II

*(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)*

# COMMISSIE

## BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
## van 21 juni 2001
## van Italië aan de scheepvaartmaatschappij Tirrenia di Navigazione

*(kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 1684)*

**(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)**

**(Voor de EER relevante tekst)**

(2001/851/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken [1],

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. PROCEDURE

(1) Naar aanleiding van het grote aantal exposés dat bij de diensten van de Commissie is binnengekomen, heeft de Commissie besloten tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag tegen de steun die is toegekend aan zes bedrijven van de Gruppo Tirrenia, zijnde Tirrenia di Navigazione, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. De steun bestaat uit subsidies die rechtstreeks aan elk bedrijf van de groep worden uitgekeerd met het doel de zeevervoersdiensten te ondersteunen die door deze ondernemingen worden verleend ingevolge zes overeenkomsten die in 1991 met de Italiaanse staat zijn gesloten. Deze overeenkomsten beogen de waarborging van de diensten op het zeevervoer, die grotendeels bestaan uit verbindingen tussen het vasteland van Italië, Sicilië, Sardinië en andere kleinere eilanden van Italië.

(2) Bij brief van 6 augustus 1999 heeft de Commissie Italië op de hoogte gesteld van haar besluit de procedure in te leiden. De Italiaanse autoriteiten hebben bij brief van 28 september 1999 hun opmerkingen over dit besluit toegezonden.

(3) Het besluit van de Commissie om een procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [2]. Naar aanleiding van deze bekendmaking hebben diverse met de Gruppo Tirrenia concurrerende particuliere exploitanten van zeevervoersdiensten hun opmerkingen aan de Commissie gezonden. Deze opmerkingen zijn ter kennis van de Italiaanse autoriteiten gebracht, zodat deze in aansluiting hierop hun opmerkingen konden maken.

(4) Tijdens de onderzoeksfase hebben de Italiaanse autoriteiten verzocht om splitsing van het dossier van de Gruppo Tirrenia, teneinde de eindbeslissing over de onderneming Tirrenia di Navigazione te bespoedigen. Dit verzoek is gestoeld op het voornemen van de Italiaanse autoriteiten om over te gaan tot privatisering van de groep, en in de eerste plaats van de onderneming Tirrenia di Navigazione, en op de wens om het proces juist voor deze onderneming te versnellen.

(5) Met betrekking tot dit verzoek wijst de Commissie er in de eerste plaats op dat Tirrenia di Navigazione een leidende positie binnen de groep inneemt wat de financiële en commerciële strategie van de groep betreft en dat de zes juridisch onafhankelijke bedrijven van de groep in afzonderlijke geografische marktsegmenten opereren en in meer of mindere mate concurrentie ondervinden van zowel particuliere Italiaanse maatschappijen als maatschappijen van andere lidstaten. Bovendien worden de subsidies die de Italiaanse autoriteiten ingevolge de in overweging 1 genoemde overeenkomsten verstrekken, op een zodanige wijze berekend dat de netto tekorten die elk van de bovengenoemde ondernemingen op de geëxploiteerde lijnen boekt, worden vereffend en rechtstreeks aan hen en dus niet via Tirrenia di Navigazione worden uitbetaald. Aangezien de overige steunelementen waartegen de procedure is ingeleid — investeringssteun en fiscale tegemoetkomingen — bovendien een afzonderlijke analyse voor elke

[1] PB C 306 van 23.10.1999, blz. 2.

[2] Zie voetnoot 1.

groepsonderneming vereisen, acht de Commissie het dienstig het verzoek van de Italiaanse autoriteiten in te willigen. Het onderhavige besluit heeft derhalve uitsluitend betrekking op de onderneming Tirrenia di Navigazione.

## 2. **GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGELEN**

### 2.1. *DE MARKT IN KWESTIE*

(6) Momenteel opereert Tirrenia di Navigazione hoofdzakelijk op de binnenlandse markt met scheepvaartverbindingen met de grootste Italiaanse eilanden, Sicilië en Sardinië en op de internationale markt met een lijn „Vasteland Italië — Sicilië — Tunesië". De geleverde diensten betreffen het goederen- en passagiersvervoer.

Tot 1 januari 1999 was de cabotage met de eilanden in de Middellandse Zee tijdelijk vrijgesteld van het beginsel van het vrij verrichten van diensten, bekrachtigd bij artikel 6, lid 2, van 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) ([3]).

In de sector van de cabotage op de lange en middellange afstand houdt Tirrenia een marktaandeel van 67,3 % in het segment passagiersvervoer en van 55,3 % in het segment goederentransport ([4]). Tengevolge van de recente deelname op de markt van concurrerende particuliere bedrijven is het marktaandeel van Tirrenia, die in 1990 op het grootste deel van de routes vrijwel een monopoliepositie innam, aanzienlijk afgenomen. De openstelling van de markt voor het vrij verrichten van diensten zou in de loop van de komende jaren moeten bijdragen aan een toename van de concurrentie.

### 2.2. *DE SUBSIDIES DIE VOOR DE OPENBAREDIENSTVERPLICHTINGEN ZIJN VERLEEND*

#### 2.2.1. HET NORMATIEVE KADER

(7) Overeenkomstig artikel 8 van wet nr. 684 van 20 december 1974 moeten de zeeverbindingen met de kleine en grote eilanden voldoen aan voorwaarden die worden gesteld met betrekking tot de economische en sociale ontwikkeling van de betrokken streken en met name van Zuid-Italië. De wet bepaalt dat de bedrijven die openbare diensten op het zeevervoer verrichten, subsidies kunnen ontvangen krachtens overeenkomsten voor openbare diensten met een geldigheidsduur van 20 jaar.

Overeenkomstig artikel 9 van wet nr. 160 van 5 mei 1989 moeten de te exploiteren routes en de gegarandeerde frequenties door de overheidsinstanties worden vastgesteld aan de hand van een technisch voorstel van de exploitanten. Deze dienen daartoe elke vijf jaar een dienstenplan voor te leggen.

Ingevolge wet nr. 169 van 19 mei 1975 zijn de exploitanten, waaronder Tirrenia di Navigazione, tevens gehouden het vervoer van post en pakketten te verzorgen en commerciële diensten van zuiver lokale aard te verlenen.

Bij presidentieel besluit (PB) nr. 501 van 1 juni 1979 zijn de verschillende elementen (baten en lasten) vastgesteld die worden betrokken bij de berekening van de aan de exploitanten uit te keren subsidie en is tevens bepaald dat de vertrek- en aankomsttijden op alle door de bedrijven geëxploiteerde verbindingen bij ministerieel besluit moeten worden goedgekeurd. Wat de schepen betreft zijn de exploitanten krachtens het presidentiële besluit verplicht vaartuigen van maximaal 18 jaar oud te gebruiken die hun in eigendom toebehoren, tenzij het ministerie uitdrukkelijk van deze bepaling afwijkt. Deze voorwaarde — die de bedrijven dwingt hun vloot periodiek te vervangen — is een specifieke verplichting die aan de scheepvaartondernemingen wordt opgelegd. Bovendien moet elk schip worden toegewezen aan één bepaalde route van de openbare dienst. Krachtens artikel 40 is de minister van de Koopvaardijvloot bevoegd om behalve de gewone diensten ook aanvullende diensten te verordenen met het oog op buitengewone behoeften die verband houden met het algemene belang of de vraag van het verkeer.

Wet nr. 856 van 5 december 1986 bepaalt dat de tarieven op grond van een voorstel van de exploitatiebedrijven bij ministerieel besluit worden vastgesteld. Voor eilandbewoners en forenzen gelden lagere tarieven dan die voor de overige reizigers.

#### 2.2.2. DE OVEREENKOMSTEN VOOR OPENBARE DIENSTVERLENING

(8) In juli 1991 heeft de Italiaanse staat met elk van de zes bedrijven van de Gruppo Tirrenia, waaronder Tirrenia di Navigazione, zes identieke overeenkomsten gesloten met een geldigheidsduur van 20 jaar (artikel 2). De overeenkomsten zijn toepasbaar per 1 januari 1989.

In de overeenkomsten is bepaald dat de eerste vijf jaren ingaan op 1 januari 1990.

Krachtens artikel 3 van deze overeenkomsten wordt de hoogte van de jaarlijkse subsidie vastgesteld aan de hand van een verzoek dat het bedrijf in de maand februari van elk boekjaar indient. Het verzoek wordt vervolgens doorgezonden voor interministeriële raadpleging en in de daaropvolgende maand mei bij ministerieel besluit goedgekeurd. Met de jaarlijkse subsidie wordt beoogd het verlies voortvloeiende uit de negatieve balans tussen baten en lasten te dekken. In artikel 5 is een analytisch overzicht opgenomen van de financiële parameters voor de berekening van de diverse relevante kostenrekeningen die overeenkomstig DPR n. 501/79 in de bepaling van het subsidiebedrag worden betrokken.

([3]) PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7.
([4]) *Bron:* Conto Nazionale dei Trasporti 1997.

2.2.3. HET VIJFJARENPLAN

(9) Artikel 1 van eerdergenoemde overeenkomsten voor de openbare dienstverlening bepaalt dat de geëxploiteerde routes en de havens, het type en de capaciteit van de schepen voor de betrokken maritieme verbindingen, de voorgeschreven frequenties en de tarieven, waaronder de speciale lage tarieven die met name voor de eilandbewoners gelden, in het vijfjarenplan moeten worden vastgesteld.

Het eerste vijfjarenplan (periode 1990-1994) werd goedgekeurd bij ministerieel besluit van 29 mei 1990 en toegepast per 1 januari 1990.

In het tweede plan voor de jaren 1995-1999, goedgekeurd bij besluit van 14 mei 1996, bleven de routes en de dienstregelingen in grote lijnen ongewijzigd, maar waren enkele wijzigingen opgenomen ten aanzien van de lijndienstschepen. Deze betroffen met name de acquisitie van twee snelle schepen voor het vervoer, met ingang van juni 1998, van passagiers en voertuigen op de route Civitavecchia — Olbia en de ingebruikname van twee nieuwe veerschepen op de verbinding Napels — Palermo ter vervanging van verouderde vaartuigen (voor gemengd en goederenvervoer) met vrijwel dezelfde capaciteit.

Het derde plan (voor de jaren 2000-2004) is in september 1999 bij de Italiaanse autoriteiten ingediend en is nog in behandeling. In afwachting van de goedkeuring is bij besluit van 8 maart 2000 bepaald dat de bedrijven van de Gruppo Tirrenia de diensten zoals bedoeld in artikel 9 van wet nr. 160/89 in stand moeten houden met de middelen waarover elk afzonderlijk bedrijf op 31 december 1999 beschikte.

