BESLUIT (EU) 2022/1328 VAN DE COMMISSIE

van 30 september 2021

betreffende de steunmaatregelen SA.32014, SA.32015 en SA.32016 (2011/C) (ex 2011/NN) door Italië en de regio Lazio ten uitvoer gelegd ten faveure van Laziomar en de overnemer CLN

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2021) 6989)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

Bladzijde

1. Procedure 157
2. Achtergrond en beschrijving van de te onderzoeken maatregelen 158
   - 2.1. Algemeen kader 158
     - 2.1.1. De initiële overeenkomsten 158
     - 2.1.2. De verlenging van de initiële overeenkomsten 160
     - 2.1.3. De privatisering van Laziomar en het sluiten van het nieuwe dienstcontract 161
   - 2.2. Maatregelen in het kader van de besluiten van 2011 en 2012 161
   - 2.3. Gedetailleerde beschrijving van de maatregelen waarop dit besluit ziet 161
     - 2.3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië 162
       - 2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen 162
       - 2.3.1.2. Begroting en looptijd 162
     - 2.3.2. De privatisering van Laziomar 164
       - 2.3.2.1. De verkoopprocedure en uiteindelijke gunning 165
       - 2.3.2.2. De verkoopovereenkomst 165
       - 2.3.2.3. Procedures op nationaal niveau 165
     - 2.3.3. Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar 166
       - 2.3.3.1. De begunstigde onderneming 166
       - 2.3.3.2. De routes 166
       - 2.3.3.3. Looptijd 166
       - 2.3.3.4. De openbaredienstverplichtingen 166
       - 2.3.3.5. Compensatiebepalingen en uiteindelijke gunning 166
     - 2.3.4. De voorrang bij het aanmeren 168
     - 2.3.5. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen 168
   - 2.4. Inbreukprocedure nr. 2007/4609 168
3. Redenen voor het inleiden en uitbreiden van de procedure 170

3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië ... 170
3.1.1. Naleving van het Altmark-arrest en het bestaan van steun ... 170
3.1.2. Verenigbaarheid ... 171
3.2. De privatisering van Laziomar ... 171
3.3. Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar ... 172
3.3.1. Naleving van het Altmark-arrest, bestaan van steun en verenigbaarheid ... 172
3.3.2. Verenigbaarheid ... 172
3.4. De voorrang bij het aanmeren ... 172
3.5. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ... 173
4. Opmerkingen van Italië ... 173
4.1. Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat ... 173
4.2. Over de privatisering van Laziomar ... 173
4.2.1. Over de verkoopprijs van Laziomar ... 173
4.2.2. Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure ... 174
4.3. Over de vervulling van de Altmark-voorwaarden door de verlenging van de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract ... 174
4.4. Over de voorrang bij het aanmeren ... 175
4.5. Over de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ... 175
4.6. Over de regels voor de berekening van de compensatie voor de periode 2011 2019 en de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010 ... 175
4.7. Over de overeenstemming van het nieuwe openbaredienstcontract met het DAEB-besluit van 2011 ... 176
4.8. Over de overeenstemming van het nieuwe openbaredienstcontract met de DAEB-kaderregeling van 2011 ... 176
5. Beoordeling ... 177
5.1. Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU? ... 177
5.1.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië ... 177
5.1.1.1. Staatsmiddelen ... 177
5.1.1.2. Selectiviteit ... 178
5.1.1.3. Economisch voordeel ... 178
5.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer ... 179
5.1.1.5. Conclusie ... 179
5.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun ... 180
5.1.2. De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar ... 180
5.1.2.1. Het eerste Altmark-criterium ... 180
5.1.2.2. Het tweede Altmark-criterium ... 187
5.1.2.3. Het derde Altmark-criterium ... 187
5.1.2.4. Het vierde Altmark-criterium ... 190
5.1.2.5. Conclusie ... 196
5.1.3. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ... 196
5.1.3.1. Mogelijk gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden ... 196

5.1.3.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces ... 197
5.1.3.3. Mogelijkheid tot het gebruik van FAS-middelen om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen ... 197
5.1.4. Conclusie inzake het bestaan van steun ... 198
5.2. Rechtmatigheid van de steun ... 198
5.3. Verenigbaarheid van de steun ... 198
5.3.1. Toepasselijke regels ... 198
5.3.2. Reële dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, VWEU ... 200
5.3.3. Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te stellen in een toewijzingsbesluit ... 202
5.3.4. Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast ... 203
5.3.5. Naleving van Richtlijn 2006/111/EG ... 203
5.3.6. Compensatiebedrag ... 204
5.3.7. De voorrang bij het aanmeren ... 206
5.3.8. Conclusie ... 206
6. Conclusie ... 206

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. **PROCEDURE**

(1) Op 23 maart 2009, 9 december 2009, 21 december 2009, 6 januari 2010, 27 september 2010 en 12 oktober 2010 heeft de Commissie zes klachten ontvangen betreffende diverse steunmaatregelen die Italië had genomen ten faveure van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ([2]). De klachten betroffen de compensatie voor de openbare dienst die aan deze ondernemingen werd toegekend na het verstrijken van de initiële openbaredienst-contracten die voor de periode tussen januari 1989 en december 2008 waren gesloten met Italië ("de initiële overeenkomsten"), de in de nationale wetgeving vastgestelde aanvullende steunmaatregelen die in het kader van de privatisering van de ondernemingen werden goedgekeurd, alsook bepaalde kwesties die hoofdzakelijk betrekking hadden op de privatiseringsprocedure van Tirrenia di Navigazione S.p.A. ("Tirrenia") en Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A. ("Siremar").

(2) Op 29 juli 2010 heeft Italië de in 2008, 2009 en 2010 door Italië aan Caremar — Campania Regionale Marittima S. p.A. ("Caremar") betaalde compensatie aangemeld bij de Commissie. Die aanmelding werd op 1 december 2010 opnieuw ingediend met betrekking tot de compensatie die in 2009 en 2010 aan Caremar was betaald. De in 2008 aan Caremar betaalde compensatie is in een afzonderlijk besluit behandeld (zie overweging 20).

(3) Op 5 oktober 2011 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure ingeleid ten aanzien van diverse maatregelen die Italië had genomen ten faveure van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ("het besluit van 2011") ([3]). Het onderzoek betrof onder meer de aan Caremar toegekende compensatie voor het exploiteren van een aantal scheepvaartroutes vanaf 1 januari 2009 en een aantal andere maatregelen die aan die onderneming waren toegekend (zie overweging 38).

(4) Caremar was destijds was actief op de routes voor cabotage in het zeevervoer ([4]) in de Golf van Napels (regio Campanië) en in de Pontijnse archipel (regio Lazio). Vervolgens heeft de regio Campanië de routes in de Pontijnse archipel op zelfstandige basis aan de regio Lazio overgedragen onder de naam Laziomar S.p.A. ("Laziomar") ([5]). Deze overdracht werd op 1 juni 2011 geformaliseerd (zie de overwegingen 32 en 33).

(5) Het besluit van 2011 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

(6) Bij brief van 28 september 2011 heeft Italië bevestigd dat het voornemens was de regionale ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia te privatiseren, met inbegrip van Laziomar. Op 26 oktober 2011 heeft de Commissie een verzoek om inlichtingen met betrekking tot de privatiseringsprocedure gericht tot Italië. Op 30 november 2011 beantwoordde Italië het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 26 oktober 2011.

([1]) PB C 28 van 1.2.2012, blz. 18, en PB C 84 van 22.3.2013, blz. 58.

([2]) De voormalige Gruppo Tirrenia bestond uit de ondernemingen Tirrenia di Navigazione S.p.A, Adriatica S.p.A., Caremar — Campania Regionale Marittima S.p.A, Saremar — Sardegna Regionale Marittima S.p.A., Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A., en Toremar — Toscana Regionale Marittima S.p.A.

([3]) Steunmaatregel van de staten — Italiaanse Republiek — Steunmaatregelen SA.32014 (11/C) (ex 11/NN), SA.32015 (11/C) (ex 11/NN), SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) — Staatssteun voor de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia — Uitnodiging overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om opmerkingen te maken (PB C 28 van 1.2.2012, blz. 18).

([4]) Zie Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7) ("de verordening cabotage in het zeevervoer").

([5]) Laziomar is op 1 december 2010 opgericht, met de regio Lazio als enige aandeelhouder.

(7) Op 15 november 2011 heeft Italië opmerkingen gemaakt over de maatregelen waarop het besluit van 2011 zag.

(8) Op 25 april 2012 heeft de Commissie een verder verzoek om inlichtingen met betrekking tot de privatiseringsprocedure gericht tot Italië. Italië antwoordde bij brief van 22 mei 2012.

(9) Op 7 november 2012 heeft de Commissie de onderzoeksprocedure uitgebreid, onder meer om bepaalde aanvullende steunmaatregelen te beoordelen die de regio Lazio aan Laziomar had verleend met betrekking tot de compensatie voor de openbare dienst die in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract aan Laziomar werd toegekend. De Commissie heeft op 19 december 2012 een gewijzigde versie van dat besluit vastgesteld ("het besluit van 2012") ([6]).

(10) Het besluit van 2012 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

(11) Op 11 december 2012 heeft Italië opmerkingen ingediend.

(12) Op 25 januari 2018, 29 maart 2018, 31 augustus 2018, 4 maart 2019, 15 april 2020, en 9 en 26 februari 2021 heeft de Commissie Italië om aanvullende inlichtingen verzocht. Italië heeft deze inlichtingen verstrekt op 26 april 2018, 8 en 31 mei 2018, 2 november 2018, 11 december 2018, 30 april 2019, 22 juni 2020, 22 februari 2021 en 17 maart 2021.

(13) Het onderhavige besluit heeft alleen betrekking op mogelijke steun aan Laziomar, zoals omschreven in punt 2.3. Alle overige maatregelen waarop de besluiten van 2011 en 2012 betrekking hebben, worden afzonderlijk onderzocht in het kader van de zaken SA.32014, SA.32015 en SA.32016 en vallen derhalve buiten de reikwijdte van het onderhavige besluit. Die overige maatregelen betreffen met name andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia.

2. ACHTERGROND EN BESCHRIJVING VAN DE TE ONDERZOEKEN MAATREGELEN

2.1. **Algemeen kader**

2.1.1. *De initiële overeenkomsten*

(14) De Gruppo Tirrenia was via de onderneming Fintecna ([7]) van oudsher in handen van Italië en bestond oorspronkelijk uit zes ondernemingen, namelijk Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. Deze ondernemingen verrichtten zeevervoersdiensten op grond van afzonderlijke openbaredienstcontracten die in 1991 met Italië waren afgesloten, en die voor een periode van twintig jaar (van januari 1989 tot december 2008) van kracht zijn gebleven ("de initiële overeenkomsten"). Fintecna had 100 % van het aandelenkapitaal van Tirrenia in handen; Tirrenia zelf was weer volledig eigenaar van de regionale maatschappijen Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. Adriatica, die voorheen een aantal routes tussen Italië en respectievelijk Albanië, Kroatië, Griekenland en Montenegro onderhield, is in 2004 met Tirrenia gefuseerd.

(15) Deze initiële overeenkomsten hadden tot doel de regelmaat en de betrouwbaarheid te waarborgen van zeevervoersdiensten, die hoofdzakelijk de verbinding tussen het Italiaanse vasteland en Sicilië, Sardinië en andere kleinere Italiaanse eilanden onderhouden. Daartoe verleende Italië financiële steun in de vorm van subsidies, die rechtstreeks aan elke onderneming van de Gruppo Tirrenia werden uitgekeerd.

(16) Laziomar is op 1 juni 2011 begonnen met de exploitatie van een aantal routes voor cabotage in het zeevervoer tussen de regio Lazio en de kleinere nabij gelegen eilanden (zie overweging 33). De precieze routes in kwestie worden in overweging 43 beschreven.

([6]) Steunmaatregel van de staten — Italiaanse Republiek — Steunmaatregelen SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C), SA.32016 (2011/C) — Staatssteun voor de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia en hun overnemers — Uitnodiging overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU om opmerkingen te maken (PB C 84 van 22.3.2013, blz. 58).

([7]) Fintecna (Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A.) is volledig eigendom van het Italiaanse Ministerie van Economie en Financiën en is gespecialiseerd in het beheer van deelnemingen en privatiseringen. Daarnaast houdt zij zich ook bezig met projecten voor de sanering en herstructurering van ondernemingen die industriële, financiële of organisatorische problemen hebben.

(17) Op 6 augustus 1999 heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") in te leiden ten aanzien van steun die op grond van de initiële overeenkomsten was betaald aan de zes ondernemingen die toentertijd de Gruppo Tirrenia vormden.

(18) Tijdens de onderzoeksfase heeft Italië verzocht om splitsing van het dossier van de Gruppo Tirrenia, teneinde de eindbeslissing over de onderneming Tirrenia te bespoedigen. Dit verzoek was gestoeld op het voornemen van Italië om over te gaan tot privatisering van de groep, en in de eerste plaats van de onderneming Tirrenia, alsook op de wens om het proces juist voor deze onderneming te bespoedigen.

(19) De Commissie besloot het verzoek van Italië in te willigen en heeft bij Beschikking 2001/851/EG ([8]) ("beschikking van 2001") de procedure ten aanzien van de steun aan Tirrenia stopgezet. De steun werd verenigbaar verklaard met inachtneming van bepaalde verplichtingen door Italië.

(20) In Beschikking 2005/163/EG van de Commissie ([9]) ("de beschikking van 2004") verklaarde de Commissie de door Italië aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia, behalve Tirrenia, verleende compensatie deels verenigbaar met de interne markt, deels verenigbaar mits door de Italiaanse autoriteiten een aantal verplichtingen in acht wordt genomen, en deels onverenigbaar met de interne markt. Deze beschikking was gebaseerd op boekhoudkundige gegevens die de jaren 1992 tot en met 2001 bestreken en bevatte bepaalde voorwaarden ter waarborging van de verenigbaarheid van de compensatie gedurende de hele looptijd van de initiële overeenkomsten.

(21) In zijn arrest van 4 maart 2009 in de zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04 ([10]) ("het arrest van 2009") heeft het Gerecht de beschikking van 2004 nietig verklaard.

(22) Bij Besluit (EU) 2018/261 ([11]) ("het besluit van 2014") heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot verscheidene door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen afgesloten. Het beroep dat Saremar en de regio Sardinië tegen dat besluit instelden, is door het Gerecht in 2017 verworpen ([12]).

(23) Bij Besluit (EU) 2020/1411 ([13]) (het "besluit van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia") rondde de Commissie het onderzoek ten aanzien van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia, met uitzondering van Tirrenia, voor de periode 1992-2008 af. De Commissie concludeerde dat de steun die werd uitgekeerd voor het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer bestaande steun vormde, terwijl de steun die werd uitgekeerd voor het verrichten van internationale zeevervoersdiensten verenigbaar was met de kaderregeling van 2011 inzake diensten van algemeen economisch belang ("DAEB") ([14]) ("de DAEB-kaderregeling van 2011").

(24) Bij Besluit (EU) 2020/1412 ([15]) (het "besluit van 2020 inzake Tirrenia/CIN") rondde de Commissie de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de maatregelen die voor de periode 2009-2020 aan Tirrenia en de overnemer CIN waren toegekend, af.

(25) Bij Besluit (EU) 2021/4268 ([16]) en Besluit (EU) 2021/4271 ([17]) rondde de Commissie de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de maatregelen die voor de periode vanaf 2009 aan Siremar en Toremar en hun overnemers waren toegekend, af.

([8]) Beschikking 2001/851/EG van de Commissie van 21 juni 2001 van Italië aan de scheepvaartmaatschappij Tirrenia di Navigazione (PB L 318 van 4.12.2001, blz. 9).

([9]) Beschikking 2005/163/EG van de Commissie van 16 maart 2004 betreffende staatssteun van Italië aan de scheepvaartmaatschappijen Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar (PB L 53 van 26.2.2005, blz. 29).

([10]) Gevoegde zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04, Tirrenia di Navigazione/Commissie, ECLI:EU:T:2009:48.

([11]) Besluit (EU) 2018/261 van de Commissie van 22 januari 2014 betreffende de steunmaatregelen SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C) en SA.32016 (2011/C), door de regio Sardinië ten uitvoer gelegd ten faveure van Saremar (PB L 49 van 22.2.2018, blz. 22).

([12]) Arrest van het Gerecht van 6 april 2017, T-219/14, Regione autonoma della Sardegna (Italië)/Commissie, ECLI:EU:T:2017:266.

([13]) Besluit (EU) 2020/1411 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende steunmaatregel C 64/99 (ex NN 68/99) die door Italië ten uitvoer is gelegd ten gunste van de scheepvaartondernemingen Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar (Gruppo Tirrenia) (PB L 332 van 12.10.2020, blz. 1).

([14]) Mededeling van de Commissie: EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

([15]) Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Tirrenia di Navigazione en de overnemer Compagnia Italiana di Navigazione (PB L 332 van 12.10.2020, blz. 45).

([16]) Nog niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

([17]) Nog niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

2.1.2. *De verlenging van de initiële overeenkomsten*

(26) Bij artikel 26 van wetsbesluit nr. 207 van 30 december 2008, omgezet in wet nr. 14 van 27 februari 2009, zijn de initiële overeenkomsten (waaronder die met betrekking tot Laziomar), die oorspronkelijk op 31 december 2008 zouden vervallen, met één jaar verlengd tot 31 december 2009.

(27) Bij artikel 19-ter van wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009, omgezet in wet nr. 166 van 20 november 2009 ("de wet van 2009") is bepaald dat, in het licht van de privatisering van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia, de deelnemingen van de regionale ondernemingen (met uitzondering van Siremar) zonder vergoeding zouden worden overgedragen van de moederonderneming Tirrenia, en wel als volgt:

a) Caremar zou aanvankelijk worden overgedragen aan de regio Campanië. De regio Campanië zou vervolgens de bedrijfsactiviteiten van Caremar gericht op de exploitatie van de vervoersverbindingen met de Pontijnse archipel op zelfstandige basis onder de naam Laziomar overdragen aan de regio Lazio;

b) Saremar zou worden overgedragen aan de regio Sardinië, en

c) Toremar zou worden overgedragen aan de regio Toscane.

(28) De wet van 2009 bepaalde tevens dat nieuwe overeenkomsten uiterlijk 31 december 2009 zouden worden afgesloten tussen Italië en Tirrenia en Siremar. Evenzo zouden de regionale diensten worden verankerd in ontwerp-openbaredienstcontracten die Saremar en Toremar uiterlijk op 31 december 2009 met respectievelijk de regio Sardinië en de regio Toscane zouden afsluiten, en die de regio's Campanië en Lazio uiterlijk op 28 februari 2010 met Caremar en Laziomar zouden afsluiten. De ontwerpversies van de nieuwe overeenkomsten/openbaredienst-contracten zouden samen met de ondernemingen zelf worden aanbesteed en, wanneer de privatisering van elk van die ondernemingen zou zijn voltooid, door de kopers worden ondertekend ([18]).

(29) Hiertoe werden de initiële overeenkomsten (waaronder die met betrekking tot Caremar) bij de wet van 2009 wederom verlengd, van 1 januari 2010 tot 30 september 2010.

(30) In de wet van 2009 waren ook de volgende vaste jaarlijkse compensatieplafonds voor de dienstverrichting vanaf 2010 vastgelegd (in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomsten alsook van de nieuwe overeenkomsten en openbaredienstcontracten), op een totaal van 184 942 251 EUR:

Tabel 1

Compensatieplafonds vanaf 2010

Onderneming	Maximale jaarlijkse compensatie (in EUR)
Tirrenia	72 685 642
Siremar	55 694 895
Saremar	13 686 441
Toremar	13 005 441
Caremar	29 869 832 ([1])
([1]) Waarvan 19 839 226 EUR afkomstig van de regio Campanië en 10 030 606 EUR van de regio Lazio.	

(31) Artikel 1 van wet nr. 163 van 1 oktober 2010 tot omzetting van wetsbesluit nr. 125 van 5 augustus 2010 ("de wet van 2010") voorzag in de verdere verlenging van de initiële overeenkomsten van 1 oktober 2010 tot en met het einde van de privatiseringsprocessen van Tirrenia en Siremar, respectievelijk op 19 juli 2012 en 31 juli 2012.

([18]) Artikel 19-ter, lid 10, van de wet van 2009.

(32) In het licht van de bepalingen van artikel 19-ter van de wet van 2009 heeft de regio Lazio op 1 december 2010 bij regionale wet nr. 2/2010 een naamloze vennootschap — Laziomar genaamd — voor de verlening van regionale cabotagediensten in het zeevervoer opgericht met het oog op de verwerving van het bedrijfsonderdeel van Caremar dat de routes in de Pontijnse archipel exploiteerde en dat vervolgens zou worden geprivatiseerd.

(33) Op 7 maart 2011 heeft Caremar haar bedrijfsonderdeel dat de routes in de Pontijnse archipel onderhield, aan Laziomar verkocht. Laziomar is op 1 juni 2011 begonnen met de exploitatie van de routes.

(34) Bij besluit nr. 508 van de regio Lazio van 28 oktober 2011 ("het besluit van de regio Lazio") zijn richtsnoeren vastgesteld voor het privatiseringsproces van Laziomar gebundeld met de sluiting van het nieuwe openbaredienst-contract voor de routes in de Pontijnse archipel.

(35) Voorts heeft de regio Lazio, overeenkomstig wet nr. 228 van 24 december 2012, Laziomar op basis van een "overbruggingscontract" de verplichting opgelegd om de territoriale continuïteit van de routes in de Pontijnse archipel onder dezelfde voorwaarden te verzekeren tot haar privatisering. Dit contract werd op 12 februari 2013 ondertekend en bleef van kracht tot de privatisering van Laziomar.

2.1.3. *De privatisering van Laziomar en het sluiten van het nieuwe dienstcontract*

(36) In februari 2012 werd een aanbestedingsprocedure geopend (zie punt 2.3.2) om een koper te vinden voor Laziomar gebundeld met het nieuwe openbaredienstcontract voor het verzorgen van scheepvaartverbindingen voor de duur van tien jaar, tegen een compensatie voor de openbare dienst.

(37) Na een winnend bod in de aanbestedingsprocedure werd Compagnia Laziale di Navigazione S.r.l. ("CLN") de nieuwe eigenaar van Laziomar. De verkoopovereenkomst tussen de regio Lazio en CLN werd op 30 december 2013 ondertekend. Op 15 januari 2014 hebben de regio Lazio en Laziomar het nieuwe dienstcontract voor de verlening van zeevervoersdiensten in de Pontijnse archipel ondertekend.

2.2. **Maatregelen in het kader van de besluiten van 2011 en 2012**

(38) In de formele onderzoeksprocedures die bij besluit van 2011 en van 2012 werden ingeleid, zijn de volgende maatregelen beoordeeld:

a) de compensatie voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang ("DAEB's") in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomsten (*maatregel 1*);

b) het potentiële misbruik van reddingssteun aan Tirrenia en Siremar (*maatregel 2*);

c) de privatisering van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ([19]) (*maatregel 3*);

d) de betaalde compensatie voor het beheer van een DAEB op grond van de nieuwe overeenkomsten/ openbaredienstcontracten (*maatregel 4*);

e) de voorrang bij het aanmeren (*maatregel 5*);

f) de maatregelen bepaald in de wet van 2010 tot omzetting van wetsbesluit nr. 125/2010 (*maatregel 6*);

g) aanvullende maatregelen die door de regio Sardinië zijn vastgesteld ten faveure van Saremar (*maatregel 7*).

(39) Bij haar besluit van 2014 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure afgesloten met betrekking tot de door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen, die op één maatregel na hierboven zijn aangeduid als "maatregel 7" ([20]).

2.3. **Gedetailleerde beschrijving van de maatregelen waarop dit besluit ziet**

(40) In dit besluit worden de in overweging 38 genoemde maatregelen 1, 3, 4, 5 en 6 alleen behandeld voor zover ze betrekking hebben op Laziomar en CLN. Deze maatregelen worden in de onderstaande punten uitvoeriger beschreven.

([19]) Dit betreft tevens de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs door CIN voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia en diverse vermeende aanvullende steunmaatregelen in het kader van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar (bv. contragarantie en kapitaalverhoging door de staat voor CdI, de entiteit die aanvankelijk het bedrijfsonderdeel Siremar overnam).

([20]) Meer in het bijzonder werd het project "Bonus Sardo — Vacanza", dat onderdeel is van maatregel 7, niet beoordeeld in het besluit van 2014 en dat project zal in het onderhavige besluit evenmin worden beoordeeld.

2.3.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië*

2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen

(41) Artikel 1 van de initiële overeenkomst met Caremar voorzag in vijfjarenplannen waarin werd gepreciseerd welke havens moesten worden aangedaan, welk type vaartuigen moest worden gebruikt en wat de vereiste frequentie was van de dienst waarmee Caremar was belast (en vervolgens Laziomar nadat de routes in de Pontijnse archipel op 1 juni 2011 aan de regio Lazio waren overgedragen).

(42) Volgens Italië bestreek het laatste formeel goedgekeurde vijfjarenplan voor Caremar (destijds) de periode 2000-2004, terwijl voor de periode 2005-2008 een plan was opgesteld dat echter nooit formeel door de bevoegde ministeries is goedgekeurd. In plaats daarvan heeft de regering ad-hocbesluiten genomen om de dienstverlening nauwer te doen aansluiten bij de behoeften van de lokale gemeenschappen, evenwel zonder wezenlijke veranderingen aan te brengen in het stelsel van openbaredienstverlening.

(43) Uit hoofde van de initiële overeenkomst, zoals verlengd bij de in overwegingen 26 tot en met 33 vermelde latere wetgeving, onderhield Laziomar het hele jaar door de onderstaande routes:

— Ponza-Formia (–**lijn T1**): Laziomar exploiteerde de enige verbinding op deze lijn. Laziomar onderhield twee dagelijkse verbindingen met gemengde diensten (passagiers, voertuigen en goederen). Het vaartuig vertrok van het eiland om 5.30 uur en garandeerde de bewoners een verbinding met het vasteland voor studie- en werkdoeleinden, met de laatste terugkeer om 17.30 uur;

— Ponza-Formia (–**lijn A2**): Laziomar onderhield ook de enige sneldienst voor passagiers met één dagelijkse verbinding en hield het vaartuig 's nachts op het eiland;

— Anzio-Ponza (–**lijn A1**): Laziomar onderhield in het hoogseizoen van maandag tot zaterdag een dagelijkse sneldienst voor passagiers. De dienst werd echter uitgebreid op zon- en feestdagen, hetgeen gerechtvaardigd was om redenen van sociale en economische ontwikkeling (met name omdat het toerisme in feite de enige bron van inkomsten van het eiland is). Eén concurrent, Vetor, exploiteerde op dezelfde lijn eveneens een sneldienst voor passagiers tijdens het hoogseizoen;

— Ventotene-Formia (–**lijn T2**): Laziomar onderhield het hele jaar door een dagelijkse dienst met een vaartuig voor gemengd vervoer. De gemengde dienst was de enige regelmatige verbinding voor het vervoer van passagiers, voertuigen en goederen gedurende het gehele jaar;

— Ventotene-Formia (–**lijn A3**): Laziomar onderhield ook de enige snelle verbinding. Het vaartuig vertrok om 6.45 uur, zodat de bewoners naar het vasteland konden reizen voor studie- of werkdoeleinden, en bleef 's nachts op het eiland om in geval van een medische noodsituatie de dienst te verzekeren.

