sur cette ligne était la société de ferries détenue par l'État croate.

(256) Dans ce contexte, la Commission conclut que les services maritimes fournis par Adriatica entre l'Italie et la Croatie constituaient un véritable SIEG, étant donné qu'Adriatica était la seule compagnie à garantir des services réguliers et fiables de transport de marchandises et de passagers sur ces lignes.

Lignes internationales exploitées par Saremar

(257) Saremar exploitait la ligne internationale Santa Teresa di Gallura/Bonifacio entre la Sardaigne et la Corse.

(258) La Commission est d'avis que le service offert par Saremar sur la ligne reliant la Sardaigne à la Corse (Santa Teresa di Gallura/Bonifacio) répondait à un besoin réel qui n'aurait pas pu être satisfait par les seules forces du marché.

(259) En particulier, Saremar a effectué sur cette ligne deux voyages aller-retour quotidiens tout au long de l'année, à l'aide d'une unité mixte affichant une capacité totale de 560 passagers et de 51 véhicules. Il est ressorti des informations transmises par les autorités italiennes qu'il s'agissait d'une liaison transfrontalière de courte distance (10 milles marins) et d'intérêt essentiellement local, tant pour les collectivités sardes que pour les collectivités corses voisines. La liaison régulière entre Santa Teresa et Bonifacio garantissait avant tout la mobilité des travailleurs frontaliers et un flux régulier de marchandises entre le sud de la Corse et le nord de la Sardaigne. Les informations transmises par les autorités italiennes montrent que cette liaison avait été expressément demandée par les communautés locales, tant sardes que corses.

(260) Le service fourni par le concurrent ne satisfaisait pas aux exigences imposées par les autorités italiennes en matière de régularité et de fréquence. Par ailleurs, l'opérateur en question n'était pas présent de manière continue pendant la basse saison.

(261) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que l'objectif consistant à assurer tout au long de l'année une liaison régulière entre deux régions insulaires, qui correspond à un besoin public légitime exprimé par les autorités locales et régionales concernées, ne saurait être garanti par le libre jeu des forces du marché. La ligne internationale gérée par Saremar constituait donc un véritable SIEG.

5.1.3.3. Mandat adéquat

(262) Conformément aux points 15 et 16 de l'encadrement SIEG de 2012, les bénéficiaires ont été expressément chargés d'assurer les services en question en vertu des conventions initiales et, pour les périodes applicables, des plans quinquennaux, qui spécifient clairement le contenu et la durée des obligations de service public, les bénéficiaires et le mécanisme de compensation.

(263) Les conventions initiales sont des contrats de service public conclus par l'État italien avec chacune des cinq compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia. Ces contrats obligeaient les compagnies à fournir les services (en termes de lignes, de fréquences, de type de navires et de tarifs, voir le considérant 97) décrits dans les plans quinquennaux et définissaient les principales règles qui constituaient la base du mécanisme de compensation appliqué dans les plans quinquennaux. Comme indiqué aux considérants 95 et 96, les conventions initiales prévoyaient que le montant de la subvention annuelle soit établi sur la base d'une demande présentée par le bénéficiaire et approuvée par le ministère. Les conventions initiales spécifiaient les différents éléments de coûts et de recettes à prendre en compte pour le calcul de la compensation et de la rémunération du capital employé. L'article 3 des conventions initiales prévoyait également des dispositions visant à éviter toute surcompensation et à récupérer ces dernières. D'une part, les compagnies régionales étaient tenues d'informer sans délai le ministère des éventuelles variations relatives aux résultats prévus dans la demande présentée, ceci afin de permettre un ajustement immédiat de la compensation. D'autre part, l'absence de surcompensation était également vérifiée ex post et les compagnies régionales étaient obligées de restituer à l'État tout montant indûment perçu.

(264) Ces considérations s'appliquent de la même manière à toutes les compagnies régionales.

5.1.3.4. Proportionnalité de la compensation

(265) Selon les informations fournies par l'Italie, la compensation accordée à Adriatica et à Saremar pour l'exploitation des lignes internationales correspondait au déficit net enregistré sur la ligne concernée.