2.2.4. DE JAARLIJKSE COMPENSATIE

(10) In de overeenkomst is bepaald dat de jaarlijkse subsidie op de volgende wijze wordt betaald: een eerste voorschot in de maand maart van elk jaar, ter hoogte van 70 % van de subsidie die in het voorgaande jaar werd betaald. De tweede betaling in de maand juni bedraagt 20 % van de subsidie. De eventuele eindafrekening aan het einde van het jaar beloopt het verschil tussen de betaalde bedragen en het negatieve resultaat van de baten en de lasten van de activiteiten in het betrokken boekjaar. Indien de betalingen de nettokosten van de geleverde diensten (baten − verliezen) overschrijden, is het bedrijf gehouden het verschil binnen 15 dagen gerekend vanaf de goedkeuring van de balans terug te betalen.

(11) De hoogte van de jaarlijkse subsidie beloopt het gecumuleerde nettotekort van de in het vijfjarenplan vermelde diensten. Dit bedrag wordt vermeerderd met een variabel bedrag als vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal. De subsidie die ingevolge de overeenkomst voor openbaredienstverlening van 1991 aan Tirrenia di Navigazione is uitgekeerd, vertoont het volgende verloop ([5]):

*(in miljoen ITL)*

| Jaar | Bedrijfskosten (a) | Baten (b) | Nettotekort (gecumuleerde verliezen – gecumuleerde baten) (a – b) | Vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal | Bedrag van de jaarlijkse subsidie |
|---|---|---|---|---|---|
| 1992 | [...] (*) | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1993 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1994 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1995 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1996 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1997 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1998 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 1999 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| 2000 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

(*) Bedrijfsgeheim

([5]) De gegevens zijn afgeleid van het onderzoek van Price Waterhouse Coopers „ Valutazione dei criteri di predisposizione dei conti economici gestionali per linea e stagionalità relativi agli esercizi 1992-1999", dat door de Italiaanse autoriteiten is geactualiseerd voor het jaar 2000. In dit onderzoek zijn de boeken van Tirrenia onder de loep genomen. Voor elke afzonderlijke route zijn de baten en lasten gewaardeerd.

De inspanningen van Tirrenia di Navigazione om de bedrijfskosten te drukken en de resultaten te optimaliseren met het oog op de openstelling van de cabotagemarkt en de toekomstige privatisering van het bedrijf komen na 1997 tot uiting in een constante algemene afname van de jaarlijkse subsidie. De toename in het jaar 2000 is een direct gevolg van de negatieve invloed van de verhoging van de brandstofprijzen op de winst-en-verliesrekening van de onderneming die, ingevolge een overheidsbesluit ([6]), gehouden was de bestaande tarieven te handhaven. Het nettotekort is het verschil tussen de gecumuleerde verliezen die doorgaans in het wintersseizoen (1 oktober tot en met 31 maart) worden geboekt en de baten die met name in de zomer (van 1 juni tot en met 30 september) worden geboekt. Volgens de Italiaanse autoriteiten is de inkomstenderving, die rechtstreeks kan worden teruggevoerd op de tarieven die het bedrijf voor eilandbewoners en de forenzen hanteert (opgelegde tarieven), hoger dan het totaalbedrag van de jaarlijkse subsidie.

Uit de informatie van de Italiaanse autoriteiten over de vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal blijkt dat deze is uitgedrukt als percentage van de investeringen dat, afhankelijk van het betrokken jaar, varieert van [...] in 1992 tot [...] in 2000, overeenkomstig de commerciële rentevoet in die jaren. Ten aanzien van het voorgaande wijst de Commissie erop dat de communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer ([7]) voorschrijven dat bij de bepaling van de subsidie in de vorm van een vergoeding voor openbare dienstverplichtingen rekening moet worden gehouden met „een redelijke marge van het benutte kapitaal", wat in dit geval ook is gedaan.

### 2.3. *DE INVESTERINGEN VOLGENS HET VIJFJAARLIJKSE ONDERZOEK EN HET BEDRIJFSPLAN VAN DE ONDERNEMING*

(12) In het vijfjarenplan worden behalve de routes waarop de verbindingen en de frequenties gewaarborgd moeten zijn, tevens de investeringen vastgesteld die de exploitant in de betrokken periode wenst te doen teneinde de dienst op de betrokken routes te waarborgen. In het vooronderzoek heeft de Commissie met het oog op de berekening van de jaarlijkse subsidie met name getracht de boekhoudkundige verwerking van de acquisitiekosten en de afschrijving van de schepen te controleren.

Tevens heeft de Commissie willen verifiëren of de extra investeringen die ten gunste van de groepsondernemingen waren voorzien in het bedrijfsplan dat Tirrenia in maart 1999 voor de periode 1999-2002 heeft ingediend, steunelementen bevatten. De belangrijkste doeleinden van het plan zijn om:

— de groepsondernemingen in staat te stellen in te spelen op veranderingen in de Italiaanse cabotagesector ten gevolge van de liberalisering van de markt (1 januari 1999) en zich voor te bereiden op de afloop van de contracten met de Italiaanse staat in het jaar 2008;

— verlaging van de kosten van de ingevolge voornoemde contracten verrichte diensten;

— bevordering van de ontwikkeling van de groep en betere benutting van de beschikbare middelen;

— voorwaarden te scheppen voor de privatisering van de groepsmaatschappijen.

Het bedrijfsplan voorziet met name in een uitbreiding van de investeringen ten behoeve van de contractueel vastgelegde openbaredienstverlening, in de vorm van aftakeling van verouderde vaartuigen, de overdracht van schepen aan andere groepsmaatschappijen en nieuwe investeringen voor een bedrag van 700 miljard ITL.

### 2.4. *FISCALE VOORKEURSBEHANDELING*

(13) Bij besluit nr. 504 van 26 oktober 1995 wordt een gunstige fiscale regeling ingesteld voor minerale olie die als brandstof voor de scheepvaart wordt gebruikt. Ingevolge artikel 63, lid 3, van dit besluit geldt de accijnsverlaging voor smeermiddelen die aan boord van de schepen worden gebruikt.

In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie haar verbazing uitgesproken over de wijze waarop deze fiscale voorkeursbehandeling werd toegepast voor schepen die in Italiaanse havens voor onderhoudswerkzaamheden aangemeerd lagen. De Commissie wenste zich ervan te overtuigen dat deze maatregel niet leidt tot discriminatie van de overige zeevervoerders met schepen in dezelfde situatie.

## 3. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

### 3.1. *OPMERKINGEN VAN TIRRENIA DI NAVIGAZIONE*

(14) Bij brief van 22 november 1999 heeft Tirrenia di Navigazione haar opmerkingen ingediend over het besluit tot inleiding van de procedure. Het bedrijf bestrijdt met name het feit dat de vergoedingen die ingevolge de contracten met de Italiaanse staat zijn betaald als „nieuwe steun" worden aangemerkt en dus de gronden voor het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Tirrenia di Navigazione stelt dat de Commissie steeds op de hoogte is geweest van het bestaan van een subsidieregeling voor de openbaredienstverplichtingen van de onderneming en nooit eerder bezwaren naar voren heeft gebracht. Bovendien beweert het bedrijf dat het bedrag van de jaarlijkse vergoedingen die haar als exploitant van openbare

([6]) De kosten voor brandstof die in 1999 ongeveer 74 179 miljoen ITL beliepen, zijn in 2000 gestegen tot 113 142 miljoen ITL.
([7]) PB C 205 van 5.7.1997, blz. 5.

zeevervoersdiensten zijn uitgekeerd, beperkt blijft tot het noodzakelijke minimum en evenredig is aan de netto extra kosten die de openbare dienstverplichtingen met zich brengen. Tirrenia concludeert derhalve dat deze compensatie de mededinging van de overige exploitanten in de markt niet vervalst.

Tirrenia di Navigazione heeft tevens ingevolge artikel 230, lid 4, van het Verdrag ([8]) een gerechtelijke procedure in eerste aanleg aangespannen tegen het besluit waarmee de Commissie de procedure heeft ingeleid.

3.2. *OPMERKINGEN VAN DE PARTICULIERE ONDERNEMINGEN*

(15) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van diverse met de Tirrenia-groep concurrerende particuliere ondernemingen, die met name de volgende aspecten aan de orde stellen:

— Tirrenia zou op de routes waarop de mededinging van particuliere exploitanten het grootst is, een agressief bedrijfsbeleid voeren, dat gekenmerkt wordt door dumptarieven, kortingssystemen en gespreide betalingen, die alleen kunnen worden verklaard door het bestaan van de overheidssubsidies aan Tirrenia.

— De openbaredienstverplichtingen zijn niet doorzichtig en de bevoegdheid van Tirrenia om de omvang van de aan haar opgelegde verplichtingen te wijzigen, met name wat betreft de te exploiteren routes, de dienstregeling en de frequenties, is in strijd met de essentie van openbaredienstverplichtingen.

— De dienstverlening van de particuliere exploitanten op enkele routes in beschouwing genomen, lijkt de behoefte aan een openbaredienstverlening aanvechtbaar.

— De middelen voor de financiering van investeringen die vanaf 1995 zijn gedaan of in het bedrijfsplan zijn voorzien, bevatten steunelementen. Dit geldt in het bijzonder voor de twee schepen die in 1996 door Viamare zijn aangekocht en in het algemeen voor de gunstige voorwaarden voor de verlening van bankkredieten aan Tirrenia.

— Net als de andere bedrijven van de groep, geniet Tirrenia een fiscale voorkeursbehandeling voor minerale olie die op de schepen wordt gebruikt wanneer deze in Italiaanse havens aangemeerd liggen.

## 4. **OPMERKINGEN VAN DE ITALIAANSE AUTORITEITEN**

4.1. *DE SUBSIDIES VOOR DE OPENBAREDIENSTVERPLICHTINGEN*

(16) Bij brief van 29 september 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten hun opmerkingen gemaakt ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure. Zij zijn van mening dat de contracten die met elk bedrijf van de Gruppo Tirrenia zijn gesloten, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 3577/92 (cabotage) tot aan de vervaldatum, dat wil zeggen tot het jaar 2008, van kracht kunnen blijven. Dientengevolge kan de contractueel vastgelegde regeling voor de openbaredienstverplichtingen niet opnieuw ter discussie worden gesteld door het besluit tot inleiding van de procedure.

De Italiaanse autoriteiten maken tevens bezwaar tegen het feit dat de in het besluit vermelde steunmaatregelen worden aangemerkt als „nieuwe" steun overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag en dat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten vóór de liberalisering van de Italiaanse cabotagesector (1 januari 1999) ongunstig zouden hebben beïnvloed.

Behoudens deze algemene opmerkingen, wijzen de Italiaanse autoriteiten erop dat de aanwezigheid van particuliere ondernemingen op de door Tirrenia di Navigazione geëxploiteerde routes een recent en partieel verschijnsel is. Hun activiteiten betreffen immers een beperkt aantal routes en vinden met name plaats in de zomerperiode. Daarbij is de methode voor de berekening van de jaarlijkse compensatie, namelijk een vermindering van de verliezen van de winterperiode met de baten die tijdens de zomer zijn verworven, zodanig gekozen dat de compensatie tot een absoluut minimum wordt beperkt. Dientengevolge is de compensatie volgens de Italiaanse autoriteiten noodzakelijk en proportioneel met de openbaredienstverplichtingen, waarvan de lidstaten bevoegd zijn de vereisten te bepalen.