2.3.1.2. Begroting en looptijd

(44) Tabel 2 geeft het jaarlijkse compensatiebedrag weer dat Italië tijdens de periode 2011-2013 aan Laziomar heeft betaald:

Tabel 2

Toegekende compensatie voor de periode 2011-2013

Jaar	Betaalde compensatie (in EUR)
2011	8 601 187
2012	13 780 506
2013	12 696 006

(45) In de initiële overeenkomst is bepaald dat de jaarlijkse compensatie voor de openbare dienst als volgt zou worden uitbetaald: in maart van elk jaar wordt een eerste voorschot betaald, gelijk aan 70 % van de compensatie die in het voorgaande jaar werd betaald. Een tweede betaling in juni bedraagt 20 % van de compensatie. De eventuele

eindafrekening op 30 november bedraagt het verschil tussen de uitgekeerde bedragen en het negatieve resultaat van de baten en lasten van de activiteiten in het lopende boekjaar. Indien blijkt dat de betalingen aan Laziomar de nettokosten van de verleende diensten (baten minus verliezen) overschrijden, is in de initiële overeenkomst bepaald dat Laziomar gehouden is het verschil terug te betalen ([21]).

– In de periode 2011-2013 toegekende compensatie

(46) In presidentieel besluit nr. 501 van 1 juni 1979 ("besluit 501/79") zijn de diverse aspecten (kosten en baten) benoemd die in de berekening van de subsidie voor verleners van openbare zeevervoersdiensten moeten worden verdisconteerd. Verder voorzag wet nr. 856 van 5 december 1986 ("wet 856/86") in bepaalde aanpassingen in het stelsel van maritieme openbaredienstverplichtingen in Italië. Ten aanzien van de verbindingen met kleine en grote eilanden werden bij artikel 11 van die wet de voorwaarden voor de berekening van de compensatie voor de openbare dienst gewijzigd. De subsidie moest namelijk worden berekend op basis van het verschil tussen de baten en kosten van de dienst, vastgesteld aan de hand van gemiddelde en objectieve parameters, en moest een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal bevatten. Artikel 11 bepaalt tevens dat in de openbaredienstcontracten een lijst met gesubsidieerde routes, de frequenties en de te gebruiken scheepstypen moesten worden opgenomen. De subsidies zouden door de verantwoordelijke ministers moeten worden goedgekeurd. In de initiële overeenkomsten zijn de uitgangspunten van presidentieel besluit nr. 501/79 en wet nr. 856/86 verwerkt.

(47) Vanaf 2010 wordt de compensatie voor het beheer van de DAEB bepaald aan de hand van een nieuwe methode, getiteld "Criteria voor de omschrijving van de openbaredienstverplichtingen en de tariefontwikkeling in de sector cabotage in het zeevervoer van openbaar belang" en opgenomen in het CIPE-besluit ([22]) van 9 november 2007 ("het CIPE-besluit") ([23]). Volgens de preambule werd het CIPE-besluit uitgevaardigd met het oog op de privatisering van de overheidsbedrijven die in het kader van de openbaredienstverlening scheepvaartverbindingen verzorgden ([24]). De bepalingen van het CIPE-besluit werden toegepast op de door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia sinds 2010 geleverde diensten, zelfs voordat als gevolg van de privatiseringen de respectievelijke nieuwe overeenkomsten en openbaredienstcontracten van kracht werden.

(48) Volgens de methode van het CIPE-besluit mogen de ondernemingen die openbare zeevervoersdiensten verrichten een gepast rendement behalen. Het rendement op kapitaal wordt berekend op basis van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet ("WACC").

(49) Het vereiste rendement op eigen vermogen ([25]) wordt berekend aan de hand van het Capital Asset Pricing Model (evaluatiemodel voor financiële activa — "CAPM"). Op basis van het CAPM worden de kosten van eigen vermogen berekend als functie van i) een risicovrij percentage; ii) de bèta (een schatting van het risicoprofiel van de onderneming vis-à-vis de kapitaalmarkt), en iii) de aan de kapitaalmarkt toegekende risicopremie op eigen vermogen.

(50) Meer bepaald worden de kosten van eigen vermogen berekend door een opslag voor het dragen van extra risico toe te passen op het rendement op risicovrije activiteiten. Deze opslag wordt berekend door de marktrisicopremie te vermenigvuldigen met de bèta ervan, die meet hoe risicovol een bepaalde activiteit is ten opzichte van de markt.

(51) Krachtens het CIPE-besluit moet het rendement op risicovrije activiteiten overeenkomen met het gemiddelde brutorendement van tienjarige benchmarkobligaties op basis van de afgelopen twaalf maanden waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

(52) In het CIPE-besluit is de marktrisicopremie op 4 % vastgesteld. Bij diensten die op niet-exclusieve basis worden verricht, wordt het veronderstelde grotere risico voor de exploitant echter gecompenseerd door nog eens 2,5 % bij de marktrisicopremie op te tellen.

([21]) Bij besluit van de interministeriële conferentie over de vaststelling van een jaarlijkse subsidie, die op grond van artikel 11 van wet nr. 856/1986 werd ingesteld tussen het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer, het Ministerie van Economische Zaken en Financiën en het Ministerie van Economische Ontwikkeling ("de interministeriële conferentie"), worden na 25 november 2010 alle overcompensaties in mindering gebracht op toekomstige subsidievoorschotten.

([22]) Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

([23]) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ("GURI") nr. 50 van 28 februari 2008.

([24]) Overeenkomstig artikel 1, punt 999, van wet nr. 296 van 27 december 2006 en artikel 1, punt e), van wetsbesluit nr. 430/1997.

([25]) Het gewenste rendement voor een investeerder gezien het risicoprofiel van de onderneming en daarmee samenhangende kasstromen.

(53) In de praktijk mag het aan Laziomar betaalde compensatiebedrag echter niet uitstijgen boven het plafond van 10 030 606 EUR per jaar dat in de wet van 2009 is vastgelegd (zie overweging 30). Hoewel in de wet van 2009 voor alle ondernemingen van Tirrenia een maximum is vastgesteld voor de jaarlijkse compensatie voor het exploiteren van zeevervoersdiensten die onder de openbaredienstverlening vallen, bevat het CIPE-besluit tevens bepaalde waarborgen waardoor deze exploitanten hun exploitatiekosten in voldoende mate kunnen dekken. Zoals blijkt uit tabel 2 is de in 2012 en 2013 betaalde compensatie dan ook verhoogd om de totale kosten van de openbare dienst in die jaren te dekken.

(54) Volgens het CIPE-besluit moeten in het bijzonder de omvang van de dienstverlening, de in het nieuwe openbaredienstcontract vastgestelde maximumtarieven en de daadwerkelijk toegekende compensatie zodanig worden vastgesteld dat alle toelaatbare kosten van de dienstverlener worden gedekt. De volgende formule wordt gehanteerd:

$$VA(RSP) + VA(AI(X)) = VA(CA)$$

waarbij:

— *VA(RSP)* staat voor de geactualiseerde waarde van de compensatie voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen;

— *VA(AI(X))* staat voor de geactualiseerde waarde van overige ontvangsten (tariefopbrengsten en dergelijke);

— *VA(CA)* staat voor de geactualiseerde waarde van toelaatbare exploitatiekosten, schuldaflossing en rendement op het geïnvesteerde kapitaal.

(55) Als de vergelijking niet kloppend is, kan de omvang van de gesubsidieerde activiteiten worden teruggebracht. Een andere optie is dat de organisatie van de diensten (bv. op basis van scheepstype) wordt herzien of dat de tariefeisen worden aangepast.

(56) Het maximumtarief (exclusief belastingen en havengelden) voor elke dienst wordt jaarlijks aangepast aan de hand van de volgende formule voor prijsplafonds:

$$\Delta T = \Delta P - X$$

waarbij:

— ΔT staat voor de jaarlijkse procentuele verandering van het maximumtarief;

— ΔP staat voor het inflatiepercentage van het referentiejaar;

— staat voor het reële jaarlijkse aanpassingspercentage van het maximumtarief uit het openbaredienstcontract, dat voor de duur van het contract constant blijft.

(57) Het CIPE-besluit bepaalt verder dat het maximumtarief kan worden aangepast om rekening te houden met schommelingen in brandstofkosten, met als ijkpunt publiekelijk beschikbare standaardprijzen.

2.3.2. *De privatisering van Laziomar*

(58) De regio Lazio maakte op 13 februari 2013 op haar website de aanbesteding voor de verkoop van Laziomar bekend, alsook de gunning van een compensatie voor de openbare dienst voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen op de in overweging 43 vermelde scheepvaartroutes ([26]). Deze kennisgeving was ook bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([27]), in de Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ([28]) en in vier nationale en lokale Italiaanse dagbladen.

(59) Italië koos de niet-openbare aanbestedingsprocedure zoals bedoeld in artikel 55, lid 6, van het wetboek overheidsopdrachten — wetgevend besluit nr. 163/2006 ("Codice dei Contratti pubblici"). Het gekozen gunningscriterium was dat van de economisch gunstigste offerte.

(60) Met het oog op een zo breed mogelijke deelname aan de procedure werd in de aanbesteding uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden opengelaten voor inschrijvers om in gemeenschappelijke vorm deel te nemen via tijdelijke samenwerkingsverbanden van inschrijvers, consortia of Europese economische samenwerkingsverbanden ("EESV's").

([26]) www.regione.lazio.it
([27]) PB S 149 van 4 augustus 2012.
([28]) GURI nr. 91 van 6 augustus 2012.

2.3.2.1. De verkoopprocedure en uiteindelijke gunning

(61) Na de bekendmaking van de aanbesteding hebben bij het verstrijken van de termijn acht partijen belangstelling getoond voor deelname aan de aanbesteding (namelijk: Navigazione Libera del Golfo S.r.l., Carpoint Motorsport S.p. A., Blu Navy Cruise & Tour S.r.l., Traghetti Lines, CLN, Navigazione Generale Italiana S.p.A., Vetor S.r.l. en Ustica Lines — laatstgenoemde opereert nu onder de naam Liberty Lines) en de voor de kwalitatieve selectie van de eerste fase van de procedure gevraagde gegevens verstrekt. Zeven van deze deelnemers, met uitzondering van Blu Navy Cruise & Tour S.r.l., werden toegelaten tot de volgende fase en werden uitgenodigd om op 16 mei 2013 een inschrijving in te dienen.

(62) De uitnodiging tot inschrijving bevatte het nieuwe tienjarige ontwerpcontract dat tussen de winnende inschrijver en de regio Lazio zou worden gesloten, alsmede nadere informatie over de aanbestedingsprocedure. In de uitnodiging werd met name bevestigd dat de economisch gunstigste offerte zou worden gekozen voor het dienstcontract, waarbij voor de prijs 30 punten konden worden toegekend en voor de technische kwaliteit 70 punten. Wat de prijs voor de verkoop van Laziomar betreft, werd er in de uitnodiging een vast bedrag ten belope van 2 272 000 EUR genoemd, dat was berekend aan de hand van een onafhankelijke studie, waarin de totale waarde van de activa van Laziomar werd beoordeeld (zie de overwegingen 66 en 67). Over deze prijs kon niet worden onderhandeld en de prijs maakte dan ook geen deel uit van de financiële offerte van de inschrijvers.

(63) Derhalve werden alle mogelijke inschrijvers verzocht om het hierboven vermelde vaste bedrag voor de verkoop van Laziomar op te nemen in hun financiële offerte, terwijl de regio Lazio de economisch gunstigste offerte zou uitkiezen voor de aanbesteding als geheel, gebaseerd op de prijs en andere, hoofdzakelijk technische, criteria met betrekking tot de dienstverlening zoals bedoeld in de uitnodiging (zie overweging 62).

(64) Bij het verstrijken van de termijn heeft CLN haar bod ingediend, waarvan de specificaties werden onderzocht met positief resultaat. Er werd geen andere inschrijving ingediend.

(65) De opdracht werd daarom zowel wat betreft de privatisering van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar als het exploiteren van de zeevervoersdiensten aan CLN gegund (zie punt 2.3.3.).

2.3.2.2. De verkoopovereenkomst

(66) De verkoopovereenkomst werd op 30 december 2013 gesloten en beschrijft de overdracht van de aandelen van Laziomar aan CLN voor de vaste prijs van 2 272 000 EUR, die was bepaald aan de hand van een door de regio Lazio aangevraagde taxatie door een onafhankelijk deskundige.

(67) Het bedrag heeft voornamelijk betrekking op de waarde van de vaste materiële activa (bestaande uit vier vaartuigen en industriële en commerciële uitrusting) en de waarde van de ticketverkoop voor het eiland Ventotene, zoals opgenomen in de balans van de vennootschap per 1 juni 2011.

(68) Overeenkomstig artikel 4 van de verkoopovereenkomst is CLN verplicht de regio Lazio in kennis te stellen van elke toekomstige verkoop van de aandelen van Laziomar aan derden, waarbij CLN echter gezamenlijk met de nieuwe koper van de aandelen van Laziomar verantwoordelijk zou blijven voor de verplichtingen van het dienstcontract.

2.3.2.3. Procedures op nationaal niveau

(69) Het resultaat van de aanbestedingsprocedure waarbij de bedrijfsactiviteiten van Laziomar en het openbaredienst-contract aan CLN werden gegund, is het voorwerp geweest van een geschil dat voor de regionale bestuursrechter van Lazio is gebracht.

(70) Vetor S.r.l. ("Vetor"), die ook de route Anzio-Ponza met draagvleugelboten (lijn A1) exploiteert, had wegens de onrechtmatigheid van de aanbestedingsprocedure een verzoek in kort geding ingediend bij deze rechter, die het verzoek heeft afgewezen bij beschikking nr. 2995/2013. Dezelfde rechter heeft ook ten gronde uitspraak gedaan en de klacht van Vetor afgewezen bij vonnis nr. 467/2014. De Italiaanse Raad van State heeft deze uitspraken in hogere voorziening bevestigd bij arrest nr. 5421/2018.

2.3.3. *Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar*

2.3.3.1. De begunstigde onderneming

(71) Zoals vermeld in overweging 64 bracht CLN een bod uit voor het nieuwe openbaredienstcontract. Na de succesvolle inschrijving heeft Laziomar (dat door CLN is overgenomen, maar haar aparte juridische identiteit heeft behouden) op 15 januari 2014 het nieuwe openbaredienstcontract voor de exploitatie van zeeroutes met de regio Lazio ondertekend.

2.3.3.2. De routes

(72) Laziomar verzorgt passagiersdiensten, gemengde diensten (passagiers, voertuigen en vracht) en vrachtdiensten (goederen en speciale goederen) in het kader van de openbaredienstverlening op meerdere cabotageroutes, namelijk:

Tabel 3

Netwerk van routes die Laziomar exploiteert in het kader van het nieuwe dienstcontract

Formia-Ponza (veerboot — gemengde dienst) — **Lijn T1**
Formia-Ventotene (veerboot — gemengde dienst) — **Lijn T2**
Terracina-Ponza (veerboot — gemengde en vrachtdiensten [1]) — **Lijn T3**
Terracina-Ventotene (veerboot — vrachtdienst) — **Lijn T4**
Anzio-Ponza (draagvleugelboot — passagiersdienst) — **Lijn A1**
Formia-Ponza (draagvleugelboot — passagiersdienst) — **Lijn A2**
Formia-Ventotene (draagvleugelboot — passagiersdienst) — **Lijn A3**
[1] Sommige afvaarten op deze lijn zijn uitsluitend voor vrachtvervoer bestemd (zie tabel 9).

2.3.3.3. Looptijd

(73) Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar heeft een looptijd van tien jaar (2014-2024).

2.3.3.4. De openbaredienstverplichtingen

(74) De aan Laziomar opgelegde openbaredienstverplichtingen hebben onder meer betrekking op de aangedane havens, het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de scheepvaartroutes worden ingezet, de frequentie van de dienstverlening en de maximumtarieven.

2.3.3.5. Compensatiebepalingen en uiteindelijke gunning

(75) De jaarlijkse basisvergoeding op basis van de aanbestedingsprocedure voor de compensatie uit hoofde van het nieuwe contract voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op de in overweging 43 genoemde zeeroutes is door de regio Lazio vastgesteld op 14 300 550 EUR, behoudens herziening naar beneden. Het bedrag werd uiteindelijk vastgesteld op 12 752 074 EUR (in totaal 127 520 740 EUR over de contractperiode van tien jaar).

(76) Overeenkomstig artikel 6 van het contract kan de regio Lazio de compensatie naar boven of naar beneden bijstellen om rekening te houden met de ontwikkeling van de jaarlijks gerealiseerde afvaarten. Het compensatieniveau wordt niet beïnvloed indien het verschil tussen het jaarlijkse aantal verrichte afvaarten en het contractueel overeengekomen aantal afvaarten 3 % of minder bedraagt. In geval van wijzigingen, naar boven of naar beneden, met meer dan 3 % wordt de compensatie dienovereenkomstig aangepast door het aantal afvaarten dat meer of minder heeft plaatsgevonden, te vermenigvuldigen met de eenheidsprijs, zoals aangegeven in de offerte. In 2017 werd het dienstcontract gewijzigd om het compensatieniveau te verhogen tot 13 524 536 EUR.

(77) Dit compensatiebedrag is vastgesteld aan de hand van de methode in het CIPE-besluit (zie overwegingen 47 tot en met 57). De in het CIPE-besluit vastgelegde waarborgen zijn opgenomen in het nieuwe dienstcontract.

(78) In het dienstcontract is voorzien in de betaling van een compensatie die niet hoger is dan nodig om de aan het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen verbonden nettokosten te dekken (het economisch-financiële evenwicht). Bij afwijkingen van dit contractuele evenwicht is in artikel 25 van het dienstcontract voorzien in een mechanisme voor evenwichtsherstel waarin alle parameters in verband met de betaling van de compensatie worden geëvalueerd. Indien het compensatiebedrag ten gevolge van een materiële wijziging ([29]) van de economische parameters waarop het gebaseerd is, ontoereikend zou blijken om alle kosten die bij de dienstverlening komen kijken te dekken, biedt het nieuwe dienstcontract dus de mogelijkheid de belangrijkste parameters van de compensatie te herzien, met name: i) het tariefstelsel; ii) het niveau van de aangeboden openbare diensten; iii) de hoogte van de jaarlijkse maximumprijs, en iv) de kapitaalsubsidies voor investeringen.

(79) Uit hoofde van artikel 4, leden 4, 5 en 6, van het dienstcontract wordt de aan de exploitant betaalde compensatie met 80 % verlaagd in geval van een onderbreking van de dienstverlening wegens staking van de werknemers en met 30 % in geval van andere onvoorziene gebeurtenissen, terwijl het niet verrichten van de diensten in andere omstandigheden dan stakingen of onvoorziene gebeurtenissen aanleiding geeft tot de betaling van boetes overeenkomstig artikel 9 van het dienstcontract.

(80) Overeenkomstig artikel 22 van het dienstcontract is de exploitant ertoe gehouden een systeem voor technisch, economisch en beheerstoezicht toe te passen waarbij de jaarlijkse winst-en-verliesrekeningen met betrekking tot de diensten die op basis van het dienstcontract worden verleend, ter verificatie naar de regionale autoriteit worden gestuurd.

(81) Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het dienstcontract werd de jaarlijkse compensatie die aan Laziomar moet worden betaald, geraamd op een bedrag van 12 752 074 EUR. Desalniettemin wordt de daadwerkelijke compensatie die overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het dienstcontract aan Laziomar moet worden betaald, vastgesteld aan de hand van het resultaat van de daadwerkelijk verrichte dienstverlening (d.w.z. de prijs per mijl voor elke route), waarbij rekening wordt gehouden met de daaraan verbonden risico's (commercieel en industrieel) zoals is bepaald in het contract (bv. een verlaging van de compensatie indien de onderneming niet vaart, boetes in het geval dat een verbinding wordt beëindigd enz.).

(82) Tabel 4 geeft een overzicht van de op basis van de aanbestedingsprocedure vastgestelde compensatie voor de gehele contractperiode en de daadwerkelijk aan Laziomar betaalde compensatie voor de periode 2014-2019, na wijzigingen betreffende de daadwerkelijk verrichte dienstverlening overeenkomstig artikel 6 van het dienstcontract.

Tabel 4

Vaste en aan Laziomar betaalde compensatie uit hoofde van het nieuwe dienstcontract voor de periode 2014-2019

Jaar	Vaste compensatie (in EUR)	Betaalde compensatie (in EUR)
2014	12 752 074	13 374 589
2015	12 752 074	13 376 167
2016	12 752 074	13 330 304
2017	12 752 074	13 370 070
2018	12 752 074	13 356 282
2019	12 752 074	13 366 510

([29]) Artikel 25, lid 2, luidt: "Een positieve of negatieve afwijking in het economisch-financiële evenwicht kan te wijten zijn aan:
a) inefficiënties bij het beheer;
b) onjuiste communicatie door Laziomar van de daadwerkelijk verleende diensten ten behoeve van de bepaling van de jaarlijkse prijs;
c) uitzonderlijk ongunstige marktomstandigheden die buiten de macht van Laziomar liggen en die leiden tot een verslechtering van bedrijfsomstandigheden en dus tot hogere exploitatiekosten of lagere inkomsten uit tarieven, hetgeen een daling van het bedrijfsresultaat met meer dan 10 % tot gevolg heeft;
d) financiële lasten;
e) wijzigingen in de wettelijke en regelgevende bepalingen waarbij nieuwe voorwaarden worden vastgesteld voor de verlening van de dienst waarin het contract voorziet;
f) nieuwe door de regio verlangde investeringen die met de in artikel 19 bedoelde overheidsmiddelen moeten worden uitgevoerd;
g) verandering in het tariefstelsel als bedoeld in artikel 3;
h) uitzonderlijk gunstige marktomstandigheden die leiden tot een stijging van het bedrijfsresultaat met meer dan 10 %;
i) stijgingen van de eenheidskosten van het personeel ten gevolge van verplichtingen uit hoofde van de CCNL [nationale collectieve arbeidsovereenkomst] en aanvullende onderhandelingen op bedrijfsniveau;
j) het door Laziomar toegepaste commerciële beleid tot de in bijlage G bij dit contract vastgestelde maxima". (vrije vertaling van de Commissie).

2.3.4. *De voorrang bij het aanmeren*

(83) Artikel 19-ter, lid 21, van de wet van 2009 bepaalt dat de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Laziomar) met het oog op de territoriale continuïteit met de eilanden en in het licht van hun openbaredienstverplichtingen de reeds toegewezen ligplaatsen behouden alsmede de voorrang bij de toewijzing van nieuwe plaatsen, conform de door de maritieme autoriteiten gestelde procedures zoals bepaald bij wet nr. 84 van 28 januari 1994 en het scheepvaartwetboek.

2.3.5. *De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen*

(84) De wet van 2010 bood de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia de mogelijkheid om, op tijdelijke basis, financiële middelen die reeds waren bestemd ([30]) voor verbetering en modernisering van de vloot in de plaats daarvan aan te wenden voor het lenigen van dringende liquiditeitsbehoeften. De ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia die deze mogelijkheid hadden benut, moesten de geoormerkte middelen echter aanzuiveren, zodat zij alsnog de vereiste moderniseringen voor hun schepen konden uitvoeren. Deze moderniseringen waren nodig om aan de nieuwe internationale veiligheidsnormen van het Verdrag van Stockholm uit 1996 te voldoen ([31]).

(85) Om de modernisering van de gehele Gruppo Tirrenia te kunnen betalen, werd om precies te zijn 23 750 000 EUR uit twee faciliteiten ([32]) gereserveerd. Laziomar heeft echter geen gebruik gemaakt van deze faciliteiten (zie overweging 132).

(86) In artikel 1 van de wet van 2010 werd daarnaast het volgende bepaald:

a) de initiële overeenkomsten worden per 1 oktober 2010 verlengd tot en met het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar (zie tevens overweging 31);

b) artikel 19-ter van wetsbesluit 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, is gewijzigd door de invoeging van lid 24-bis. Volgens dat lid geldt een belastingvrijstelling voor alle officiële handelingen en verrichtingen bij de uitvoering van de bepalingen van de leden 1 tot en met 15, van de wet van 2009. Deze leden hebben betrekking op de liberalisering van de sector cabotage in het zeevervoer door middel van de privatisering van de Gruppo Tirrenia, waaronder de voorbereidende fase, namelijk de overdracht van de regionale ondernemingen aan de desbetreffende regio's;

c) ter waarborging van de continuïteit van de openbaredienstverlening en ter ondersteuning van het privatiseringsproces van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, kunnen de regio's in kwestie krachtens CIPE-besluit nr. 1/2009 van 6 maart 2009 ([33]) gebruikmaken van de middelen van de *Fondo Aree Sottoutilizzate* ("de FAS") ([34]).

2.4. **Inbreukprocedure nr. 2007/4609**

(87) Na eerdere contacten tussen de diensten van de Commissie en Italië heeft de voor energie en vervoer verantwoordelijke directeur-generaal van de Commissie Italië op 19 december 2008 een verzoek om informatie gestuurd. Dit verzoek betrof onder meer een overzicht van de openbaredienstroutes van dat moment en de door Italië beoogde openbaredienstopdracht in het kader van de voorgestelde nieuwe overeenkomsten. Verder werd Italië gevraagd om meer details te verschaffen omtrent de privatiseringsplannen voor de Gruppo Tirrenia.

(88) In zijn brief van 28 april 2009 heeft Italië uitvoerig op het Commissieverzoek van 19 december 2008 geantwoord. Italië merkte in die brief onder meer het volgende op:

1) de verlenging van de initiële overeenkomsten tot en met 31 december 2009 was noodzakelijk met het oog op de liberalisering van de sector cabotage in het zeevervoer in Italië via privatisering van de Gruppo Tirrenia;

([30]) Zoals bepaald in artikel 19, lid 13-bis, van wetsbesluit nr. 78/2009, omgezet in wet nr. 102/2009 ("wet 102/2009"), en in artikel 19-ter, lid 19, van de wet van 2009.

([31]) Deze veiligheidsnormen zijn later uitgewerkt in Richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998, omgezet in wetgevend besluit nr. 45 van 4 februari 2000; in Richtlijn 2003/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 april 2003, omgezet in wetgevend besluit nr. 52 van 8 maart 2005, en in Richtlijn 2003/25/EG van het Europees Parlement en de Raad, omgezet in wetgevend besluit nr. 65 van 14 maart 2005.