(266) En ce qui concerne le caractère raisonnable de la compensation, la Commission considère, sur la base des considérations exposées aux considérants 168 et 163 à 172, que la compensation a été limitée aux coûts nets occasionnés par la prestation des services et que la rémunération accordée à l'opérateur était raisonnable, conformément aux points 21 et 22 de l'encadrement SIEG de 2012. En outre, au moins à partir du 1er janvier 2004, toutes les activités de service public imposées par l'Italie aux compagnies régionales ont dû être comptabilisées séparément pour chacune des lignes concernées. Il peut donc en être conclu que les compagnies régionales ont respecté l'obligation de transparence introduite par la directive 2006/111/CE de la Commission ([54]) (voir le point 18 de l'encadrement SIEG de 2012).

(267) En ce qui concerne plus particulièrement les investissements prévus par les plans quinquennaux, la Commission avait exprimé des doutes, dans sa décision d'ouverture, concernant les modalités de financement des investissements nécessaires à la prestation des services subventionnés dans le cadre des conventions initiales. La Commission souhaitait en particulier évaluer dans quelle mesure les coûts d'acquisition et d'amortissement des navires entraient dans le calcul de la compensation annuelle. Par ailleurs, le fait que les compagnies régionales soient assurées jusqu'en 2008 de bénéficier d'une subvention incluant le coût d'amortissement de leur flotte aurait pu être assimilé à une garantie implicite de la part de l'État italien, permettant à l'opérateur public de ne pas assumer le risque économique inhérent à tout investissement.

([54]) Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).

(268) Les conventions initiales imposaient aux compagnies régionales d'utiliser des navires de moins de 20 ans leur appartenant sur les lignes subventionnées (sauf dérogation explicite des autorités publiques). Cette obligation, qui constitue une obligation de service public, avait conduit les compagnies régionales à renouveler une bonne partie de leur flotte pendant la durée des conventions initiales, compte tenu de l'âge des navires utilisés sur les lignes visées par le premier plan quinquennal (1990-1994). Par ailleurs, la typologie des navires à employer sur chacune des lignes desservies par ces compagnies était prévue par décret ministériel approuvant ou modifiant chaque plan quinquennal. L'acquisition de toute nouvelle unité, à l'instar de la cession ou de l'abandon d'anciennes unités, faisait l'objet d'une autorisation ministérielle portant également affectation précise de l'unité en cause. Les investissements réalisés par les compagnies régionales devaient en outre s'inscrire dans la stratégie de développement des services prestés pendant la période de cinq ans de référence, qui figurait dans le plan quinquennal approuvé par l'autorité publique.

(269) Compte tenu de ces règles spécifiques, la Commission a vérifié si, au cours des périodes 1990-1994 et 1995-1999, les dépenses liées à l'acquisition de nouvelles unités et les charges d'amortissement des unités utilisées par les compagnies régionales sur les lignes de service public correspondaient aux exigences fixées par les autorités italiennes et si elles avaient été prises en compte de manière proportionnée dans le calcul de la compensation annuelle. Il est ressorti des informations transmises par les autorités italiennes que la mise en service de nouveaux navires s'était toujours accompagnée de l'abandon d'unités plus anciennes, de sorte que, globalement, il n'y a pas eu d'augmentation de capacité liée au renouvellement de la flotte des compagnies régionales.

(270) En ce qui concerne les dépenses liées à l'acquisition de nouvelles unités, il est ressorti ce qui suit de ces mêmes informations: i) les acquisitions ont été effectuées en partie grâce aux ressources propres de la compagnie et en partie grâce à des prêts bancaires; ii) les taux d'intérêt pratiqués par les établissements de crédit concernés correspondaient aux taux dont bénéficiaient, pendant la même période, des entreprises comparables en termes de taille et de chiffre d'affaires dans d'autres secteurs de l'économie ([55]); iii) les compagnies régionales n'ont bénéficié d'aucune garantie directe de la part des autorités italiennes pour le remboursement de ces prêts. La Commission reconnaît que l'existence même d'une convention avec l'État avait donné aux investisseurs la certitude que leurs engagements seraient honorés et aux compagnies régionales la possibilité de moderniser leur flotte sans supporter les risques économiques qui auraient été ceux d'un opérateur commercial. Toutefois, cet avantage était inhérent au régime établi par les conventions initiales, qui ont été conclues pour une période de vingt ans avant l'entrée en vigueur du règlement sur le cabotage maritime et des orientations maritimes. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, les nouveaux navires acquis par les compagnies régionales en vertu des conventions initiales assuraient exclusivement les services réguliers prévus par les plans quinquennaux. Par conséquent, l'avantage faisait partie intégrante des conventions initiales.