4.2. *DE DOOR HET BEDRIJFSPLAN VOORZIENE INVESTERINGEN*

(17) De Italiaanse autoriteiten benadrukken dat de door het bedrijfsplan voorziene investeringen gericht zijn op een kostenverlaging van de dienstverlening met behoud van het hoge kwaliteitsniveau. Zij menen bovendien dat de wijze waarop de geplande investeringen worden gefinancierd niet neerkomt op enig steunelement, aangezien deze financiering deels wordt gerealiseerd uit eigen middelen en deels via bankleningen die tegen de normale marktvoorwaarden worden afgesloten.

4.3. *DE FISCALE VOORKEURSBEHANDELING*

(18) De Italiaanse autoriteiten hebben een overzicht verstrekt van het normatieve kader dat de fiscale behandeling regelt van minerale olie die als brandstof voor de scheepvaart wordt gebruikt. Uit de informatie die aan de Commissie is toegezonden, blijkt dat de fiscale voorkeursbehandeling met het algemene toepassingsbesluit van 2 maart 1996, uitgevaardigd krachtens wetsbesluit nr. 504/1995, is uitgebreid tot brandstoffen en smeermiddelen die voor alle schepen van de vloot worden gebruikt wanneer deze in een haven voor onderhoud aangemeerd liggen.

([8]) De nog hangende zaak T 246/99.

(19) Tegelijkertijd heeft Italië het besluit tot inleiding van de procedure bij het Hof van Justitie aangevochten met betrekking tot het deel waarin wordt gesommeerd de uitkering van onwettige steun te staken ([9]).

## 5. **BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGELEN**

### 5.1. *DE SUBSIDIES DIE VOOR DE OPENBAREDIENSTVERPLICHTINGEN ZIJN BETAALD*

#### 5.1.1. HET BESTAAN VAN EEN NIEUWE STEUNMAATREGEL

(20) Overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag 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 gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

De Commissie wijst erop dat de jaarlijkse compensatie die ingevolge de overeenkomst van 1991 rechtstreeks door de Italiaanse staat aan Tirrenia di Navigazione wordt betaald, een begunstiging betreft die niet geldt voor concurrerende bedrijven die vergelijkbare diensten op de betrokken markt aanbieden of zouden kunnen aanbieden. Het feit dat de markt tot 1 januari 1999 tijdelijk werd vrijgesteld van de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3577/92 betreffende de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) sluit niet uit dat de subsidies die aan Tirrenia ingevolge de contracten zijn betaald, effect hebben gehad op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging hebben vervalst. De Commissie wijst er in de eerste plaats op dat het de exploitanten van andere lidstaten nog vóór de openstelling van de cabotagemarkt vrijstond diensten te verlenen op de door Tirrenia geëxploiteerde routes en in de tweede plaats dat bepaalde concurrerende exploitanten reeds vóór die datum actief waren in de geliberaliseerde markten, zoals die van het zeevervoer tussen lidstaten enerzijds en lidstaten en derde landen anderzijds, markten waarop Tirrenia di Navigazione al vóór 1 januari 1999 diensten verrichtte en tot op heden nog steeds diensten verleent. Eveneens wijst de Commissie erop dat het gevaar van gekruiste subsidies bestaat tussen de diensten die door Tirrenia di Navigazione in de cabotagesector worden verricht en de diensten die zij op de internationale markt verleent, zulks met name omdat het bedrijf niet heeft voorzien in een gescheiden boekhouding voor deze twee dienstencategorieën. De Commissie constateert ten slotte dat de jaarlijkse compensatieregeling die met het contract van 1991 is ingesteld, een geldigheidsduur van 20 jaar heeft en dat het effect daarvan ook na de openstelling van de cabotagemarkt voortduurt.

([9]) De nog hangende zaak C-400/99.

(21) De Commissie is het niet eens met de stelling van Tirrenia di Navigazione dat de betrokken steun moet worden aangemerkt als een bestaande steunmaatregel. In de eerste plaats wijst zij erop dat de steun niet stamt uit de tijd vóór de inwerkingtreding van het Verdrag. Immers, de regeling voor de jaarlijkse compensatie is geregeld bij de wetten nr. 684/74 en nr. 169/75 in hun huidige vorm. Voorts zijn de details van de diverse openbaredienstverplichtingen en de kostenelementen die meewegen in de berekening van de compensatie die krachtens het contract van 1991 aan Tirrenia di Navigazione wordt betaald, vastgesteld bij besluit nr. 501/79 en wet nr. 856/86. In de tweede plaats wijst de Commissie erop dat zij de betrokken steunmaatregelen nooit heeft goedgekeurd. Aangezien geen kennisgeving vooraf overeenkomstig artikel 88, lid 3, is gedaan, mag het feit dat de Commissie op de hoogte had kunnen zijn van zowel de diverse wettelijke maatregelen waarmee de compensatieregeling is ingesteld, als de overeenkomst van 1991, niet leiden tot de conclusie dat de regeling van de jaarlijkse subsidie stilzwijgend is goedgekeurd (zie de uitspraak in de zaak Lorenz ([10])). De Commissie is derhalve van mening dat de aan Tirrenia di Navigazione toegekende steun moet worden aangemerkt als nieuwe steun overeenkomstig artikel 1 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ([11]).

#### 5.1.2. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

(22) Het verbod op steunmaatregelen zoals bepaald bij artikel 87, lid 1, van het Verdrag is niet absoluut: immers, artikel 87, lid 2 en lid 3, en artikel 86, lid 2, voorzien in afwijkingen van de Verdragsregels.

Geen van de in artikel 87, lid 2, bedoelde afwijkingen is van toepassing op de steun die uit hoofde van een jaarlijkse compensatie aan Tirrenia is betaald, aangezien het noch een steunmaatregel van sociale aard aan individuele verbruikers betreft, noch een steunmaatregel tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, noch een steunmaatregel aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland. Met betrekking tot de steunmaatregel van sociale aard geldt met name de voorwaarde dat de steunmaatregelen ten gunste van individuele verbruikers niet leiden tot directe of indirecte begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties. Dienaangaande wijst de Commissie erop dat de inkomstenderving van Tirrenia di Navigazione tengevolge van de toepassing van gereduceerde tarieven voor eilandbewoners en forenzen in de berekening van de jaarlijkse compensatie is verwerkt. De Italiaanse autoriteiten dragen de kosten van deze gereduceerde tarieven voor individuele verbruikers alleen wanneer de betrokken consumenten met de aanbieder van de openbare diensten reizen, een omstandigheid die laatstgenoemde bevoordeelt ten opzichte van de particuliere concurrenten.

([10]) Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, zaak 120/73 (Lorenz), jurisprudentie 1973, blz. 1471.

([11]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

Voor deze steun kan ook geen gebruik worden gemaakt van een van de afwijkingen zoals bedoeld in artikel 87, lid 3. Het betreft immers geen steunmaatregel gericht op de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang of bedoeld als tegemoetkoming voor een ernstige verstoring van de economie in een lidstaat (onder b)), noch een steunmaatregel gericht op de bevordering van de cultuur en het behoud van het culturele erfgoed overeenkomstig punt d). De steun kan evenmin worden beschouwd als steun ten behoeve van de regionale ontwikkeling zoals bedoeld onder a) en c), aangezien deze geen deel uitmaakt van een regionale steunregeling die meer sectoren bestrijkt en toegankelijk is voor alle ondernemingen in de betrokken sectoren ([12]). De steun in kwestie kan ook niet worden aangemerkt als steun ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde activiteiten overeenkomstig punt c), daar deze gericht is op de dekking van de bedrijfskosten van een bepaalde zeevervoerder en geen deel uitmaakt van een algemeen plan ten behoeve van het herstel van de financiële positie van de onderneming zonder dat verdere steun noodzakelijk is.

(23) Overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Verdrag zijn de bedrijven die belast zijn met het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, gehouden de bepalingen van het Verdrag en met name de concurrentievoorschriften na te leven voorzover de toepassing van deze bepalingen de vervulling van de specifieke taken niet rechtelijk en feitelijk in de weg staat. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet onder zodanige voorwaarden plaatsvinden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(24) Volgens de Europese rechtspraak moet de afwijking strikt worden uitgelegd omdat het een afwijking van de normale Verdragsregels betreft ([13]). Vanuit dit oogpunt beschouwd volstaat het derhalve niet dat de overheid de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang aan het bedrijf in kwestie heeft toevertrouwd. Het moet ook mogelijk zijn de Verdragsregels, en inzonderheid artikel 87, toe te passen zonder dat dit de vervulling van de specifiek aan het bedrijf gegeven taak in de weg staat en het gemeenschappelijk belang hierdoor in gevaar komt. ([14]).

(25) Teneinde te kunnen beoordelen of met betrekking tot de subsidies die aan Tirrenia di Navigazione krachtens de overeenkomst van 1991 zijn toegekend, gebruik kan worden gemaakt van de afwijking overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag, moet de Commissie in de eerste plaats controleren of de vereisten voor de aan het bedrijf opgelegde openbaredienstverplichtingen bestaan en wat de omvang daarvan is en voorts beoordelen of de openbaredienstverlening noodzakelijk is en of het nodig is de kosten te compenseren met een subsidie.

***Het bestaan van een openbaredienstverlening***

(26) Overeenkomstig de eerdergenoemde communautaire richtsnoeren op het gebied van overheidssteun voor het zeevervoer „mag in het geval dat het vrije spel van vraag en aanbod op de markt niet voorziet in het vereiste niveau van de dienstverlening een openbaredienstverplichting worden opgelegd tot waarborging van regelmatige veerdiensten naar havens die perifere streken van de Gemeenschap met elkaar verbinden of van beperkt geëxploiteerde routes die van vitaal belang voor de economische ontwikkeling worden beschouwd".

Uit de hiervoor omschreven wettelijke voorschriften en contractuele bepalingen blijkt dat Tirrenia di Navigazione gehouden is om op alle routes een reeks verplichtingen te vervullen met betrekking tot de verbindingen tussen havens, de frequenties, de vertrek- en aankomsttijden, het soort gebruikte schepen en de te hanteren tarieven. Het bedrijf zou deze verplichtingen niet (of in ieder geval niet in dezelfde omvang of tegen dezelfde voorwaarden) aangaan wanneer zij uitsluitend op grond van haar eigen economische belangen zou handelen.