([32]) Alle middelen (d.w.z. 7 000 000 EUR) waarin artikel 19-ter, lid 19, van de wet van 2009 voorziet en 16 750 000 EUR uit de middelen waarin wet 102/2009 voorziet.

([33]) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr. 137 van 16 juni 2009.

([34]) Het fonds voor onderbenutte gebieden (*Fondo Aree Sottoutilizzate*) is een nationaal fonds waarmee de uitvoering van het Italiaanse regionale beleid wordt ondersteund. De middelen ervan zijn vooral bestemd voor regio's die door de Italiaanse autoriteiten in dat verband zijn aangewezen.

2) de aan Gruppo Tirrenia verleende compensatie voor de openbare dienst was noodzakelijk voor het garanderen van de territoriale continuïteit met de eilanden met behulp van scheepvaartverbindingen die in onvoldoende mate door particuliere exploitanten op de markt werden verzorgd;

3) op 10 maart 2009 was een grondig rationaliseringsproces van de routes afgerond. Bij dit proces is rekening gehouden met de relevante sociale, economische en werkgelegenheidsaspecten, evenals met de noodzaak om de voor de territoriale continuïteit essentiële verbindingen te waarborgen, en is overleg gevoerd met de zes betrokken regio's. Deze rationalisering zou een besparing op de nettokosten van de openbaredienstverlening van ongeveer 66 miljoen EUR opleveren en tot ontslag van ongeveer 600 bemanningsleden van de gehele Gruppo Tirrenia leiden. Italië riep verder in herinnering dat de rationalisering van 2009 een aanvulling vormde op eerdere pogingen (in 2004, 2006 en 2008) om de door de Gruppo Tirrenia verrichte diensten in te krimpen;

4) de doelstellingen waren i) de verbindingen te behouden die nodig zijn voor het waarborgen van de territoriale continuïteit tussen de eilanden onderling en met het vasteland, en van het recht op gezondheid, studie en mobiliteit; ii) de verbindingen te rationaliseren in gevallen waarin particuliere exploitanten in diezelfde periode dezelfde verbindingen onderhielden, met vergelijkbare garanties op het vlak van kwaliteit en continuïteit, en iii) de zomer- en hogesnelheidsverbindingen voor uitsluitend passagiersvervoer te rationaliseren;

(5) in de brief gaf Italië een overzicht van de routes die in 2008 door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia werden geëxploiteerd en het gereduceerde aantal routes dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia in 2009 zouden exploiteren. Volgens Italië zouden de laatstgenoemde routes het uitgangspunt vormen voor de nieuwe overeenkomsten die met de nieuwe eigenaren van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia moesten worden gesloten.

(89) Op 21 december 2009 heeft de voor energie en vervoer verantwoordelijke directeur-generaal van de Commissie een brief naar Italië gestuurd, waarin hij onder meer opmerkt dat gezien de radicale herstructurering van de sector cabotage in het zeevervoer in Italië en vanwege de aanzienlijke sociale consequenties die met de privatisering gepaard zouden gaan indien de aanbestedingen op basis van een eenvoudig openbaredienstcontract zouden plaatsvinden, de organisatie van een aanbesteding voor de gunning van dergelijke contracten aan scheepvaartondernemingen — in beginsel en bij wijze van uitzondering — aanvaardbaar was met het oog op de naleving van het criterium van non-discriminatie tussen reders uit de Gemeenschap, zoals bepaald in Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad ([35]) ("de verordening cabotage in het zeevervoer"). De Commissie merkt op dat de verordening cabotage in het zeevervoer niet van lidstaten verlangt dat zij hun scheepvaartmaatschappijen privatiseren, maar slechts dat zij deze specifieke markt liberaliseren.

(90) Op 29 januari 2010 ([36]) heeft de Commissie een aanmaningsbrief inzake verkeerde tenuitvoerlegging van de verordening cabotage in het zeevervoer gestuurd. In deze brief riep de Commissie in herinnering dat die verordening voorschrijft dat wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt, hij zulks op niet-discriminatoire grondslag moet doen voor alle reders uit de Unie. In artikel 4, lid 3, van die verordening wordt bepaald dat bestaande openbaredienstcontracten van kracht mogen blijven tot hun looptijd verstreken is. De Commissie heeft evenwel opgemerkt dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia ook na het verstrijken van de desbetreffende openbaredienstcontracten (de initiële overeenkomsten) zeevervoersdiensten bleven verrichten. Om precies te zijn zouden deze overeenkomsten eind 2008 komen te vervallen, maar zijn zij door Italië herhaaldelijk verlengd. De Commissie heeft Italië derhalve verzocht zijn opmerkingen kenbaar te maken.

(91) Eveneens op 29 januari 2010 heeft de voor energie en vervoer verantwoordelijke directeur-generaal van de Commissie een antwoord verstrekt op de brief van Italië van 22 januari 2010. De directeur-generaal benadrukte dat zijn antwoord alleen betrekking had op de naleving van de verordening cabotage in het zeevervoer en niet op staatssteunkwesties. Tegen die achtergrond gaf de directeur-generaal aan dat de rechtvaardigingen ten aanzien van een aantal routes volstonden om de eerder geuite twijfels weg te nemen. De directeur-generaal herinnerde eraan dat openbaredienstcontracten alleen mogen gelden voor routes waarop sprake is van marktfalen.

(92) Op 29 maart 2010 heeft Italië geantwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie van 29 januari 2010.

(93) Op 10 september 2010 heeft Italië de Commissie tijdens een ad-hocvergadering meegedeeld dat de mededingingsprocedure voor het contract met betrekking tot onder meer de destijds door Caremar geëxploiteerde routes in de Pontijnse archipel ook was vertraagd. Naderhand zijn de initiële overeenkomsten bij wet nr. 163 van 1 oktober 2010 verder verlengd tot en met het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar (zie ook overweging 31).

([35]) Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7).

([36]) De aanmaningsbrief werd op 28 januari 2010 vastgesteld maar pas de volgende dag aan Italië bekendgemaakt.

(94) In het licht van deze ontwikkelingen heeft de Commissie op 24 november 2010 een aanvullende aanmaningsbrief verzonden. In deze brief merkt de Commissie het volgende op:

a) de initiële overeenkomst van onder meer Caremar werd automatisch en zonder mededingingsprocedure verlengd;

b) hoewel de openbaredienstcontracten in kwestie werden gehandhaafd, was er geen mededingingsprocedure doorlopen voor onder meer Caremar;

c) zij behield zich het recht voor om indien nodig een met redenen omkleed advies uit te brengen (rekening houdend met eventuele opmerkingen van Italië).

(95) Op 21 juni 2012 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies vastgesteld over de vertraging bij de privatisering van drie ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (Caremar, Laziomar en Saremar). Het met redenen omkleed advies had geen betrekking op de overige drie ondernemingen (Tirrenia, Toremar en Siremar), aangezien de aanbestedingsprocedures voor deze ondernemingen in de loop van 2011 ([37]) waren afgerond. De Commissie wees erop dat Italië, ruim drie jaar na het verstrijken van de normale looptijd van de respectieve initiële overeenkomsten, nog geen mededingingsprocedures had ingesteld voor de gunning van het openbaredienstcontract voor de onder meer door Laziomar verrichte cabotage in het zeevervoer. Deze overeenkomsten waren automatisch en voor onbepaalde tijd verlengd, waardoor andere reders in de Unie niet naar die contracten konden meedingen.

(96) Op 8 augustus 2012 heeft Italië geantwoord op het met redenen omkleed advies en verklaard dat de aanbestedingen voor de selectie van de ondernemingen die met de nieuwe openbaredienstcontracten worden belast, in het *Publicatieblad van de Europese Unie* waren verschenen of spoedig zouden verschijnen. In het bijzonder voor Laziomar is de aankondiging op 1 augustus 2012 ter publicatie verzonden.

(97) Op 14 januari 2014 werd CLN de nieuwe eigenaar van Laziomar en ondertekende een openbaredienstcontract voor verbindingen met de Pontijnse archipel voor de duur van tien jaar.

(98) Bij schrijven van 15 juli 2016 heeft Italië de Commissie ervan in kennis gesteld dat de privatisering van alle ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia was voltooid. Op 8 december 2016 heeft de Commissie besloten om de inbreukprocedure te seponeren.

3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN EN UITBREIDEN VAN DE PROCEDURE

3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië ([38])

3.1.1. *Naleving van het Altmark-arrest en het bestaan van steun*

(99) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de in de initiële overeenkomsten met alle ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia opgenomen omschrijving van de openbaredienstverplichtingen onvoldoende duidelijk was en dat zij daarom niet definitief kon bepalen of die omschrijving een kennelijke fout bevatte. Meer bepaald ontbrak het de Commissie in dat stadium aan een volledig overzicht van de daadwerkelijk opgelegde verplichtingen ten aanzien van het exploiteren van de routes in onder meer de Pontijnse archipel vergeleken met de diensten die door sommige concurrenten op enkele van die routes werden verleend.

(100) De Commissie stelde zich op het voorlopige standpunt dat de tweede voorwaarde van het Altmark-arrest ([39]) in acht was genomen, aangezien de parameters op grond waarvan de compensatie werd berekend, vooraf waren vastgesteld en aan de transparantievoorschriften voldeden. De Commissie merkte met name op dat deze parameters in de initiële overeenkomsten (voor de compensatie voor het jaar 2009) en in het CIPE-besluit (voor de compensatie voor 2010 en later) worden omschreven.

([37]) Hoewel de formele eigendomsoverdracht van Tirrenia, Toremar en Siremar pas in 2012 plaatsvond.

([38]) Het besluit van 2011 bevat gronden voor het inleiden van de procedure ten aanzien van onder meer steun die op basis van de initiële overeenkomsten aan de zes ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia is betaald. Ten tijde van de vaststelling van het besluit van 2011 (5 oktober 2011) waren de zeevervoersdiensten op de routes in de Pontijnse archipel net door Caremar aan Laziomar overgedragen (1 juni 2011). Hoewel in het besluit van 2011 niet uitdrukkelijk naar Laziomar wordt verwezen, geldt de voorlopige beoordeling door de Commissie van de initiële overeenkomst voor de genoemde routes evenzeer voor Laziomar, als de nieuwe exploitant van deze routes.

([39]) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(101) De Commissie meende echter dat de derde voorwaarde van het Altmark-arrest niet in acht leek te zijn genomen en dat de exploitanten wellicht te veel compensatie hadden ontvangen voor het uitvoeren van de openbaredienstta ken. De Commissie had met name twijfels over de evenredigheid van de compensatie die sinds 2009 aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia werd betaald, aangezien de aan die ondernemingen opgelegde verplichtingen niet helder waren omschreven. Evenzo betwijfelde de Commissie of de risicopremie van 6,5 % die sinds 2010 geldt, het risiconiveau adequaat weergeeft, aangezien de exploitanten op het eerste gezicht niet de risico's leken te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

(102) Daarnaast was het de voorlopige conclusie van de Commissie dat de vierde Altmark-voorwaarde niet in acht was genomen omdat er voor de verlenging van de initiële overeenkomsten geen aanbestedingsprocedure was georganiseerd. De Commissie wees er bovendien op dat zij geen enkel bewijs had ontvangen ter staving van het argument dat de exploitanten de betreffende diensten daadwerkelijk tegen de laagste kosten voor de gemeenschap hebben geleverd.

(103) In haar besluit van 2011 kwam de Commissie daarom tot de voorlopige conclusie dat de in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomsten aan de exploitanten betaalde compensatie voor de openbare dienst staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Voorts was de Commissie van oordeel dat deze steun als nieuwe steun moet worden beschouwd.

3.1.2. *Verenigbaarheid*

(104) In haar besluit van 2011 stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor de openbare dienst voor de jaren 2009-2011 buiten de werkingssfeer van zowel de DAEB-beschikking van 2005 ([40]) als de DAEB-kaderregeling van 2005 ([41]) valt. Daarom toetste de Commissie deze maatregel rechtstreeks aan artikel 106, lid 2, VWEU en constateerde dat er twijfels bestonden of aan de geldende verenigbaarheidsvoorwaarden was voldaan.

(105) In haar besluit van 2012 merkte de Commissie op dat op 31 januari 2012 een nieuw DAEB-pakket van kracht was geworden, bestaande uit het DAEB-besluit van 2011 ([42]) en de DAEB-kaderregeling van 2011 ([43]). De Commissie stelde zich echter op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor de openbare dienst in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomsten niet als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd en niet kon worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting als bedoeld in het DAEB-besluit van 2011.

(106) De wet van 2010 voorzag in de verlenging van de initiële overeenkomsten vanaf 30 september 2010 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces. Als gevolg daarvan kon de compensatie die Laziomar vanaf 1 juni 2011 tot op het moment waarop zij werd geprivatiseerd had ontvangen, niet aan de DAEB-kaderregeling van 2011 worden getoetst.

3.2. **De privatisering van Laziomar**

(107) In haar besluit van 2012 verklaarde de Commissie dat zij betwijfelde of de aanbestedingsprocedure voor de verkoop van Laziomar wel voldoende transparant en onvoorwaardelijk was geweest om te kunnen waarborgen dat de verkoop tegen de marktprijs plaatsvond.

(108) De Commissie was van mening dat het aantal bieders wellicht was beperkt en/of de verkoopprijs was beïnvloed vanwege bepaalde aan de privatisering verbonden voorwaarden. De Commissie herhaalde haar vaste praktijk met betrekking tot de verkoop van activa van ondernemingen in overheidshanden (of die in dit geval aan de staat kunnen worden toegerekend): niet-economische overwegingen waaraan een particuliere verkoper zou voorbijgaan, zoals redenen inzake het overheidsbeleid, werkgelegenheidsvereisten of regionale ontwikkeling, wijzen erop dat er sprake is van staatssteun indien daaruit bezwarende verplichtingen voor de potentiële koper voortvloeien en kunnen bijgevolg de verkoopprijs verlagen.

([40]) Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

([41]) Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

([42]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

([43]) Mededeling van de Commissie: EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst.

(109) Voorts was de Commissie van mening dat de zogenoemde *financiële vereisten* die in de aanbesteding inzake Laziomar werden opgelegd in feite de aanbesteding hebben verstoord doordat de potentiële bieders werden beperkt tot bestaande scheepvaartmaatschappijen, aangezien in het onderhavige geval de onderneming zelf, belast met het openbaredienstcontract, te koop werd aangeboden ([44]).

(110) Evenzo was de Commissie van oordeel dat aan de *technische offertes* een score werd toegekend die aanzienlijk zwaarder woog dan de economische offertes (zie overweging 62), terwijl de prijs van de aandelen door de overheidsinstanties was vastgesteld.

(111) Om bovenstaande redenen trok de Commissie de voorlopige conclusie dat de privatiseringsprocedure voor de verkoop van Laziomar onvoldoende transparant en onvoorwaardelijk was geweest om als zodanig te waarborgen dat de verkoop tegen de marktprijs plaatsvond en de hoogste prijs voor de aandelen werd verkregen. De Commissie kon daarom op dat moment niet uitsluiten dat er een economisch voordeel was toegekend aan de koper.

(112) Aan de hand van de informatie die op het moment van bekendmaking van het besluit van 2012 beschikbaar was, oordeelde de Commissie ook dat eventuele tijdens het privatiseringsproces toegekende steun onverenigbaar zou zijn.

3.3. **Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar**

3.3.1. *Naleving van het Altmark-arrest, bestaan van steun en verenigbaarheid*

(113) In het besluit van 2012 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de aan Laziomar betaalde compensatie niet voldeed aan de criteria van het Altmark-arrest en daarom neerkwam op steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie was tot deze conclusie gekomen omdat: i) er ten minste op sommige routes die door Laziomar werden geëxploiteerd, concurrenten waren die soortgelijke diensten leken te verlenen en er onvoldoende informatie beschikbaar was op basis waarvan de Commissie zou kunnen concluderen of de DAEB een reële behoefte aan een openbare dienst weerspiegelde die niet door marktwerking alleen kon worden ingevuld; ii) de berekening van de compensatie uit hoofde van het CIPE-besluit ertoe leek te hebben geleid dat de exploitant werd overgecompenseerd voor de openbaredienstverlening, om dezelfde redenen als aangegeven in het besluit van 2011, en iii) er kennelijk niet was voldaan aan het vierde criterium van het Altmark-arrest, aangezien de openbare dienst werd aanbesteed op voorwaarde dat de winnende inschrijver de hele onderneming Laziomar zou overnemen. De Commissie was van mening dat als het openbaredienstcontract zonder overnameverplichting zou zijn aanbesteed, dat tot lagere kosten voor de gemeenschap zou hebben geleid.

3.3.2. *Verenigbaarheid*

(114) Met betrekking tot de verenigbaarheid van de compensatie aan Laziomar heeft de Commissie naar aanleiding van de door Italië verstrekte informatie opgemerkt dat het DAEB-besluit van 2011 niet van toepassing leek te zijn. Hoe dan ook kon de Commissie geen uitspraak doen over de toepassing van het DAEB-besluit van 2011 omdat het ondertekende contract in dat stadium nog niet was overgelegd. De Commissie heeft geen informatie ontvangen (bv. het aantal passagiers dat in de twee jaar voorafgaand aan de toewijzing werd vervoerd) om de overige verenigbaarheidsvoorwaarden van het DAEB-besluit van 2011 te onderzoeken. Vervolgens heeft de Commissie de steun getoetst aan de DAEB-kaderregeling van 2011, maar geconstateerd dat er twijfels bestonden of aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van die regeling was voldaan en heeft Italië verzocht aan te tonen dat dit wel het geval was.

3.4. **De voorrang bij het aanmeren**

(115) In haar besluit van 2011 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat, voor zover tegenover de voorrang bij het aanmeren geen vergoeding staat, deze maatregel een wettelijk voordeel inhoudt waarmee geen overdracht van staatsmiddelen is gemoeid en dus niet als staatssteun kan worden aangemerkt. Indien tegenover de voorrang bij het aanmeren wel een vergoeding stond, was de Commissie van oordeel dat de voorrang, voor zover Laziomar een reële dienst van algemeen economisch belang verricht en deze voorrang alleen wordt verleend ten aanzien van routes die onder de DAEB vallen, geen extra economisch voordeel zou opleveren aangezien de voorrang een wezenlijk aspect is van de verrichting van de DAEB. Niettemin heeft de Commissie Italië alsook derden verzocht meer informatie over deze maatregel te verschaffen.

([44]) In de uitnodiging tot inschrijving was bepaald dat de totale omzet in de zeevervoerssector van de potentiële inschrijvers in de afgelopen drie jaar niet minder dan 60 miljoen EUR mocht bedragen.

(116) Aangezien de Commissie twijfels had geuit over de rechtmatigheid van de DAEB-taak, kon zij geen uitspraak doen over de verenigbaarheid van de maatregel indien deze als steun zou worden beschouwd.

3.5. **De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen**

(117) In het besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat alle in de wet van 2010 vervatte maatregelen staatssteun vormden ten gunste van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Laziomar. Daarbij ging het om: 1) het mogelijke gebruik voor liquiditeitsdoeleinden van middelen die waren bestemd voor de modernisering van de schepen; 2) fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces, en 3) het mogelijke gebruik van FAS-middelen. De Commissie heeft Italië verzocht om voor elk van deze maatregelen te verduidelijken of en op welke wijze zij noodzakelijk waren voor de openbaredienstverlening.

(118) De Commissie kwam ook tot het voorlopige standpunt dat deze maatregelen waarschijnlijk exploitatiesteun vormden, waardoor de kosten die Laziomar en de andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia anders zelf hadden moeten dragen, lager uitvielen, en dat die maatregelen derhalve als onverenigbaar met de interne markt moesten worden beschouwd.

4. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

4.1. **Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat**

(119) Italië heeft een lijst verstrekt met de routes (ondersteund door de bijbehorende juridische documentatie) die door Caremar en vervolgens door Laziomar in het kader van de openbaredienstverplichtingen worden geëxploiteerd, samen met de frequentie en de dienstregeling per seizoen, het mededingingsklimaat, en de motivatie achter deze openbaredienstverplichtingen.

(120) Met betrekking tot de vraag of er sprake was van een reële DAEB merkte Italië op dat de bovenstaande openbaredienstverplichtingen waren vastgesteld teneinde de territoriale continuïteit en de verbinding tussen het vasteland en de eilanden te behouden en de levering te garanderen van goederen, met inbegrip van speciale goederen, die noodzakelijk zijn voor de goede werking van openbare en sociale diensten ten behoeve van de eilanden. Deze dienst levert ook een bijdrage aan de economische ontwikkeling van de eilanden en garandeert dat gedurende het hele jaar aan de essentiële mobiliteitsbehoeften van de eilandgemeenschappen wordt voldaan en dat het grondwettelijke recht op territoriale continuïteit wordt geëerbiedigd ([45]).

(121) Wat het mededingingsklimaat betreft, heeft Italië informatie verstrekt waaruit blijkt dat Laziomar de enige exploitant is die de lijnen het gehele jaar door bevaart, terwijl er op sommige routes alleen in het hoogseizoen sprake was van concurrentie. Italië is evenwel van mening dat de door Laziomar aangeboden dienst niet kan worden vervangen en dat de garantie van territoriale continuïteit niet door de marktwerking alleen had kunnen worden bereikt.

4.2. **Over de privatisering van Laziomar**

4.2.1. *Over de verkoopprijs van Laziomar*

(122) Volgens Italië omvatte de privatisering van Laziomar de overdracht van het volledige aandelenkapitaal van de onderneming via een openbare aanbestedingsprocedure die werd geopend door de regio Lazio. Deze procedure omvatte daarnaast de gelijktijdige toewijzing van openbare zeevervoersdiensten in de Pontijnse archipel voor een periode van tien jaar, teneinde de territoriale continuïteit te behouden.

(123) De regio Lazio gaf de opdracht tot een evaluatie door een onafhankelijke deskundige (zie de overwegingen 66 en 67) om de juridische en economische aspecten van de verkoop van Laziomar te beoordelen. Volgens Italië zijn in die evaluatie duidelijk en beknopt de procedures beschreven die zijn gevolgd om de marktwaarde van het aandelenkapitaal van Laziomar te bepalen.

([45]) Volgens Italië is de noodzaak van territoriale continuïteit van het grootste belang, met name voor het eiland Ponza, dat op ongeveer 27 zeemijl van Terracina en 36 zeemijl van Anzio ligt en minder dan 3 400 inwoners telt. Een soortgelijke overweging zou volgens Italië ook moeten gelden voor het eiland Ventotene, dat minder dan 800 inwoners telt.

4.2.2. *Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure*

(124) Italië benadrukt dat de procedures werden uitgevoerd met inachtneming van de rechtsbeginselen van transparantie en non-discriminatie. Volgens Italië hadden alle zeven partijen die tot de volgende fase van de aanbestedingsprocedure waren toegelaten, de relevante informatie gekregen die zij nodig hadden om hun offerte in te dienen, waaronder de "aanbestedingsvoorschriften" en de bijlagen daarbij, het "dienstcontract" en de bijlagen daarbij, en het "contract voor de overdracht van de aandelen" en de bijlagen daarbij.

(125) Italië betoogt voorts dat de regio Lazio in de uitnodiging tot inschrijving de financiële toelatingsvoorwaarden heeft geschrapt op grond waarvan het alleen voor scheepvaartmaatschappijen mogelijk was geweest om aan de procedure deel te nemen (zie overweging 109). Met het oog op een zo breed mogelijke deelname aan de aanbesteding werd in de uitnodiging tot inschrijving bovendien uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten voor inschrijvers om in gemeenschappelijke vorm deel te nemen via tijdelijke samenwerkingsverbanden van inschrijvers, consortia of EESV's.

(126) Wat betreft de twijfels van de Commissie over het feit dat de technische offertes een aanzienlijk hoger gewicht hadden dan de economische offertes (respectievelijk 70 en 30 punten), verwijst Italië naar arrest nr. 782/2017 van 30 maart 2017 van de Italiaanse Raad van State ([46]), waarin is geoordeeld dat de aanbestedende dienst bij de toepassing van dit criterium "de kwalitatieve elementen van de offerte moet benadrukken en criteria moet kiezen die een doeltreffende concurrentievergelijking van de technische profielen garanderen. Daartoe moet een maximumscore worden vastgesteld voor de economische offerte, waarmee wordt voorkomen dat dit element de overhand krijgt op de andere."

(127) Volgens Italië maakte het verschillende gewicht het dus mogelijk de kwalitatieve elementen van de offerte op coherente wijze te beoordelen en buitensporige neerwaartse prijsherzieningen te ontmoedigen, die moeilijk vol te houden zouden zijn geweest zonder de kwaliteit van de openbare dienst op te offeren. Bovendien konden voor de regio Lazio op die manier aanzienlijke kostenbesparingen worden gerealiseerd, aangezien aan de winnende inschrijver de opdracht werd gegund voor de verlening van de openbare dienst tegen een compensatiebedrag dat 10,8 % lager was dan de basisprijs (zie overweging 75).

4.3. **Over de vervulling van de Altmark-voorwaarden door de verlenging van de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract**

(128) Italië betoogt dat zowel voor de periode 2011-2013 als de periode 2014-2024 is voldaan aan de vier Altmark-criteria, en wel om de onderstaande redenen:

— de vervulling van het eerste en tweede Altmark-criterium werd door de Commissie in haar besluit van 2012 niet betwist;

— met betrekking tot het derde Altmark-criterium en de door de Commissie in haar besluit van 2011 geuite twijfels dat de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 % geen passend risiconiveau lijkt weer te geven (overwegingen 206 en 207) verwijst Italië naar het besluit van de Commissie van 13 juni 2017 betreffende de snelle scheepvaartverbinding voor passagiers tussen Messina en Reggio Calabria, waarin de berekeningsmethode, op basis van het vastgestelde vaste vergoedingspercentage van 8 %, niet werd betwist ([47]). In het laatste geval had de Commissie een percentage van 8 % aanvaard, dat bestond uit de in het CIPE-besluit bedoelde risicopremie van 6,5 %, aangezien het contract geen toekenning van exclusieve rechten inhield, plus een opslag met 1,5 %, gezien de korte looptijd van het contract. Voorts stelt Italië, onder verwijzing naar het nieuwe openbaredienstcontract, dat eventuele maatregelen tot herstel van het economisch-financiële evenwicht slechts konden worden toegepast bij een wijziging van de netto-inkomsten met meer dan 3 %, terwijl elke vermindering met minder dan 3 % ten laste van Laziomar zou zijn gekomen. Aldus wordt elke mogelijke overcompensatie vermeden, en

— Italië is van mening dat ook aan het vierde Altmark-criterium is voldaan, aangezien het openbaredienstcontract is gegund aan de hand van een transparante en concurrerende aanbestedingsprocedure die het mogelijk heeft gemaakt de inschrijver te selecteren die in staat was de diensten tegen de laagst mogelijke kosten te verlenen. Wat de bundeling van het nieuwe dienstcontract met de privatisering van Laziomar betreft, voert Italië bovendien aan dat het bedrag van de aanbesteding voor de verkoop van Laziomar slechts ongeveer 1,4 % van het totale voor de openbare dienst vastgestelde bedrag vertegenwoordigt (d.w.z. van de totale compensatie van 127 520 740 EUR over de contractperiode van tien jaar). Wat de kosten van de dienst betreft, lijkt dit dus geen significante invloed te hebben op het resultaat van de selectie van de inschrijver.