(271) En ce qui concerne les coûts d'amortissement des navires utilisés par les compagnies régionales sur les lignes couvertes par les plans quinquennaux, la Commission constate que ceux-ci constituent l'un des éléments de coût qui, conformément à l'article 5 des conventions initiales, entraient dans le calcul de la subvention annuelle. À l'aide des critères définis dans les conventions initiales, l'amortissement était calculé de façon linéaire sur une durée de vingt ans, à l'exception des unités à grande vitesse pour lesquelles cette durée était limitée à quinze ans. L'examen de la comptabilité analytique de ces lignes n'ayant révélé aucun élément de surcompensation, la Commission confirme que le mécanisme établi par les conventions initiales pour tenir compte de l'amortissement des navires dans le calcul de la compensation annuelle peut être autorisé au titre de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

(272) La prestation de services d'intérêt économique général suppose l'utilisation de navires d'un type et d'une capacité prédéterminés par les autorités publiques, dont l'amortissement peut ainsi contribuer au calcul de la compensation annuelle, à condition que les navires en question aient été acquis par la compagnie dans des conditions de marché normales afin de remplir la mission qui lui a été confiée et qu'ils ne soient utilisés que pour des services de transport régulier sur les lignes couvertes par la convention.

(273) Pour les compagnies régionales, la Commission constate que tous les navires en question ont été exclusivement utilisés pour des services publics et que, par conséquent, leur amortissement peut être intégralement pris en compte aux fins du calcul de la subvention annuelle. Il en va de même des investissements nécessaires à la prestation des services prévus par les autorités italiennes pour la période quinquennale 2000-2004 et qui correspondent, en termes de typologie et de capacité, aux engagements souscrits par ces mêmes autorités concernant le niveau du service.

([55]) À titre d'exemple, l'acquisition de deux unités rapides a été financée par Banco di Napoli en 1999, avec un prêt de 160 milliards de lires italiennes à un taux variable égal au taux Euribor à 6 mois, majoré de 0,40 % et remboursable en dix ans. Il ressort des informations transmises par les autorités italiennes que la même institution de crédit a accordé, à la même époque, des ouvertures de crédit à diverses autres grandes sociétés à des conditions très similaires.

(274) Compte tenu de ce qui précède, la Commission note également que la nécessité d'amortir les investissements requis pour la prestation du service justifiait la durée relativement longue du mandat (voir le point 17 de l'encadrement SIEG de 2012).

(275) En ce qui concerne les investissements supplémentaires prévus par le plan industriel 1999-2002, la mise en œuvre de ce plan a été suspendue à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen et n'a pas repris.

5.1.3.5. Distorsion de la concurrence contraire à l'intérêt de l'Union

(276) La procédure prévue à l'article 108 du TFUE ne doit pas aboutir à un résultat qui serait contraire à des règles spécifiques du traité ([56]). Dès lors, une aide d'État qui, par certaines de ses modalités, viole d'autres dispositions du traité ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur par la Commission. L'obligation de la Commission de respecter la cohérence entre les articles 107 et 108 du TFUE et d'autres dispositions du traité s'impose tout particulièrement, dans l'hypothèse où ces autres dispositions visent également, comme en l'espèce, l'objectif d'une concurrence non faussée dans le marché commun ([57]).

(277) Le respect des conditions fixées par l'encadrement SIEG de 2012, ainsi qu'il a été établi ci-dessus, suffit normalement à garantir que l'aide ne fausse pas la concurrence dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union (voir le point 51 de l'encadrement SIEG de 2012).

(278) En ce qui concerne Adriatica, la Commission note toutefois que, entre le 30 octobre 1990 et le mois de juillet 1994, Adriatica a participé à une entente ayant pour objet la fixation des prix à appliquer aux véhicules commerciaux sur la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, en violation de l'article 101 du TFUE ([58]), alors qu'Adriatica bénéficiait d'aides pour l'exploitation de cette liaison. À la suite de l'adoption de la décision de 2005, la Cour a confirmé cette appréciation ([59]).

(279) La compensation des obligations de service public versée pour l'exploitation de la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras entre janvier 1992 et juillet 1994, lorsque le bénéficiaire participait à l'entente sur la fixation des prix interdite par l'article 101 du TFUE, ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Bien que l'objectif de la compensation des obligations de service public soit précisément de faciliter le transport de marchandises et de passagers sur la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, le bénéficiaire de l'aide participait à une entente sur la fixation des prix qui entravait le transport de marchandises sur cette même ligne. La participation d'Adriatica à cette entente était donc en contradiction directe avec l'objectif de l'aide relative au SIEG octroyée à Adriatica en vue de faciliter le transport maritime sur cette ligne.