De dienstverplichtingen hebben tot doel de naleving van het beginsel van de territoriale continuïteit en voldoende zeevervoersdiensten voor passagiers en goederen van en naar de Italiaanse eilanden te garanderen met het oog op de voorwaarden voor de economische en sociale ontwikkeling van deze gebieden. De Commissie wijst erop dat deze op grond van wettige algemene belangen geformuleerde doelstelling niet had kunnen worden bereikt in een vrij systeem van vraag en aanbod. Immers, in 1991 had Tirrenia di Navigazione, zonder enige exclusiviteit ingevolge wettelijke bepalingen te genieten, een feitelijke monopoliepositie op alle betrokken routes.

De overeenkomst met de staat beoogde uitsluitend de naleving van de dienstverplichtingen en de toekenning van een vergoeding voor de tekorten die de onderneming boekt ten gevolge van de vervulling van deze verplichtingen.

(27) Echter, voordat er compensatie kan worden toegekend en om de Commissie in staat te stellen te controleren of het bedrag van de compensatie beperkt blijft tot het noodzakelijke minimum, moeten de aangewezen overheidsinstanties de verplichtingen van te voren aanmelden. Ook het Hof heeft bekrachtigd dat de openbaredienstverplichtingen nauwkeurig en vooraf moeten worden vastgesteld ([15]).

De Commissie merkt op dat het systeem dat door de Italiaanse autoriteiten wordt gehanteerd voor de vaststelling van de omvang van de openbaredienstverplichtingen, toestaat dat de exploitant op die routes waarop

([12]) Zie de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9).

([13]) Uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg van 27 februari 1997 in zaak T-106/95 (Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA e altri)/Commissie), jurisprudentie, blz. II-229, rechtsoverweging 173.

([14]) Zie de hiervoor geciteerde uitspraak, alsmede de uitspraak van het Hof van Justitie van 10 december 1991 in zaak C-179/90 (Conventionele goederen Haven van Genua), jurisprudentie, blz. I-5889, rechtsoverweging 26.

([15]) Arrest van het Hof van 20 februari 2001 in zaak C-205/99 (Spaanse cabotage in het zeevervoer); nog niet gepubliceerd.

de concurrentiedruk van particuliere ondernemingen — met name in de zomer — groot is, kan beschikken over manoeuvreerruimte, in de zin dat hij het dienstenaanbod mag aanpassen aan de verkeersvraag. Naast deze manoeuvreerruimte, die soms wordt gecreëerd door de vaststelling van slechts een maximaal aantal vaarten en soms door het ontbreken van enige aanduiding omtrent het aantal aangeboden vaarten, hebben de Italiaanse autoriteiten tevens de mogelijkheid de gegarandeerde routes, havens en frequenties te wijzigen, teneinde het normatieve kader af te stemmen op de marktontwikkelingen in elke periode van vijf jaar.

De Commissie is van mening dat de door Tirrenia di Navigazione genoten manoeuvreerruimte met betrekking tot de omvang van de dienstverplichtingen niet impliceert dat met deze diensten ook wordt tegemoetgekomen aan de openbaredienstvereisten die worden gesteld in het kader van de taken opgedragen aan een bedrijf dat een dienst van algemeen economisch belang verricht en derhalve ook niet dat hiervoor aanspraak op compensatie kan worden gemaakt. Immers, volgens eerdergenoemd arrest van het Hof ([16]) moeten de openbaredienstverplichtingen vooraf en nauwkeurig door de overheden worden vastgesteld. Dit is niet het geval wanneer het bedrijf op eigen initiatief het aantal vaarten kan bepalen ofwel zelfstandig kan beslissen of het op grond van de marktsituatie al dan niet raadzaam is de dienst te verlenen. De extra diensten die door Tirrenia op de concurrerende lijnen en in de winstgevende hoogseizoenperiode ([17]) worden aangeboden, mogen niet in beschouwing worden genomen bij de berekening van de jaarlijkse subsidie.

(28) Wil de Commissie beoordelen of de vereisten voor de aan Tirrenia di Navigazione opgelegde openbaredienstverplichtingen bestaan en wat de omvang daarvan is, dan moet zij controleren of er concurrerende exploitanten zijn die dezelfde of vergelijkbare diensten aanbieden en of deze voldoen aan de vereisten die door de Italiaanse autoriteiten worden gesteld. Hiertoe wordt elke afzonderlijke route beoordeeld aan de hand van een vergelijkend onderzoek naar het totale aanbod en de algemene vraag naar de diensten.

Het blijkt dat de door Tirrenia di Navigazione geëxploiteerde routes in twee categorieën kunnen worden ingedeeld:

a) de routes die zonder enige concurrentie worden geëxploiteerd;

b) de routes waarop de concurrentiedruk van de particuliere exploitanten zowel in het hoogseizoen als over het hele jaar groot is.

([16]) Ibidem.
([17]) Zie overweging 30.

(29) Op een groot deel van de geëxploiteerde routes ondervindt Tirrenia concurrentie van de particuliere exploitanten (passagiers: 80 %; strekkende meter op gemengde veerdiensten: 77 %; goederenvervoer op handelsschepen) ([18]). De concurrentie op deze routes is van recente datum en gaat in feite terug tot de laatste periode van vijf jaar, waarin de vraag op deze routes aanzienlijk is toegenomen.

(30) Met betrekking tot de routes waarop mededinging van particuliere exploitanten plaatsvindt, heeft de Commissie het volgende geconstateerd.

a) **Napels — Palermo**

Geen enkele met Tirrenia concurrerende exploitant voldoet aan de eisen ten aanzien van het dienstenaanbod over het hele jaar en de frequenties zoals bedoeld in de overeenkomst. Dit geldt zowel voor het passagiers- als het goederenverkeer. Sinds 1997 vaart een particuliere onderneming in het hoogseizoen (april-oktober) op deze route, maar het dienstenaanbod, dat vanwege de capaciteit beperkt is, betreft uitsluitend sneldiensten voor het passagiersverkeer. Dit bedrijf kan derhalve niet tegemoetkomen aan de dienstvereisten die door de Italiaanse autoriteiten worden opgelegd, waaronder met name een nachtvaart per dag van en naar de beide havens gedurende het hele jaar.

b) **Civitavecchia — Olbia**

Op deze route ondervindt Tirrenia, sinds 1996 tijdens het hoogseizoen en sinds 1998 tevens in het laagseizoen, concurrentie van een particuliere exploitant van de lijn Civitavecchia — Golfo Aranci ([19]). In juni 2000 is de concurrentie toegenomen met de komst van een tweede exploitant ([20]). De Commissie merkt evenwel op dat Tirrenia di Navigazione het enige bedrijf is dat voldoet aan de eisen ten aanzien van de frequenties (zeven dagen per week gedurende het hele jaar) en de vertrekhavens en -tijden zoals bepaald in het contract, dat in het bijzonder een nachtvaart vanaf beide havens in het hoogseizoen voorschrijft. De Commissie wijst er in het bijzonder op dat geen van de twee concurrerende bedrijven over het hele jaar één verbinding per dag aanbiedt en dat het gezamenlijke aanbod van deze exploitanten in het laagseizoen geen garanties biedt voor de contractueel voorgeschreven dagelijkse frequentie.

De Commissie constateert bovendien dat Tirrenia di Navigazione op deze lijn extra diensten verleent, waarvan de frequentie mag worden afgestemd op de vraag. Overeenkomstig het ministerieel besluit van 13 maart 1998 mogen deze vaarten van juni tot

([18]) De gegevens hebben betrekking op het jaar 1997 en zijn afgeleid van de studie „Azzurra".
([19]) De haven van Golfo Aranci op 15 km afstand van die van Olbia mag als alternatieve haven dienen.
([20]) De door laatstgenoemde aangeboden diensten tijdens het laagseizoen zijn in de herfst van 2000 gestaakt.

september worden ingezet met als vertrekpunten, afgewisseld, Fiumicino en Golfo Aranci ([21]). Door deze bepaling beschikt Tirrenia over extra manoeuvreerruimte. De Commissie wijst er ook in dit geval op dat deze diensten niet mogen worden aangemerkt als openbare diensten, omdat het dienstenniveau niet nauwkeurig en vooraf is vastgesteld.

c) **Genua — Porto Torres**

Op deze route ondervindt Tirrenia di Navigazione wat betreft het passagiersvervoer, sinds 1994 in het hoogseizoen en sinds 1999 in het laagseizoen, concurrentie van particuliere exploitanten. De Commissie wijst er evenwel op dat geen enkele concurrerende exploitant noch in het laagseizoen noch in het hoogseizoen voldoet aan alle contractueel vastgestelde eisen ten aanzien van regelmaat, frequentie en vaartijden, waaronder met name de dagelijkse nachtvaarten van en naar de beide havens gedurende het hele jaar. De Commissie merkt tevens op dat de particuliere bedrijven wegens gebrek aan vervangende schepen soms gedwongen zijn de dienstverlening te onderbreken voor onderhoud van de vloot en soms hun schepen voor meer winstgevende diensten, zoals cruises, gebruiken.

De Commissie merkt tevens op dat Tirrenia di Navigazione tijdens het hoogseizoen extra sneldiensten aanbiedt. De frequentie van deze vaarten is nauwkeurig in de huidige wetgeving vastgesteld. Hetzelfde geldt voor op de vraag van het verkeer afgestemde aanvullende diensten voor het goederenvervoer met een ro-ro-schip. Zoals eerder gesteld, is de Commissie van mening dat deze diensten niet mogen worden aangemerkt als openbare diensten, omdat het dienstenniveau niet nauwkeurig en vooraf is vastgesteld.

d) **Genua — Olbia — Arbatax**

Op deze route ondervindt Tirrenia slechts sinds 1998 en uitsluitend tijdens het hoogseizoen concurrentie van particuliere ondernemingen. De Commissie wijst erop dat Tirrenia di Navigazione de enige maatschappij is die voldoet aan alle contractuele voorschriften ten aanzien van regelmaat, frequentie en vaartijden, waaronder met name het hele jaar lang een nachtvaart per dag vanaf beide havens en twee routeverlengingen per week naar de haven van Arbatax. Deze verbindingen worden door geen van de concurrerende exploitanten aangeboden. De Commissie wijst er tevens op dat de sneldiensten die in de zomer door Tirrenia op deze routes worden aangeboden — en ook door de overeenkomst worden bestreken — niet door concurrerende exploitanten worden aangeboden.