([46]) Dit arrest is gewezen op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer betreffende het ontwerp van wetgevend besluit houdende "aanvullende en corrigerende bepalingen bij wetgevend besluit nr. 50 van 18 april 2016" (d.w.z. corrigerend besluit bij het wetboek overheidsopdrachten).

([47]) SA.42710 DAEB — snelle scheepvaartverbinding voor passagiers tussen Messina en Reggio Calabria.

4.4. **Over de voorrang bij het aanmeren**

(129) Wat de voorrang bij het aanmeren betreft (zie overweging 83), voert Italië aan dat deze wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de openbare dienst te verlenen, en dat Laziomar geen economisch voordeel wordt toegekend dat ook een verlies van staatsmiddelen zou inhouden.

(130) Volgens Italië dragen alle veerdienstexploitanten de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren af aan de havenautoriteiten. Italië stelt verder dat deze voorrang bij het aanmeren alleen voor de openbaredienstroutes geldt en dat Laziomar voor deze voorrang bij het aanmeren geen extra vergoeding betaalt of heeft betaald, aangezien de havens haar, ook zonder formele voorrang bij het aanmeren, op grond van haar openbaredienstopdracht als eerste aanmeerplaatsen laten uitkiezen.

4.5. **Over de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen**

(131) Evenzo betoogt Italië met betrekking tot de maatregelen waarin de wet van 2010 voorziet (zie de overwegingen 84, 85 en 86), dat geen maatregelen zijn toegekend aan Laziomar en dat zij evenmin heeft geprofiteerd of in de toekomst zal profiteren van deze maatregelen.

(132) In dit verband voert Italië aan dat Caremar, dat destijds zelf de routes voor cabotage in het zeevervoer in de Pontijnse archipel exploiteerde, de reeds bij wet 102/2009 vastgestelde financiële middelen toegewezen had gekregen en deze daadwerkelijk had gebruikt. Caremar heeft met name 1 410 000 EUR toegewezen gekregen voor de modernisering van twee van de vaartuigen die later kosteloos aan Laziomar zijn overgedragen (Quirino en Tetide). Er werd ook aangevoerd dat deze middelen niet voor liquiditeitsdoeleinden werden gebruikt.

(133) Met betrekking tot de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces betoogt Italië dat, wat de vennootschapsbelasting betreft, de maatregel niet is toegepast omdat de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar aan de regio's kosteloos heeft plaatsgevonden. Omdat er geen sprake is van enige vorm van vergoeding, is artikel 86, lid 1, punt a), van de geconsolideerde wet op de inkomstenbelasting inzake vermogenswinst bij de overdracht van activa onder bezwarende titel niet van toepassing. Met betrekking tot de btw wees Italië erop dat het bij de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar om transacties ging die uit hoofde van artikel 10, lid 1, punt 4, van presidentieel besluit nr. 633 van 26 oktober 1972 zijn vrijgesteld van btw. Ten aanzien van andere indirecte belastingen dan de btw benadrukte Italië dat de vrijstelling waarin de wet van 2010 voorziet, is opgezet met het oog op administratieve vereenvoudiging. Vanuit fiscaal oogpunt kunnen de gevolgen ervan als verwaarloosbaar worden beschouwd en van geringe betekenis in vergelijking met forfaitaire belastingen. Meer bepaald gaat het om het registratierecht (168 EUR per document), overschrijvings- en kadasterbelastingen (ieder 168 EUR) en het zegelrecht (14,62 EUR per vier bladzijden).

(134) Wat de FAS-middelen betreft, voert Italië aan dat Laziomar daar geen voordeel uit heeft gehaald. Bovendien heeft Italië verduidelijkt dat de FAS-middelen niet zijn gebruikt als extra compensatie aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Laziomar. In plaats daarvan zijn deze middelen ter beschikking gesteld als aanvulling op de begrotingskredieten die waren vastgelegd voor het uitkeren van de compensaties voor de openbare dienst aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, voor het geval die begrotingskredieten onvoldoende zouden blijken. Italië merkt op dat artikel 1, lid 5-ter, van wetsbesluit nr. 125/2010 de regio's de gelegenheid bood om de FAS-middelen te gebruiken voor de financiering van (een deel van) de gebruikelijke compensatie voor de openbare dienst en zodoende de continuïteit van de openbare zeevervoersdiensten te waarborgen. Bovendien heeft Italië verduidelijkt dat krachtens artikel 26 van wetsbesluit nr. 185/2008 65 miljoen EUR voor elk van de jaren 2009, 2010 en 2011 bestemd was voor de Gruppo Tirrenia en dat bijgevolg 195 miljoen EUR aan de FAS-middelen werd onttrokken. Die middelen werden vervolgens overgemaakt naar de rekening van het Ministerie van Vervoer die bestemd was voor de uitkering van de compensatie voor de openbare dienst aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (Tirrenia, Siremar, Caremar (destijds), Toremar en Saremar). Deze maatregel zou daarom louter betrekking hebben op de toewijzing van middelen binnen de Italiaanse begroting voor de uitkering van compensaties voor de openbare dienst.

4.6. **Over de regels voor de berekening van de compensatie voor de periode 2011-2019 en de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010**

(135) Italië betoogt dat tot 14 januari 2014 de in het CIPE-besluit vastgestelde parameters zijn gehanteerd voor de berekening van de aan Laziomar betaalde compensatie. Vanaf 15 januari 2014 wordt de compensatie vastgesteld in het openbaredienstcontract, op basis van de in het CIPE-besluit bedoelde methode en rekening houdend met de economische offerte die de overnemer van Laziomar, CLN, in het kader van de aanbestedingsprocedure heeft ingediend.

(136) Italië verduidelijkt dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag door de wet van 2009 is gemaximeerd, inderdaad was besloten de berekening te vereenvoudigen door de 6,5 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal. Deze vereenvoudigde benadering was van toepassing tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst en is nog steeds van toepassing in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract met Laziomar.

(137) Bovendien voert Italië aan dat het forfaitaire rendement op kapitaal van 6,5 % als passend wordt beschouwd, aangezien het in artikel 25 van het contract vastgestelde mechanisme voor evenwichtsherstel (zie overweging 78) zeer strikt moet worden toegepast. Voorts zou een dergelijk mechanisme (bv. een herziening van de jaarlijkse maximumprijs) niet kunnen worden toegepast in gevallen waarin een begunstigde, zoals Laziomar, ondergecompenseerd wordt.

(138) In tabel 5 verstrekt Italië de elementen voor de berekening van de risicopremie voor Laziomar voor de periode 2011-2019:

Tabel 5

Rendement van geïnvesteerd kapitaal van Laziomar voor de periode 2011-2019

(in duizend EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Materiële en immateriële vaste activa	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Voorraden	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Klanten- en commerciële kredieten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Aan leveranciers verschuldigde bedragen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Netto geïnvesteerd kapitaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rendement op kapitaal (6,5 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

4.7. **Over de overeenstemming van het nieuwe openbaredienstcontract met het DAEB-besluit van 2011**

(139) Italië is weliswaar van oordeel dat de in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract aan Laziomar betaalde compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun vormt, maar legde toch uit waarom deze maatregel, indien die wel steun inhield, aan het DAEB-besluit van 2011 zou voldoen.

(140) In zijn antwoord voert Italië aan dat zowel de DAEB-beschikking van 2005 als het DAEB-besluit van 2011 van toepassing zijn, aangezien de sluiting van het openbaredienstcontract was vastgesteld in artikel 19-ter van de wet van 2009, alsook in het besluit van de regio Lazio.

(141) Italië heeft cijfers overgelegd voor de jaren 2012 en 2013, waaruit blijkt dat het gemiddelde jaarlijkse aantal passagiers op geen van de betrokken vaarroutes de in artikel 2, lid 1, punt d), van het DAEB-besluit van 2011 bepaalde drempel van 300 000 passagiers heeft overschreden gedurende de twee boekjaren die voorafgingen aan het boekjaar waarin de DAEB aan Laziomar is toegewezen (te weten, 240 430 passagiers in 2012 en 254 167 passagiers in 2013).

4.8. **Over de overeenstemming van het nieuwe openbaredienstcontract met de DAEB-kaderregeling van 2011**

(142) Italië betoogt dat de aan Laziomar toegewezen openbare dienst een reële DAEB is, die is gebaseerd op een toewijzingsbesluit, namelijk het dienstcontract, dat de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichtingen, het betrokken grondgebied, het compensatiemechanisme en de parameters voor de berekening van de compensatie bevat en beschrijft.

(143) Bovendien gaat de compensatie volgens Italië niet verder dan wat nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, aangezien het bedrag van de compensatie is vastgesteld in het kader van een aanbestedingsprocedure op basis van de criteria van het CIPE-besluit, terwijl het contract voorziet in een controlesysteem om overcompensatie te voorkomen.

(144) Evenzo verwijst Italië, wat het rendement betreft, naar het besluit van de Commissie van 13 juni 2017 (in zaak SA.42710) (zie overweging 128), waarin een hoger rendement dan 6,5% (namelijk 8 %) niet door de Commissie werd betwist.

5. **BEOORDELING**

5.1. **Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?**

(145) Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU "zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(146) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om te bepalen dat de aangemelde maatregelen staatssteun zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet derhalve aan alle bovenvermelde voorwaarden zijn voldaan. Met name moet de financiële steun:

a) door een lidstaat worden verleend of met staatsmiddelen worden bekostigd;

b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen;

c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(147) De Commissie merkt op dat de voorrang bij het aanmeren, die alleen voor de openbaredienstroutes geldt, onlosmakelijk is verbonden met de uitvoering van de DAEB door Laziomar en de overnemer CLN. Deze maatregel zal daarom worden beoordeeld samen met de respectieve compensatie voor de openbare dienst die aan deze ondernemingen is toegekend (zie de punten 5.1.1 en 5.1.2).

(148) Voorts merkt de Commissie op dat het nieuwe openbaredienstcontract tussen Italië en Laziomar samen met de privatisering van Laziomar moet worden beoordeeld. Een dergelijke gezamenlijke beoordeling is wenselijk omdat Italië in wezen een aanbesteding voor het nieuwe openbaredienstcontract zodanig had opgezet dat de winnende bieder het volledige aandelenkapitaal van Laziomar moest overnemen teneinde de in dat openbaredienstcontract opgenomen openbaredienstverplichtingen uit te voeren.

5.1.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Laziomar en Italië*

5.1.1.1. Staatsmiddelen

(149) Laziomar was door Italië belast met het verzorgen van scheepvaartroutes, zoals uiteengezet in de (nadien verlengde) initiële overeenkomst. Die initiële overeenkomst werd met de staat afgesloten en de daaruit voortvloeiende compensatie voor de openbare dienst aan Laziomar wordt door de staat uit zijn eigen begroting gefinancierd. De compensatie voor de openbare dienst aan Laziomar kan derhalve worden toegerekend aan de staat en wordt met staatsmiddelen bekostigd.

(150) De Commissie neemt er kennis van dat volgens Italië alle veerdienstexploitanten de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren aan de betreffende havenautoriteiten afdragen, maar dat Laziomar geen extra vergoeding betaalde voor de voorrang bij het aanmeren. Desondanks meent de Commissie dat Italië er in beginsel voor had kunnen kiezen om voor de voorrang bij het aanmeren een extra vergoeding in rekening te brengen en dat Italië, door dat niet te doen, staatsmiddelen heeft gederfd. Omdat de voorrang bij het aanmeren bij wet is verleend (zie overweging 83), is deze bovendien aan de staat toerekenbaar.

5.1.1.2. Selectiviteit

(151) Om te worden aangemerkt als staatssteun, moet een maatregel selectief zijn. De compensatie voor de openbare dienst in het kader van de verlening van de zeevervoersdiensten in kwestie wordt alleen aan Laziomar toegekend en is dus selectief. Omdat de voorrang bij het aanmeren alleen aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Laziomar, werd toegekend, is ook deze selectief.

5.1.1.3. Economisch voordeel

(152) De Commissie herinnert eraan dat compensaties voor openbare diensten die aan een onderneming worden toegekend, onder bepaalde strikte voorwaarden mogelijk geen economisch voordeel vormen.

(153) In het bijzonder heeft het Hof van Justitie in het Altmark-arrest ([48]) beslist dat, wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaredienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt.

(154) Het Hof van Justitie heeft echter ook duidelijk gemaakt dat, om te voorkomen dat een dergelijke compensatie voor de openbare dienst in een specifiek geval als staatssteun wordt aangemerkt, moet worden voldaan aan de vier cumulatieve voorwaarden (de "Altmark-criteria"), die hieronder zijn samengevat:

— de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk zijn afgebakend (het "eerste Altmark-criterium");

— de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld (het "tweede Altmark-criterium");

— de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen ("het derde Altmark-criterium");

— wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen ("het vierde Altmark-criterium").

(155) In haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (de "DAEB-mededeling") ([49]) heeft de Commissie uitgewerkt hoe zij de Altmark-criteria toepast.

(156) Aangezien de Altmark-criteria die moeten worden nageleefd cumulatieve criteria zijn, zou het niet-naleven van een van deze criteria de Commissie tot de conclusie brengen dat de maatregel die ter beoordeling voorligt de begunstigde een economisch voordeel verschaft. De Commissie zal daarom eerst beoordelen of aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(157) Volgens het vierde Altmark-criterium dient de compensatie beperkt te blijven tot het minimum dat nodig is om niet als staatssteun te worden beschouwd. Aan dit criterium wordt geacht te zijn voldaan als de begunstigde van de compensatie voor de openbare dienst is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die de vereiste diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, of, bij gebreke daarvan, als de compensatie is vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van een goed beheerde onderneming.

([48]) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([49]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

(158) Voor geen van de verlengingen van de initiële overeenkomst in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 geldt dat Laziomar in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure is gekozen. Italië heeft de reeds bestaande regeling slechts verlengd, waardoor de reeds gevestigde exploitant compensatie voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen mocht blijven ontvangen.

(159) Bovendien heeft Italië de Commissie geen enkele aanwijzing gegeven dat de hoogte van de compensatie is vastgesteld aan de hand van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(160) De Commissie concludeert derhalve dat in het onderhavige geval niet aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(161) Aangezien in het onderhavige geval niet aan alle vier de cumulatieve Altmark-voorwaarden is voldaan, concludeert de Commissie dat de compensatie voor het exploiteren van scheepvaartroutes in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst Laziomar een economisch voordeel heeft verschaft.

(162) Wat de voorrang bij het aanmeren betreft, herinnert de Commissie er allereerst aan dat de Italiaanse mededingingsautoriteit AGCM bij ten minste twee gelegenheden heeft geoordeeld dat deze maatregel economische waarde vertegenwoordigt ([50]). Desondanks betaalt Laziomar geen enkele vergoeding voor de voorrang bij het aanmeren (zie overweging 130). Daarnaast merkt de Commissie op dat de voorrang bij het aanmeren, in theorie althans, de kosten van de exploitant kan verlagen (bv. omdat de gegarandeerde aanmeerplaatsen de wachttijd in de havens kunnen verkorten en zodoende tot lagere brandstofkosten leiden) of de inkomsten kan vergroten (bv. omdat sommige tijdstippen wellicht gewilder zijn bij passagiers). Voor zover de voorrang bij het aanmeren het dokken sneller doet verlopen, kunnen gebruikers van de veerdiensten immers de voorkeur geven aan de veerdienstexploitant die van deze maatregel profiteert. Ook als deze effecten slechts onder bepaalde omstandigheden zouden optreden of tamelijk klein zouden zijn, kan de voorrang bij het aanmeren Laziomar desalniettemin een economisch voordeel opleveren.

5.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer

(163) Wanneer door een lidstaat toegekende steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer binnen de EU versterkt, moet die steun worden geacht dat handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden ([51]). Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ([52]).

(164) In deze zaak concurreert de begunstigde onderneming met andere ondernemingen die zeevervoersdiensten in de Unie verrichten, met name sinds de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad ([53]) en de verordening cabotage in het zeevervoer, waarbij de markt voor respectievelijk het internationale zeevervoer en de cabotage in het zeevervoer is geliberaliseerd. Het feit dat Laziomar toentertijd op sommige routes de enige exploitant was, betekent niet dat andere (internationale) exploitanten geen belangstelling konden hebben voor het aanbieden van soortgelijke zeevervoersdiensten. Bijgevolg kan de compensatie voor het verzorgen van scheepvaartroutes in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst het handelsverkeer in de Unie ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen. Om dezelfde redenen geldt deze conclusie ook voor de voorrang bij het aanmeren.

5.1.1.5. Conclusie

(165) Aangezien aan alle in artikel 107, lid 1, VWEU genoemde criteria is voldaan, concludeert de Commissie dat zowel de compensatie voor de openbare dienst die op grond van de diverse verlengingen van de initiële overeenkomst is betaald alsook de voorrang bij het aanmeren voor de openbaredienstroutes staatssteun ten faveure van Laziomar vormt.

([50]) Besluit (EU) 2020/1412, overweging 265.

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

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

([53]) Verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB L 378 van 31.12.1986, blz. 1).

5.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun

(166) Allereerst wijst de Commissie erop dat de compensatie voor het uitvoeren van maritieme openbaredienstverplichtingen die tot het einde van 2008 aan Laziomar is betaald, niet in dit besluit wordt beoordeeld. De beoordeling van die compensatie, en of die op grond van artikel 4, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer al dan niet als bestaande steun kan worden aangemerkt, komt in een afzonderlijk besluit van de Commissie ([54]) aan de orde.

(167) Volgens artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589 ([55]) wordt onder "nieuwe steun" verstaan "alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun". Verder moet elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen krachtens artikel 108, lid 3, VWEU tijdig bij de Commissie worden aangemeld en kunnen voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid ([56]). Conform het standpunt van de Unierechter ([57]) is de Commissie van oordeel dat een wijziging (d.w.z. verlenging) van de looptijd van een steunregeling met een duidelijke vervaldatum (d.w.z. 31 december 2008) volstaat om van nieuwe steun te kunnen spreken, ongeacht de vraag of andere kenmerken van de steunmaatregel werden gewijzigd.

(168) Om de bovenstaande redenen en ongeacht het feit dat de tot en met het einde van 2008 aan Caremar (destijds) toegekende compensatie voor de openbare dienst als bestaande steun is aangemerkt ([58]), is de Commissie van oordeel dat de compensatie voor de openbare dienst die op grond van de achtereenvolgende verlengingen van de initiële overeenkomst is betaald aan Laziomar, als nieuwe steun moet worden beschouwd. Deze conclusie geldt ook voor de voorrang bij het aanmeren.

5.1.2. *De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar*

(169) Om te kunnen concluderen of de gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar een voordeel verschaft aan Laziomar en haar overnemer in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet de Commissie beoordelen of aan de Altmark-criteria is voldaan (zie overweging 154).

5.1.2.1. Het eerste Altmark-criterium

(170) De Commissie herinnert eraan dat er geen eenvormige en precieze definitie is van welke dienst volgens het Unierecht kan worden aangemerkt als DAEB in de zin van de eerste Altmark-voorwaarde dan wel artikel 106, lid 2, VWEU ([59]). Punt 46 van de mededeling luidt als volgt:

"Bij gebreke van specifieke Unieregelgeving waarin de ruimte voor het bestaan van een dienst van algemeen economisch belang wordt afgebakend, beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge bij het omschrijven van een bepaalde dienst als dienst van algemeen economisch belang en bij het verlenen van compensatie aan de dienstverrichter. De bevoegdheid van de Commissie op dit punt is beperkt tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van de dienst als dienst van algemeen economisch belang, en tot de beoordeling van de met de compensatie gemoeide staatssteun. Wanneer er specifieke regels van de Unie bestaan, wordt de beoordelingsmarge van de lidstaten verder ingeperkt door die regels, onverminderd de taak van de Commissie om na te gaan of de dienst van algemeen economisch belang correct is omschreven uit oogpunt van het staatssteuntoezicht.".

(171) Bijgevolg hebben de nationale autoriteiten de mogelijkheid gekregen om bepaalde diensten als DAEB's aan te merken, en deze moeten worden beheerd door openbaredienstverplichtingen vast te stellen die moeten borgen dat het algemeen belang is gegarandeerd wanneer marktwerking onvoldoende is om te verzekeren dat deze diensten worden beheerd op het vereiste niveau of tegen de vereiste voorwaarden.

(172) Voor cabotage zijn gedetailleerde Unieregels inzake openbaredienstverplichtingen vastgesteld in de verordening cabotage in het zeevervoer en, wat het onderzoek van mogelijke staatssteun voor ondernemingen die zeevervoersdiensten verrichten betreft, in de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer ("richtsnoeren staatssteun voor het zeevervoer") ([60]).

([54]) Besluit (EU) 2020/1411.

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

([56]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punt 45.

([57]) Arrest van het Gerecht van 6 maart 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, punt 175.

([58]) Besluit (EU) 2020/1411.

([59]) Arrest van het Gerecht van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie, T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, punt 96. Zie ook de conclusies van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:253, en van advocaat-generaal Jacobs in de zaak GEMO, C-126/01, ECLI:EU:C:2002:273.

([60]) Mededeling C(2004) 43 van de Commissie "Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer" (PB C 13 van 17.1.2004, blz. 3).

(173) In artikel 4, lid 1, van de verordening cabotage in het zeevervoer is bepaald:

> "Een lidstaat kan, als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten, met scheepvaartmaatschappijen die aan geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden deelnemen, openbaredienstcontracten sluiten of hun openbaredienstverplichtingen opleggen. Wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt, doet hij zulks op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap.".

(174) Volgens artikel 2, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer kan het openbaredienstcontract het volgende omvatten: vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit; complementaire vervoerdiensten; vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen; en aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften.

(175) Volgens deel 9 van de richtsnoeren staatssteun voor het zeevervoer "kunnen openbaredienstverplichtingen (ODV's) worden opgelegd of openbaredienstcontracten (ODC's) worden gesloten voor de diensten die zijn vermeld in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 3577/92", d.w.z. lijndiensten tussen, van en naar eilanden.

(176) Volgens vaste rechtspraak kunnen openbaredienstverplichtingen alleen worden opgelegd indien deze worden gerechtvaardigd door de noodzaak dat er voldoende geregelde zeevervoersdiensten zijn, die misschien niet zouden worden verricht indien de uitvoering daarvan aan de marktwerking werd overgelaten ([61]). In de mededeling over de interpretatie van de verordening cabotage in het zeevervoer ([62]) wordt bevestigd dat "het [...] aan de lidstaten (inclusief regionale en lokale overheden, afhankelijk van het geval) [is] om te bepalen voor welke routes openbaredienstverplichtingen nodig zijn. In het bijzonder mogen, met het oog op een toereikende dienstverlening, openbaredienstverplichtingen worden overwogen voor geregelde eilandcabotagediensten, wanneer de markt tekortschiet". In artikel 2, lid 4, van de verordening cabotage in het zeevervoer worden "openbaredienstverplichtingen" voorts gedefinieerd als "de verplichtingen die de betrokken reder [...], indien hij zijn eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen".

(177) Om na te gaan of er een reële behoefte aan de openbare dienst bestaat en of deze noodzakelijk en evenredig was, en derhalve of aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, zal de Commissie overeenkomstig de rechtspraak ([63]) beoordelen:

1) of er sprake was van een **vraag van de gebruikers**;

2) of de marktdeelnemers niet aan die vraag zouden voldoen zonder een door de overheid opgelegde verplichting (**bestaan van marktfalen**);

3) of het gebruik van eenvoudige openbaredienstverplichtingen onvoldoende was om dit gebrek op te vangen (**aanpak die de minste inbreuk maakt**).

1) **Vraag van de gebruikers**

(178) In het onderhavige geval was Laziomar belast met de verlening van passagiersdiensten, gemengde diensten en vrachtdiensten op meerdere lijnen, zoals weergegeven in tabel 9. De openbaredienstverplichtingen van Laziomar hadden betrekking op de havens die moesten worden aangedaan, het type en de capaciteit van de vaartuigen die worden ingezet op de in het kader van de openbaredienstverlening te verzorgen zeeverbindingen, de frequentie van de dienstverlening en de maximumtarieven die kunnen worden aangerekend.

(179) Zoals in overweging 120 is beschreven, heeft Italië de in de nieuwe overeenkomst opgenomen openbaredienstverplichtingen hoofdzakelijk opgelegd om met behulp van regelmatige en betrouwbare zeevervoersdiensten i) de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie. De Commissie meent dat het daarbij inderdaad om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang gaat.

([61]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 februari 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e. a./Administración General del Estado, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107.

([62]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's tot bijwerking en rectificatie van de mededeling over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), COM(2014) 232 final, 22.4.2014.

([63]) Zie arrest van het Gerecht van 1 maart 2017, SNCM/Commissie, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punten 130 en 134.

(180) In het verleden werden de door Italië nagestreefde doelstellingen niet verwezenlijkt door de marktwerking alleen. De toereikendheid van de dienstverlening werd traditioneel verzekerd door de openbaredienstverplichtingen die daartoe werden opgelegd aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia en die waren opgenomen in de initiële overeenkomsten. De Commissie merkt op dat de betreffende routes jarenlang grotendeels ongewijzigd zijn geëxploiteerd, dat wil zeggen: ten minste vanaf het moment waarop de initiële overeenkomst van kracht werd. Italië, en met name de betrokken regionale autoriteiten, waren van mening dat deze diensten noodzakelijk waren (en bleven) om aan de vraag van gebruikers te kunnen voldoen.

(181) Wat betreft de uitsluitend voor vracht bestemde routes, roept de Commissie in herinnering dat het Gerecht reeds heeft vastgesteld ([64]) dat de betrokken dienst geen universele dienst in strikte zin moet vormen om als taak van algemeen economisch belang te kunnen worden aangemerkt. Het begrip universele dienst betekent namelijk niet dat de betrokken dienst moet voorzien in een behoefte die de gehele bevolking gemeen heeft of op het gehele grondgebied ([65]) moet worden verricht, maar wel de maatschappelijke belangen als geheel moet dienen. Daarnaast is de Commissie van mening dat de communautaire wetgeving lidstaten er niet van weerhoudt om, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, bepaalde maritieme vrachtdiensten van en naar afgelegen gebieden rechtsgeldig als DAEB aan te merken, mits is voldaan aan de beginselen uit de verordening cabotage in het zeevervoer.