(280) Il s'ensuit que la constatation de l'incompatibilité de l'aide et l'ordre de récupération de cette dernière qui en découle n'équivaudraient pas à une nouvelle sanction, comme l'affirme l'Italie. Cette incompatibilité résulte simplement de la participation du bénéficiaire de l'aide à une entente concernant les services que le bénéficiaire aurait dû rendre plus accessibles aux consommateurs au lieu d'en faire l'objet d'une entente au détriment des consommateurs. Compte tenu du type de services rendus en contrepartie de la compensation publique, qui concernaient à la fois des véhicules utilitaires, des passagers et des marchandises, la participation du bénéficiaire à une entente visant à établir les prix à appliquer au transport de véhicules utilitaires permet de tirer des conclusions pour l'ensemble de la liaison. L'entente visait précisément le trafic de véhicules utilitaires que les autorités italiennes entendaient faciliter grâce à la subvention.

(281) En outre, l'entente faussait de manière significative la concurrence sur le marché concerné, à savoir la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, alors que l'aide relative au SIEG sur cette même ligne aurait dû être octroyée de manière à minimiser les distorsions de la concurrence. La participation du bénéficiaire à une entente sur la fixation des prix sur cette ligne a renforcé les effets de distorsion causés par l'aide, qui a donc eu des effets négatifs importants sur d'autres États membres et sur le fonctionnement du marché intérieur. En outre, il est plausible que, en l'absence de subventions publiques, Adriatica n'aurait pas eu la puissance économique nécessaire pour participer à cette entente.

(282) Enfin, à cette époque, Adriatica était détenue à 100 % par une société publique. Une partie des autorités italiennes avait donc connaissance de l'entente et de ses effets préjudiciables pour les consommateurs, tandis qu'une autre partie des autorités italiennes continuait à octroyer l'aide relative au SIEG qui aurait dû protéger les consommateurs sur cette même ligne, avec une distorsion de la concurrence la plus limitée possible.

([56]) Voir arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie, C-73/79, ECLI:EU:C:1980:129, point 11; arrêt du 15 juin 1993, Matra SA/Commission, C-225/91, ECLI:EU:C:1993:239, point 41; et arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, point 78.

([57]) Arrêt du 15 juin 1993, Matra SA/Commission, C-225/91, ECLI:EU:C:1993:239, points 42 et 43.

([58]) Décision n° 1999/271/CE de la Commission du 9 décembre 1998 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE (IV/34.466 — Transbordeurs grecs) (JO L 109 du 27.4.1999, p. 24), confirmée sur ce point par l'arrêt du 11 décembre 2003, Adriatica di Navigazione/Commission, T-61/99, ECLI:EU:T:2003:335.

([59]) Ordonnance de la Cour du 16 février 2006, Adriatica di Navigazione/Commission, C-111/04 P, ECLI:EU:C:2006:105.

(283) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que l'aide octroyée à Adriatica sous forme de compensations des obligations de service public pour l'exploitation de la ligne Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras entre janvier 1992 et juillet 1994 est incompatible avec le marché intérieur.

5.2. **Le traitement fiscal préférentiel**

(284) Au cours de la période 1996-2008, les navires du groupe Tirrenia ont bénéficié d'un traitement fiscal préférentiel pour leur approvisionnement en carburant et en huiles de graissage utilisées comme carburant à des fins de navigation.

(285) L'Italie a introduit ce régime préférentiel par le décret-loi n° 504 du 26 octobre 1995 et l'a étendu à tout navire immobilisé dans un port pour des opérations de maintenance en vertu d'une décision du 2 mars 1996.

(286) Dans son arrêt du 10 mai 2005 dans l'affaire C-400/99, la Cour de justice a conclu que le traitement fiscal n'aurait pas dû être suspendu en tant qu'aide illégale, puisque, en 1996, les autorités italiennes avaient étendu le régime à tout navire immobilisé dans un port pour des opérations de maintenance.