Ten slotte merkt de Commissie op dat Tirrenia van juni tot september, overeenkomstig het ministerieel besluit van 9 oktober 1998, een dagelijkse verbinding tussen de havens van La Spezia en Golfo Aranci ([22]) verzorgt.

e) **Livorno — Cagliari**

Op deze route verzorgt Tirrenia di Navigazione goederentransporten. Het lijkt dat de gecumuleerde diensten van de twee particuliere concurrenten op deze route overeenstemmen met de eisen die ingevolge het contract worden gesteld ten aanzien van regelmaat, frequentie en capaciteit. Een van deze exploitanten bevaart deze route sinds 1995, de andere sinds 1998. Gezien de constante aanwezigheid van deze bedrijven op de lijn Livorno — Cagliari mag worden betwijfeld of compensatie van de tekorten van de publieke exploitant werkelijk nodig is. De Commissie merkt niettemin op dat uitsluitend Tirrenia di Navigazione de lijndiensten onafgebroken het hele jaar door garandeert op de wijze zoals bepaald bij de wet. Met andere woorden, Tirrenia beschikt steeds over een vervangend schip en het ingezette schip is niet ouder dan 20 jaar. De Commissie merkt op dat de exploitant van openbare diensten, in tegenstelling tot de particuliere exploitant, ten gevolge van deze voorschriften extra kosten heeft. De Commissie is derhalve van mening dat de extra kosten — maar uitsluitend deze kosten — voor compensatie in aanmerking komen. Het is evenwel de taak van de Italiaanse autoriteiten de hoogte van de compensatie vast te stellen in strikte evenredigheid met de extra kosten die uit de vervulling van voornoemde openbare dienstverplichtingen voortvloeien.

f) **Voltri — Termini Imerese**

Op deze lijn verricht Tirrenia diensten voor het goederenvervoer met ro-ro-schepen en concurreert met een particuliere onderneming die, met schepen voor gemengd passagiers- en goederenvervoer, diensten aanbiedt op de route Genua — Palermo ([23]). De Commissie wijst erop dat de door de particuliere exploitant aangeboden diensten wat betreft capaciteit en frequentie voldoen aan de vereisten voor openbaredienstverplichtingen volgens de overeenkomst. Voor de voorgaande vijf jaar is vastgesteld dat de subsidie noodzakelijk was, omdat geen enkele particuliere exploitant constante diensten kon aanbieden en de wel aangeboden diensten niet voldeden aan de gestelde vereisten, maar dit geldt niet langer voor de nieuwe periode van vijf jaar. Derhalve neemt de Commissie nota van de toezegging van de Italiaanse autoriteiten dat zij de door Tirrenia aangeboden diensten op deze route voor de komende periode zullen schrappen. Dientengevolge zal deze route niet langer in beschouwing worden genomen bij de berekening van de subsidie voor de verleende openbare diensten.

([21]) De havens van Fiumicino en Civitavecchia kunnen als elkaars alternatief dienen, net als de havens van Golfo Aranci en Olbia.

([22]) De havens van La Spezia en Genua kunnen als elkaars alternatief dienen, net zoals die van Olbia en Golfo Aranci.

([23]) De havens van Voltri en Genua kunnen als elkaars alternatief dienen, net zoals die van Termini Imerese en Palermo.

(31) Ten aanzien van de diensten van Tirrenia op routes waarop zij geen concurrentie ondervindt, merkt de Commissie op dat deze diensten zowel het goederen- als het passagiersverkeer betreffen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de routes en de diensten die zonder enige mededinging door Tirrenia in de loop van de afgelopen vijf jaar zijn verricht (1995-1999) en grotendeels ook in de periode daarvoor werden verleend (1990-1994):

*(in miljoen ITL)*

| Routes | Soort vervoersdienst | Bedrijfsresultaat (lasten – baten 1999) (1) |
|---|---|---|
| Napels — Cagliari | Passagiers/goederen | [...] |
| Genua — Cagliari | Passagiers/goederen | [...] |
| Civitavecchia — Cagliari | Passagiers/goederen | [...] |
| Fiumicino — Arbatax | Passagiers/goederen | [...] |
| Palermo — Cagliari | Passagiers/goederen | [...] |
| Cagliari — Trapani (2) | Passagiers/goederen | [...] |
| Livorno — Catania | Goederen | [...] |

(1) De bedragen in deze kolom zijn overgenomen van tabel I in overweging 38 die een overzicht geeft van de totale baten en lasten van alle lijnen die, al dan niet met mededinging, door Tirrenia di Navigazione worden geëxploiteerd.
(2) Met een reiswegverlenging tot Tunis.

Het feit dat er in de laatste tien jaar geen particuliere exploitanten actief zijn geweest op deze routes, toont aan dat het vrije spel van vraag en aanbod op deze routes niet had kunnen voorzien in de diensten die Tirrenia overeenkomstig het contract heeft verricht. De subsidie ter compensatie van de extra kosten die deze dienstverlening met zich brengt, is derhalve noodzakelijk.

(32) De Commissie constateert tevens dat Tirrenia binnen de werkingssfeer van de overeenkomst van 1991 actief is op internationale verbindingen en dat de netto bedrijfstekorten van deze exploitatie zijn opgenomen in de berekening van de jaarlijkse subsidie. Het betreft de verbindingen Italië — Malta en Cagliari — Trapani — Tunis.

De Commissie stelt dat deze routes tot de markt van het internationale zeevervoer behoren en niet tot die van het Italiaanse zeevervoer. Aangezien Tirrenia in deze markt concurrentie of potentiële concurrentie van andere Europese exploitanten ondervindt, moet de compensatie als pure bedrijfssteun worden beschouwd, die uitsluitend op grond van artikel 86, lid 2, mag worden verleend.

Uit de informatie die de Italiaanse autoriteiten hebben toegezonden, blijkt dat de lijn Italië — Malta tot 1992 elk jaar werd geëxploiteerd. Na de komst van concurrerende exploitanten op deze markt tijdens het hoogseizoen hebben de Italiaanse autoriteiten het nodig geacht de dienstverplichting uitsluitend te handhaven voor de winterperiode 1993-1994 en de dienst te schrappen met ingang van juni 1994. Derhalve meent de Commissie dat de subsidies die tot voornoemde datum op grond van de afwezigheid van vergelijkbare diensten door andere in Europa of derde landen gevestigde exploitanten zijn betaald, nodig zijn geweest voor de vervulling van de door de Italiaanse autoriteiten opgelegde openbaredienstverplichtingen. Aangezien de concurrentie van andere Europese exploitanten niet is aangetoond, mag worden aangenomen dat de aan Tirrenia uitgekeerde subsidie het EU-handelsverkeer niet zodanig heeft veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Ten aanzien van de verbinding Cagliari — Trapani — Tunis, wijst de Commissie erop dat de verbinding met Tunesië een verlenging van de cabotagelijn Cagliari — Trapani is, een lijn waarop Tirrenia geen concurrentie ondervindt. Uit de informatie die de Italiaanse autoriteiten hebben toegezonden, blijkt dat de diensten op het internationale deel van de route geen extra kosten met zich meebrengen die zouden kunnen worden meegewogen in de berekening van de compensatie. De cijfers van de periode 1993 tot en met 1996 laten een positief netto bedrijfsresultaat zien voor de route Trapani — Tunis. Hiermee heeft men de tekorten op de route Cagliari — Trapani, en derhalve ook de verliezen die voor de jaarlijkse subsidie in beschouwing worden genomen, kunnen compenseren.

***Noodzaak van de compensatie***

(33) Indien de Commissie wenst te toetsen of de aan Tirrenia betaalde jaarlijkse subsidie voor de dienstverlening overeenkomstig de door de Italiaanse autoriteiten vastgestelde openbaredienstvereisten beperkt blijft tot het noodzakelijke minimum, dient zij alle parameters die leiden tot extra kosten voor de publieke exploitant in beschouwing te nemen.

Dienaangaande wijst de Commissie erop dat de berekeningswijze voor de compensatie zodanig is gekozen dat de inkomsten die tijdens het hoogseizoen worden verworven, in mindering worden gebracht op de verliezen van het laagseizoen. Op deze wijze blijft het bedrag van de jaarlijkse compensatie lager dan het resultaat dat zou worden verkregen door optelling van de tekorten van de afzonderlijke lijnen. De Commissie constateert tevens dat de onderneming onderworpen is aan een dubbele beperking ten aanzien van de tarieven. Het betreft hier enerzijds de speciale lage tarieven voor bepaalde maatschappelijke groepen en anderzijds de verplichte goedkeuring van de overheid voor tariefwijzigingen. Uit de door de Italiaanse autoriteiten toegezonden informatie blijkt immers dat Tirrenia niet vrij is haar tarieven aan te passen en af te stemmen op de ontwikkeling van de bedrijfskosten. Deze dubbele beperking die drastische gevolgen heeft voor de inkomsten van de onderneming en bovendien terugslaat op de hoogte van de jaarlijkse vergoeding, kan gezien de omstandigheden niet worden aangemerkt als agressief bedrijfsbeleid door hantering van stuntprijzen.

De Commissie merkt verder op dat de kostenelementen die bij de berekening van de compensatie zijn meegewogen, door de overheid zijn vastgesteld en beslist niet door het bedrijf zijn gekozen. Het betreft uitsluitend vaste en variabele kosten die rechtstreeks verband houden met diensten die door de overheid als diensten van algemeen belang zijn aangemerkt en als zodanig worden geregeld door de eerdergenoemde overeenkomst (zie tabel I, in overweging 38). De kostenelementen bestaan met name uit de afschrijving van de vloot en de kosten voor brandstof en minerale olie. Aangezien de betrokken schepen uitsluitend bestemd zijn voor de contractueel geregelde diensten, is de Commissie van mening dat de afschrijvingskosten van de vloot strikt verband houden met de openbaredienstverplichting en opname in de berekening van de jaarlijkse subsidie derhalve gerechtvaardigd is. Ten aanzien van de kosten voor brandstof en minerale olie heeft de Commissie geen enkele preferentiële behandeling van Tirrenia di Navigazione geconstateerd die, vergeleken met die van de overige zeevervoerders, leidt tot lagere kosten voor brandstof en smeermiddelen.

(34) Om te kunnen beoordelen of de compensatie evenredig is aan de openbaredienstverplichtingen hebben de Italiaanse autoriteiten een analyse van de boekhouding verstrekt voor elke lijn die in de afgelopen tien jaar door Tirrenia is geëxploiteerd. Uit deze analyse blijkt dat op bepaalde lijnen het bedrijfsresultaat, ondanks de aanzienlijke verliezen in de winterperiode, over het hele jaar beschouwd positief is en er op andere lijnen duidelijk sprake is van een passieve balans. Over het algemeen zijn de winstgevende lijnen die lijnen waarop de publieke exploitant concurrentie van particuliere bedrijven ondervindt.

De Commissie wijst erop dat de bovengeschetste methode voor de berekening van de jaarlijkse bijdrage zodanig is vastgesteld dat het positieve bedrijfsresultaat van de veelal winstgevende lijnen bijdraagt aan een verlaging van de compensatie en zodoende de proportionaliteit daarvan consolideert.

(35) Over het algemeen beschouwd is de Commissie van mening dat voor de berekening van de jaarlijkse subsidie uitsluitend kosten in beschouwing mogen worden genomen die strikt verband houden met de uitgaven voor de openbaredienstverplichtingen. Deze verplichtingen moeten vooraf worden vastgesteld door de Italiaanse autoriteiten. De netto kosten voor extra diensten, die niet geregeld

worden door de voorschriften voor dienstregeling, frequentie en capaciteit, mogen dus niet in de berekening worden opgenomen. De Commissie wijst er evenwel op dat het gegeven dat deze diensten worden aangeboden — met name in het hoogseizoen en op routes met concurrentiedruk — betekent dat ze winstgevend zijn en derhalve geen invloed hebben op het totale negatieve bedrijfsresultaat dat met de subsidie wordt vereffend.