(182) Italië heeft uitgelegd dat de behoeften aan openbare diensten verband houden met de bijzondere geografische en sociaal-economische kenmerken van de eilanden van de Pontijnse archipel. Artikel 1 van het dienstcontract bepaalt dat de aan Laziomar toegewezen diensten "[...] noodzakelijk zijn om de territoriale continuïteit te behouden en de levering te garanderen van goederen, met inbegrip van speciale goederen, die noodzakelijk zijn voor de goede werking van openbare en sociale diensten ten behoeve van de Pontijnse eilanden [...]". Wat het eiland Ponza betreft, zijn de territoriale continuïteit en bevoorrading met goederen en speciale goederen noodzakelijk gezien de afstand van het eiland tot het vasteland (ongeveer 27 zeemijl van Terracina) en het geringe aantal inwoners (ongeveer 3 500 inwoners). Soortgelijke overwegingen gelden voor het eiland Ventotene (ongeveer 31 zeemijl van Terracina en ongeveer 800 inwoners). De regelmatige frequentie van deze vrachtdiensten het hele jaar door zorgt ervoor dat de bewoners en bedrijven van deze eilanden ook in het laagseizoen, wanneer er minder vraag is van toeristen, voldoende bevoorraad blijven. Bovendien dragen deze diensten ook bij tot de economische ontwikkeling van beide eilanden, dankzij het vervoer van goederen en speciale goederen (bv. gevaarlijke goederen, gemeentelijk vast afval enz.) van en naar het vasteland.

(183) Om de reële vraag van gebruikers naar de passagiers- en gemengde diensten te verduidelijken, heeft Italië geaggregeerde cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Laziomar in 2012 in de desbetreffende perioden van het jaar waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hebben 240 430 passagiers en 13 228 voertuigen heeft vervoerd op de vijf openbaredienstroutes tezamen. De cijfers voor 2013 waren hoger (254 167 passagiers en 16 927 voertuigen). Hieruit blijkt dat er in de twee jaar voordat Laziomar met de openbaredienstverplichtingen werd belast sprake was van een aanzienlijke totale vraag naar zeevervoersdiensten op de routes in kwestie (zie overweging 291 voor de gedetailleerde cijfers per route voor de jaren 2011 tot en met 2013).

(184) Om verder te verduidelijken dat er vraag van gebruikers bleef bestaan nadat Laziomar op basis van het nieuwe openbaredienstcontract met zijn activiteiten op alle routes was begonnen, heeft Italië ook geaggregeerde cijfers tot eind 2019 overgelegd (zie tabellen 6, 7 en 8). Daaruit blijkt dat de vraag van gebruikers is blijven bestaan, met enkele kleine afwijkingen naar boven of naar beneden. Hoe dan ook heeft onderzoek naar de routegewijze cijfers voor elk jaar tot eind 2019 geen aanwijzingen opgeleverd dat de gebruikersvraag op bepaalde routes zou zijn verdwenen.

Tabel 6

Passagierscijfers voor de jaren 2014-2019

Jaar	Lijn T1	Lijn T2	Lijn T3	Lijn T4	Lijn A1	Lijn A2	Lijn A3	Totaal aantal passagiers
2014	125 720	63 376	30 812	1 509	36 474	58 680	40 000	356 571
2015	131 453	65 822	40 211	165	37 442	69 327	46 847	391 267
2016	141 720	81 572	45 006	308	42 209	60 263	37 981	409 959

([64]) Zie arrest van het Gerecht van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie, T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, punt 186.

([65]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 april 1989, Ahmed Saeed Flugreisen, 66/86, ECLI:EU:C:1989:140, punt 55; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Corsica Ferries France SA, C-266/96, ECLI:EU:C:1998:306, punt 45; arrest van het Gerecht van 15 juni 2005, Fred Olsen/Commissie, T-17/02, ECLI:EU:T:2005:218, punt 186 e.v.

2017	154 948	86 832	57 165	360	48 985	68 573	39 482	456 345
2018	160 304	85 310	59 642	168	58 013	68 405	37 226	447 581
2019	170 636	88 728	55 047	177	52 569	48 198	32 226	442 409

Tabel 7

Voertuigcijfers voor de jaren 2014-2019

Jaar	Lijn T1	Lijn T2	Lijn T3	Lijn T4	Lijn A1	Lijn A2	Lijn A3	Totaal aantal voertuigen [1]
2014	12 822	2 587	3 482	35				18 926
2015	12 874	2 819	3 212	390				19 295
2016	12 942	3 245	3 590	784				20 561
2017	13 796	3 331	3 772	324				21 223
2018	14 165	3 171	3 846	152				21 334
2019	14 011	3 242	3 316	172				20 741

[1] De vaartuigen die worden ingezet op de lijn T4, lijn A1, lijn A2 en lijn A3 kunnen geen voertuigen vervoeren.

Tabel 8

Vervoerde vracht in strekkende meter voor de jaren 2014-2019 [66]

Jaar	Lijn T3	Lijn T4	Totaal aantal strekkende meter
2014	206 514	16 367	222 881
2015	259 112	22 659	281 771
2016	281 229	23 230	304 459
2017	294 442	27 623	322 065
2018	310 736	14 256	324 992
2019	302 631	15 228	317 859

(185) De Commissie meent dat de bovenstaande cijfers duidelijk aantonen dat er op elke respectieve openbaredienstroute sprake is van een reële gebruikersvraag naar passagiers-, gemengde en vrachtdiensten. Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten in daadwerkelijke publieke behoeften voorzien en aan een reële gebruikersvraag tegemoetkomen.

2) **Marktfalen**

(186) Volgens punt 48 van de DAEB-mededeling zou het niet passend zijn "om specifieke openbaredienstverplichtingen te verbinden aan een activiteit die al wordt verricht of die op bevredigende wijze kan worden verricht en op voorwaarden (zoals prijs van, objectieve kwaliteitskenmerken van, continuïteit van en toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn" [67]. De Commissie moet daarom nagaan of de dienstverlening ontoereikend was

[66] Hoewel op de meeste lijnen vracht wordt vervoerd, bevat dit besluit alleen gedetailleerde informatie over vracht die op lijn T3 en lijn T4 wordt vervoerd, omdat het openbaredienstcontract beide lijnen definieert als vrachtroutes voor het vervoer van goederen en speciale goederen.

[67] Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, punt 71.

geweest wanneer die alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van het nieuwe openbaredienstcontract heeft opgelegd. In punt 48 van de DAEB-mededeling wordt in dit verband opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(187) De Commissie merkt op dat in de periode voorafgaand aan het sluiten van het nieuwe openbaredienstcontract met Laziomar andere exploitanten veerdiensten aanboden op enkele routes waarop het nieuwe openbaredienstcontract betrekking had, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar, met dezelfde frequentie of met hetzelfde soort dienst. Op grond van de concurrentiesituatie voorafgaand aan de toewijzing op 15 januari 2014 zal de Commissie voor elk van de betrokken routes beoordelen of de diensten die door de andere exploitanten werden geleverd, gelijkwaardig waren aan de diensten die Laziomar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract moet verrichten.

(188) Tabel 9 geeft een overzicht van de concurrentiesituatie op elk van de door Laziomar geëxploiteerde routes op het moment van het toewijzingsbesluit:

Tabel 9

Concurrentiesituatie op de routes die door Laziomar worden geëxploiteerd

Route	Laziomar (afvaarten het hele jaar door)	Concurrenten
Formia-Ponza (**lijn T1**)	Gemengde diensten (passagiers, voertuigen en goederen)	Geen
Formia-Ventotene (**lijn T2**)	Gemengde diensten (passagiers, voertuigen en goederen)	Geen
Terracina-Ponza (**lijn T3**) — nieuwe route	Vracht- en gemengde diensten met een gemiddelde van: — van januari tot maart en van oktober tot december vier afvaarten (per week) — alleen vrachtdienst — in april en september vier afvaarten (per week) — alleen vrachtdienst, en vier afvaarten (per week) — gemengde dienst — van mei tot augustus vijf afvaarten (per week) — alleen vrachtdienst, en vijf afvaarten (per week) — gemengde dienst	Navigazione Libera del Golfo ("**NLG**"), uitsluitend voor passagiers bestemde dienst met een gemiddelde van: — van april tot mei en van september tot oktober drie afvaarten (per week) — van juni tot augustus één tot twee afvaarten (per dag)
Terracina-Ventotene (**lijn T4**) — nieuwe route	Vrachtdienst met een gemiddelde van: — van januari tot maart en van oktober tot december één afvaart (per week) — in april en september twee afvaarten (per week) — van mei tot augustus vijf afvaarten (per week)	Uitsluitend voor passagiers bestemde dienst van **NLG** (als uitbreiding van **lijn T3**) met slechts één afvaart per week van juli tot augustus
Anzio-Ponza (**lijn A1**)	Passagiersdienst (draagvleugelboot) tussen juni en september met één afvaart per dag en twee op vrijdag, in het weekend en op feestdagen	**Vetor**, passagiersdienst met een gemiddelde van: — van juni tot juli twee tot drie afvaarten op weekdagen en vier tot vijf in het weekend (per dag — zie overweging 192) — in augustus drie tot vier afvaarten op weekdagen en vier tot vijf in het weekend (per dag) — september één afvaart (per dag — zie overweging 192)

Formia-Ponza (**lijn A2**)	Passagiersdienst (draagvleugelboot)	Geen
Formia-Ventotene (**lijn A3**)	Passagiersdienst (draagvleugelboot)	Geen

(189) De Commissie is van oordeel dat de door Laziomar aangeboden diensten, zoals duidelijk blijkt uit tabel 9, niet substitueerbaar zijn door de diensten van andere concurrenten, aangezien laatstgenoemde de in het nieuwe openbaredienstcontract met Laziomar vastgestelde openbaredienstverplichtingen niet of niet volledig vervullen. Bijgevolg is er op vier van de zeven routes geen andere exploitant naast Laziomar die de diensten aanbiedt (lijnen T1, T2, A2 en A3). Daardoor zijn de in het contract met Laziomar vastgestelde openbaredienstverplichtingen voor het exploiteren van die routes gerechtvaardigd door een daadwerkelijk openbaar belang om de territoriale continuïteit te verzekeren, aangezien die niet door de markt alleen kan worden verzekerd.

(190) Wat de routes betreft waar andere exploitanten eveneens diensten aanbieden (lijnen T3, T4 en A1), is de Commissie om de in de volgende punten uiteengezette redenen van oordeel dat er grote verschillen bestaan in het type, de regelmaat, de capaciteit en de prijs van de aangeboden diensten.

(191) Op de lijnen T3 en T4 vaart Laziomar het hele jaar door ononderbroken, terwijl de andere exploitant, NLG, deze ononderbroken dienst niet het hele jaar door aanbiedt en evenmin met dezelfde frequentie als Laziomar. Bovendien biedt Laziomar gemengde diensten (lijn T3) en vrachtdiensten (lijn T4) aan waarbij gebruik wordt gemaakt van een vaartuig met een capaciteit voor het vervoer van vracht, voertuigen en maximaal 400 passagiers, terwijl NLG een snel vaartuig gebruikt voor het vervoer van uitsluitend passagiers. Tot slot is er een aanzienlijk prijsverschil tussen de twee exploitanten. Voor lijn T3, waarop beide exploitanten passagiers vervoeren (in tegenstelling tot lijn T4 waarop Laziomar een vrachtdienst verricht), is de door NLG aangeboden prijs gericht op de toeristische sector (zo kost een enkele reis voor een volwassene tussen 24 EUR en 26 EUR en voor kinderen tot 12 jaar 13 EUR tot 15 EUR). Daarentegen gelden voor de diensten van Laziomar openbare tarieven (zo kost een enkele reis voor volwassenen 10 EUR en voor kinderen tot 12 jaar 5 EUR) en gelden er sociale tarieven voor inwoners en forenzen (een enkele reis kost ongeveer 3,50 EUR). Bijgevolg zou zonder de dienst van Laziomar op die specifieke routes niet zijn voldaan aan de behoefte aan een openbare dienst met regelmatige verbinding tussen dat eiland en het vasteland, aangezien NLG niet dezelfde diensten en onder dezelfde voorwaarden als Laziomar had kunnen verlenen gedurende de gehele contractperiode.

(192) Op lijn A1 verzorgen zowel Laziomar als haar concurrent, Vetor, alleen in het zomerseizoen (tussen juni en september) een passagiersdienst. Italië heeft echter informatie verstrekt waaruit blijkt dat de dienst van Vetor hoofdzakelijk op de toeristische sector is gericht en onder marktvoorwaarden wordt verleend. Hoewel Vetor, volgens het tijdsschema van 2013 (d.w.z. het jaar vóór de ondertekening het toewijzingsbesluit met Laziomar) zoals dat in tabel 9 is weergegeven, meer afvaarten lijkt te verrichten dan Laziomar, merkt de Commissie op dat de dienst in feite niet ononderbroken dagelijks werd verleend. Meer bepaald werd de dienst niet verricht op 4, 5, 11 en 12 juni 2013 en op 10 tot en met 12 en 16 tot en met 20 september 2013. In de daaropvolgende jaren van de toewijzingsperiode blijkt uit de door Italië verstrekte informatie dat de door Vetor verrichte dienst ook op deze route geen dagelijkse verbinding garandeerde. Zo heeft Vetor in 2018 de dienst niet verricht op 5 en 6 juni en op 17 tot en met 20 september. In het algemeen variëren de dienstfrequenties van Vetor dus van maand tot maand.

(193) Bovendien is Laziomar krachtens het dienstcontract onderworpen aan openbaredienstverplichtingen op het gebied van continuïteit en kwaliteit. Indien Laziomar zonder geldige reden niet vaart, is de exploitant onderworpen aan een overeenkomstige verlaging van vergoedingen alsmede boetes. Bovendien houdt de kwaliteitsverplichting in dat Laziomar moet voldoen aan precieze minimumnormen op het gebied van onder meer betrouwbaarheid, hygiënische omstandigheden en comfort van de reis. Daarentegen is Vetor niet aan openbaredienstverplichtingen onderworpen en hoeft zij bij het verlenen van de dienst niet aan hoge kwaliteitsnormen te voldoen. Ook vanuit het oogpunt van vervoerscapaciteit kan het schip van Laziomar maximaal 300 passagiers vervoeren, tegenover ongeveer 150 passagiers die met de draagvleugelboot van Vetor kunnen worden vervoerd.

(194) Tot slot is er een aanzienlijk prijsverschil tussen de twee exploitanten. De prijs die Vetor aanbiedt is voornamelijk gericht op de toeristische sector (zo kost een enkele reis voor een volwassene 36 EUR, wat tijdens het weekend wordt verhoogd tot 46 EUR, en kost een ticket voor kinderen tot 12 jaar 18 EUR), terwijl een tarief voor inwoners 23 EUR bedraagt. Vetor is ook vrij om naar believen de prijs van haar tickets vast te stellen en deze op zuiver commerciële basis dienovereenkomstig aan te passen. Daarentegen gelden voor de diensten van Laziomar openbare tarieven (zo kost een enkele reis voor volwassenen 23,40 EUR en voor kinderen tot 12 jaar 11,70 EUR) en gelden er

sociale tarieven voor inwoners en forenzen (zo kost een enkele reis slechts 7 EUR). Bijgevolg zou zonder de dienst van Laziomar op die specifieke route niet worden voldaan aan de behoefte van de openbare dienst met regelmatige verbinding tussen dat eiland en het vasteland tegen betaalbare prijzen, aangezien Vetor niet dezelfde diensten en onder dezelfde voorwaarden als Laziomar had kunnen verlenen gedurende de gehele contractperiode.

(195) Gezien het bovenstaande stelt de Commissie vast dat de marktwerking op het moment van toewijzing aan Laziomar als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen. Op een aantal routes was Laziomar namelijk de enige exploitant, terwijl de dienstverlening van de concurrenten in de Pontijnse archipel op andere routes qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijs niet gelijkwaardig was en derhalve niet volledig voldeed aan de openbaredienstverplichtingen die in het nieuwe dienstcontract met Laziomar waren vastgesteld.

3) **Aanpak die de minste inbreuk maakt**

(196) De Commissie wijst erop dat Italië ervoor heeft gekozen om een openbaredienstcontract met één exploitant (Laziomar) af te sluiten in plaats van openbaredienstverplichtingen op te leggen aan alle exploitanten met belangstelling voor het bedienen van de routes in kwestie. Op grond van de door Italië verstrekte informatie erkent de Commissie dat door het opleggen van openbaredienstverplichtingen niet aan de gebruikersvraag had kunnen worden voldaan (zie overweging 180). Met name geldt dat Laziomar op diverse routes de enige exploitant is en dat, waar dat niet het geval is, de dienstverlening door de andere exploitanten niet voldoet aan (al) de eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit capaciteit en prijs. Bovendien is de exploitatie van de meeste routes een verlieslijdende activiteit, zeker in het laagseizoen, en zouden de routes zonder de compensatie voor de openbare dienst helemaal niet worden geëxploiteerd. Daarnaast neemt de Commissie nota van het argument van Italië dat de keuze voor een openbaredienstcontract ook noodzakelijk was vanwege de privatisering van Laziomar. Meer in het bijzonder betoogt Italië dat dankzij de aanbesteding van Laziomar in combinatie met een nieuw openbaredienstcontract i) de continuïteit van de openbare zeevervoersdienst gewaarborgd bleef, en ii) de waarde voor de staat werd gemaximaliseerd. Daarom heeft de Commissie ermee ingestemd (zie overweging 89) dat Italië de bedrijfsactiviteiten van Laziomar samen met een nieuw openbaredienstcontract zou aanbesteden. Daarmee heeft de Commissie ook aanvaard, en zij herhaalt dat in dit besluit, dat Italië geen toevlucht kon nemen tot voor alle exploitanten geldende openbaredienstverplichtingen en in plaats daarvan liever een openbaredienstcontract met alleen Laziomar sloot.

Conclusie

(197) Op grond van de bovenstaande beoordeling komt de Commissie tot de conclusie dat Italië geen kennelijke fout heeft begaan door de diensten waarmee Laziomar is belast, aan te merken als DAEB. De door de Commissie in het besluit van 2012 geuite twijfels zijn daarom weggenomen.

(198) Om te kunnen vaststellen dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, moet de Commissie nog altijd verifiëren of Laziomar is belast met openbaredienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn. De Commissie merkt in dit verband op dat de openbaredienstverplichtingen in het nieuwe openbaredienstcontract en de bijlagen daarbij (met daarin bijvoorbeeld de scheepsspecificaties per route) duidelijk zijn omschreven. In het nieuwe openbaredienst-contract, de wet van 2009 en het CIPE-besluit zijn ook de voorschriften ter regeling van de compensatie uiteengezet. Het nieuwe openbaredienstcontract kent tevens een duidelijke looptijd (tien jaar), wijst Laziomar aan als de openbaredienstverlener en bevat regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (zie ook overweging 215). De Commissie concludeert daarom dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan.

Voorrang bij het aanmeren

(199) In artikel 19-ter, lid 21, van de wet van 2009 wordt duidelijk aangegeven dat de voorrang bij het aanmeren noodzakelijk is om de territoriale continuïteit met de eilanden te waarborgen alsook in het licht van de openbaredienstverplichtingen van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Laziomar). Als de met de openbaredienstverplichtingen belaste ondernemingen geen voorrang bij het aanmeren zouden hebben gehad, zouden zij namelijk (soms) op hun beurt moeten wachten alvorens te kunnen aanmeren en daardoor vertraging oplopen, hetgeen indruist tegen de bedoeling om burgers van betrouwbare en gemakkelijke verbindingen te voorzien. Een vaste dienstregeling is uiteraard onmisbaar om tegemoet te komen aan de mobiliteitsbehoeften van de eilandbevolking en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de betreffende eilanden. Aangezien het nieuwe openbaredienstcontract specifieke bepalingen bevat ten aanzien van het tijdschema voor de afvaarten van openbaredienstroutes draagt de voorrang bij het aanmeren er bovendien aan bij dat havens de aanlegplaatsen en -tijden op zodanige manier toewijzen dat de openbaredienstverlener zijn openbaredienstverplichtingen kan nakomen. Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat Laziomar haar openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie overweging 197). Italië heeft bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten die in het kader van de openbaredienstverlening worden verleend. Ook de voorrang bij het aanmeren voldoet derhalve aan de eerste voorwaarde van het Altmark-arrest.

5.1.2.2. Het tweede Altmark-criterium

(200) De Commissie herinnert eraan dat zij zich in het besluit van 2012 (zie punt 205 daarvan) op het voorlopige standpunt had gesteld dat aan het tweede criterium van het Altmark-arrest is voldaan.

(201) In het licht daarvan merkt de Commissie op dat de parameters op grond waarvan de compensatie wordt berekend vooraf zijn vastgesteld en overeenkomstig het tweede Altmark-criterium aan de transparantievoorschriften voldoen.

(202) Meer in het bijzonder worden in het CIPE-besluit de parameters op basis waarvan de compensatie werd berekend, uitvoerig toegelicht en zijn deze in het nieuwe openbaredienstcontract (en de bijlagen daarbij) toegepast, terwijl de maximale compensatiebedragen in de wet van 2009 zijn vastgesteld. In het CIPE-besluit wordt de methode voor de berekening van de compensatie, waaronder bijvoorbeeld de kostenelementen die in aanmerking zijn genomen, uitvoerig beschreven. Aangezien de voorrang bij het aanmeren geen financiële compensatie aan Laziomar inhoudt, is de Commissie van oordeel dat deze maatregel aan het tweede Altmark-criterium voldoet.

(203) De Commissie concludeert derhalve dat is voldaan aan de tweede voorwaarde van het Altmark-arrest.

5.1.2.3. Het derde Altmark-criterium

(204) Volgens het derde Altmark-criterium mag de compensatie voor de uitvoering van de DAEB niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.

(205) Het Altmark-arrest geeft echter geen nauwkeurige definitie van "redelijke winst". Volgens de DAEB-mededeling moet onder "redelijke winst" een rendement op kapitaal worden verstaan dat zou worden verlangd door een gemiddelde onderneming die onderzoekt of zij de dienst van algemeen economisch belang moet verrichten voor de hele duur van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, rekening houdende met de omvang van het risico voor de onderneming. Het risico hangt af van de sector, het soort dienst en de kenmerken van de compensatieregeling.

(206) In haar besluit van 2012 uitte de Commissie twijfels over de evenredigheid van de compensatie die sinds 2014 aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Laziomar, werd betaald. Meer bepaald stelde de Commissie zich met betrekking tot de sinds 2010 betaalde compensatie op het voorlopige standpunt dat de vaste risicopremie van 6,5 % het risiconiveau niet adequaat weergaf, aangezien Laziomar op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan. Meer in het bijzonder omvatten de kostenelementen voor de berekening van de compensatie alle kosten die bij de dienstverlening komen kijken, en is ook rekening gehouden met fluctuaties in bijvoorbeeld brandstofprijzen. Bijgevolg meende de Commissie op dat moment dat Laziomar wellicht was overgecompenseerd.

(207) De Commissie merkt op dat bepaalde aspecten van de compensatiemethode uit het nieuwe openbaredienstcontract inderdaad de commerciële risico's voor Laziomar lijken te verkleinen. Met name de maximumtarieven die Laziomar mag aanrekenen, worden jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en fluctuaties in de index van de consumentenprijzen. Bovendien bevat het nieuwe openbaredienstcontract bepaalde clausules (zie overweging 78) die zijn gericht op handhaving van het economisch-financiële evenwicht van de openbare dienst. Meer specifiek bieden die clausules, indien de compensatie voor de openbare dienst niet toereikend zou zijn ter dekking van de kosten van de diensten die via het nieuwe openbaredienstcontract zijn toegewezen, ruimte voor herziening van i) het tariefstelsel; ii) het niveau van de aangeboden openbare diensten; iii) de hoogte van de jaarlijkse maximumprijs, en iv) de kapitaalsubsidies voor investeringen.

(208) Volgens artikel 25 van het contract kan Laziomar, wanneer er sprake is van een afwijking in het economisch-financiële evenwicht, verzoeken om het evenwicht te herstellen door een voorstel in te dienen bij de Regio Lazio. Dat voorstel wordt vervolgens overgelegd aan het technisch comité dat belast is met het beheer van het contract.

(209) Hoewel deze voorzorgsmaatregelen het commerciële risico voor Laziomar lijken te beperken, is de Commissie van oordeel dat de onderneming nog steeds wordt blootgesteld aan het risico dat de compensatie onvoldoende zou zijn om de kosten van de dienstverlening te dekken. Het voorstel tot evenwichtsherstel wordt mogelijk niet altijd aanvaard, aangezien de regio Lazio zich moet uitspreken over de gegrondheid en haar besluit moet vaststellen nadat zij binnen 90 dagen na indiening van het verzoek door Laziomar het advies van het technisch comité heeft ingewonnen. Tot een besluit is vastgesteld, moet Laziomar de openbaredienstverlening ongewijzigd voortzetten. Zoals Italië heeft aangevoerd, is de toepassing van dit mechanisme een complexe en zeer strikte aangelegenheid, en daarom heeft Laziomar tot dusver geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

(210) Daarnaast merkt de Commissie op dat niet voor alle kostencategorieën aanvullende bijdragen worden gedaan. Zo moeten de kosten in verband met inefficiënties bij het beheer, de financiële lasten, verhogingen van de eenheidskosten voor personeel om tegemoet te komen aan de wettelijke arbeidsvoorschriften en kosten in verband met het commerciële beleid volgens artikel 25 van het openbaredienstcontract door Laziomar worden gedragen. Laziomar blijft dus gemotiveerd om haar diensten efficiënt aan te bieden, tegen de laagste kosten voor de gemeenschap.

(211) Zoals is vermeld in de overwegingen 48 tot en met 52, is in het CIPE-besluit bepaald dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule. In de praktijk werd het percentage van 6,5 % echter gehanteerd als een forfaitair rendement op kapitaal (zie ook overweging 136).