(287) Indépendamment de la question de savoir si la mesure constituait ou non une aide d'État, la Commission relève que, à la suite de la décision de 2005, ni la Commission ni l'Italie, à la demande de la Commission, n'ont pris de dispositions à l'égard de cette mesure. Toute décision adoptée par la Commission sur ce point serait donc postérieure à l'expiration du délai de prescription de 10 ans ([60]).

(288) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le traitement fiscal préférentiel doit être considéré comme une aide existante au sens de l'article 17 du nouveau règlement de procédure.

6. **CONCLUSIONS**

(289) La compensation des obligations de service public octroyée aux compagnies régionales de l'ancien groupe Tirrenia pour l'exploitation de lignes *de cabotage* jusqu'à la fin de l'année 2008 constitue une aide existante au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement sur le cabotage maritime de 1992.

(290) La compensation des obligations de service public octroyée à Saremar et à Adriatica pour l'exploitation des lignes *internationales* jusqu'à la fin de l'année 2008 conformément aux conventions initiales constitue une aide nouvelle. L'aide est compatible avec le marché intérieur, à l'exception de l'aide octroyée à Adriatica pour la période comprise entre janvier 1992 et juillet 1994 pour l'exploitation de la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, qui est incompatible avec le marché intérieur, car elle est étroitement liée à une entente interdite par l'article 101 du TFUE.

(291) Le traitement fiscal préférentiel dont ont bénéficié les navires du groupe Tirrenia au cours de la période 1995-2008 pour leur approvisionnement en carburant et en huiles de graissage constitue une aide existante au sens de l'article 17 du nouveau règlement de procédure.

7. **RÉCUPÉRATION**

(292) Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, la Commission, lorsqu'elle a constaté l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, est compétente pour décider que l'État membre concerné doit la supprimer ou la modifier ([61]). Les juridictions de l'Union ont également établi à plusieurs reprises que l'obligation d'un État membre de supprimer une aide que la Commission considère comme incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation antérieure ([62]).

(293) Les juridictions de l'Union ont établi à cet égard que cet objectif est atteint lorsque le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'une aide illégale, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié par rapport à ses concurrents sur le marché intérieur, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([63]).

(294) Conformément à la jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 dispose qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire […]».

([60]) La décision de 2005 (du 16 mars 2004) ayant fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice entre le 24 juin 2004 et le 4 mars 2009, le délai de prescription de 10 ans à compter de la dernière disposition prise par la Commission au sujet de la mesure en cause et suspendue au cours de la procédure devant la Cour a expiré à la fin du mois de novembre 2018 (26 novembre 2018).

([61]) Arrêt du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.

([62]) Arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.

([63]) Voir l'arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

(295) Dès lors, puisque l'aide dont a bénéficié Adriatica, visée au considérant 290, a été mise en œuvre en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et doit être considérée comme une aide illégale et incompatible, celle-ci doit être récupérée afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant qu'elle soit octroyée. Le montant à récupérer comprend les intérêts produits jusqu'à la date de leur récupération effective.

(296) Le 22 juillet 2004, avec effet au 1er septembre 2004, Adriatica a fusionné avec Tirrenia, qui a repris les lignes exploitées par Adriatica. Les actifs, les passifs et les contrats en cours ont été entièrement repris par Tirrenia, seule entité survivante à la suite de la fusion.

(297) Après l'adoption de la décision de 2005, l'Italie a ordonné la récupération des aides octroyées à Adriatica entre janvier 1992 et juillet 1994 pour l'exploitation de la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, évaluée par les autorités italiennes à 8 651 600 EUR au 31 décembre 2006 (dont 3 207 810 EUR en principal et 5 443 790 EUR en intérêts) ([64]). Dans l'injonction de récupération du 28 février 2007, adressée à Tirrenia, l'Italie a indiqué que cette dernière était tenue de verser un montant supplémentaire pour la période comprise entre le 1er janvier 2007 et la date effective du paiement du montant susmentionné. Le 26 mars 2007, Tirrenia a remboursé 8 651 600 EUR. Dans sa lettre du 21 décembre 2018, l'Italie a confirmé qu'à la suite de l'arrêt de 2009 qui annulait la décision de 2005, Tirrenia n'avait pas restitué les sommes récupérées au bénéficiaire. Sur la base des informations dont dispose la Commission, il apparaît toutefois qu'il n'a pas été demandé à Tirrenia de rembourser les sommes supplémentaires dues au titre des intérêts échus entre le 31 décembre 2006 et le 26 mars 2007.