(36) Uit de informatie van de Italiaanse autoriteiten over de lijn waarop de concurrentie in staat is vergelijkbare diensten te verlenen (Livorno — Cagliari), blijkt dat de exploitatie van deze route tot een negatief bedrijfsresultaat heeft geleid, waarmee rekening wordt gehouden in de berekening van de jaarlijkse subsidie. De Commissie wijst erop dat er vóór de goedkeuring van het eerste vijfjarenplan nog geen sprake van concurrentie van andere exploitanten was. De Commissie is van mening dat de Italiaanse autoriteiten ook in de tweede periode van vijf jaar reden hadden om de verliezen van Tirrenia op deze route te vereffenen, omdat de positie van de toenmalige enige concurrent nog niet stabiel was. Derhalve is het tot het einde van 1999 gerechtvaardigd dat alle netto kosten — dat wil zeggen de totale kosten verminderd met de gerealiseerde opbrengsten — van de door Tirrenia geleverde diensten op deze route in de berekening van de compensatie werden betrokken. Anders is de conclusie ten aanzien van de nieuwe periode van vijf jaar: de Commissie is van mening dat de jaarlijkse subsidie van nu af aan uitsluitend mag worden vastgesteld op grond van de extra kosten die de publieke exploitant maakt in verband met de verplichting om te beschikken over een vervangend schip, de verplichting een schip van maximaal 20 jaar te gebruiken en de handhaving van de tarieven die door de Italiaanse autoriteiten zijn opgelegd. Het meerekenen van andere bedrijfskosten zou leiden tot overcompensatie, hetgeen niet verenigbaar is met het bepaalde in artikel 86, lid 2, van het Verdrag.

(37) De proportionaliteit van de aan Tirrenia betaalde steun is door de Commissie beoordeeld aan de hand van een studie ([24]), die door een onafhankelijk adviseur, op verzoek van een van de schrijvers van de exposés, is verricht naar de rentabiliteit van de door Tirrenia geëxploiteerde verbindingen met toepassing van de door de overeenkomst bepaalde regeling. De studie is gebaseerd op de projectie van de bedrijfsresultaten van een fictieve onderneming (Azzurra di Navigazione), die op de nationale middellange routes, waarop ook Tirrenia actief is, dezelfde verplichtingen ten aanzien van de dienstregeling, de frequenties, de capaciteit en het type schepen moet vervullen als Tirrenia in 1997. In deze studie wordt voorgesteld de door Azzurra geëxploiteerde routes in drie categorieën onder te verdelen: de duidelijk winstgevende routes, de routes die een min of meer evenwichtige resultatenrekening opleveren en de routes die verlies lijden. Uitgaande van het referentiejaar 1999 zou het positieve netto bedrijfsresultaat van Azzurra volgens de studie op alle routes tezamen 21 722 miljoen ITL bedragen. Uit de gegevens die de Italiaanse autoriteiten hebben verstrekt in de vorm van een analytische resultatenrekening van Tirrenia over het jaar 1999, opgemaakt door een onafhankelijk adviseur, blijkt dat het netto verlies van de onderneming 21 252 miljoen ITL beloopt. Ook al zijn de bedrijfsresultaten van Tirrenia op bepaalde routes vrijwel gelijk aan die van Azzurra, op andere routes is dit absoluut niet het geval. Met het oog op deze grote verschillen heeft de Commissie een onafhankelijk adviseur in de arm genomen en hem verzocht de oorzaak hiervan op te sporen en te onderzoeken of er eventueel sprake is van overcompensering.

(38) De studie van de door de Commissie ([25]) aangewezen adviseur heeft aangetoond dat het niet eenvoudig is praktische conclusies te trekken uit een vergelijking tussen de bedrijfsresultaten van een fictieve onderneming, zoals Azzurra, die de markt betreedt met vrijwel dezelfde diensten als die van Tirrenia, en de werkelijke cijfers van de publieke exploitant.

De volgende twee tabellen geven een beeld van de kostenelementen die, uitgaande van het referentiejaar 1999 ([26]), bij de berekening van de jaarlijkse compensatie van Tirrenia en die van Azzurra in beschouwing zijn genomen. De eerste tabel bevat kosten- en inkomstenelementen die werkelijk door de publieke exploitant zijn geboekt voor alle door de overeenkomst bestreken lijnen, ongeacht of deze concurrentie ondervinden. De tweede tabel bevat een schatting van de kosten en inkomsten van een fictieve onderneming, die op alle door Tirrenia geëxploiteerde lijnen gedurende het hele jaar overeenkomstige diensten verricht onder de druk van concurrentie of met een feitelijk monopolie. Het internationale traject van de route Cagliari — Trapani — Tunis is niet in beschouwing genomen.

([24]) Rentabiliteitsanalyse van enkele Italiaanse cabotagelijnen, juni 2000.
([25]) Vergelijkende analyse van de resultatenrekeningen van Tirrenia di Navigazione e Azzurra di Navigazione, Price Waterhouse Coopers, december 2000.
([26]) 1999 is het referentiejaar dat zowel door de studie Azzurra als door de vergelijkende studie van de adviseur van de Commissie in beschouwing is genomen. Het is tevens het jaar waarin de Italiaanse cabotagemarkt werd opengesteld voor het vrij verrichten van diensten en het jaar waarin de concurrentie van particuliere vervoerders aanzienlijk is toegenomen. 1999 is bovendien het laatste jaar waarvan de Commissie over een complete reeks terzake doende financiële gegevens beschikt.

**Tabel I**

*(in miljoen ITL)*

| Tirrenia<br>Resultatenrekening 1999 | Winterperiode<br>(a) | Zomerperiode<br>(b) | Jaartotaal<br>(a + b) |
|---|---|---|---|
| Kostenelementen<br>i) Commissies agentschap/acquisitiekosten<br>ii) Havenbelastingen/Doorvoerheffingen en andere kosten<br>iii) Bedrijfskosten<br>iv) Afschrijvingen<br>v) Netto financiële lasten<br>vi) Bedrijfsvoering<br>vii) Overige kosten | | | |
| **Totaal kosten** | [...] | [...] | [...] |
| Inkomsten uit exploitatie | [...] | [...] | [...] |
| **Resultaat (kosten – inkomsten)** | [...] | [...] | [...] |
| Vergoeding voor het benutte kapitaal | | | [...] |
| **Jaarlijkse subsidie** | | | [...] |

**Tabel II ([1])**

*(in miljoen ITL)*

| Azzurra<br>Resultatenrekening 1999 | Jaartotaal |
|---|---|
| **Inkomsten uit exploitatie** | 468 434 |
| Kostenelementen: | |
| — Commissies agentschap | (28 501) |
| — Bedrijfskosten schepen (*) | (235 398) |
| — Afschrijving schepen | (70 833) |
| — Structurele kosten | (40 550) |
| — Financieel beheer | (49 185) |
| **Total kosten** | (424 467) |
| Resultaat vóór belastingen | 43 967 |
| **Netto resultaat baten – lasten)** | 21 722 |

([1]) Tabel overgenomen uit de eerder geciteerde studie „Rentabiliteitsanalyse van enkele Italiaanse cabotagelijnen".
(*) Brandstoffen, minerale, olie, personeel, onderhoud schepen, leveringen en diensten, verzekering, havenbelastingen en overige kosten, aftuigkosten.

Het feit dat de door de Commissie benoemde adviseur de belangrijkste redenen voor de verschillen tussen de resultaten van de winst- en verliesrekeningen van Azzurra en Tirrenia heeft aangetoond, ontkracht de stelling dat de kosten van Tirrenia zowel op de afzonderlijke routes als op alle routes gezamenlijk zijn overgewaardeerd. De studie heeft de volgende conclusies opgeleverd :

— Het aanbod van Azzurra in het referentiejaar 1999 blijkt met name in het hoogseizoen niet tegemoet te komen aan de verkeersvraag. Dit betekent dat de kosten voor de huur van de schepen zijn ondergewaardeerd (gewaardeerd op 23 miljard ITL).

— De kosten voor brandstof en minerale olie voor de vloot van Azzurra is 16 miljard ITL lager gewaardeerd.

— De personeelskosten van Azzurra zijn gewaardeerd zonder rekening te houden met de lastenverlichting ingevolge wet nr. 522/1999 ([27]). Deze lastenverlichting is door Tirrenia in het boekjaar 2000 verwerkt en bedraagt ongeveer 30 miljard ITL.

Uit financieel oogpunt beschouwd mag op grond van de verschillen in de kostenberekeningen worden gesteld dat de bedrijfslasten van Azzurra in het referentiejaar 1999 69 miljard ITL lager zijn gewaardeerd.

De Commissie wijst er tevens op dat de kosten van de openbaredienstverlening in het onderhavige geval niet zijn vastgesteld op grond van een openbare aanbesteding. Met de gegevens van de aanbesteding had men de extra kosten voor de openbaredienstverlening kunnen waarderen. Gezien deze stand van zaken zal de Commissie de kosten moeten bepalen die bij de berekening van de compensatie worden betrokken, ofwel de kosten van de exploitant die rechtstreeks verband houden met en strikt noodzakelijk zijn voor de openbaredienstverlening. Dienaangaande stelt de Commissie dat de diverse kostenelementen die enerzijds voor Tirrenia en anderzijds voor Azzurra in beschouwing zijn genomen, in grote lijnen overeenkomen, ondanks de verschillen in de boekhoudkundige verwerking. Dit wordt aangetoond in de volgende tabellen.

De structuur van de kosten van de twee ondernemingen is derhalve vergelijkbaar. Rekening houdende met de toelichting op de verschillen in de bedrijfsresultaten van de bedrijven, mag hetzelfde worden gezegd van het algemene kostenniveau. De Commissie leidt hiervan af dat Tirrenia, voor wat het jaar 1999 betreft, een redelijke rentabiliteit vertoont die op één lijn ligt met die van de betrokken sector. Het voorgaande in aanmerking genomen en gezien het feit dat de met name in de winter geboekte verliezen worden gecompenseerd door de veelal in de zomer gerealiseerde winst en dat de rentabiliteit van Tirrenia getoetst aan die van Azzurra, het niveau van de sector volgt, mag worden aangenomen dat de voor compensatie in aanmerking komende extra kosten overeenkomen met de netto tekorten van Tirrenia.

Aangezien de structuur van de kosten van Tirrenia en Azzurra alsook de hoogte van de kosten op een bepaald moment ook in de afgelopen jaren sterke overeenkomsten vertonen, stelt de Commissie dat toekomstige veranderingen van de exogene factoren (inflatie, verloop rentevoet, fiscale heffingen, brandstofprijzen, enz.) een vergelijkbare invloed zullen hebben op het kostenpeil van beide bedrijven.