(212) In deze context kan Laziomar, ongeacht het compensatiebedrag waarop zij recht zou hebben en rekening houdend met de risicopremie van 6,5 %, nooit meer ontvangen dan het in het openbaredienstcontract vastgestelde maximumbedrag (zie overweging 76). Overeenkomstig punt 47 van de DAEB-kaderregeling van 2011 beoordeelt de Commissie of er tijdens de gehele looptijd van de overeenkomst sprake was van overcompensatie. Zoals blijkt uit tabel 10, tonen de cijfers voor de periode 2014-2019 aan dat de daadwerkelijk ontvangen compensatie voor de openbare dienst (met uitzondering van de bedragen voor 2016 en 2018 — die nog steeds lager waren dan het in het contract overeengekomen maximumbedrag, namelijk 13 524 536 EUR) — onvoldoende was om de nettokosten van de dienst te dekken (namelijk 80 173 862 EUR betaald voor een nettokost van 80 397 000 EUR), zelfs voordat rekening wordt gehouden met de risicopremie van 6,5 % (namelijk 1 928 000 EUR). In wezen heeft Laziomar voor de periode 2014-2019 ongeveer 2 150 000 EUR minder ontvangen dan het in aanmerking komende bedrag (d.w.z. 82 325 000 EUR (in aanmerking komende compensatie) minus 80 173 862 EUR (daadwerkelijke compensatie), zoals berekend volgens de methode die het rendement op kapitaal van 6,5 % omvat. Dit betekent dat Laziomar in de praktijk niet het als rendement op kapitaal berekende bedrag heeft ontvangen. In werkelijkheid bedroeg het rendement op kapitaal van Laziomar voor de gehele periode (tot 2019) nul in plaats van de aanvankelijk door Italië voorziene 6,5 % ([68]). Dit cijfer bevestigt dat de bepalingen inzake evenwichtsherstel van artikel 25 van het contract Laziomar niet beschermen tegen alle risico's die met de openbaredienstverlening gepaard gaan.

Tabel 10

Nettokosten van de openbaredienstverlening door Laziomar in de periode 2014-2019

(in EUR)

Openbare-dienstop-dracht van Laziomar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Algemeen totaal
Totale ontvangsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– totale kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– afschrijvin-gen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([68]) Het totaalbedrag dat Laziomar in de periode 2014-2019 aan compensatie heeft ontvangen, was lager dan de nettokosten die voor de openbaredienstverlening zijn gemaakt, zonder rekening te houden met eventuele rendementen op kapitaal.

= nettokosten van de openbare dienst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ rendement op kapitaal (6,5 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= voor compensatie in aanmerking komend	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ daadwerkelijke compensatie	13 375 00-000	13 376 00-000	13 330 00-000	13 370 07-070	13 356 28-282	13 366 51-510	80 173 86-862
= over-/ondercompensatie	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	– 2 151 138

(213) Wat het niveau van redelijke winst betreft, heeft Italië in de loop van het formele onderzoek (zie overweging 136) verduidelijkt dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag door de wet van 2009 is gemaximeerd, is besloten de berekening te vereenvoudigen door een forfaitair rendement op kapitaal van 6,5 % toe te passen. Italië meent dat deze vereenvoudigde benadering conservatief is en geen hogere compensatie aan Laziomar inhoudt dan de in het CIPE-besluit vastgestelde compensatie.

(214) Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie het ten aanzien van Laziomar gehanteerde rendement van geïnvesteerd vermogen van 6,5 % vergeleken met de mediaan van het rendement op kapitaal dat in 2013 (het jaar vóór de toewijzing aan Laziomar) door een benchmarkgroep werd gerealiseerd. De benchmarkgroep bestaat uit geselecteerde veerdienstexploitanten die in Italië of tussen Italië en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden ([69]). Uit de analyse blijkt dat het ten aanzien van Laziomar gehanteerde rendement op kapitaal vergelijkbaar is met de mediaan van het door de ondernemingen in de benchmarkgroep gerealiseerde rendement. Deze vergelijking laat zien dat een rendement op kapitaal van 6,5 % in het jaar voorafgaand aan de toewijzing aan Laziomar niet onredelijk was.

(215) De Commissie merkt daarnaast met instemming op dat Laziomar volgens het nieuwe openbaredienstcontract haar bedrijfsboekhouding (uitgesplitst naar route en gecertificeerd door een onafhankelijke accountant) jaarlijks naar het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer moet sturen zodat het kan controleren of er sprake was van overcompensatie. Dit biedt een extra waarborg om te voorkomen dat Laziomar profiteert van eventuele overcompensatie. Italië heeft ook deze bedrijfsboekhouding over de periode 2014-2019 ingediend, aan de hand waarvan de Commissie de berekeningen in tabel 10 heeft kunnen maken.

(216) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aan Laziomar toegekende compensatie voor de openbare dienst niet hoger is dan nodig om de kosten van de uitvoering van haar openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst. Meer in het bijzonder meent de Commissie dat de risicopremie van 6,5 % waarin het CIPE-besluit voorziet, moet worden beschouwd in samenhang met het in het openbaredienstcontract vastgestelde maximale compensatiebedrag. In het licht daarvan komt het rendement op kapitaal dat Laziomar vanuit een ex-anteperspectief mocht verwachten overeen met de risico's die zij liep bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract. De twijfels van Commissie ten aanzien van de naleving van de derde voorwaarde van het Altmark-arrest zijn daarom weggenomen.

(217) Met betrekking tot de voorrang bij het aanmeren en mogelijke daaruit voortvloeiende overcompensatie merkt de Commissie op dat voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, die gevolgen volledig tot uiting zouden komen in de interne boekhouding van de exploitant. Door de analyse van de Commissie (zie overweging 212) wordt bevestigd dat Laziomar in de periode 2014-2019 geen overcompensatie heeft ontvangen. Daarom komt de Commissie tot de conclusie dat ook de voorrang bij het aanmeren aan het derde Altmark-criterium voldoet.

([69]) Het betreft specifiek Minoan Lines Shipping, La Méridionale, Moby, Grandi Navi Veloci, Libertylines, Grimaldi Group, Corsica Ferries, SNAV en Caronte & Tourist. Andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (zoals Caremar, CIN, Siremar) zijn niet in de benchmarkgroep opgenomen.

5.1.2.4. Het vierde Altmark-criterium

(218) Er wordt aan het vierde Altmark-criterium voldaan als de begunstigde van de compensatie voor het beheer van een DAEB is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die de DAEB tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, of, bij gebreke daarvan, als de compensatie is vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van een goed beheerde onderneming.

(219) De eenvoudigste wijze waarop overheidsorganen het vierde Altmark-criterium in acht kunnen nemen, is volgens punt 63 van de DAEB-mededeling door het organiseren van een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure die in overeenstemming is met Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad ([70]) en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad ([71]).

(220) De Commissie merkt op dat de openbare aanbesteding in het onderhavige geval was uitgeschreven vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad ([72]) (die geldt voor gegunde overheidsopdrachten voor het verrichten van zeevervoersdiensten) en van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ([73]). Op dat moment waren de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van kracht. Richtlijn 2004/17/EG is echter niet van toepassing op zeevervoersdiensten, zoals die welke door Laziomar werden verzorgd. In artikel 5 van Richtlijn 2004/17/EG wordt dan ook duidelijk gemaakt dat het toepassingsgebied ervan is beperkt tot vervoersdiensten per trein, automatische systemen, tram, trolleybus of autobus of kabel.

(221) Overheidsopdrachten die door de aanbestedende diensten in het kader van hun activiteiten voor de exploitatie van zee-, kust- of riviervervoersdiensten worden geplaatst, vallen daarentegen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2004/18/EG, zoals verklaard in overweging 20 van die richtlijn. In bijlage II B bij die richtlijn wordt echter ook vervoer over water genoemd, hetgeen impliceert ([74]) dat zij uitsluitend onder artikel 23 en artikel 35, lid 4, van de richtlijn vallen. Dit betekent dat, krachtens Richtlijn 2004/18/EG, voor een overheidsopdracht voor zeevervoersdiensten alleen de voorwaarden gelden met betrekking tot technische specificaties (artikel 23) alsook de voorwaarde om een aankondiging van de geplaatste opdracht te publiceren (nadat de opdracht is gegund en dus aan het einde en niet aan het begin van de gunningsprocedure: artikel 35, lid 4). Geen van de andere in Richtlijn 2004/18/EG bepaalde voorschriften — waaronder bepalingen ten aanzien van de inhoud van de bekend te maken aankondigingen (artikel 36, lid 1) en de bepalingen inzake de selectiecriteria (de artikelen 45 tot en met 52) — is van toepassing op overheidsopdrachten voor zeevervoersdiensten.

(222) Bovendien is Richtlijn 2004/18/EG in geen geval van toepassing op concessieovereenkomsten voor diensten zoals omschreven in artikel 1, lid 4, daarvan ([75]). De Commissie merkt op dat concessieovereenkomsten (en openbaredienstcontracten) voor diensten met een zeker grensoverschrijdend belang niettemin onder de algemene Verdragsbeginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling blijven vallen.

(223) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat Richtlijn 2004/18/EG alleen op overheidsopdrachten van toepassing kan zijn, maar niet als het een concessieovereenkomst voor diensten betreft. Omdat het in het onderhavige geval om vervoer over water in het kader van een openbaredienstcontract gaat, zijn daarnaast, zoals eerder vermeld, slechts enkele voorschriften uit die richtlijn van toepassing. Tegen die achtergrond is de Commissie van oordeel dat zij zich niet uitsluitend kan baseren op de inachtneming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten om aan te tonen dat het vierde Altmark-criterium is vervuld. Om die reden beoordeelt de Commissie

([70]) Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1).

([71]) Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

([72]) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65).

([73]) Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243).

([74]) Krachtens artikel 21 van Richtlijn 2004/18/EG.

([75]) Artikel 1, lid 4, van Richtlijn 2004/18/EG luidt: "De "concessieovereenkomst voor diensten" is een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor diensten met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de te verlenen diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs."

hieronder of de door Italië gehanteerde aanbestedingsprocedure concurrerend, transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk is verlopen. Bij het opstellen van deze beoordeling baseert de Commissie zich op de desbetreffende richtsnoeren uit haar mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([76]) (met name punt 89 e.v.) en de DAEB-mededeling (met name puny 63 e.v.).

Het concurrerende en transparante karakter van de aanbesteding

(224) In punt 90 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" is bepaald dat een inschrijvingsprocedure concurrerend moet zijn ([77]), zodat alle geïnteresseerde en aan de voorwaarden beantwoordende inschrijvers aan de procedure kunnen deelnemen. Volgens punt 91 van die mededeling moet de procedure bovendien transparant zijn om alle geïnteresseerde inschrijvers de kans te bieden tijdens iedere fase van de inschrijvingsprocedure gelijk en afdoende geïnformeerd te zijn. In dat punt wordt ook benadrukt dat toegankelijkheid van informatie, voldoende tijd voor belangstellende inschrijvers en heldere selectie- en gunningscriteria alle cruciale elementen van een transparante selectieprocedure zijn en wordt aangegeven dat aan een inschrijvingsprocedure voldoende ruchtbaarheid moet worden gegeven, zodat alle potentiële inschrijvers daarvan kennis kunnen krijgen.

(225) In deze zaak werd de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, in de Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, in vier nationale en lokale Italiaanse dagbladen alsmede op de website van de regio Lazio (zie overweging 58). De oproep was een uitnodiging aan "allen die in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen" om hun belangstelling kenbaar te maken, maar legde geen verdere voorwaarden op. Eventuele bieders kregen ook voldoende tijd om hun belangstelling op passende wijze te laten blijken, zodat zij vervolgens konden meedoen aan het vervolg van de procedure. De Commissie is derhalve van oordeel dat aan het voornemen van de regio Lazio om Laziomar te verkopen en het openbaredienst-contract te gunnen op zodanige wijze brede ruchtbaarheid werd gegeven dat dit alle eventuele bieders ter ore is gekomen.

(226) Bieders moeten voorts alle nodige documenten en informatie krijgen om deel te nemen aan de biedprocedure, zodat zij de onderneming die wordt verkocht, naar behoren kunnen beoordelen. Dergelijke informatie moet op transparante en niet-discriminerende wijze aan potentiële bieders worden verstrekt, waarbij alle geïnteresseerde deelnemers gelijke toegang moeten krijgen tot relevante informatie.

(227) Ten eerste werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling gemeld dat bieders in staat moeten zijn "de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Dit was het enige selectiecriterium dat door Italië werd gehanteerd om te bepalen of belangstellenden aan de aanbestedingsprocedure mochten deelnemen. In de oproep was weliswaar niet aangegeven op welke wijze bieders konden aantonen dat zij aan deze eis voldeden, maar in de regel betekent dit dat elk geschikt bewijsmiddel kon worden gebruikt ([78]). De Commissie meent dat alle geïnteresseerde bieders op de hoogte waren van dit selectiecriterium en dat dit criterium in het licht van het beoogde doel ook gerechtvaardigd was.

(228) Ten tweede waren de belangstellenden er dankzij de wet van 2009 van op de hoogte dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst/nieuw openbaredienstcontract zou worden gesloten en dat de jaarlijkse compensatie voor de openbare dienst was vastgesteld op een maximumbedrag van 10 030 606 EUR. Verder werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aangegeven dat het de bedoeling was om de bedrijfsactiviteiten van Laziomar te verkopen voor een vaste prijs van 2 272 000 EUR. Daarnaast werd, zoals door Italië is bevestigd, alle relevante informatie met betrekking tot de verkooptransactie, met inbegrip van het ontwerp van het openbaredienstcontract dat tussen de koper en Italië zou worden gesloten, ter beschikking gesteld aan de zeven partijen die waren toegelaten tot de volgende fase van de aanbestedingsprocedure. Hierdoor konden deze partijen beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn. Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voldoende duidelijk maakte dat de verkoop betrekking had op de bedrijfsactiviteiten van Laziomar gebundeld met een nieuw openbaredienst-contract. Na hun belangstelling kenbaar te hebben gemaakt, kregen de partijen toegang tot alle benodigde informatie om een besluit over een eventueel bod te kunnen nemen.

([76]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

([77]) In de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" constateert de Commissie dat de Unierechter het in het kader van staatssteun vaak heeft over een "open" aanbestedingsprocedure. Het gebruik van het woord "open" verwijst evenwel niet naar een specifieke procedure op grond van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten. De Commissie is daarom van oordeel dat het woord "concurrerend" beter geschikt is. In de mededeling merkt de Commissie ook dat het niet de bedoeling is af te wijken van de in de rechtspraak uiteengezette inhoudelijke voorwaarden.

([78]) Zoals hierboven uiteengezet (zie overweging 221) is artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG niet op deze aanbesteding van toepassing. In feite was Italië niet verplicht om in de oproep selectiecriteria op te nemen.

(229) Ten derde is de Commissie van mening dat de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling een aanzienlijk aantal potentiële inschrijvers had aangetrokken. Alle zeven ondernemingen die voor de volgende fase van de aanbestedingsprocedure werden uitgenodigd, ontvingen daarna van de regio Lazio gedetailleerde informatie over de procedure. Voorts lijkt het erop dat Italië overeenkomstig Richtlijn 2004/18/EG niet verplicht was om in de oproep meer informatie te verstrekken over de te gunnen opdracht, afgezien van de loutere vermelding van de voortzetting van de openbaredienstverlening en de verwijzing naar de wettelijke voorschriften waaraan die dienstverlening is onderworpen (zie overweging 221).

(230) Ten vierde bevatte de oproep de minimuminformatie die nodig was om een blijk van belangstelling in te dienen (te weten de voortzetting van de openbaredienstverlening) en kon hij geen aanleiding hebben gegeven tot de uitsluiting van anderszins belangstellende zeevervoerders. Het was de beslissing van de planningsinstanties om de continuïteit van de openbaredienstverlening en de verbinding van de eilanden van de Pontijnse archipel met het vasteland te verzekeren. Die voorwaarde werd, zoals hierboven toegelicht, op voorhand bekendgemaakt aan alle potentiële exploitanten die hun belangstelling voor deelname aan de aanbestedingsprocedure hadden laten blijken. De Commissie is daarom van oordeel dat Italië in die fase geen zeggenschap had over de potentiële inschrijvers, waaruit blijkt dat het niet de bedoeling was van de planningsinstanties om, ten gevolge van de opname van de verplichte eis om de openbaredienstverlening voort te zetten, enige potentiële inschrijver waaraan de opdracht voor de openbaredienstverlening en de eigendom van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar zou worden gegund, selectief te begunstigen. De Commissie merkt ook op dat alle relevante informatie over de selectiecriteria en het verdere verloop van de procedure is verstrekt in de uitnodiging die is toegezonden aan elk van de zeven partijen die waren toegelaten tot de inschrijvingsfase van de aanbesteding.

(231) In het besluit van 2012 had de Commissie twijfels geuit over bepaalde *financiële vereisten* van de aanbesteding (zie overweging 109) die uit hoofde van het openbaredienstcontract aan de inschrijvers waren opgelegd, naast de standaard kwaliteitsvoorwaarden die in elk geval als openbaredienstverplichtingen worden opgelegd. Voorts betwijfelde de Commissie of dergelijke vereisten konden worden aanvaard in een situatie zoals die in het onderhavige geval, waarin de hele onderneming te koop wordt aangeboden.

(232) Tijdens het onderzoek heeft de Commissie echter informatie ontvangen die een aantal bezwaren heeft weggenomen. Met name heeft Italië de financiële vereisten (d.w.z. vooraf bepaalde omzetcijfers in de sector zeevervoer) uit de uitnodiging tot inschrijving geschrapt die alleen scheepvaartmaatschappijen de mogelijkheid zouden hebben geboden aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen (zie overweging 125). De Commissie merkt zelfs op dat Carpoint Motorsport S.p.A., dat volgens de openbaar beschikbare informatie actief is in de klein- en groothandel van voertuigen, een van de ondernemingen was die belangstelling hadden getoond om aan de aanbesteding deel te nemen (zie overweging 61).

(233) De Commissie is voorts ingenomen met het initiatief van de regio Lazio om een zo breed mogelijke deelneming aan de procedure te bevorderen door de mogelijkheid open te laten voor inschrijvers om in gemeenschappelijke vorm deel te nemen via tijdelijke samenwerkingsverbanden van inschrijvers, consortia of EESV's (zie overweging 60).

(234) Op grond van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de aanbestedingsprocedure over het geheel genomen concurrerend en transparant was. Meer in het bijzonder werd aan het voornemen van de regio Lazio om de bedrijfsactiviteiten van Laziomar af te stoten en om met de winnende bieder een nieuw openbaredienstcontract met een looptijd van tien jaar af te sluiten, op zodanige wijze brede ruchtbaarheid gegeven dat dit alle eventuele bieders in de desbetreffende regionale of internationale markt ter ore is gekomen. Bovendien houdt de Commissie rekening met het feit dat potentiële bieders eenvoudig hun belangstelling konden laten blijken en in dat stadium nog geen enkele toezegging hoefden te doen. Vooropgesteld dat zij konden aantonen aan het enige selectiecriterium, te weten het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening, te voldoen, kregen die partijen vervolgens alle informatie en tijd die nodig was om te kunnen besluiten of zij een bod op de bedrijfsactiviteiten van Laziomar wilden uitbrengen en hoe hoog dat bod zou zijn. Om die redenen is de Commissie van mening dat haar twijfels zijn weggenomen ten aanzien van de vraag of vanwege mogelijke tekortkomingen in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling de aanbestedingsprocedure wel voldoende transparant was.

Het niet-discriminerende karakter van de aanbesteding

(235) In punt 92 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" wordt onderstreept dat niet-discriminerende behandeling van alle inschrijvers in alle fasen van de procedure en objectieve selectie- en gunningscriteria die vóór de procedure zijn vastgesteld onmisbare voorwaarden zijn om te garanderen dat de daaruit resulterende transactie marktconform verloopt. In dat punt wordt bovendien aangegeven dat de gunningscriteria met het oog op het waarborgen van een gelijke behandeling de mogelijkheid moeten bieden de inschrijvingen te vergelijken en op een objectieve manier te beoordelen.

(236) Zoals hierboven aangegeven (zie overweging 227), bevatte de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling slechts één voorwaarde, namelijk dat bieders "in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Elk van de acht partijen die reageerden op de oproep en hun belangstelling lieten blijken, was op de hoogte van die verplichting. De Commissie meent dat deze voorwaarde objectief was en in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in voldoende mate aan de belangstellenden was gecommuniceerd.

(237) Zeven van de acht geïnteresseerde inschrijvers die tot de volgende fase van de aanbestedingsprocedure waren toegelaten, werd vervolgens verzocht een inschrijving in te dienen nadat zij allen dezelfde informatie hadden ontvangen (zie overweging 61).

(238) De twijfels van de Commissie in het besluit van 2011 dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling mogelijk onvoldoende niet-discriminerend was, zijn derhalve weggenomen. Alle partijen zijn in de diverse stadia van de aanbestedingsprocedure juist en op gelijke wijze geïnformeerd, waardoor zij met volledige kennis van de procedure en van de voorschriften een bod konden uitbrengen. Ook is de Commissie van mening dat de gunningscriteria een objectieve vergelijking en beoordeling van de inschrijvingen mogelijk maakten.

Garantie dat de diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap worden geleverd

(239) In punt 65 van de DAEB-mededeling is bepaald dat op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie een openbare aanbestedingsprocedure het bestaan van staatssteun alleen uitsluit wanneer daarmee de kandidaat kan worden geselecteerd die deze dienst "tegen de laagste kosten voor de gemeenschap" kan leveren.

(240) In dit geval is het nieuwe openbaredienstcontract aanbesteed in een bundel met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar, in plaats van alleen het openbaredienstcontract als zodanig. Italië heeft besloten dat de prijs voor de verkoop van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar vaststond (op basis van de taxatie door een onafhankelijke deskundige) en dat er niet over kon worden onderhandeld, terwijl het voor het dienstcontract de economisch gunstigste offerte heeft gekozen, waarbij 30 punten konden worden behaald voor de prijs en 70 punten voor technische criteria (zie de overweging 62).

(241) Met betrekking tot het gebruik van de economisch gunstigste offerte is in punt 67 van de DAEB-mededeling bepaald dat de "economisch gunstigste offerte" (naast "de laagste prijs") eveneens wordt geacht aan het vierde Altmark-criterium te voldoen "mits de gunningscriteria [...] nauw verband houden met de inhoud van de te verrichten dienst en mits daarmee de in verhouding tot de waarde van de opdracht economisch meest voordelige aanbieding wordt geselecteerd" ([79]).

(242) De Commissie merkt op dat Italië de nadruk heeft gelegd op de keuze voor een exploitant die de dienst volgens hoge technische en kwaliteitsnormen zou verlenen, rekening houdend met bepaalde vereisten. Wat betreft de uitsplitsing van de maximumscores voor de technische offerte (70 punten) en de economische offerte (30 punten) voor de gunning van de opdracht volgens het criterium van de economisch gunstigste offerte, wijst Italië — onder verwijzing naar een advies van de Italiaanse Raad van State (zie overweging 126) — op het belang van de kwalitatieve elementen van de offerte als middel om buitensporige neerwaartse prijsherzieningen te voorkomen die moeilijk vol te houden zouden zijn zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de verleende openbare dienst. Tegelijk betoogt Italië dat deze uitsplitsing het mogelijk heeft gemaakt een betere prijs voor de dienst te krijgen (zie overweging 127).

(243) De uitnodiging tot indiening van een inschrijving bevatte alle nodige informatie om de financiële en technische aanbiedingen in te vullen. Met name wat de technische offerte betreft, moesten de zeven zeevervoerders die werden verzocht een inschrijving in te dienen, gedetailleerde informatie verstrekken over de beheerregelingen en de voorwaarden die zij gedurende de gehele periode van toewijzing in acht zouden nemen. De exploitanten moesten met name het volgende aantonen: i) gerichte initiatieven ter verbetering van het beheer (bv. dienstenhandvest, marketing- en communicatiebeleid, webmarketingplan, optimalisering van personele middelen en vaartuigen — 10 punten); ii) regelingen voor de vernieuwing van de vloot (bv. ontwikkeling van de gemiddelde leeftijd van de vloot, naleving van de minimale functionele vaartuigkenmerken, zoals afmetingen, comfort, snelheid, veiligheidssysteem enz. — 40 punten), en iii) toewijzing van vaartuigen ter aanvulling van de bestaande vloot (d.w.z. verstrekking van de technische kenmerken van elk van de vaartuigen (waaronder de lijn) die de exploitant voornemens is in te zetten om de diensten te verrichten — 20 punten). Deze vereisten hangen duidelijk nauw samen met en verlenen een meerwaarde aan de verlening van zeevervoersdiensten. De Commissie is derhalve van oordeel dat het gebruik van de economisch gunstigste offerte voor de betrokken dienst, gebundeld met de verkoop

([79]) Zie ook punt 96 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar, Italië in staat stelde om daadwerkelijke mededinging tot stand te brengen en een dienst te verkrijgen met de hoogst mogelijke waarde tegen de laagste kosten voor de gemeenschap. In dit verband neemt de Commissie nota van het feit dat de jaarlijkse vergoeding die aan CLN is toegekend voor het verrichten van de zeevervoersdienst veel lager was dan het maximale jaarlijkse compensatiebedrag dat door de regio Lazio bij de aanvang van de aanbesteding was voorgesteld (zie overweging 75).

(244) Wat meer specifiek de bundeling van de dienst met de verkoop van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar betreft, heeft de Commissie in het besluit van 2012 het voorlopige standpunt ingenomen dat de aanbesteding van het nieuwe openbaredienstcontract zonder een verplichting tot overname van de voor de openbaredienstverlening onmisbare vaartuigen van Laziomar tot lagere kosten voor de gemeenschap zou hebben geleid.

(245) De Commissie heeft hierboven reeds geconcludeerd dat de aanbestedingsprocedure voldoende transparant en niet-discriminerend was om deelname van zoveel mogelijk potentiële inschrijvers mogelijk te maken. Na de ruime bekendmaking van de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling, antwoordden immers acht zeevervoerders bevestigend en werden er zeven toegelaten tot de inschrijvingsfase van de aanbesteding. Alle relevante informatie over de aanbestedingsprocedure werd verstrekt in de uitnodiging die naar de zeven exploitanten werd verzonden.

(246) Na het stadium waarin de blijken van belangstelling werden ingediend, werd één concurrerende offerte ingediend (CLN), die de regio Lazio heeft geëvalueerd, rekening houdend met de technische en financiële offerte.

(247) De verplichte voorwaarde met betrekking tot waarborging van de continuïteit van de openbare dienst en de bundeling van de activa met de openbaredienstverplichting, zijn met elkaar verbonden. Door de verkoop van Laziomar te bundelen met een nieuw openbaredienstcontract, wordt de overnemer, CLN, met name automatisch de eis opgelegd om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen en krijgt deze de voorrang bij het aanmeren toegewezen. De Commissie is van mening dat de bundeling van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar met het nieuwe openbaredienstcontract en de toekenning van de voorrang bij het aanmeren geen lagere prijs hebben opgeleverd dan wanneer de activa en het contract afzonderlijk zouden zijn verkocht, en wel om de onderstaande redenen.