(298) La Commission constate par conséquent que les autorités italiennes devront recalculer le montant total des intérêts échus sur le montant principal de l'aide, à savoir 3 207 810 EUR, étant donné que l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date du remboursement intégral. Par la suite, les autorités italiennes devront déduire du résultat de ce calcul le montant des intérêts déjà versés par le bénéficiaire le 28 février 2007.

(299) La Commission constate que l'Italie a considéré, en 2007 et à nouveau en décembre 2018, que Tirrenia était tenue de rembourser l'aide octroyée à Adriatica, comme il est décrit au considérant 297. Par ailleurs, Tirrenia a accepté cette conclusion et procédé au remboursement de l'aide due par Adriatica, comme il est décrit au considérant 297. La Commission entend toutefois examiner de manière autonome l'éventuelle continuité économique entre Adriatica et Tirrenia, afin de déterminer quelle société est tenue de rembourser l'aide.

8. **CONTINUITÉ ÉCONOMIQUE**

(300) Si le bénéficiaire d'une aide d'État illégale et incompatible a par la suite été vendu ou cédé, l'obligation de remboursement peut être étendue aux autres entreprises auxquelles les actions ou les activités du bénéficiaire ont été transférées (les successeurs) ([65]). L'entreprise qui poursuit l'activité de l'entreprise d'origine doit être considérée comme le bénéficiaire de l'aide d'État, pour autant que certains aspects du transfert permettent de déduire que l'activité a effectivement été poursuivie. En outre, dans le cas d'une fusion ou d'autres formes de réorganisation des activités, l'obligation de rembourser l'aide peut être transférée à l'entité survivante ([66]). En revanche, s'il peut être démontré que le bénéficiaire initial continue à bénéficier de l'aide illégale (malgré le transfert de certains actifs), l'obligation de remboursement continue à incomber au bénéficiaire initial de l'aide.

(301) Selon l'arrêt de la Cour du 8 mai 2003 dans l'affaire Italie et SIM 2/Commission ([67]), sur lequel la Commission a fondé ses propres décisions relatives à Olympic Airlines, Alitalia et SERNAM ([68]), l'évaluation de la continuité économique entre le bénéficiaire de l'aide et l'entreprise à laquelle ses activités ont été transférées

([64]) Ce montant a été calculé par un groupe de travail mis en place par un décret interministériel publié le 3 décembre 2004.

([65]) Arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, point 57. En remboursant l'aide, le bénéficiaire doit renoncer à l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché, la situation antérieure au versement de l'aide étant ainsi rétablie.

([66]) Arrêt de la Cour de justice du 7 mars 2018, SNCF Mobilités/Commission, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165, point 113.

([67]) Arrêt de la Cour du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia SpA/Commission, affaires jointes C-328/99 et C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([68]) Décision de la Commission du 17 septembre 2008 dans l'affaire concernant les aides d'État N 321/2008, N 322/2008 et N 323/2008 — Grèce — Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/Olympic Airways Services; décision de la Commission du 12 novembre 2008 dans l'affaire concernant l'aide d'État N 510/2008 — Italie — Cession d'actifs d'Alitalia; décision de la Commission du 4 avril 2012 dans l'affaire concernant l'aide d'État SA.34547 — France — Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

repose sur toute une série d'éléments. Il est possible de tenir compte des éléments suivants, qui ne doivent toutefois pas être remplis cumulativement pour établir la continuité économique entre deux sociétés ([69]):

— la conformité du prix de vente par rapport au prix du marché,

— l'objet du transfert (actifs et passifs, force de travail, existence d'actifs groupés),

— l'identité de l'acquéreur ou des acquéreurs,

— le moment du transfert (après le début de l'évaluation préliminaire, l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou la décision finale),

— la logique économique et l'objectif de l'opération.

(302) Adriatica était détenue à 100 % par Tirrenia. En outre, les derniers propriétaires de Tirrenia étaient les mêmes que ceux d'Adriatica (la société publique *Fintecna — Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi SpA*, actionnaire unique de Tirrenia au 30 janvier 2004). Il s'agit là d'indicateurs clairs d'une continuité économique entre les deux sociétés, par rapport à un autre scénario dans lequel les propriétaires auraient été des entités indépendantes.

(303) En substance, la vente d'Adriatica à Tirrenia ne s'est révélée être qu'un simple transfert entre une filiale et son propriétaire, sans qu'aucun appel d'offres n'ait été organisé ni aucun prix payé.