De onderstaande tabel toont het toekomstige kostenverloop van Tirrenia ([28]):

| Kostenrekening (zie tabel I van overweging 38) | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| i) Commissies agentschap, enz. | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| ii) Havenbelastingen, enz. | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| iii) Bedrijfskosten | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| iv) Afschrijvingen | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| v) Netto financiële lasten | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| vi) Bedrijfsvoering | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| vii) Overige kosten | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

([27]) Lastenverlichting die door de Commissie bij brief SG/D 6875 van 18 augustus 1999 (N 396/99) is goedgekeurd.
([28]) Gegevens afgeleid van de studie van Price Waterhouse Coopers.

Uit de door de Italiaanse autoriteiten toegezonden informatie blijkt dat het toekomstige verloop van de verschillende kostenelementen van Tirrenia hoofdzakelijk wordt beïnvloed door factoren van buitenaf, zoals inflatie en de rentevoet. De gegevens in de onderstaande tabel bevestigen deze veronderstelling:

| Jaar | Kosten | Variatie (%) | Variatie inflatie ([1]) |
|---|---|---|---|
| 1992 | [...] | 0 | |
| 1993 | [...] | 4,3 | 4,2 |
| 1994 | [...] | 3,5 | 3,9 |
| 1995 | [...] | 5,9 | 5,4 |
| 1996 | [...] | 4 | 3,9 |
| 1997 | [...] | 1,9 | 1,7 |
| 1998 | [...] | – 1,7 | 1,8 |
| 1999 | [...] | 0,6 | 1,6 |

([1]) Officiële index van het ISTAT.

| Jaar | Rentevoet voor kortlopende leningen | Rentevoet voor leningen met middellange en lange looptijd |
|---|---|---|
| 1992 | [...] | [...] |
| 1993 | [...] | [...] |
| 1994 | [...] | [...] |
| 1995 | [...] | [...] |
| 1996 | [...] | [...] |
| 1997 | [...] | [...] |
| 1998 | [...] | [...] |
| 1999 | [...] | [...] |

Het verloop van de aan Tirrenia uitgekeerde subsidie staat rechtstreeks in verband met het verloop van de bedrijfskosten (zie tabel) en de baten van de onderneming (zie de tabel in overweging 11) — die op hun beurt worden beïnvloed door externe factoren (bijv. inflatie) — en van de stapsgewijze modernisering van de vloot van Tirrenia. Dienaangaande merkt de Commissie op dat de modernisering steeds in direct verband heeft gestaan met de contractuele verplichting van Tirrenia om schepen van minder dan 20 jaar oud op de routes voor de openbaredienstverlening te gebruiken. Het verloop van de kosten en de inkomsten loopt parallel met de aan Tirrenia di Navigazione betaalde subsidies. Op grond hiervan en de bovenstaande overwegingen is de Commissie van mening dat, net als in 1999, het bedrag van de netto tekorten van Tirrenia ook in de voorgaande jaren overeenstemt met de compensatie. Derhalve zijn de subsidies die in overeenstemming met de netto verliezen en vermeerderd met een redelijke rendement op het geïnvesteerde kapitaal aan Tirrenia zijn betaald, strikt evenredig zijn aan de extra kosten die voortvloeien uit de openbaredienstverplichtingen die de exploitant dient te vervullen.

***Effecten van de steunmaatregelen op het handelsverkeer — Door de Italiaanse autoriteiten aangegane verplichtingen voor de periode 2000-2004***

(39) De Commissie merkt op dat de overeenkomst voor openbare diensten krachtens artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 3577/92 (cabotage in het zeevervoer) van kracht blijft tot de afloop daarvan op 31 december 2008. De Commissie constateert bovendien dat deze overeenkomst van toepassing is op de belangrijkste maritieme verbindingen van en naar Sicilië en Sardinië, oftewel op het merendeel van de cabotage met de Italiaanse eilanden in de Middellandse Zee en een substantieel deel van de cabotage met alle eilanden in het westelijke deel van de Middellandse Zee. Dat in aanmerking nemende en rekening houdende met het feit dat de Italiaanse cabotagesector sinds 1 januari 1999 zonder beperkingen is geliberaliseerd, is de Commissie van mening dat de betaling aan Tirrenia di Navigazione van de compensatie volgens de overeenkomst van 1991 de ontwikkeling van het handelsverkeer kan beïnvloeden op een wijze die strijdig is met de belangen van de Gemeenschap, wanneer dit als effect heeft dat de onderneming in staat wordt gesteld de bestaande en potentiële concurrentie uit te schakelen en zo haar concurrentiepositie op de desbetreffende markt versterkt. De Commissie is van mening dat dit effect ontstaat wanneer de toepassing van de overeenkomst op de winstgevende routes met concurrentie van particuliere exploitanten, in de toekomst en met name in de nieuwe periode van vijf jaar van 2000-2004, leidt tot een capaciteitstoename van Tirrenia di Navigazione binnen de werkingssfeer van de overeenkomst voor openbare diensten. Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt namelijk dat de huidige totale capaciteit, van Tirrenia en de particuliere exploitanten samen, in zowel het segment passagiersverkeer als het segment goederentransport toereikend is om, ook tijdens de seizoenpieken, tegemoet te komen aan de totale transportbehoefte.

(40) In antwoord op de door de Commissie geuite bezorgdheid hieromtrent, hebben de Italiaanse autoriteiten op 13 en 19 maart 2001 brieven gestuurd met daarin de ontwerpregelgeving betreffende de door Tirrenia te exploiteren lijnen en het door de onderneming aan te bieden dienstenpakket voor de nieuwe periode van vijf jaar (2000-2004). In dit ontwerp staan de eisen geformuleerd waaraan de publieke exploitant krachtens de overeenkomst moet voldoen op het gebied van lijnen, frequenties, soort schepen en aangeboden capaciteit, zowel voor het hoog- als het laagseizoen. Uit het ontwerp blijkt dat dit niet de enige diensten zijn die bij het berekenen van de jaarlijkse subsidie mogen worden meegewogen. De Italiaanse autoriteiten hebben toegezegd hun verplichtingen te zullen formuleren in een ministerieel besluit ter goedkeuring van het plan voor de nieuwe periode van vijf jaar (2000-2004). Uit het ontwerpbesluit blijkt dat het door Tirrenia aan te bieden dienstenpakket ten opzichte van de huidige omvang zal worden beperkt.

De Commissie merkt op dat de Italiaanse autoriteiten zich verplichten tot het globaal beperken van de door de publieke exploitant aangeboden diensten op de belangrijkste lijnen waarop de concurrerende particuliere exploitanten opereren om zo meer mogelijkheden voor de andere ondernemingen te scheppen. Deze verplichting geldt met name voor de lijnen Genua — Porto Torres en Civitavecchia — Olbia. Op deze lijnen ligt de capaciteitsbeperking, hoofdzakelijk te realiseren in het hoogseizoen, op ongeveer 30 % van de huidige totale capaciteit van Tirrenia di Navigazione op deze lijnen. De nieuwe opzet voor de diensten die op deze twee lijnen door Tirrenia di Navigazione worden aangeboden, voorziet daarom primair in een op jaarbasis dagelijks in beide richtingen te onderhouden nachtdienst en, secundair, in aanvullende, uitsluitend vooraf vastgelegde diensten vanaf begin juni tot eind september om zo met een regelmatige dienstregeling tegemoet te komen aan extra vraag van het toerisme in de betrokken streken.

De Commissie merkt tevens op dat de door de Italiaanse autoriteiten voorgestelde capaciteitsbeperking zal leiden tot beperking van het totaal van door de publieke exploitant aangeboden diensten op alle door dit bedrijf geëxploiteerde lijnen, tot een niveau dat over de gehele linie lager ligt dan in de eerste periode van vijf jaar. Dit niveau diende ten tijde van het afsluiten van de overeenkomst van 1991 als referentiekader voor de te subsidiëren diensten.

In het bijzonder bij de lijnen waarop concurrentie bestaat, zal de capaciteitsbeperking ertoe leiden dat het aanbod zich globaal stabiliseert op het niveau van 1994, het moment waarop er nog geen particuliere exploitanten actief waren in de markt voor cabotage op de korte en middellange afstand.

De toezegging van de Italiaanse autoriteiten moet worden beoordeeld in relatie tot de marktontwikkelingen op de belangrijkste lijnen waarop concurrentie bestaat. Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt dat de vraag zich tussen 1992 en 2000 als volgt heeft ontwikkeld:

| | | |
|---|---|---|
| Genua — Porto Torres | + 16 % in het hoogseizoen | + 18 % over het hele jaar |
| Genua — Olbia — Arbatax | + 48 % | + 33 % |
| Civitavecchia — Olbia | + 33 % | + 21 %. |

In het algemeen was de groei van de totale vraag op deze lijnen voldoende gedekt door het aanbod van de particuliere exploitanten. Deze exploitanten hebben van de bovengeschetste ontwikkeling kunnen profiteren om de markt te betreden of het door hen aangeboden dienstenpakket uit te breiden, met name tijdens het hoogseizoen. De inkrimping van het aanbod van de publieke exploitant in de periode 2000-2004 betekent een versterking van deze tendens ten gunste van de concurrentie.

Ten aanzien van de lijn Genua — Olbia — Arbatax constateert de Commissie dat de Italiaanse autoriteiten ervan uitgaan dat de dienstverlening door Tirrenia in de periode 2000-2004 grotendeels op het huidige niveau wordt gehandhaafd. Daarbij hebben de Italiaanse autoriteiten toegezegd de parallelle zomerdienst La Spezia — Golfo Aranci op te heffen om zo het totale dienstenaanbod tussen Ligurië en het noorden van Sardinië op hetzelfde niveau als in de eerste periode van vijf jaar te houden.

De Commissie merkt tevens op dat met de toezeggingen van de Italiaanse autoriteiten voor de periode 2000-2004 een einde wordt gemaakt aan de vrije beslissingsruimte die Tirrenia tot op heden geniet met betrekking tot de door haar aangeboden diensten op enkele lijnen. Er zal volledig en nauwkeurig worden vastgelegd welk dienstenpakket de publieke exploitant gedurende de nieuwe periode van vijf jaar krachtens de overeenkomst dient aan te bieden. De Commissie is derhalve van mening dat de nieuwe regelgeving betreffende de te subsidiëren diensten ertoe zal bijdragen dat alle op de markt actieve partijen meer duidelijkheid over de subsidieregeling krijgen. Het zal echter noodzakelijk zijn de continuïteit van deze regelgeving gedurende de hele periode in kwestie te garanderen. De Commissie is van mening dat zij hiertoe vooraf op de hoogte moet worden gesteld van alle eventuele wijzigingen die gedurende deze periode in het aanbod van de te subsidiëren diensten worden aangebracht, opdat zij in staat wordt gesteld de noodzaak van de desbetreffende wijzigingen te onderzoeken. Het onderzoek zal zich met name richten op het onvoldoende aanbod van de andere exploitanten bij een groei van de totale vraag.