(248) De bedrijfsactiviteiten van Laziomar hielden uitsluitend verband met het verzorgen van de openbare dienst en het verzekeren van de territoriale continuïteit. Het is zelfs zo dat alle vaartuigen van Laziomar werden en worden gebruikt voor de openbaredienstverlening. Derhalve kan niet worden gesteld dat een particuliere verkoper een hogere prijs had kunnen krijgen indien alle of sommige van die vaartuigen zonder de genoemde voorwaarde waren verkocht. Volgens de door Italië verstrekte gegevens en een in opdracht van de regio Lazio door een onafhankelijke deskundige verrichte taxatie (zie de overwegingen 66 en 67), zijn de vaartuigen van Laziomar verouderd (tussen 22 en 32 jaar) en zijn de motoren en andere materialen (bv. die van de romp) na zoveel bedrijfsuren in de loop der jaren aan modernisering en onderhoud toe. Derhalve zou er weinig commerciële vraag naar de vaartuigen zijn, tenzij met het oog op aankoop voor investering, restauratie en modernisering op korte termijn. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de vaartuigen voor de scheepvaart hadden kunnen worden verkocht, tenzij met inbegrip van de voorwaarde om de openbaredienstverlening voort te zetten, tegen een hogere prijs dan waarop zij waren begroot.

(249) Als Laziomar afzonderlijk was verkocht, was het volgens de Commissie bovendien onwaarschijnlijk dat potentiële bieders dusdanig aanzienlijke middelen (bestaande uit vier vaartuigen en industriële en commerciële uitrusting) onmiddellijk voorhanden zouden hebben om de openbaredienstverplichtingen uit het nieuwe openbaredienst-contract te vervullen. Dit geldt des te meer daar het nieuwe contract specifieke vereisten bevat ten aanzien van de vaartuigen die voor de diverse openbaredienstroutes moeten worden gebruikt (zie overweging 243). Elke exploitant met de benodigde middelen zou deze vermoedelijk al op andere routes hebben ingezet en het overhevelen daarvan conform het nieuwe openbaredienstcontract zou onvermijdelijk leiden tot derving van de inkomsten uit hun vorige bestemming.

(250) De Commissie is derhalve van oordeel dat dankzij het bundelen van die schepen met het openbaredienstcontract een hogere prijs voor de vaartuigen van Laziomar kon worden verkregen, want in ruil voor het inzetten van de vaartuigen op de openbaredienstroutes kreeg de overnemer gedurende tien jaar een compensatie voor de openbare dienst. Een onder marktvoorwaarden handelende verkoper zou bovendien, teneinde de hoogste prijs te verkrijgen, hebben besloten tot de verkoop van Laziomar samen met een nieuw openbaredienstcontract. Op grond daarvan komt de Commissie tot de conclusie dat Italië geen bijkomende voorwaarden heeft gesteld waarvan het aannemelijk was dat die een prijsdrukkend effect zouden hebben of voorwaarden die door een particuliere verkoper niet zouden zijn verlangd.

(251) De Commissie concludeert dat haar twijfel is weggenomen omtrent de vraag of het nieuwe openbaredienstcontract samen met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar wel lagere kosten voor de gemeenschap kon opleveren.

(252) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat het gebruik van de economisch gunstigste offerte voor het nieuwe openbaredienstcontract, gebundeld met de verkoop van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar, daadwerkelijke mededinging tot stand heeft gebracht tot het einde van de aanbestedingsprocedure.

Sterke waarborgen bij de opzet van de procedure wanneer slechts één inschrijving wordt ingediend

(253) Op basis van de hierboven geformuleerde beoordeling (zie de overwegingen 224 tot en met 252) komt de Commissie tot de slotsom dat de aanbestedingsprocedure open, transparant en niet-discriminerend was, conform de regels inzake overheidsopdrachten. In punt 68 van de DAEB-mededeling staat evenwel dat "in het geval van procedures waarbij slechts één offerte wordt ingediend, de aanbestedingsprocedure niet geacht [kan] worden voldoende te zijn om te verzekeren dat de procedure leidt tot de laagste kosten voor de gemeenschap".

(254) Aangezien alleen CLN een inschrijving heeft ingediend in het kader van de aanbestedingsprocedure voor Laziomar (die het nieuwe openbaredienstcontract omvatte), zou een dergelijke inschrijving normaal niet volstaan om te waarborgen dat de winnaar geen voordeel geniet.

(255) De Commissie heeft het in punt 68 van de DAEB-mededeling weergegeven standpunt echter genuanceerd in haar DAEB-gids ([80]) door te verklaren dat dit "niet [betekent] dat er geen gevallen kunnen zijn waarin, dankzij bijzonder sterke garanties die in de procedure zijn ingebouwd, ook een procedure waarin slechts één offerte wordt ingediend, voldoende garanties kan bieden dat de dienst "tegen de laagste kostprijs van de gemeenschap" wordt verricht".

(256) De Commissie is van mening dat dergelijke waarborgen aanwezig waren in de ter beoordeling voorliggende zaak. Meer in het bijzonder:

1) de aanbestedingsprocedure was opgezet met het oog op zo groot mogelijke belangstelling van potentiële bieders. Bovendien hoefden deze potentiële bieders geen omslachtige procedures te doorlopen noch aanzienlijke kosten te maken om hun belangstelling kenbaar te maken. Daardoor hebben acht ondernemingen blijk van belangstelling gegeven, waarvan er zeven werden uitgenodigd om een inschrijving in te dienen (zie overweging 237);

2) Italië heeft voor de gunning van het dienstcontract gekozen voor de niet-openbare aanbestedingsprocedure (zie overweging 59), een procedure in twee fasen waarbij alleen de exploitanten die zijn uitgenodigd voor de inschrijvingsfase een offerte mogen indienen. Volgens punt 66 van de DAEB-mededeling "[kan] ook met een niet-openbare procedure [...] aan het vierde Altmark-criterium worden voldaan, tenzij de betrokken exploitanten zonder geldige redenen wordt belet op de aanbesteding in te schrijven". In feite werden bij deze aanbesteding zeven mogelijke inschrijvers (van de acht die aanvankelijk blijk van belangstelling hadden gegeven) toegelaten tot de inschrijvingsfase (zie overweging 61), hetgeen aantoont dat daadwerkelijke concurrentie mogelijk was tot het einde van de aanbestedingsprocedure. Een niet-openbare procedure geeft potentiële inschrijvers gewoonlijk meer tijd om hun offerte te evalueren alvorens deze in te dienen. De Commissie is van mening dat, gelet op hun profiel, ten minste vijf van de overblijvende mogelijke bieders (te weten NLG, Traghetti Lines, Navigazione Generale Italiana S.p.A., Vetor en Ustica Lines — laatstgenoemde opereert nu onder de naam Liberty Lines) waarschijnlijk in staat waren (vanwege hun ervaring en financiële middelen) om een bod uit te brengen of op goede gronden geïnteresseerd waren in het uitbrengen van een bod (NLG en Vetor zijn bijvoorbeeld al actief op enkele van de routes waarop Laziomar vaart (zie tabel 9), terwijl de andere maatschappijen gevestigde zeevervoerders zijn met zowel nationale als internationale activiteiten);

3) in de uitnodiging tot inschrijving die was gezonden aan de zeven exploitanten die aanvankelijk belangstelling hadden getoond, was voor de verkoop van alle aandelen van Laziomar een vaste prijs van 2 272 000 EUR vastgesteld, die niet kon worden herzien in het licht van welk bod dan ook (zie overweging 62). De Commissie merkt op dat de prijs voor de verkoop van Laziomar door een onafhankelijke deskundige was vastgesteld op basis van de relevante economische en marktomstandigheden op dat moment en als vaste prijs in de aanbestedingsprocedure gold. Alle deelnemers waren evenwel op de hoogte van deze prijs en hebben geen bezwaren geuit over de omvang en de hoogte ervan. Bovendien voorzag de uitnodiging tot inschrijving in een door de regio Lazio vastgestelde maximale jaarlijkse vergoeding voor de openbare dienst, van 14 300 550 EUR per jaar, exclusief btw, gedurende tien jaar. Alle deelnemers werd verzocht om op basis van bepaalde technische

([80]) Zie meer in het bijzonder het antwoord van de Commissie op vraag 68 in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang" van 29 april 2013 (zie: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_nl.pdf).

criteria betere offertes in te dienen wat betreft deze jaarlijkse vergoeding voor de openbare dienst. Dit is een bijzonder sterke waarborg om niet alleen de laagst mogelijke offerte qua jaarlijkse vergoeding voor de openbare dienst (en dus de laagste kosten voor de gemeenschap) te verkrijgen, maar ook om de inschrijvers niet te ontmoedigen om een offerte in te dienen.

(257) De Commissie is van mening dat de aanbestedingsprocedure, gezien de bovengenoemde waarborgen, voldoende was om de dienstverlening tegen de laagste kosten voor de gemeenschap te waarborgen, ook al werd uiteindelijk slechts één bod uitgebracht ([81]).

(258) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dan ook dat in deze zaak is voldaan aan het vierde Altmark-criterium.

(259) Aangezien cumulatief is voldaan aan de vier voorwaarden die door het Hof van Justitie in het Altmark-arrest zijn vastgelegd, concludeert de Commissie dat de gunning aan Laziomar van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar en de voorrang bij het aanmeren, Laziomar en de overnemer CLN geen economisch voordeel verschaft.

5.1.2.5. Conclusie

(260) Aangezien niet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de gunning aan Laziomar en de overnemer CLN van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar en de voorrang bij het aanmeren geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.3. *De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen*

(261) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat alle maatregelen die waren vastgesteld in wetsbesluit nr. 125/2010, dat met wijzigingen is omgezet in de wet van 2010, staatssteun inhouden ten gunste van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, voor zover de desbetreffende begunstigden deze maatregelen konden gebruiken voor het dekken van liquiditeitsbehoeften en zodoende hun algehele financiële situatie konden verbeteren.

(262) De Commissie is op grond van de tijdens het formele onderzoek ontvangen informatie van oordeel dat de drie maatregelen afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

5.1.3.1. Mogelijk gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden

(263) Staatsmiddelen: de middelen in kwestie werden door de staat uit de eigen begroting bekostigd (zie overweging 84) en de wet van 2010 schiep de mogelijkheid om die voor liquiditeitsdoeleinden aan te wenden. De maatregel valt de staat bijgevolg toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd.

(264) Selectiviteit: deze maatregel werd alleen aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Laziomar, toegekend en is derhalve selectief. Omwille van de volledigheid wijst de Commissie erop dat deze maatregel niet aan CLN is toegekend.

(265) Economisch voordeel: volgens Italië heeft Caremar (destijds) van de betrokken fondsen gebruikgemaakt voor moderniseringswerkzaamheden aan de vloot die in de Pontijnse archipel wordt gebruikt teneinde deze in overeenstemming te brengen met de internationale veiligheidsnormen. Bij sommige van deze werkzaamheden waren twee eenheden van de vloot van Caremar betrokken, die vervolgens kosteloos aan Laziomar zijn overgedragen (zie overweging 132). Deze middelen zijn dus nooit voor liquiditeitsdoeleinden gebruikt (zie overweging 132), en de Commissie heeft geen aanwijzingen van het tegendeel gevonden.

(266) Aangezien Laziomar deze middelen niet voor liquiditeitsdoeleinden heeft gebruikt om kosten te vermijden die zij normaal gezien zelf had moeten dragen met haar eigen financiële middelen, zijn de in het besluit van 2011 geuite twijfels niet langer van toepassing en is de Commissie van oordeel dat er via het gebruik van de middelen geen economisch voordeel is verschaft aan Laziomar.

(267) Conclusie: aangezien niet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de maatregel geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

([81]) Omwille van de volledigheid merkt de Commissie op dat de onderhavige zaak verschilt van andere zaken waarin slechts één bod werd uitgebracht. Zie in dit verband en voor een specifieke redenering Besluit (EU) 2020/1412 (overwegingen 404 en 405).

5.1.3.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces

(268) Zoals in overweging 86 is beschreven, genieten krachtens artikel 1 van de wet van 2010 bepaalde handelingen en activiteiten die met het oog op de privatisering van de Gruppo Tirrenia werden uitgevoerd en die zijn omschreven in artikel 19-ter, leden 1 tot en met 15, van wetsbesluit nr. 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, vrijstelling van alle belastingen die normaal over dergelijke handelingen en activiteiten verschuldigd zijn.

(269) Ten eerste merkt de Commissie op dat er drie afzonderlijke reeksen overdrachten moeten worden beoordeeld: 1) de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar, de voormalige dochterondernemingen van Tirrenia, aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane; 2) de overdracht van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar van de regio Campanië aan de regio Lazio, en 3) de overdracht van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar van de regio Lazio aan CLN. Bij de belastingvrijstellingen gaat het met name om het registratierecht, overschrijvings- en kadasterbelastingen, het zegelrecht (tezamen "de indirecte belastingen"), btw en vennootschapsbelasting. De begunstigden van deze steunmaatregel zijn de verkoper, de koper of allebei. Alleen de tweede en derde reeks overdrachten zullen worden beoordeeld in dit besluit ([82]).

(270) Om te beginnen aanvaardt de Commissie dat de overdracht van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar tussen de regio Campanië en de regio Lazio niet was onderworpen aan de vennootschapsbelasting (aangezien geen tegenprestatie was betaald) en aan de btw (die naar nationaal recht niet van toepassing is op dergelijke transacties). Wat de indirecte belastingen betreft, waren de belastingen die volgens het nationale recht alleen door de overnemers moesten worden betaald, in dit geval verschuldigd door de regio Lazio, die handelde in het kader van haar openbare taak, namelijk als overheidsorgaan. Als zodanig kan zij niet als een onderneming worden aangemerkt. Daarom zal geen van de bovengenoemde belastingvrijstellingen in dit besluit verder worden beoordeeld.

(271) Wat de derde overdracht betreft, merkt de Commissie om te beginnen op dat krachtens presidentieel besluit nr. 633 van 26 oktober 1972 overdrachten van operationele bedrijven of bedrijfseenheden aan een andere onderneming niet als een levering van goederen worden beschouwd en daarom zijn vrijgesteld van btw. Vanwege het feit dat transacties zoals de verkoop van de bedrijfsactiviteiten van Laziomar aan CLN buiten het btw-stelsel vallen, kan de belastingvrijstelling Laziomar dus geen voordeel hebben verschaft voor wat de btw betreft. De Commissie merkt voorts op dat in de verkoopovereenkomst voor de bedrijfsactiviteiten van Laziomar duidelijk staat dat de koper, te weten CLN, alle met de verkoop verband houdende kosten (registratiekosten, notariskosten, kadasterbelasting enz.) moet dragen, zonder dat er inzake deze kosten melding wordt gemaakt van enige vrijstelling voor CLN. Wat de vrijstelling van vennootschapsbelasting betreft, is de Commissie van oordeel dat die belasting alleen van toepassing zou zijn op de opbrengsten uit een verkoop. In dit geval heeft CLN Laziomar echter van de regio Lazio gekocht, wat betekent dat deze transactie voor CLN een uitgave is en er dus geen vennootschapsbelasting verschuldigd kan zijn. Deze maatregel is derhalve niet van toepassing op CLN. Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat noch Laziomar, noch CLN deze belastingvrijstellingen hebben genoten.

(272) Om deze redenen vormen geen van voornoemde belastingvrijstellingen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.1.3.3. Mogelijkheid tot het gebruik van FAS-middelen om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen

(273) In haar besluiten van 2011 en 2012 heeft de Commissie gemeld dat de ondernemingen van de (voormalige) Gruppo Tirrenia FAS-middelen kunnen gebruiken om in hun lopende liquiditeitsbehoeften te voorzien. In de loop van de formele onderzoeksprocedure heeft Italië echter verklaard dat de FAS-middelen niet waren bedoeld als extra compensatie aan Laziomar of CLN (of aan een van de andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia of hun respectieve overnemers). In plaats daarvan werden deze middelen ter beschikking gesteld als aanvulling op de begrotingskredieten voor het uitkeren van de compensaties voor de openbare dienst aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, voor het geval die onvoldoende zouden blijken. Artikel 1, lid 5-ter, van de wet van 2010 bood de regio's juist de gelegenheid om de FAS-middelen te gebruiken voor de financiering van (een deel van) de gebruikelijke compensatie voor de openbare dienst en zodoende de continuïteit van de openbare zeevervoersdiensten te waarborgen. Deze maatregel heeft, met andere woorden, louter betrekking op de toewijzing van middelen binnen de Italiaanse overheidsbegroting voor de uitkering van compensaties voor de openbare dienst.

(274) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de FAS-middelen slechts een financieringsbron vormen waaruit de staat de (op basis van de verlengde initiële overeenkomst toegekende) compensaties voor de openbare dienst kan betalen en geen maatregel zijn waarvan Laziomar naast die compensaties voor de openbare dienst kan profiteren. Het mogelijke gebruik van FAS-middelen vormt dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

([82]) De eerste reeks overdrachten is beoordeeld in Besluit (EU) 2020/1412 (zie overweging 418).

5.1.4. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

(275) Op grond van de hierboven geformuleerde beoordeling constateert de Commissie dat:

— de compensatie aan Laziomar voor het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

— de gunning van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 15 januari 2014 tot en met 14 januari 2024, gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar, en de voorrang bij het aanmeren aan Laziomar en haar overnemer CLN aan de vier Altmark-criteria voldoen en derhalve geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

— aangezien Laziomar de middelen voor de modernisering van schepen niet voor liquiditeitsdoeleinden heeft gebruikt, zoals mogelijk gemaakt door de wet van 2010, deze maatregel geen staatssteun aan Laziomar vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en

— de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces van Laziomar en de mogelijkheid om FAS-middelen aan te wenden om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen, zoals vastgesteld bij de wet van 2010, geen staatssteun aan Laziomar vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(276) De steunmaatregel waarop dit besluit betrekking heeft, is ten uitvoer gelegd vóór de formele goedkeuring door de Commissie. Italië heeft deze steunmaatregel dus in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekend ([83]), voor zover deze niet was vrijgesteld van de meldingsverplichting uit hoofde van de DAEB-beschikking van 2005 of het DAEB-besluit van 2011.

5.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(277) De verenigbaarheid van de aan Laziomar toegekende compensatie voor de openbare dienst in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst moet worden getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU.

5.3.1. *Toepasselijke regels*

(278) Zoals hierboven reeds is vermeld, werd de initiële overeenkomst na eind 2008 verlengd op grond van latere wetgeving, namelijk:

a) wetsbesluit nr. 207 van 30 december 2008, omgezet in wet nr. 14 van 27 februari 2009, waarin de verlenging van de initiële overeenkomsten vanaf 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009 is vastgesteld;

b) wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009, omgezet in de wet van 2009, waarin onder meer de verlenging van de initiële overeenkomsten vanaf 1 januari 2010 tot en met 30 september 2010 is vastgesteld;

c) wetsbesluit nr. 125 van 5 augustus 2010, omgezet in de wet van 2010, waarin een verdere verlenging van de initiële overeenkomsten vanaf 1 oktober 2010 tot het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar is vastgesteld, en

d) wet nr. 228 van de regio Lazio van 24 december 2012, waarin de verplichting van Laziomar is bevestigd om de territoriale continuïteit van de routes in de Pontijnse archipel te verzekeren tot de privatisering van Laziomar.

(279) Tegen die achtergrond merkt de Commissie op dat de toekenning van de compensatie voor de openbare dienst in het kader van de laatste verlenging van de initiële overeenkomst na de inwerkingtreding van het DAEB-besluit van 2011 en de DAEB-kaderregeling van 2011 heeft plaatsgevonden, in tegenstelling tot de eerste drie verlengingen die voorafgingen aan de inwerkingtreding van dit wetgevingskader. Wat dit laatste punt betreft, bevat het DAEB-pakket van 2011 echter bepalingen — in artikel 10 van het DAEB-besluit van 2011 en punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2011 — waardoor het ook van toepassing is op steun die is toegekend vóór de inwerkingtreding van het DAEB-pakket van 2011 op 31 januari 2012. Met name is in artikel 10, punt b), van het DAEB-besluit van 2011 het volgende bepaald:

([83]) In punt 5.3.1 gaat de Commissie na of dit inderdaad het geval was.

"vóór de inwerkingtreding van dit besluit [d.w.z. vóór 31 januari 2012] van kracht geworden steunmaatregelen die overeenkomstig Beschikking 2005/842/EG niet verenigbaar waren met de interne markt noch waren vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, maar die aan de in het onderhavige besluit vastgestelde voorwaarden voldoen, zijn verenigbaar met de interne markt en zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting.".

(280) Wat de DAEB-kaderregeling van 2011 betreft, is in de punten 68 en 69 van die kaderregeling gespecificeerd dat de Commissie de in die kaderregeling uiteengezette beginselen zal toepassen op alle bij haar aangemelde steunprojecten, ongeacht of de aanmelding vóór of na 31 januari 2012, de datum waarop die kaderregeling van toepassing werd, heeft plaatsgevonden, alsook op alle onrechtmatige steun waarover zij een besluit neemt na 31 januari 2012, zelfs indien die steun vóór die datum is toegekend. In het laatstgenoemde geval zijn de bepalingen uit de punten 14, 19, 20, 24, 39 en 60 van de DAEB-kaderregeling van 2011 niet van toepassing.

(281) De hierboven beschreven regels inzake de toepassing van het DAEB-besluit van 2011 en de DAEB-kaderregeling van 2011 betekenen bijgevolg dat de tijdens de verlengingsperiode aan Laziomar toegekende compensatie voor de openbare dienst kan worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-pakket van 2011. Als is voldaan aan de desbetreffende voorwaarden van het DAEB-besluit van 2011 of van de DAEB-kaderregeling van 2011, is deze steunmaatregel verenigbaar met de interne markt voor de gehele periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 ([84]).

(282) De Commissie zal eerst beoordelen of de compensatie voor de openbare dienst die tijdens de verlengingsperiode aan Laziomar is toegekend, voldoet aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2011.

(283) De Commissie merkt op dat het DAEB-besluit van 2011 slechts van toepassing is op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ten behoeve van scheepvaartverbindingen met eilanden waarop het gemiddelde jaarlijkse verkeer gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB werd toegewezen, maximaal 300 000 passagiers bedraagt (artikel 2, lid 1, punt d)). Zoals in overweging 141 is beschreven, heeft Italië cijfers verstrekt waaruit blijkt dat deze drempel op geen van de routes van Laziomar wordt overschreden. De Commissie concludeert daarom dat aan de voorwaarde van artikel 2, lid 1, punt d) van het DAEB-besluit van 2011 is voldaan.

(284) Overeenkomstig artikel 4 van het DAEB-besluit dient het toewijzingsbesluit voorts onder meer een verwijzing naar de toepassing van het DAEB-besluit te bevatten. De Commissie wijst erop dat noch in het openbaredienstcontract tussen de regio Lazio en Laziomar, noch in een van de begeleidende documenten een dergelijke verwijzing is opgenomen. Bijgevolg concludeert de Commissie dat niet is voldaan aan artikel 4 en dat de verenigbaarheid van de compensatie voor de openbare dienst die tijdens de verlengingsperiode aan Laziomar is toegekend, niet kan worden beoordeeld op grond van de DAEB-beschikking van 2011.

(285) De verenigbaarheid van de compensatie voor de openbare dienst die vanaf 2011 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces aan Laziomar is toegekend, zou daarom normaal gesproken binnen het toepassingsgebied van de DAEB-kaderregeling van 2011 vallen.

(286) Aangezien echter aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, punt d), van het DAEB-besluit is voldaan, is in dit verband punt 61 van de DAEB-kaderregeling 2011 van toepassing. De Commissie in het licht daarvan zal nagaan of de aan Laziomar toegekende compensatie voor de openbare dienst tijdens de gehele verlengingsperiode voldoet aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de voorwaarden in de punten 14, 19, 20, 24, 39 en 60 daarvan.

([84]) Omwille van de volledigheid wijst de Commissie op de overgangsbepaling in artikel 10, punt a), van het DAEB-besluit van 2011, waarin is bepaald dat vóór de inwerkingtreding van dit besluit (d.w.z. vóór 31 januari 2012) van kracht geworden steunregelingen die overeenkomstig de DAEB-beschikking van 2005 verenigbaar waren met de interne markt en waren vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, gedurende een periode van nog eens twee jaar verenigbaar blijven met de interne markt en vrijgesteld blijven van de aanmeldingsverplichting (d.w.z. tot en met 30 januari 2014). Dit betekent dat steun die in het kader van een dergelijke regeling is toegekend in de periode tussen de inwerkingtreding van de DAEB-beschikking van 2005 op 19 december 2005 en de inwerkingtreding van het DAEB-besluit van 2011 op 31 januari 2012, verenigbaar zal worden geacht met de interne markt, maar alleen voor de periode vanaf de datum waarop die steun is toegekend tot en met 30 januari 2014. Hoe dan ook is voor steun die vanaf 31 januari 2012 is toegekend de overgangsbepaling van artikel 10, punt a), van het DAEB-besluit van 2011 niet van toepassing en moet de verenigbaarheid worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-besluit van 2011.

5.3.2. *Reële dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, VWEU*

(287) Punt 12 van de DAEB-kaderregeling van 2011 luidt: "De steun wordt verleend voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag". In punt 13 wordt verduidelijkt: "[L]idstaten [kunnen] geen specifieke openbaredienstverplichtingen verbinden aan diensten die al worden verricht of die op bevredigende wijze kunnen worden verricht en op voorwaarden (zoals de prijs van, objectieve kwaliteitskenmerken van, continuïteit van en de toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn. Ten aanzien van de vraag of een dienst door de markt kan worden geleverd, blijft de beoordeling door de Commissie beperkt tot het nagaan of aan de definitie van de lidstaat een kennelijke beoordelingsfout ten grondslag ligt, tenzij bepalingen in de Uniewetgeving een strengere norm bevatten." Tot slot wordt in punt 56 van de DAEB-kaderregeling van 2011 gewag gemaakt van de "ruime beoordelingsruimte van de lidstaat" ten aanzien van de aard van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt.

(288) De beoordeling of het reële DAEB's betreft, moet ook worden uitgevoerd in het licht van de DAEB-mededeling (zie de overwegingen 170 en 186), de verordening cabotage in het zeevervoer (zie de overwegingen 173, 174 en 175) en van de jurisprudentie (zie de overwegingen 176 en 177). Ten aanzien van de verlengingsperiode moet de Commissie beoordelen:

1) of er sprake was van een **vraag van de gebruikers**;

2) of de marktdeelnemers niet aan die vraag zouden voldoen zonder een door de overheid opgelegde verplichting (**bestaan van marktfalen**), en

3) of het gebruik van eenvoudige openbaredienstverplichtingen onvoldoende was om dit gebrek op te vangen (**aanpak die de minste inbreuk maakt**).

(289) De Commissie wijst erop dat de openbaredienstroutes die door Laziomar tijdens de verlengingsperiode werden geëxploiteerd, dezelfde zijn als die waarmee Laziomar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract is belast, met de uitzondering dat tijdens de verlengingsperiode slechts vijf routes werden geëxploiteerd (zie overweging 43), terwijl er in het nieuwe openbaredienstcontract twee verbindingen zijn bijgekomen, namelijk Terracina-Ponza (lijn T3) en Terracina-Ventotene (lijn T4) (zie overweging 72). Bovendien heeft de Commissie de concurrentiesituatie op die routes tijdens de verlengingsperiode reeds beschreven en beoordeeld. Gezien het voorgaande wordt voor de beoordeling hieronder een beroep gedaan op en verwezen naar de relevante onderdelen van de bovenstaande beoordeling ten aanzien van het nieuwe openbaredienstcontract (zie punt 5.1.2.1).