(304) En ce qui concerne l'objet de l'opération, Adriatica a été vendue en tant qu'entreprise en activité et Tirrenia a repris toutes ses obligations au titre de la convention initiale conclue entre Adriatica et l'État italien. La Commission ne dispose d'aucun élément indiquant que Tirrenia a apporté des modifications à la politique commerciale, à la politique relative au personnel ou à la politique de production d'Adriatica après l'acquisition directe de ses activités. Plus la part de l'entreprise initiale qui est transférée à une nouvelle entité est importante, plus il est probable que l'activité économique liée à ces actifs est une continuation pure et simple de l'activité antérieure, laquelle bénéficie toujours d'une aide incompatible. En l'espèce, Tirrenia a entièrement repris les actifs, les dettes et les relations contractuelles d'Adriatica.

(305) En ce qui concerne l'objectif de l'opération, la Commission constate, bien qu'il n'existe aucune preuve directe que l'opération ait eu pour but de contourner la décision de récupération et d'éviter ainsi ses effets, que Tirrenia a décidé d'acquérir Adriatica deux jours après l'adoption de la décision de 2005 par la Commission. Le calendrier suggère donc que les deux sociétés avaient connaissance de l'enquête ouverte par la Commission et qu'elles en ont tenu compte lorsqu'il a été décidé de fusionner leurs activités respectives au sein de Tirrenia. De plus, la logique économique de l'opération consistait clairement à poursuivre les activités d'Adriatica sous l'appellation Tirrenia.

(306) La Commission conclut donc qu'il existe une continuité économique entre Tirrenia et Adriatica et que la récupération relative à Adriatica au titre de la présente décision doit être élargie à Tirrenia. En effet, grâce à sa présence opérationnelle constante sur le marché, Tirrenia a continué à bénéficier de l'aide d'État qui avait été octroyée aux activités économiques d'Adriatica et qui a continué à fausser le marché.

(307) Par conséquent, en procédant au nouveau calcul mentionné au considérant 298, l'Italie peut tenir pleinement compte du remboursement de 5 443 790 EUR effectué par Tirrenia le 26 mars 2007, dans la mesure où ces fonds n'ont par la suite pas été restitués à Tirrenia,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les aides octroyées à Adriatica, à Caremar, à Siremar, à Saremar et à Toremar entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 2008 à titre de compensation pour l'exploitation des lignes nationales constituent des aides existantes.

2. Sous réserve du paragraphe 3, les aides octroyées par l'Italie à Adriatica et à Saremar entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 2008 à titre de compensation pour l'exploitation des lignes internationales sont compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

([69]) Cet ensemble d'indicateurs a été confirmé par le Tribunal dans sa décision du 28 mars 2012, Ryanair/Commission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, qui a confirmé la décision Alitalia.

3. Les aides octroyées à Adriatica pour la période comprise entre janvier 1992 et juillet 1994 en lien avec la liaison Brindisi/Corfou/Igoumenitsa/Patras, illégalement mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont incompatibles avec le marché intérieur.

4. Le traitement fiscal des huiles minérales employées comme carburants pour la navigation doit être considéré comme une aide existante, dès lors que ni la Commission ni l'Italie, à la demande de la Commission, n'ont entrepris d'actions à l'encontre de cette mesure avant l'expiration du délai de prescription imparti pour la récupération de l'aide, prévu par l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589.

Article 2

1. L'Italie est tenue de procéder à la récupération, auprès du bénéficiaire, des aides visées à l'article 1er, paragraphe 3.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée, conformément au chapitre V du règlement (CE) no 794/2004 et au règlement (CE) no 271/2008 ([70]) modifiant le règlement (CE) no 794/2004.

4. Sur la base des informations dont elle dispose, la Commission reconnaît que l'Italie a déjà récupéré le montant du capital de l'aide ainsi qu'une partie des intérêts dus auprès du bénéficiaire.

Article 3

1. La récupération des aides visées à l'article 2 est immédiate et effective.

2. L'Italie veille à ce que la présente décision soit exécutée dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;

c) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. L'Italie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 1er, paragraphe 3. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit également des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

La Commission peut publier les montants de l'aide et des intérêts récupérés en vertu de la présente décision, sans préjudice de l'article 30 du règlement (UE) 2015/1589.

Fait à Bruxelles, le 2 mars 2020.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive

([70]) Règlement (CE) no 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) no 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).