### 5.2. *DE INVESTERINGEN VOLGENS HET VIJFJARENPLAN EN HET BEDRIJFSPLAN*

(41) Wat betreft de in het vijfjarenplan voorziene investeringen heeft de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure haar twijfels geuit omtrent de financiering van de investeringen die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de krachtens de overeenkomst van 1991 te subsidiëren diensten. De Commissie verlangde in het bijzonder dat zou worden gecontroleerd in hoeverre bij het berekenen van de jaarlijkse subsidie rekening werd gehouden met de aanschaf- en afschrijvingskosten voor de schepen. Het feit dat aan Tirrenia tot eind 2008 een subsidie werd gegarandeerd die mede was bedoeld als compensatie voor de afschrijvingskosten van de vloot, zou volgens de Commissie bovendien kunnen worden gezien als een impliciete garantie van de Italiaanse staat. Deze garantie stelt de publieke exploitant vrij van het normale ondernemersrisico op welke investering dan ook.

Allereerst moet erop worden gewezen dat de overeenkomst Tirrenia verplicht op de gesubsidieerde lijnen schepen van niet ouder dan 20 jaar in te zetten. Deze schepen dienen Tirrenia in eigendom toe te behoren, tenzij de overheid uitdrukkelijk van deze bepaling afwijkt. Gezien de leeftijd van de schepen die werden ingezet op de in het eerste vijfjarenplan genoemde lijnen, heeft Tirrenia door deze verplichting, die een openbaredienstverplichting is, gedurende de afgelopen jaren een groot deel van haar vloot moeten vernieuwen. Bovendien is in de ministeriële besluiten die voor de goedkeuring of wijziging van de vijfjarenplannen zijn vereist, vastgelegd welk soort schepen op de diverse door Tirrenia geëxploiteerde lijndiensten moet worden ingezet. De aanschaf van elk nieuwe schip dient, evenals het uit de vaart nemen van bestaande schepen, bij ministerieel besluit te worden goedgekeurd. In dit besluit moet tevens nauwkeurig worden omschreven, voor welke dienst het desbetreffende nieuwe schip zal worden ingezet. De investeringen die Tirrenia doet, dienen bovendien in overeenstemming te zijn met de strategie die wordt gehanteerd voor de ontwikkeling van het door haar aangeboden dienstenpakket gedurende de desbetreffende periode van vijf jaar. Deze strategie moet zijn vastgelegd in het door de overheid goedgekeurde vijfjarenplan.

Rekening houdende met dit specifieke voorschrift, heeft de Commissie voor de perioden 1990-1994 en 1995-1999 onderzocht of de aanschafkosten voor nieuwe schepen en de afschrijvingskosten voor de reeds door Tirrenia di Navigazione voor openbaar vervoer in gebruik zijnde schepen enerzijds in overeenstemming zijn met de door de Italiaanse autoriteiten gestelde voorschriften en anderzijds naar rato zijn meegewogen in de berekening van de jaarlijkse subsidie.

Dienaangaande merkt de Commissie op dat het in de vaart nemen van nieuwe schepen door Tirrenia gepaard is gegaan met het gelijktijdig uit de vaart nemen van oudere schepen. Er heeft dus geen uitbreiding van de totale capaciteit plaatsgevonden ten gevolge van vernieuwing van de vloot van de publieke exploitant.

Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt dat de uitgaven voor de aanschaf van de nieuwe schepen gedeeltelijk uit eigen middelen van de onderneming en gedeeltelijk via bankleningen zijn gefinancierd. Het blijkt bovendien dat de door de kredietinstellingen gehanteerde rentepercentages voor deze lening overeenkomen met de rentepercentages die in dezelfde periode zijn berekend aan ondernemingen uit andere sectoren van de economie ([29]), met een vergelijkbare omzet en grootte. Voorts blijkt dat Tirrenia di Navigazione geen enkele garantstelling van de Italiaanse overheid heeft genoten met betrekking tot de aflossing van deze leningen. De Commissie geeft toe dat het bestaan op zich van de met de staat gesloten overeenkomst de investeerders de zekerheid geeft dat hun inspanningen resultaat zullen hebben en Tirrenia de mogelijkheid biedt haar eigen vloot te moderniseren zonder daarvoor de economische risico's te hoeven dragen die zij als private onderneming wel zou moeten dragen. Dit voordeel, dat gelijk kan worden gesteld aan een impliciete garantie ([30]) en dus kan worden beschouwd als staatssteun overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het Verdrag, is echter inherent aan de overeenkomst, die vóór de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 3577/92 en de richtsnoeren op het gebied van overheidssteun voor het zeevervoer (PB C 207 van 5 juli 1997) is afgesloten voor een periode van 20 jaar. Bovendien zijn, zoals reeds gezegd, de door Tirrenia ter uitvoering van de overeenkomst nieuw aangeschafte schepen uitsluitend ingezet op de lijndiensten voorzien in de vijfjarenplannen. Daaruit volgt dat het genoemde voordeel, dat inherent is aan de overeenkomst voor openbare diensten, onder de toepassing van de afwijkende bepaling van artikel 86, lid 2, van het Verdrag valt.

Wat betreft de afschrijvingskosten van de schepen die door Tirrenia op de in de vijfjarenplannen vermelde lijnen zijn ingezet, merkt de Commissie op dat dit één van de kostenelementen is die, overeenkomstig artikel 5 van de overeenkomst, in de berekening van de jaarlijkse subsidie kan worden opgenomen. De afschrijving wordt lineair berekend over een periode van 20 jaar; voor de supersnelle schepen geldt een afschrijvingstermijn van maximaal 15 jaar. Aangezien de afschrijving voor de schepen, die zijn gebruikt voor het onderhouden van verbindingen die door de Italiaanse autoriteiten van algemeen belang worden beschouwd, heeft plaatsgevonden volgens de criteria zoals vastgelegd in de overeenkomst en aangezien uit onderzoek van de analytische boekhouding voor deze lijnen niet is gebleken dat er voor de betrokken twee perioden van vijf jaar sprake is van een bovenmatige compensatie van bovengenoemde afschrijvingskosten, is de Commissie van mening dat het in de overeenkomst vastgestelde systeem dat de afschrijvingskosten van de schepen betrekt in de berekening van de jaarlijkse subsidie, kan worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Verdrag. Uitgangspunt voor het verrichten van diensten die zijn aangemerkt als diensten van algemeen belang, is namelijk het gebruik van schepen waarvan het type en de capaciteit vooraf door de overheid zijn bepaald. De afschrijving daarop mag derhalve meewegen bij de berekening van de jaarlijkse subsidie, echter op voorwaarde dat de desbetreffende vaartuigen door de onderneming onder normale marktcondities zijn aangeschaft met het oog op de vervulling van de opgelegde verplichtingen en uitsluitend worden gebruikt voor het onderhouden van de in de overeenkomst genoemde lijndiensten. De Commissie wijst erop dat, in het geval van Tirrenia di Navigazione, alle betrokken schepen uitsluitend zijn ingezet op lijndiensten die van algemeen belang worden beschouwd en dat daarom de afschrijving op deze schepen in haar geheel in de berekening van de jaarlijkse subsidie mag worden betrokken. Vergelijkbare overwegingen gelden voor de investeringen die noodzakelijk zijn voor het verlenen van de diensten die door de Italiaanse autoriteiten zijn vastgesteld voor de periode 2000-2004 en die wat betreft de eisen ten aanzien van type en capaciteit overeenstemmen met verplichtingen die door deze autoriteiten zijn aangegaan ten aanzien van het niveau van de dienstverlening.

(42) Wat betreft de aanvullende investeringen zoals voorzien in het ondernemingsplan voor de periode 1999-2002, dient in herinnering te worden gebracht dat de uitvoering van dit plan als gevolg van de inleiding van deze procedure is opgeschort. De Commissie merkt op dat op grond van de door de Italiaanse overheid gedane toezeggingen voor de periode 2000-2004 de extra investeringen die Tirrenia di Navigazione volgens het plan heeft begroot, geen doorgang zullen hebben, met uitzondering van twee nieuwe schepen ter vervanging van oude schepen op de contractueel vastgelegde lijnen. Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte gegevens blijkt dat deze schepen zijn aangeschaft onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met de in de voorgaande overweging genoemde voorwaarden betreffende de investeringen in de vijfjarenplannen van 1990-1994 en 1995-1999. Aangezien deze investeringen uitsluitend zijn bedoeld voor de lijndiensten die van algemeen belang worden beschouwd, mag de afschrijving hierop in zijn geheel in de berekening van de jaarlijkse subsidie worden betrokken.

([29]) Zo is de recente aanschaf van twee snelle schepen in 1999 gefinancierd door de Banco di Napoli via een over tien jaar terugbetaalbare lening van 160 miljard ITL tegen een variabel rentepercentage dat gelijk is aan Euribor op zes maanden, verhoogd met 0,40 %. Uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie blijkt dat dezelfde financiële instelling op hetzelfde moment op vrijwel identieke voorwaarden aan diverse andere grote bedrijven kredietopeningen heeft toegekend.

([30]) Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14).

6. **CONCLUSIE**

(43) Op grond van de bovenstaande uiteenzetting constateert de Commissie dat er geen twijfels bestaan omtrent de verenigbaarheid van de steun die krachtens de overeenkomst van 1991 aan Tirrenia di Navigazione is betaald,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

*Artikel 1*

De van 1 januari 1990 tot en met 31 december 2000 door Italië aan Tirrenia di Navigazione uitgekeerde steun in de vorm van een compensatie voor het verrichten van openbare diensten, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

*Artikel 2*

Vanaf 1 januari 2001 tot en met 31 december 2004 zal de door Italië aan Tirrenia di Navigazione uit te keren steun zich beperken tot het dekken van de extra kosten voortvloeiende uit de tekorten die worden geboekt voor het verrichten van diensten overeenkomstig de toezeggingen van Italië voor deze periode.

Italië stelt de Commissie vooraf op de hoogte van alle wijzigingen in het niveau van deze dienstverlening, die zich eventueel in bovengenoemde periode voltrekken.

*Artikel 3*

De Commissie dient vooraf op de hoogte te worden gesteld omtrent de openbaredienstverplichtingen die Tirrenia di Navigazione worden opgelegd voor de periode 2005-2008.

*Artikel 4*

Vanaf 1 januari 2001 moeten de extra kosten voortvloeiende uit de tekorten in de dienstverlening zoals die door Italië aan Tirrenia di Navigazione is opgelegd, voor alle desbetreffende lijnen apart worden berekend.

*Artikel 5*

Italië deelt de Commissie, binnen drie maanden nadat zij van dit besluit op de hoogte is gesteld, mee welke maatregelen zijn genomen ter naleving ervan.

*Artikel 6*

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 21 juni 2001.

*Voor de Commissie*
Loyola DE PALACIO
*Vice-voorzitter*