(290) De Commissie roept allereerst in herinnering (zie overweging 120) dat Italië de in de initiële overeenkomst opgenomen openbaredienstverplichtingen hoofdzakelijk heeft opgelegd om met behulp van regelmatige en betrouwbare zeevervoersdiensten i) de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie. De Commissie heeft eerder al geconcludeerd (zie overweging 179) dat het daarbij inderdaad om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang gaat.

(291) Om de reële vraag van gebruikers naar de betrokken zeevervoersdiensten te verduidelijken, heeft Italië gedetailleerde cijfers overgelegd (zie de tabellen 11 en 12) waaruit blijkt dat Laziomar in 2011 in de desbetreffende perioden van het jaar waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hebben 270 457 passagiers en 17 717 voertuigen vervoerde op de vijf routes tezamen. In 2012 zijn 240 430 passagiers en 13 228 voertuigen vervoerd en in 2013 zijn 254 167 passagiers en 16 927 voertuigen vervoerd ([85]).

([85]) Italië heeft voor 2009 en 2010 ook cijfers verstrekt die alleen betrekking hebben op het passagiersvervoer. Er zij aan herinnerd dat de specifieke routes in die periode tot eind mei 2011 door Caremar zijn verzorgd. In 2009 zijn 287 639 passagiers vervoerd (157 055 op de lijnen T1 en A2, 99 087 op de lijnen T2 en A3, en 31 494 op de lijn A1) en in 2010 zijn 253 638 passagiers vervoerd (141 300 op de lijnen T1 en A2, 86 031 op de lijnen T2 en A3, en 26 307 op de lijn A1).

Tabel 11

Passagierscijfers voor de jaren 2011-2013

Jaar	Lijn T1	Lijn T2	Lijn A1	Lijn A2	Lijn A3	Totaal aantal passagiers
2011	57 374	53 461	15 374	106 588	37 660	270 457
2012	36 446	61 978	16 372	96 125	29 509	240 430
2013	26 492	61 678	19 655	117 085	29 257	254 167

Tabel 12

Voertuigcijfers voor de jaren 2011-2013

Jaar	Lijn T1	Lijn T2	Lijn A1	Lijn A2	Lijn A3	Totaal aantal voertuigen [1]
2011	13 203	2 880	1 634 [2]			17 717
2012	10 614	2 614				13 228
2013	14 177	2 750				16 927

[1] De voor lijn A1, lijn A2 en lijn A3 gebruikte vaartuigen vervoerden geen voertuigen (met uitzondering van lijn A1 in 2011).
[2] Sinds 2012 worden op deze route alleen nog passagiers vervoerd.

(292) Over het algemeen blijkt uit de cijfers dat de gebruikersvraag naar de zeevervoersdiensten op elk van de betrokken routes aanzienlijk en vrij stabiel was, en de analyse voor de jaren 2011-2013 bevatte geen aanwijzingen dat die vraag zou zijn verdwenen. De Commissie heeft al aangetoond dat er ook voor de periode vanaf 2014 sprake was van een significante gebruikersvraag naar de zeevervoersdiensten (zie overweging 184).

(293) Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten beantwoordden aan een reële gebruikersvraag en derhalve in daadwerkelijke publieke behoeften voorzagen.

(294) Zoals is uiteengezet in overweging 186, moet de Commissie ook nagaan of de dienstverlening ontoereikend zou zijn geweest als die alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van de verlenging van de initiële overeenkomst heeft opgelegd. In punt 48 van de DAEB-mededeling wordt ten aanzien hiervan opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(295) De Commissie merkt op dat in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 passagiersdiensten door een andere exploitant, Vetor, werden aangeboden op één route die Laziomar in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst (lijn A3) exploiteerde, zij het niet met dezelfde continuïteit, regelmaat en prijs. De Commissie is reeds in overweging 195 ingegaan op de concurrentiesituatie op lijn A3 en op de vraag of de diensten die door Vetor werden verleend, gelijkwaardig waren aan de diensten die Laziomar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract moest verrichten. De Commissie brengt in herinnering dat deze beoordeling was gebaseerd op de concurrentiesituatie zoals die zich tussen 1 juni 2011 en 14 januari 2014 op die route voordeed. Gezien het feit dat, voor wat betreft de te exploiteren routes, de frequenties en de technische vereisten, de diensten die Laziomar moet verrichten over het algemeen nagenoeg identiek zijn aan die welke Laziomar tijdens de verlengingsperiode moest verrichten, geldt de conclusie van de Commissie (zie overweging 195) dat de marktwerking als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen, ook voor Laziomar gedurende de gehele verlengingsperiode. Op de meeste routes was Laziomar namelijk de enige exploitant, terwijl de dienstverlening van Vetor op slechts één route (lijn A3) qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijs niet gelijkwaardig was en derhalve niet volledig tegemoetkwam aan de behoeften aan een openbare dienst waarmee Laziomar uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst was belast.

(296) Tot slot heeft Italië in het licht van de voorgenomen privatisering en ter waarborging van de continuïteit van de openbaredienstverlening in het kader van de initiële overeenkomst besloten om deze overeenkomst ongewijzigd te verlengen, behoudens de verandering in de compensatiemethode die vanaf 2010 gold. De Commissie erkent dat niet aan de gebruikersvraag (zoals beschreven in de overwegingen 291, 292 en 293) had kunnen worden voldaan door het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan alle exploitanten die de routes in kwestie verzorgden. Met name geldt dat Laziomar op de meeste routes de enige exploitant was (zie bv. overweging 188) en dat, waar dat niet het geval was, de dienstverlening door de andere exploitant niet voldeed aan de eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit, capaciteit en betaalbare prijs. Bovendien is de exploitatie van de meeste (zo niet alle) routes een verlieslijdende activiteit, zeker in het laagseizoen, en zouden de routes zonder de compensatie voor de openbare dienst waarschijnlijk helemaal niet worden geëxploiteerd. Daarnaast erkent de Commissie dat, gelet op het privatiseringsproces van Laziomar, de verlenging van het bestaande openbaredienstcontract de enige manier was om de continuïteit van de openbare diensten tot de voltooiing van die privatisering te garanderen.

(297) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat Italië geen kennelijke fout heeft begaan door de diensten waarmee Laziomar werd belast aan te merken als DAEB. De door de Commissie in de besluiten van 2011 en 2012 geuite twijfels zijn bijgevolg weggenomen.

5.3.3. *Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te stellen in een toewijzingsbesluit*

(298) Zoals bepaald in punt 2.3 van de DAEB-kaderregeling van 2011, houdt het begrip "dienst van algemeen economisch belang" in de zin van artikel 106 VWEU in dat de onderneming in kwestie middels een of meer officiële rechtshandelingen is belast met de exploitatie van de dienst van algemeen economisch belang.

(299) In die rechtshandelingen moeten in het bijzonder de volgende elementen worden omschreven:

— de precieze aard en duur van de openbaredienstverplichting;

— de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied;

— de aard van de uitsluitende rechten;

— de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie;

— de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

(300) In haar besluiten van 2011 en 2012 betwijfelde de Commissie of het toewijzingsbesluit wel een uitvoerige beschrijving bevatte van de aard van de openbaredienstverplichtingen van Laziomar tijdens de verlengingsperiode. Niettemin herinnerde de Commissie er ook aan dat verschillende aspecten van de toewijzing in diverse wetten kunnen zijn ondergebracht, zonder dat dit twijfels oproept over de juistheid van de omschrijving van de verplichtingen. Tijdens de verlengingsperiode bestond het toewijzingsbesluit inzake Laziomar uit onder meer de initiële overeenkomst (zoals in de loop der tijd gewijzigd en verlengd), de vijfjarenplannen voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008, een reeks ad-hocbesluiten van Italië, het CIPE-besluit en de wet van 2009.

(301) Tegen die achtergrond merkt de Commissie ten eerste op dat de (in de loop der tijd gewijzigde) initiële overeenkomst, die het hart van het toewijzingsbesluit inzake Laziomar vormt, op grond van een aantal wetsbesluiten (zie overweging 278) tot aan het einde van de privatisering onverkort is blijven gelden. In deze rechtshandelingen wordt aangegeven dat Laziomar tot de voltooiing van de privatisering met openbaredienstverplichtingen is belast.

(302) Volgens de initiële overeenkomst zijn de te bedienen routes en de havens die worden aangedaan, het type en de capaciteit van de vaartuigen die op de desbetreffende zeeverbindingen worden ingezet, de frequentie van de dienst en de tarieven, waaronder de gunstige tarieven die met name voor de eilandbewoners gelden, in de vijfjarenplannen gespecificeerd. Hoewel de plannen voor de periode 2005-2008 niet formeel werden goedgekeurd, bleef het plan voor de periode 2000-2004 van kracht, zonder enige wijzigingen ten aanzien van de omvang van de openbaredienstverplichtingen. De bepalingen van dat plan zijn in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 dus onverkort van kracht gebleven. Vóór 2011 is de oorspronkelijke tariefregeling uit de initiële overeenkomst bij een aantal latere besluiten gewijzigd. Tijdens de gehele verlengingsperiode zijn echter geen interministeriële decreten uitgevaardigd voor nadere aanpassing van de tarieven die de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Laziomar, moesten hanteren. Op grond daarvan concludeert de Commissie dat de openbaredienstverplichtingen die Laziomar tijdens de verlengingsperiode moest nakomen, voldoende duidelijk waren omschreven.

(303) In de overwegingen 239 en 240 van haar besluit van 2011 heeft de Commissie reeds opgemerkt dat de parameters die benodigd zijn voor de berekening van het compensatiebedrag vooraf zijn vastgesteld en duidelijk zijn omschreven. Meer bepaald bevat de initiële overeenkomst ten aanzien van de jaren 2011 tot en met 2013 (zie overweging 46) een volledige en nauwkeurige lijst van de in aanmerking te nemen kostenelementen, alsmede de wijze van berekening van het rendement van geïnvesteerd kapitaal voor de exploitant. De toepasselijke methode is vastgesteld in het CIPE-besluit (zie de overwegingen 47 tot en met 57). Meer in het bijzonder worden in het CIPE-besluit de kostenelementen die in aanmerking zijn genomen en het rendement op het geïnvesteerde kapitaal beschreven. Tot slot is in wet van 2009 het maximale compensatiebedrag van 10 030 606 EUR opgenomen dat met ingang van 2010 van toepassing is. Daarnaast was in de initiële overeenkomst bepaald dat de compensatie in tranches wordt uitgekeerd en verzekerd dat de compensatie is gebaseerd op de daadwerkelijke kosten en inkomsten die de openbaredienstverlening met zich meebrengt. Op die wijze kon overcompensatie worden opgespoord en eenvoudig worden vermeden. Indien van toepassing kon de staat vervolgens de overcompensatie van Laziomar terugvorderen.

(304) Op grond hiervan meent de Commissie dat in de toewijzingsbesluiten ten aanzien van de verlengingsperiode van de initiële overeenkomst een duidelijke definitie is gegeven van de openbaredienstverplichtingen, de looptijd, de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen, zoals vereist op grond van de DAEB-kaderregeling van 2011.

5.3.4. *Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast*

(305) In punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2011 is het volgende bepaald: "De lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, dient te worden verantwoord aan de hand van objectieve criteria zoals de behoefte om niet-overdraagbare vaste activa af te schrijven. In beginsel mag de lengte van die periode niet langer zijn dan de periode die nodig is om de activa te kunnen afschrijven die voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch het meest van belang zijn."

(306) Italië gaf aan dat de looptijd van de verlenging is vastgesteld onder verwijzing naar de periode die nodig is voor de afschrijving van de activa die voor het verrichten van de DAEB noodzakelijk zijn. Om precies te zijn bedraagt de gehele looptijd van de verlengde initiële overeenkomst iets meer dan 24 jaar. Vaartuigen zijn de belangrijkste activa voor het verrichten van de openbare dienst. De afschrijvingsperiode voor vaartuigen die worden gebruikt voor veerdiensten is gewoonlijk lang, en kan meer dan 25 jaar bedragen.

(307) Italië heeft de afschrijvingswaarde van de vaartuigen van Laziomar voor de periode 2011-2013 aan de Commissie overgelegd. De Commissie merkt op dat de vier vaartuigen van Laziomar een gemiddelde leeftijd van 24 jaar hadden, toen Laziomar op 1 juni 2011 in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst de routes van de Pontijnse archipel begon te exploiteren.

(308) De Commissie merkt op dat het noodzakelijk was om de periode met twee en een half jaar te verlengen teneinde de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen tot het privatiseringsproces was voltooid. Voorts rekening houdend met de gemiddelde leeftijd van de vaartuigen, de gemiddelde duur van de afschrijving van vaartuigen die in het algemeen voor veerdiensten worden gebruikt, de voorgenomen moderniseringsinitiatieven uit hoofde van de bepalingen van het dienstcontract en het gebruik van nieuwe vaartuigen (zie overweging 243), concludeert de Commissie dat de looptijd van het toewijzingsbesluit in afdoende mate is gerechtvaardigd en dat is voldaan aan punt 17 van de DAEB-kaderregeling.

5.3.5. *Naleving van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie* ([86])

(309) Volgens punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2011 wordt "[s]teun [...] alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG [betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen] in acht neemt".

([86]) Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).

(310) Daarnaast bepaalt punt 44 van de DAEB-kaderregeling van 2011 het volgende: "Wanneer een onderneming activiteiten verricht die zowel binnen als buiten de toepassingsgebied van de dienst van algemeen economisch belang vallen, moeten de kosten en inkomsten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden, en die welke met de andere diensten verband houden, overeenkomstig de in punt 31 uiteengezette beginselen in de interne boekhouding gescheiden worden aangegeven."

(311) Italië heeft bevestigd dat Laziomar alleen openbare diensten heeft verleend in het kader van de initiële overeenkomst.

(312) De Commissie is daarom van oordeel dat punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2011 niet van toepassing is.

5.3.6. *Compensatiebedrag*

(313) Volgens punt 21 van de DAEB-kaderregeling van 2011 "[mag] [h]et compensatiebedrag niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, te dekken".

(314) Aangezien een deel van de compensatie onrechtmatige steun vormt die vóór de inwerkingtreding van deze DAEB-kaderregeling is verleend, is op de onderhavige zaak punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2011 van toepassing, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat bij de beoordeling van staatssteunmaatregelen het gebruik van de Net Avoided Cost-methode niet verplicht is. In plaats daarvan mogen voor het berekenen van de voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen noodzakelijke nettokosten alternatieve methoden worden gebruikt, zoals de methode op basis van kostentoerekening. Bij de laatstgenoemde methode worden de nettokosten berekend als het verschil tussen de kosten en de inkomsten voor een aangewezen dienstverlener die met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen gepaard gaan, zoals die in het toewijzingsbesluit zijn aangegeven en geraamd. In de punten 28 tot en met 38 van de DAEB-kaderregeling van 2011 wordt nader beschreven hoe deze methode moet worden toegepast.

(315) In haar besluiten van 2011 en 2012 heeft de Commissie twijfels geuit omtrent de risicopremie van 6,5 %, die vanaf 2010 werd toegepast. De Commissie vroeg zich met name af of deze risicopremie het risiconiveau adequaat weergeeft, gelet op het feit dat Laziomar op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

(316) Bij het bepalen van het rendement op kapitaal volgens de WACC-formule zou de risicopremie van 6,5 % van toepassing zijn. Zoals reeds is uiteengezet in overwegingen 136, 137 en 138, heeft Italië echter verklaard dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag door de wet van 2009 was gemaximeerd, is besloten om de berekening te vereenvoudigen door de 6,5 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal.

(317) In die context heeft de Commissie aan de hand van de routegewijze rekeningen die door Italië zijn verstrekt, zoals gebundeld in tabel 13, zich ervan kunnen vergewissen dat voor 2011, 2012 en 2013 tezamen, de compensatie voor de openbare dienst 70 650 EUR hoger was dan de nettokosten van de dienst (eventuele rendementen op kapitaal niet inbegrepen):

Tabel 13

Nettokosten van de openbaredienstverlening door Laziomar in de periode 2011-2013

(in EUR)

Openbaredienst-opdracht van Laziomar	2011	2012	2013	Algemeen totaal
Totale ontvangsten	2 845 238	3 441 567	3 569 149	9 855 942
– totale kosten	11 182 105	17 140 076	15 799 712	44 121 893
– afschrijvingen	114 836	274 044	352 229	741 109
= nettokosten van de openbare dienst	– 8 451 703	– 13 972 553	– 12 582 792	– 35 007 048
+ rendement op kapitaal (6,5 %)	0	0	0	0

= voor compensatie in aanmerking komend	– 8 451 703	– 13 972 553	– 12 582 792	– 35 007 048
+ daadwerkelijke compensatie	8 601 187	13 780 506	12 696 005	35 077 698
= over-/ ondercompensatie	149 484	– 192 047	113 213	70 650

(318) De Commissie houdt rekening met het feit dat Laziomar op 1 juni 2011 is begonnen met de exploitatie van de routes in de Pontijnse archipel, onmiddellijk na de overdracht van deze routes van de regio Campanië en Caremar aan de regio Lazio en Laziomar (zie de overwegingen 4, 32 en 33). Het financiële boekjaar 2011, dat een positief verschil van 149 484 EUR te zien geeft, kan dus niet volledig aan Laziomar worden toegerekend en is niet representatief voor de werkelijke resultaten van Laziomar. Voor de boekjaren 2012 en 2013, die volledig aan Laziomar zijn toe te rekenen, is het gecombineerde verschil tussen de in aanmerking komende en de daadwerkelijke compensatie zelfs negatief (– 78 834 EUR).

(319) De Commissie heeft ook de berekeningen geverifieerd die Italië heeft verstrekt met betrekking tot het rendement van geïnvesteerd kapitaal op basis van het forfaitaire percentage van 6,5 %. Aangezien de rendementen in de periode 2011-2013 negatief zijn (zie overweging 138), worden zij in tabel 13 met het oog op de berekening van de nettokosten van de openbare dienst als "nul" weergegeven. Gezien deze negatieve resultaten merkt de Commissie dan ook op dat in het geval van de drie boekjaren samen het positieve verschil van 70 650 EUR — dat slechts 0,2 % van de daadwerkelijk aan Laziomar betaalde compensatie vertegenwoordigt — wordt opgevangen door het forfaitaire percentage van 6,5 % en niet tot overcompensatie leidt. Bovendien ligt een rendement op kapitaal van 0,2 % (of 20 basispunten) niet hoger dan de relevante swaprente, met een opslag van 100 basispunten, die overeenkomstig punt 36 van de DAEB-kaderregeling van 2011 hoe dan ook als redelijk wordt beschouwd.

(320) Overeenkomstig punt 49 van de DAEB-kaderregeling van 2011 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de compensatie voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang er niet toe leidt dat ondernemingen overcompensatie ontvangen (zoals bepaald in punt 47 van die kaderregeling). Zo moeten de lidstaten bijvoorbeeld op verzoek van de Commissie bewijsmateriaal verschaffen. Zij moeten bovendien regelmatige controles uitvoeren, of laten uitvoeren, aan het einde van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en, in elk geval, met tussenpozen van maximaal drie jaar.

(321) De Commissie heeft in het kader van het derde Altmark-criterium reeds beoordeeld of het forfaitair rendement op kapitaal van 6,5 % dat Laziomar vanuit een vanuit ex-anteperspectief mocht verwachten, overeenstemde met de risico's die Laziomar liep bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van het nieuwe openbaredienst-contract (zie de overwegingen 211 tot en met 216). Voorts herhaalt de Commissie dat Italië een forfaitair rendement op kapitaal heeft gebruikt om de berekening te vereenvoudigen.

(322) De Commissie merkt op dat in het ingediende CIPE-besluit rekening is gehouden met bepaalde marktwaarden die van toepassing zijn in de sector cabotage in het zeevervoer. In dat besluit zijn de subsidiabele kosten voor openbaredienstverplichtingen bepaald, evenals de beginselen om het percentage van het rendement op kapitaal te bereken op basis van de relevante informatie, voorwaarden en risico's voor deze specifieke sector.

(323) Zoals in overweging 214 reeds is toegelicht in het kader van de beoordeling van het nieuwe openbaredienstcontract in het licht van het derde Altmark-criterium, heeft de Commissie voorts vastgesteld dat de mediaan van het rendement op kapitaal van een benchmarkgroep van geselecteerde veerdienstexploitanten die in Italië of tussen Italië en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden in 2013 (en voor de hele periode 2011-2013) doorgaans vergelijkbaar was met het rendement op kapitaal van 6,5 % van Laziomar.

(324) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat het rendement op kapitaal van 6,5 % op een redelijk niveau blijft.

(325) Tot slot heeft Italië het nodige bewijs overgelegd waaruit blijkt dat alle regelmatige controles zijn verricht om te verzekeren dat het bedrag van de compensatie niet hoger was dan de nettokosten van de dienst. Verder brengt de Commissie in herinnering dat de compensatie in tranches wordt uitgekeerd (zie overweging 45) en dat de laatste betaling geschiedt op basis van de daadwerkelijke kosten en inkomsten van het jaar. Dit zorgt ervoor dat het compensatiebedrag de nettokosten van de dienst niet overschrijdt.

(326) Gelet op het bovenstaande stelt de Commissie vast dat het bedrag van de compensatie aan Laziomar gedurende de periode van verlenging van de initiële overeenkomst niet tot overcompensatie heeft geleid en dat de toepasselijke voorschriften van punt 2.8 van de DAEB-kaderregeling zijn nageleefd.

5.3.7. *De voorrang bij het aanmeren*

(327) In artikel 19-ter, lid 21, van de wet van 2009 wordt duidelijk aangegeven dat de voorrang bij het aanmeren noodzakelijk was om de territoriale continuïteit met de eilanden te waarborgen alsook in het licht van de openbaredienstverplichtingen van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Laziomar). Als de met de openbaredienstverplichtingen belaste ondernemingen geen voorrang bij het aanmeren zouden hebben gehad, zouden zij namelijk op hun beurt moeten wachten alvorens te kunnen aanmeren en daardoor vertraging oplopen, hetgeen indruist tegen de bedoeling om consumenten van betrouwbare en gemakkelijke verbindingen te voorzien. Een vaste dienstregeling is uiteraard onmisbaar om tegemoet te komen aan de mobiliteitsbehoeften van de eilandbevolking en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de betreffende eilanden. Aangezien het tijdschema voor de afvaarten van openbaredienstroutes is vastgesteld in de overeenkomst, is de voorrang bij het aanmeren noodzakelijk om te waarborgen dat havens de aanlegplaatsen en -tijden op zodanige manier toewijzen dat de openbaredienstverlener zijn openbaredienstverplichtingen kan nakomen.

(328) Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel was toegekend zodat Laziomar haar openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie punt 5.3.2). Italië heeft bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten die in het kader van de openbaredienstverlening worden verleend.

(329) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de DAEB en de bijbehorende compensatie aan Laziomar tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst al grondig beoordeeld (zie de punten 5.3.2 tot en met 5.3.6). De Commissie is daarom van oordeel dat zij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de voorrang bij het aanmeren kan beperken tot het beantwoorden van de vraag of deze maatregel al dan niet tot overcompensatie kan leiden.

(330) De Commissie is van oordeel dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren beperkt zouden zijn (zie overweging 162). Dientengevolge zou ook het met de maatregel gepaard gaande risico op overcompensatie beperkt zijn. Voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, zouden die gevolgen bovendien volledig tot uiting komen in de interne boekhouding van de exploitant. De in punt 5.3.6 beschreven controles op overcompensatie waaraan Laziomar is onderworpen, lenen zich ook voor het opsporen van eventuele overcompensatie als gevolg van de voorrang bij het aanmeren.

(331) De Commissie concludeert bijgevolg dat de voorrang bij het aanmeren, die onlosmakelijk is verbonden met de openbare dienst die door Laziomar werd verricht, op grond van artikel 106, lid 2, VWEU en de DAEB-kaderregeling van 2011 verenigbaar is met de interne markt.

5.3.8. *Conclusie*

(332) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 278 tot en met 331 concludeert de Commissie dat de aan Laziomar verleende compensatie voor de verlening van de zeevervoersdiensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 en de voorrang bij het aanmeren voldoen aan de toepasselijke voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011 en dat deze bijgevolg op grond van artikel 106 VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

6. **CONCLUSIE**

(333) De Commissie oordeelt dat Italië de steunmaatregelen onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU heeft toegekend. Op basis van bovenstaande beoordeling heeft de Commissie besloten dat de compensatie voor de openbare dienst die in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst aan Laziomar is toegekend, verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU. Aangezien de voorrang bij het aanmeren onlosmakelijk verbonden is met de uitvoering van de DAEB door Laziomar, is ook die maatregel verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU.

(334) Voorts merkt de Commissie op dat de volgende maatregelen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen:

a) de aan Laziomar toegekende compensatie voor de verlening van zeevervoersdiensten in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 15 januari 2014 tot en met 14 januari 2024, gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar en de voorrang bij het aanmeren aan Laziomar, omdat zij voldoet aan de vier Altmark-criteria;

b) het mogelijke gebruik door Laziomar van middelen voor de modernisering van schepen voor liquiditeitsdoeleinden, aangezien Laziomar deze middelen niet voor deze doeleinden heeft gebruikt;

c) de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces van Laziomar en de mogelijkheid om FAS-middelen aan te wenden om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen, zoals vastgesteld bij de wet van 2010,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De aan Laziomar toegekende compensatie en verleende voorrang bij het aanmeren ten behoeve van de verlening van zeevervoersdiensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 juni 2011 tot en met 14 januari 2014 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de steun aan Laziomar in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekend. Deze steun is verenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 15 januari 2014 tot en met 14 januari 2024, gebundeld met de bedrijfsactiviteiten van Laziomar en de voorrang bij het aanmeren aan Laziomar vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 3

Laziomar heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om reeds voor de verbetering en modernisering van de vloot bestemde financiële middelen, op tijdelijke basis, aan te wenden voor het dekken van dringende liquiditeitsbehoeften, zoals vastgesteld in de wet van 2010. Deze maatregel vormt bijgevolg geen staatssteun aan Laziomar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 4

De fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces van Laziomar, zoals vastgesteld bij de wet van 2010, vormen geen staatssteun aan Laziomar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 5

De mogelijkheid om middelen van het Fondo Aree Sottoutilizzate aan te wenden om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen, zoals vastgesteld bij de wet van 2010, vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 30 september 2021.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie