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

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2020) 1110)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) 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 ([2]) ("het besluit van 2011"). Het onderzoek betrof onder meer de aan Tirrenia di Navigazione ("Tirrenia") toegekende compensaties voor het onderhouden van een aantal scheepvaartroutes vanaf 1 januari 2009, alsook het privatiseringsproces (zie punt 2.3.3) dat heeft geleid tot de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (zie tevens overweging 27) door Compagnia Italiana di Navigazione ("CIN").

(2) Dit besluit van 2011 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

(3) Met betrekking tot de maatregelen waarop dit besluit ziet, heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van Tirrenia onder buitengewoon beheer ("Tirrenia onder BB"), Pan Med Lines ("Pan Med"), CIN en Grandi Navi Veloci (ook "GNV" genoemd) (zie punt 5). De Commissie heeft deze opmerkingen voor een reactie aan Italië doorgezonden. Italië heeft geen opmerkingen ingediend.

(4) Op 10 januari 2012 hebben de Italiaanse autoriteiten, naar verluidt omwille van de rechtszekerheid, de ontwerp-openbaredienstcontracten ("de overeenkomsten") die met de betreffende toekomstige overnemers van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar zouden worden gesloten en op basis waarvan deze overnemers compensatie zou worden toegekend, formeel aangemeld. Op 24 januari 2012, 4 februari 2012 en 3 juli 2012 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om aanvullende informatie over de aangemelde maatregelen verzocht. De Italiaanse autoriteiten hebben die informatie verschaft bij brieven van 9 februari 2012, 11 mei 2012 en 19 juli 2012. Bij hun brief van 19 juli 2012 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie verder meegedeeld dat de nieuwe overeenkomst tussen de Italiaanse staat en CIN op de dag daarvoor ondertekend was.

([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 SpA, Adriatica S.p.A., Caremar — Campania Regionale Marittima SpA, 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 — Steunmaatregel SA.32014 (11/C) (ex 11/NN), SA.32015 (11/C) (ex 11/NN), SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) — Steunmaatregelen ten gunste van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (mogelijke steun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst en mogelijke steun in het kader van de privatisering) (SA.28172 (CP 103/2009), SA.29989 (CP 393/2009), SA.30107 (CP 414/2009), SA.30206 (CP 3/2010), SA.31645 (CP 234/2010), SA.31715 (CP 248/2010)) — 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).

(5) Op 7 november 2012 heeft de Commissie de onderzoeksprocedure uitgebreid ten aanzien van (zie punt 2.2) onder meer i) de onrechtmatige verlenging van de aan Tirrenia verleende reddingssteun en ii) de aan CIN verleende compensatie voor openbare diensten in het kader van de nieuwe overeenkomst die met de Italiaanse staat was afgesloten. De Commissie heeft op 19 december 2012 een gewijzigde versie ([4]) van dat besluit vastgesteld ("het besluit van 2012").

(6) Het besluit van 2012 is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie ([5]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

(7) Met betrekking tot de maatregelen waarop dit besluit ziet, heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van CIN, Tirrenia onder BB en Pan Med (zie punt 5). De Commissie heeft deze opmerkingen voor een reactie aan Italië doorgezonden. Italië heeft geen opmerkingen ingediend.

(8) Op 5 oktober 2012 heeft de Commissie Ecorys Nederland BV opdracht gegeven om, op basis van twee alternatieve scenario's, een taxatie te maken van de marktwaarde van de activa van Tirrenia die te koop werden aangeboden (zie punt 2.3.3.5). Ecorys heeft op 4 september 2013 zijn eindverslag ingediend ("het Ecorys-verslag"). De Commissie zond dit verslag op 27 september 2013 door aan Italië. Italië diende bij brief van 17 december 2013 zijn opmerkingen over het Ecorys-verslag in, met inbegrip van een tegentaxatie van zijn eigen onafhankelijke deskundige Banca Profilo.

(9) Bij besluit van 22 januari 2014 ("het besluit van 2014") ([6]) heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de diverse door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen afgesloten. Het beroep dat Saremar en de regio tegen dat besluit instelden, is door het Gerecht in 2017 verworpen ([7]).

(10) Op 12 februari 2016, 29 mei 2018, 18 september 2018, 10 oktober 2018 en 22 november 2018 heeft Grimaldi Euromed S.p.A. ("Grimaldi") opmerkingen bij de Commissie ingediend, zoals wordt beschreven in punt 6. Op verzoek van Grimaldi hebben de diensten van de Commissie op 17 juli 2018 ook met de wettelijke vertegenwoordiger van het bedrijf gesproken.

(11) Op 25 januari 2018, 29 maart 2018 en 31 augustus 2018 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om aanvullende informatie verzocht. De Italiaanse autoriteiten hebben deze informatie op 26 april 2018, 31 mei 2018, 2 november 2018 en 11 december 2018 verstrekt. Op 23 en 24 januari 2019 hebben de diensten van de Commissie in Rome met de Italiaanse autoriteiten gesproken. In de daaropvolgende maanden dienden de Italiaanse autoriteiten de aanvullende informatie in waar door de Commissie tijdens die ontmoeting om was gevraagd.

(12) Dit besluit heeft alleen betrekking op mogelijke steunmaatregelen voor Tirrenia en CIN, zoals omschreven in overweging 31. Alle overige maatregelen waarop de besluiten van 2011 en 2012 betrekking hebben, worden afzonderlijk onderzocht in het kader van steunmaatregelen SA.32014, SA.32015 en SA.32016 en vallen derhalve buiten dit 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*

(13) De Gruppo Tirrenia was via de onderneming Fintecna ([8]) van oudsher in handen van de Italiaanse staat 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 de Italiaanse staat waren afgesloten, en die voor een periode van twintig jaar (van januari 1989 tot december 2008) van kracht zijn gebleven (hierna "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, dat voorheen een aantal routes tussen Italië en Albanië/Kroatië/Griekenland/Montenegro onderhield, is in 2004 met Tirrenia gefuseerd.

([4]) Alle wijzigingen hadden betrekking op maatregelen ten gunste van Saremar.

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

([6]) 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).

([7]) Zie het arrest van 6 april 2017 in zaak T-219/14, Regione autonoma della Sardegna (Italië)/Commissie, ECLI:EU:T:2017:266.

([8]) 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 opbrengsten van privatiseringen. Daarnaast houdt zij zich ook bezig met projecten voor sanering en herstructurering van ondernemingen die industriële, financiële of organisatorische problemen hebben.

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

(15) Tirrenia verleent zeevervoersdiensten op een aantal gemengde routes (voor passagiers, auto's en vrachtwagens) en op enkele routes voor goederenvervoer, in hoofdzaak tussen het Italiaanse vasteland en respectievelijk Sardinië, Sicilië en de Tremiti-eilanden, alsook tussen Sardinië en Sicilië. De precieze routes in kwestie worden hieronder beschreven.

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

(17) Tijdens de onderzoeksfase hebben de Italiaanse autoriteiten 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 de Italiaanse autoriteiten 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.

(18) De Commissie heeft het verzoek van de Italiaanse autoriteiten ingewilligd en bij Beschikking 2001/851/EG ([9]) van de Commissie de procedure ten aanzien van de steun aan de maatschappij Tirrenia stopgezet ("de beschikking van 2001"). De steun werd verenigbaar verklaard met inachtneming van bepaalde verplichtingen door de Italiaanse autoriteiten.

(19) In de op 16 maart 2004 vastgestelde Beschikking 2005/163/EG ([10]) van de Commissie ("de beschikking van 2004") verklaarde de Commissie de door Italië aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia ([11]) 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. Dit besluit 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.

(20) In zijn arrest van 4 maart 2009 in de zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04 ([12]) ("het arrest van 2009") heeft het Gerecht de beschikking van 2004 nietig verklaard. Dit besluit heeft geen invloed op de lopende procedure volgend op het arrest van 2009.

2.1.2. *De verlenging van de initiële overeenkomsten*

(21) 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 welke betrekking heeft op Tirrenia), die oorspronkelijk op 31 december 2008 zouden vervallen, met één jaar verlengd tot 31 december 2009.

(22) 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 als volgt zouden worden overgedragen van de moederonderneming Tirrenia:

1) Caremar aan de regio Campanië. De regio Campanië zou vervolgens de bedrijfsactiviteiten gericht op de exploitatie van de vervoersverbindingen met de Pontijnse archipel aan de regio Lazio overdragen ([13]), vanaf dat moment op zelfstandige basis onder de naam Laziomar;

2) Saremar aan de regio Sardinië;

3) Toremar aan de regio Toscane.

([9]) 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).

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

([11]) Meer bepaald: Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar.

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

([13]) Deze overdracht is op 1 juni 2011 formeel vastgelegd.

(23) De wet van 2009 bepaalde tevens dat uiterlijk 31 december 2009 nieuwe "overeenkomsten" dienden te worden afgesloten tussen de Italiaanse staat en Tirrenia en Siremar. Evenzo zouden de regionale diensten worden verankerd in "ontwerp-openbaredienstcontracten" die Saremar, Toremar en Caremar met de regionale autoriteiten van respectievelijk Sardinië en Toscane (uiterlijk 31 december 2009) en van Campanië en Lazio (uiterlijk 28 februari 2010) zouden afsluiten. De ontwerpversies van de nieuwe overeenkomsten/openbaredienstcontracten zouden samen met de ondernemingen zelf worden aanbesteed en vervolgens, wanneer de privatisering van elk van die ondernemingen zou zijn voltooid, door de kopers worden ondertekend ([14]).

(24) Hiertoe werden de initiële overeenkomsten (waaronder die welke betrekking had op Tirrenia) bij de wet van 2009 wederom verlengd, van 1 januari 2010 tot 30 september 2010.

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

Tabel 1

Compensatieplafonds vanaf 2010

Onderneming	Maximale jaarlijkse compensatie (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 Campanië en 10 030 606 EUR van Lazio.

(26) Tot slot bevatte artikel 1 van wet nr. 163 van 1 oktober 2010 tot omzetting van wetsbesluit nr. 125 van 5 augustus 2010 ("de wet van 2010") de verdere verlenging van de initiële overeenkomsten (waaronder die welke betrekking heeft op Tirrenia) van 1 oktober 2010 tot en met het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar.

2.1.3. *De privatisering van Tirrenia en het sluiten van de nieuwe overeenkomst*

(27) In september 2010 ging een aanbestedingsprocedure van start (zie punt 2.3.3) om een koper te vinden voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia gebundeld met de nieuwe overeenkomst voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen voor de duur van acht jaar, tegen een compensatie voor openbare diensten. In dit verband wordt gedoeld op het bedrijfsonderdeel Tirrenia in plaats van Tirrenia, aangezien de aanbestedingsprocedure alleen betrekking had op de activa en contracten die nodig waren voor nakoming van de openbaredienstverplichtingen die in een met de overnemer af te sluiten nieuwe overeenkomst waren gespecificeerd. De resterende activa van Tirrenia (zoals schepen, onroerend goed en kunstvoorwerpen), die door de onderneming voor andere doeleinden werden aangewend, zouden in afzonderlijke procedures worden verkocht. Verder had de aanbestedingsprocedure geen betrekking op de passiva van Tirrenia en gingen de tot de verkoopdatum door Tirrenia aangegane schulden bijgevolg niet over op de koper. Tirrenia onder BB bestaat tot op heden als een aparte entiteit, zij het in eerste instantie om te worden geliquideerd nadat zij haar schuldeisers heeft terugbetaald.

(28) Na zijn winnende bod in de aanbestedingsprocedure ondertekende CIN op 25 juli 2011 het overnamecontract voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia. De nieuwe overeenkomst tussen de Italiaanse staat en CIN werd op 18 juli 2012 getekend. Op grond daarvan werd het eigendom van het bedrijfsonderdeel Tirrenia op 19 juli 2012 overgedragen van de staat aan CIN.

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

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

(29) In de formele onderzoeksprocedures die bij besluit van 2011 en van 2012 werden ingeleid, zijn de volgende maatregelen beoordeeld (zie ook punt 3):

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) de onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia en Siremar (*maatregel 2*);

c) de privatisering van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ([15]) (*maatregel 3*);

d) de betaalde compensatie voor het beheer van een DAEB op grond van de toekomstige 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) de door de regio Sardinië vastgestelde aanvullende maatregelen ten faveure van Saremar (*maatregel 7*).

(30) 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" ([16]).

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

(31) In dit besluit worden alleen de in overweging 29 genoemde maatregelen 1 tot en met 6 behandeld. Deze maatregelen worden in de onderstaande punten uitvoeriger beschreven.

2.3.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Tirrenia*

2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen

(32) Artikel 1 van de initiële overeenkomst met Tirrenia voorzag in vijfjarenplannen waarin werd gepreciseerd welke havens moesten worden aangedaan, welke scheepstypen moesten worden gebruikt en wat de vereiste frequentie was van de dienst waarmee Tirrenia werd belast.

(33) Italië stelde de Commissie ervan op de hoogte dat in het geval van Tirrenia het laatste vijfjarenplan, vastgesteld bij ministerieel decreet op 20 september 2001, betrekking had op de periode 2000-2004. Dat plan doet geheel recht aan de verplichtingen (met name het inperken van de omvang van de openbaredienstverlening) die Italië in het kader van de beschikking van 2001 van de Commissie op zich had genomen. Voor de periode 2005-2008 werd een plan opgesteld, maar dat is door de bevoegde ministeries nooit 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. De Italiaanse autoriteiten stelden dat vanwege een gebrek aan budgettaire ruimte voor de benodigde middelen een langetermijnplanning niet langer mogelijk was. Om die reden hadden de bescheiden veranderingen die werden aangebracht hoofdzakelijk betrekking op het beperken van de openbaredienstverlening.

(34) Uit hoofde van de nadien verlengde en (voor sommige routes) gewijzigde initiële overeenkomst onderhield Tirrenia van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 de onderstaande routes:

— Genova-Porto Torres: Tirrenia leverde in het laagseizoen gemengde diensten in het kader van de openbare dienstverlening ([17]) en in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden. In het kader van de openbare dienstverlening verzorgde Tirrenia dagelijks vanuit beide havens afvaarten in de avond, volgens een van tevoren opgestelde dienstregeling teneinde een betrouwbare verbinding met het spoorwegnet in Sardinië te kunnen bieden. Grandi Navi Veloci, de enige concurrent die tijdens de periode in kwestie eveneens het hele jaar door deze route onderhield, garandeerde tijdens het laagseizoen slechts drie afvaarten per week. Hoewel Grandi Navi Veloci tijdens het hoogseizoen een dagelijkse verbinding verzorgde, garandeerde de onderneming geen afvaarten vanuit beide havens in de avond.

([15]) 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).

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

([17]) Vóór 2007 werd deze verbinding ook in het hoogseizoen in het kader van de openbare dienstverlening onderhouden.

— Civitavecchia-Olbia: Tirrenia leverde in het laagseizoen gemengde diensten in het kader van de openbare dienstverlening ([18]) en in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden. In het kader van de openbare dienstverlening verzorgde Tirrenia dagelijks vanuit beide havens afvaarten in de avond, volgens een van tevoren opgestelde dienstregeling. Tijdens ten minste een deel van de onderzochte periode was SNAV zowel in het laag- als in het hoogseizoen op deze route actief. In 2008 onderhield SNAV op deze route echter slechts drie verbindingen per week in het laagseizoen en een dagelijkse verbinding in het hoogseizoen. In 2009 en 2010 lijkt SNAV de frequentie in het laagseizoen te hebben opgevoerd naar een dagelijkse verbinding. Na mei 2011 echter staakte SNAV de activiteiten op deze route toen die werd overgenomen door Grandi Navi Veloci. De laatstgenoemde onderneming besloot vervolgens om deze verbinding alleen in het hoogseizoen te onderhouden. In een deel van deze periode bleef de aanwezigheid van andere maatschappijen (zoals Moby en Sardinia Ferries) op deze route beperkt tot het hoogseizoen.

— Napoli-Palermo: Tirrenia leverde in 2009 het hele jaar door gemengde diensten in het kader van de openbare dienstverlening, terwijl Tirrenia vanaf 2010 in het laagseizoen deze diensten in het kader van de openbare dienstverlening verzorgde en in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden. In het kader van de openbare dienstverlening verzorgde Tirrenia dagelijks vanuit beide havens afvaarten in de avond, volgens een van tevoren opgestelde dienstregeling. Tijdens de gehele verlengingsperiode zou SNAV, de enige concurrent die deze verbinding ook gedurende het hele jaar onderhield, weliswaar dagelijkse afvaarten verzorgen, maar niet dezelfde regelmaat en continuïteit als Tirrenia hebben gegarandeerd ([19]). Bovendien maakte SNAV voor deze route gebruik van veel oudere schepen dan Tirrenia en bood dus niet dezelfde kwaliteit ([20]). Grandi Navi Veloci gaf aan dat het in 2011 van mei tot december en in 2012 het gehele jaar op deze route actief was (zie ook de overwegingen 266 en 267). Grandi Navi Veloci verleende op deze route diensten in samenwerking met SNAV.

— Genova-Olbia-Arbatax: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening gedurende het hele jaar ten minste driemaal per week gemengde diensten. Arbatax werd tweemaal per week aangedaan als extra stopplaats, nadat eerst Olbia was aangedaan. Tijdens de onderzochte periode was de particuliere maatschappij Moby tussen Genova en Olbia slechts een deel van het jaar actief (de meeste jaren vanaf half maart tot half oktober). Ook GNV voer alleen in het hoogseizoen tussen Genova en Olbia. Tirrenia was de enige maatschappij die de verbinding met Olbia het gehele jaar door onderhield. Tijdens de gehele onderzochte periode was Tirrenia bovendien de enige maatschappij die een verbinding met Arbatax onderhield.

— Civitavecchia-Cagliari-Arbatax: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening het hele jaar door dagelijks gemengde diensten, met vanuit beide havens afvaarten in de avond. Arbatax werd tweemaal per week aangedaan als extra stopplaats. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen als enige maatschappij op deze route actief.

— Napoli-Cagliari: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening het hele jaar door ten minste eenmaal per week gemengde diensten vanuit beide havens. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen de enige maatschappij van gemengde diensten op deze route.

— Palermo-Cagliari: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening het hele jaar door wekelijks gemengde diensten vanuit beide havens. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen de enige maatschappij van gemengde diensten op deze route.

— Trapani-Cagliari: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening het hele jaar door wekelijks gemengde diensten vanuit beide havens. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen de enige maatschappij van gemengde diensten op deze route.

— Termoli-Tremiti-eilanden: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening het hele jaar door ten minste dagelijks gemengde diensten vanuit beide havens. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen als enige maatschappij op deze route actief.

([18]) Voor 2008 werd deze verbinding ook in het hoogseizoen in het kader van de openbare dienstverlening onderhouden.

([19]) Meer bepaald annuleerde SNAV in de periode 2009-2012 76 afvaarten op deze route, terwijl Tirrenia er slechts 19 annuleerde (d.w.z. vier keer minder). Van deze 76 annuleringen door SNAV waren er bovendien 19 het gevolg van feestdagen en de resterende 57 vanwege slechte weersomstandigheden. Hoewel de afvaarten van Tirrenia nagenoeg dezelfde vertrektijd kenden, annuleerde Tirrenia er slechts vijf (oftewel tien keer minder dan SNAV) vanwege slechte weersomstandigheden. De overige annuleringen door Tirrenia waren het gevolg van overmacht, te weten zeven annuleringen door personeelsstakingen en nog eens zeven vanwege technische problemen.

([20]) Meer specifiek gebruikte Tirrenia twee schepen van het bouwjaar 1999-2000, terwijl SNAV voor zijn diensten vaartuigen inzette uit 1973, 1974, 1980 en slechts één exemplaar uit 1989.

— Livorno-Cagliari ([21]): Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening gedurende het hele jaar ten minste vijfmaal per week vrachtdiensten. Tijdens de periode in kwestie boden concurrenten (zoals Moby) op deze route slechts één afvaart per week en onderbraken de dienstverlening in het zomerse hoogseizoen en tijdens de kerstvakantie.

— Napoli-Cagliari: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening gedurende het hele jaar twee- tot driemaal per week vrachtdiensten. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen de enige goederenvervoerder op deze route (naast haar gemengde diensten op dezelfde route).

— Ravenna-Catania: Tirrenia verzorgde in het kader van de openbare dienstverlening gedurende het hele jaar driemaal per week vrachtdiensten vanuit beide havens. Tijdens de gehele verlengingsperiode was Tirrenia zowel in het laag- als in het hoogseizoen de enige goederenvervoerder op deze route.

2.3.1.2. Begroting en looptijd

(35) De onderstaande tabel geeft een overzicht van de jaarlijkse compensatie die in de periode 2009 tot juli 2012 aan Tirrenia is toegekend:

Tabel 2

Toegekende compensatie voor de periode 2009 tot juli 2012

Jaar	Compensatie (EUR)
2009 (januari-december)	80 010 000
2010 (januari-december)	72 685 642
2011 (januari-december)	72 685 642
2012 (januari-juli)	39 978 409,46 ([1])

([1]) Het aan Tirrenia betaalde bedrag tot aan de eigendomsoverdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN. Voor de rest van het jaar 2012 kreeg CIN 32 707 232,54 EUR betaald. De totale compensatie die voor 2012 werd uitgekeerd, komt daarom uit op 72 685 642 EUR, overeenkomstig het in de wet van 2009 vastgelegde compensatieplafond.

(36) De initiële overeenkomst regelt de betaling van de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten als volgt: uiterlijk 30 maart van elk jaar een eerste voorschot, gelijk aan 70 % van de compensatie die in het voorgaande jaar werd betaald. Een tweede betaling op uiterlijk 30 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 Tirrenia de nettokosten van de geleverde diensten (baten minus verliezen) overschrijden, is het bedrijf gehouden het verschil terug te betalen ([22]).

(37) Zoals hierboven is beschreven (zie overweging 34), onderhoudt Tirrenia in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden de verbindingen Genova-Porto Torres, Civitavecchia-Olbia en Napoli-Palermo (met ingang van 2010). Eventuele winsten die in het hoogseizoen dankzij die verbindingen worden gerealiseerd, worden in mindering gebracht op de aan Tirrenia te betalen compensatie voor openbare diensten, terwijl eventuele verliezen in die periode voor rekening van Tirrenia zelf komen. Hierdoor valt het compensatiebedrag dat nodig is om deze verbindingen in het kader van de openbare dienstverlening in het laagseizoen in bedrijf te houden, lager uit.

— In 2009 toegekende compensatie

(38) In presidentieel decreet nr. 501 van 1 juni 1979 ("decreet nr. 501/79") zijn de diverse aspecten (kosten en baten) benoemd die in de berekening van de subsidie voor maritieme openbaredienstverleners verdisconteerd moeten worden. 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 grote en kleine eilanden werden bij artikel 11 van die wet de voorwaarden voor de berekening van de compensatie voor openbare diensten

([21]) De initiële overeenkomst bood ook ruimte voor een goederenverbinding tussen Genova en Cagliari, maar van deze mogelijkheid werd slechts gebruikgemaakt tot juli 2008 en niet tijdens de verlengingsperiode.

([22]) Bij besluit van de interdepartementale 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 "interdepartementale conferentie"), worden na 25 november 2010 alle overcompensaties in mindering gebracht op toekomstige subsidievoorschotten.

gewijzigd. De subsidie diende namelijk te 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 diende een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal te bevatten. Datzelfde artikel 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 decreet nr. 501/79 en wet nr. 856/86 verwerkt.

(39) Voor 2009 werd de compensatie voor de verrichting van DAEB's berekend overeenkomstig de methode van de initiële overeenkomst, die sinds 1991 van kracht was en na de oorspronkelijke vervaldatum van 31 december 2008 is verlengd. Meer bepaald kwam de hoogte van de compensatie overeen met het gecumuleerde nettotekort van de in het kader van de openbare dienstverlening verrichte diensten, vermeerderd met een variabel bedrag ten belope van het rendement op het geïnvesteerde kapitaal.

(40) Hieronder volgen de diverse kostenelementen die bij de berekening van de door de overheidsinstanties vastgestelde compensatie in aanmerking worden genomen: kosten voor acquisitie, publiciteit en verblijf; kosten voor laden, lossen en manoeuvreren; kosten voor administratief walpersoneel; scheepsonderhoudskosten; administratieve kosten; verzekeringskosten; kosten voor huur en lease; brandstof, belastingen en afschrijvingskosten.

— In 2010, 2011 en 2012 toegekende compensatie

(41) 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 ([23]) van 9 november 2007 ("het CIPE-besluit"). ([24]) 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 ([25]). 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.

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

(43) Het vereiste rendement op eigen vermogen ([26]) dient te worden berekend aan de hand van het Capital Asset Pricing Model. Op basis van dit model 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.

(44) 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.

(45) Volgens het CIPE-besluit komt het rendement op risicovrije activiteiten overeen met het gemiddelde brutorendement van tienjarige benchmarkobligaties op basis van de afgelopen twaalf maanden waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

(46) 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 bovendien gecompenseerd door nog eens 2,5 % bij de marktrisicopremie op te tellen.

([23]) Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.
([24]) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* ("GURI") nr. 50 van 28 februari 2008.
([25]) Overeenkomstig artikel 1, punt 999, van wet nr. 296 van 27 december 2006 en artikel 1, onder e), van wetsbesluit 430/1997.
([26]) Het gewenste rendement voor een investeerder gezien het risicoprofiel van de onderneming en daarmee samenhangende kasstromen.

(47) In de praktijk mag het aan Tirrenia betaalde compensatiebedrag echter niet uitstijgen boven het plafond van 72 685 642 EUR per jaar dat in de wet van 2009 is vastgelegd (zie overweging 25). Hoewel de wet van 2009 voor alle ondernemingen van Tirrenia een maximum heeft vastgesteld voor de jaarlijkse compensatie voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen die onder de openbaredienstverlening vallen, bevat het CIPE-besluit tevens bepaalde waarborgen waardoor deze maatschappijen hun exploitatiekosten in voldoende mate kunnen dekken.

(48) Volgens het CIPE-besluit moeten in het bijzonder de omvang van de dienstverlening, de in de nieuwe overeenkomst 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.

(49) Als de vergelijking niet kloppend is, kan de omvang van de gesubsidieerde activiteiten worden teruggebracht (zie tevens overweging 103) of kan anders de dienstverlening (bv. de scheepstypen) worden herzien of kunnen de maximumtarieven worden aangepast.

(50) 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;

— *X* staat voor het reële jaarlijkse aanpassingspercentage van het maximumtarief uit de overeenkomst, dat voor de duur van de overeenkomst constant blijft.

(51) 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. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia*

(52) Op 16 november 2010 heeft de Commissie de reddingssteun aan Tirrenia en Siremar goedgekeurd ("het besluit van 2010") ([27]). De steun bestond uit een garantie voor door particuliere banken verleende kredietlijnen ten belope van 95 000 000 EUR. Italië verbond zich ertoe om de Commissie, uiterlijk zes maanden nadat de reddingssteunmaatregel was goedgekeurd, op de hoogte te brengen van een herstructureringsplan of van bewijs dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet.

(53) Italië heeft de Commissie later meegedeeld dat de geselecteerde financiële instellingen — Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo ("BIIS") en Unicredit — een kredietlijn van 40 000 000 EUR voor Tirrenia en Siremar hadden goedgekeurd (d.w.z. 25 000 000 EUR voor Tirrenia en 15 000 000 EUR voor Siremar), met 30 juni 2011 als vervaldatum. De staat verleende op 15 februari 2011 een waarborg voor de kredietlijn.

(54) De middelen werden als volgt uitgekeerd:

a) de eerste tranche op 28 februari 2011 (20 000 000 EUR voor Tirrenia en 12 000 000 EUR voor Siremar);

b) de tweede tranche op 23 maart 2011 (5 000 000 EUR voor Tirrenia en 3 000 000 EUR voor Siremar).

(55) Italië heeft de Commissie ervan op de hoogte gesteld dat, aangezien de eerste tranche van de gegarandeerde lening pas op 28 februari 20011 aan Tirrenia en Siremar werd uitgekeerd, de periode van zes maanden voor terugbetaling van het krediet zoals bedoeld in punt 25, onder a), van de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ("de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004") ([28]) en de overwegingen 32 en 47 van het besluit van 2010, op 28 augustus 2011 zou verstrijken.

([27]) Goedkeuring van de steunmaatregelen van de staten krachtens de artikelen 107 en 108 VWEU — Gevallen waartegen de Commissie geen bezwaar maakt (PB C 102 van 2.4.2011, blz. 1).

([28]) Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2).

(56) Tirrenia en Siremar losten hun leningen echter niet af en dientengevolge riep BIIS op 11 juli 2011 de staatsgarantie in. Op die datum had Tirrenia derhalve een schuld van 25 203 063,89 EUR bij de staat uitstaan. Deze omvatte zowel de hoofdsom van de desbetreffende leningen als de uitstaande rente die aan de bank verschuldigd was.

(57) De faillissementsrechtbank keurde de opname van het ministerie van Economische Zaken en Financiën onder de preferente schuldeisers ("*prededucibili*") van Tirrenia goed. Volgens de Italiaanse autoriteiten was de buitengewoon commissaris die was belast met het beheer van de onderneming in de insolventieprocedure toentertijd van oordeel dat Tirrenia de middelen uiterlijk 28 augustus 2011 zou kunnen terugbetalen, en wel door gebruik te maken van de opbrengsten van de voorgenomen privatisering (zie punt 2.3.3).

(58) Op 25 juli 2011 werd de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN ondertekend. De overdracht van de activa liep echter vertraging op, en derhalve ook de betaling, hoofdzakelijk als gevolg van problemen bij het verkrijgen van de benodigde goedkeuringen voor fusies ([29]). De Italiaanse mededingingsautoriteit, de *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* ("AGCM"), gaf op 21 juni 2012 uiteindelijk toestemming voor de transactie tussen Tirrenia en CIN, en de verkoop werd op 19 juli 2012 afgewikkeld.

(59) Op 18 september 2012 heeft Tirrenia een bedrag van 25 852 548,93 EUR terugbetaald aan de staat. Op 24 oktober 2012 heeft Italië de Commissie meegedeeld dat de door Tirrenia per 11 juli 2011 verschuldigde bedragen, waaronder aan de staat verschuldigde rente ten belope van 649 485,04 EUR, door de onderneming geheel waren voldaan en daarvan bewijs overgelegd.

2.3.3. *De privatisering van Tirrenia en de betaling met uitstel van de overnameprijs door CIN*

(60) Op 23 december 2009 publiceerde Fintecna de eerste aanbesteding voor de verkoop van het volledige aandelenkapitaal van Tirrenia, met inbegrip van haar dochteronderneming Siremar. Op 19 februari 2010 waren 16 blijken van belangstelling ingediend, afkomstig van 19 entiteiten. Op 4 augustus 2010, na het stuklopen van de onderhandelingen met de enige bieder die een bindend bod had uitgebracht, verklaarde Fintecna de procedure gesloten. Volgens Italië waren de onderhandelingen mislukt vanwege zorgen omtrent financiële aspecten van het bod.

(61) Na het mislukken van de eerste privatiseringspoging werden Tirrenia en Siremar, die met ernstige financiële moeilijkheden kampten, beide toegelaten tot de collectieve insolventieprocedure waarin de Italiaanse wet voor grote ondernemingen voorziet, namelijk de bijzondere surseanceprocedure ("*amministrazione straordinaria*"), en spoedig daarna failliet verklaard. Om precies te zijn werd Tirrenia op 5 augustus 2010 tot de bijzondere surseanceprocedure toegelaten. Op 12 augustus 2010 wees de rechtbank van Rome arrest nr. 332/2010 waarbij zij Tirrenia insolvent verklaarde.

2.3.3.1. Bijzondere surseanceprocedure

(62) In tegenstelling tot een gewone faillissementsprocedure, die er in de eerste plaats toe dient een insolvente onderneming te liquideren teneinde de vorderingen van de schuldeisers te voldoen, is de bij wetsbesluit nr. 270 van 8 juli 1999 vastgestelde bijzondere surseanceprocedure een specifieke insolventieprocedure voor grote ondernemingen, met als doel het veiligstellen van de activa en de voortzetting van de onderneming.

(63) Bij deze procedure wordt het beheer van de insolvente onderneming overgedragen aan een buitengewoon commissaris, die door het bevoegde ministerie wordt aangesteld. De buitengewoon commissaris stelt een herstelplan voor de onderneming in kwestie voor, hetzij door herstructurering dan wel verkoop van de activa van de insolvente onderneming. Voor dit plan is voorafgaande toestemming van het bevoegde ministerie nodig, waarbij rekening wordt gehouden met het advies van een raad van toezicht (bestaande uit deskundigen die door het ministerie zijn benoemd).

(64) Wetsbesluit nr. 347 van 23 december 2003 tot vaststelling van spoedeisende maatregelen voor de herstructurering van grote insolvente ondernemingen, dat met wijzigingen is omgezet in wet nr. 39 van 18 februari 2004 ("de wet-Marzano"), regelt de bijzondere surseanceprocedure die van toepassing is op insolvente ondernemingen die deze herstructureringsprocedure willen doorlopen. Deze ondernemingen dienen tevens cumulatief aan bepaalde voorwaarden te voldoen wat betreft het aantal werknemers in het voorgaande jaar en de omvang van de schuldenlast.

([29]) Zie de overwegingen 79 tot en met 81 voor meer details.

(65) Voor de procedure moet de insolvente onderneming zowel een aanvraag bij de Italiaanse minister van Economische Ontwikkeling als een verzoekschrift bij de bevoegde faillissementsrechtbank indienen. Vervolgens besluit het ministerie over toelating van de insolvente onderneming tot de procedure en stelt de buitengewoon commissaris aan die onder toezicht van de raad van toezicht valt, terwijl de rechtbank de staat van insolventie van de onderneming nagaat.

(66) Binnen 180 dagen na zijn aanstelling moet de buitengewoon commissaris aan het ministerie een saneringsplan overleggen. De gewone faillissementsprocedure treedt alleen in werking als het ministerie het saneringsplan afwijst en de alternatieve procedure voor de verkoop van de activa niet haalbaar is.

(67) Bij wetsbesluit 134/2008 ("besluit 134/2008") ([30]) werden diverse wijzigingen op de wet-Marzano ingevoerd. Deze wijzigingen gelden voor ondernemingen die essentiële openbare diensten verrichten en betreffen onder meer de mogelijkheid waarover de buitengewoon commissaris beschikt om een koper van de activa van de insolvente onderneming aan te wijzen via een onderhandelingsprocedure met partijen die de continuïteit van de openbare dienstverlening op de middellange termijn alsook prompt ingrijpen kunnen waarborgen. In besluit 134/2008 is bepaald dat de verkoopprijs niet lager mag liggen dan de marktwaarde van de activa, zoals vastgesteld door een bij ministerieel decreet benoemde onafhankelijke deskundige.

(68) Besluit 134/2008 maakte het ook mogelijk om — op de zeer korte termijn — een plan voor de vervreemding van de activa te verwezenlijken, terwijl onder de vorige regeling eerst een saneringsplan bij het ministerie moest worden ingediend. Tot slot bepaalt besluit 134/2008 dat als noch het plan voor de vervreemding van de activa noch het saneringsplan kan worden uitgevoerd of deze door het ministerie niet zijn goedgekeurd, de gewone faillissementsprocedure wordt ingeleid.

2.3.3.2. De verkoopprocedure

(69) De aanbesteding voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia ([31]) gebundeld met de achtjarige nieuwe overeenkomst werd op 15 september 2010 gepubliceerd. De bedoeling van deze aanbesteding was om na te gaan of er nationale of internationale entiteiten waren met belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia die de continuïteit van de vervoersdiensten konden waarborgen.

(70) Deze aanbesteding werd op de website van Tirrenia gepubliceerd, alsook in meerdere kranten ([32]) en op bepaalde specialistische websites ([33]). De uiterste datum van deze oproep tot het indienen van blijken van belangstelling werd in eerste instantie vastgesteld op 29 september 2010 en vervolgens door middel van een openbare kennisgeving in bovengenoemde nationale en internationale kranten en op websites verlengd tot 20 oktober 2010, zodat er een redelijke termijn zou zijn voor het indienen van blijken van belangstelling.

(71) In totaal werden er door nationale, Europese en niet-Europese entiteiten 21 blijken van belangstelling voor inschrijving op deze aanbesteding ingediend. De buitengewoon commissaris heeft vervolgens de zestien entiteiten met blijken van belangstelling waaruit bleek dat zij de continuïteit van de zeevervoersdiensten ([34]) konden waarborgen verzocht een grondige duediligencecontrole naar het bedrijfsonderdeel Tirrenia uit te voeren. De belangstellenden kregen toegang tot de relevante documentatie op voorwaarde dat zij een geheimhoudingsovereenkomst tekenden.

(72) De elf partijen ([35]) die er uiteindelijk voor kozen om deze duediligencecontrole uit te voeren, kregen toegang tot virtuele datarooms waarin het volgende aanwezig was:

a) alle technische, juridische en financiële informatie, met inbegrip van gegevens over het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel;

b) het ondernemingsplan van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, opgesteld door de buitengewoon commissaris;

c) het duediligenceverslag van de verkoper en de balans van de onderneming op de dag waarop zij tot de bijzondere surseanceprocedure werd toegelaten;

([30]) Artikel 4, lid 4-*quater*, van wetsbesluit nr. 134 van 28 augustus 2008, omgezet in wet nr. 166 van 27 oktober 2008 inzake spoedeisende maatregelen voor de herstructurering van grote insolvente ondernemingen ("*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi*").

([31]) Zie overweging 27 voor achtergrondinformatie over het gebruik van de term "bedrijfsonderdeel" in dit verband.

([32]) The Financial Times, Il Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, La Repubblica, Il Giornale, Il Mattino en Il Giornale di Sicilia.

([33]) Delloyd, Naftemporiki, Fairplay, Lloyd's List en Tradewinds.

([34]) Omdat zij onvoldoende bewijs hadden overgelegd waaruit bleek dat zij de continuïteit van de openbare zeevervoersdiensten konden garanderen, werden vijf entiteiten uitgesloten, want de natuurlijke personen in kwestie beschikten duidelijk niet over de benodigde financiële middelen.

([35]) De andere vijf entiteiten die voor de duediligencefase waren uitgenodigd, hadden volgens de Italiaanse autoriteiten aangegeven niet langer belangstelling voor deelname aan de transactie te hebben.

d) de nieuwe achtjarige ontwerpovereenkomst die tussen de winnende inschrijver en de staat moest worden gesloten;

e) alle andere informatie die potentiële kopers nodig hadden om het voorwerp van de verkoop juist te kunnen taxeren.

(73) Bij ministerieel decreet van 4 februari 2011 stelde de minister van Economische Ontwikkeling Banca Profilo aan als onafhankelijke deskundige en belaste deze met de taxatie van het bedrijfsonderdeel Tirrenia krachtens artikel 4, lid 4-*quater*, van wetsbesluit nr. 347/2003. Op 8 maart 2011 raamde Banca Profilo de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (met inbegrip van de nieuwe achtjarige overeenkomst) op 380 000 000 EUR. Deze voor alle potentiële bieders bestemde informatie werd voor het verstrijken van de termijn voor het indienen van bindende biedingen geüpload naar de dataroom.

(74) Op 15 maart 2011, na het verstrijken van de laatste termijn voor het indienen van bindende biedingen, constateerde de buitengewoon commissaris dat alleen CIN — een onderneming bestaande uit Onorato Partecipazioni S.r.l., Grimaldi Compagnia di Navigazione S.p.A. en Marinvest S.r.l. — een bindend bod overeenkomstig de voorwaarden van de procedurebrief van 2 februari 2011 had uitgebracht ([36]).

(75) Op 14 april 2011 deed CIN, na een verzoek om toelichting van de buitengewoon commissaris, een definitief eindbod voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Aangevuld met i) een ondernemingsplan dat overeenkwam met de openbaredienstverplichtingen uit de overeenkomst, en ii) bankgaranties met een totale waarde van 20 000 000 EUR, behelsde het bod het volgende:

i) een geboden overnameprijs voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia, met inbegrip van de nieuwe achtjarige overeenkomst, van in totaal 380 100 000 EUR;

ii) de betaling van het bod, door voldoening van 200 100 000 EUR na de overdracht van het bedrijfsonderdeel en mettertijd betaling van het resterende bedrag op de volgende wijze:

a) 55 000 000 EUR op uiterlijk 15 december van het derde jaar na de overdracht van het bedrijfsonderdeel;

b) 60 000 000 EUR op uiterlijk 15 december van het zesde jaar na de overdracht van het bedrijfsonderdeel;

c) 65 000 000 EUR op uiterlijk 15 december van het achtste jaar na de overdracht van het bedrijfsonderdeel.

(76) In het licht van het bovenstaande heeft de buitengewoon commissaris het bindende bod van CIN ingevoerd in de dataroom en op 2 mei 2011 alle inschrijvers die in aanmerking kwamen voor de duediligencefase een brief gestuurd waarin zij werden uitgenodigd om uiterlijk 12 mei 2011 een beter bod uit te brengen dan het bod dat CIN op 14 april 2011 had gedaan. Op verzoek van een van de potentiële kopers verlengde de buitengewoon commissaris de termijn voor het uitbrengen van een beter bod tot 19 mei 2011. De buitengewoon commissaris ontving tot op die datum evenwel geen andere biedingen.

(77) Op grond van de beoordeling van de buitengewoon commissaris en zijn adviseurs werd het koopbod dat CIN op 14 april 2011 had uitgebracht conform de door de Banca Profilo vastgestelde waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia geacht. Het bij het bod gevoegde ondernemingsplan werd in overeenstemming bevonden met datgene waarom in de procedurebrief van 2 februari 2011 was verzocht (zie overweging 74) en werd beschouwd als afdoende bewijs van het vermogen van de inschrijver om een soepele voortzetting van de openbare scheepvaartverbindingen te garanderen.

(78) Op 23 mei 2011 heeft het ministerie van Economische Ontwikkeling vervolgens de buitengewoon commissaris gemachtigd om het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN te verkopen overeenkomstig de voorwaarden van het bod dat op 14 april 2011 was uitgebracht. Na enig verder overleg heeft de buitengewoon commissaris op 25 juli 2011 de overeenkomst met CIN ondertekend.

(79) Op 21 november 2011 is de transactie die daar het gevolg van was ter goedkeuring bij de Commissie aangemeld. De Commissie is op 18 januari 2012 een diepgaand onderzoek begonnen in het kader van de EU-concentratieverordening ([37]).

([36]) In die brief van 2 februari 2011 verzocht de buitengewoon commissaris de belangstellenden om voor 15 maart 2011 een definitief, onvoorwaardelijk en bindend bod voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia uit te brengen, in combinatie met een bankgarantie op eerste verzoek ter waarde van 20 miljoen EUR die de in het bod aangegane verplichtingen dekt, en met een ondernemingsplan dat overeenkomt met de openbaredienstverplichtingen uit de ontwerpversie van de nieuwe overeenkomst in het kader van de wet van 2010.

([37]) Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1).

(80) Het initiële marktonderzoek van de Commissie gaf blijk van ernstige mededingingsbezwaren, in het bijzonder omdat het gecombineerde marktaandeel van de fusiepartijen op een aantal scheepvaartroutes in Italië zeer groot zo niet monopolistisch was, met name wat bepaalde routes van en naar Sardinië betrof. Oorspronkelijk was CIN een joint venture van de belangrijkste concurrenten van Tirrenia: Grimaldi, Marinvest (dat bijvoorbeeld Grandi Navi Veloci en SNAV beheert) en Onorato Partecipazioni (dat Moby beheert). Vanwege de zorgen van de Commissie hebben Grimaldi en Marinvest zich uit CIN teruggetrokken door hun aandelen aan Onorato Partecipazioni te verkopen. Laatstgenoemde heeft daarna nieuwe aandeelhouders aangetrokken zodat CIN uiteindelijk voor 40 % in handen van Moby was (dat zelf werd beheerd door Onorato Partecipazioni), voor 30 % in handen van Clessidra Società del Risparmio, voor 20 % in handen van Gruppo Investimenti Portuali, en voor 10 % in handen van Shipping Investment S.r.l.

(81) Op 27 april 2012 beëindigde de Commissie haar grondige onderzoek nadat de partijen van de aangemelde transactie hadden afgezien. Op 7 mei 2012 werd de herziene fusie, waarvoor niet langer goedkeuring op Europees niveau nodig was, aangemeld bij de AGCM. Bij besluit nr. 23670 van 21 juni 2012 heeft de AGCM de transactie onder bepaalde voorwaarden goedgekeurd ([38]). Het eigendom van het bedrijfsonderdeel Tirrenia werd uiteindelijk op 19 juli 2012 aan CIN overgedragen.

(82) Op 6 juli 2015 maakte Onorato Partecipazioni het voornemen bekend om via verwerving van de aandelen van de andere aandeelhouders van Moby en CIN de volledige zeggenschap over beide ondernemingen te verkrijgen. De AGCM heeft deze operatie — die feitelijk neerkwam op een concentratie tussen Moby en Civitavecchia — goedgekeurd bij besluit nr. 25773 van 10 december 2015, eveneens onder voorwaarden ten aanzien van de routes Civitavecchia-Olbia en Genova-Olbia ([39]). Ten gevolge van deze reorganisatie is CIN thans volledig in handen van Moby en zijn beide ondernemingen dus volledig eigendom van Onorato Partecipazioni.

(83) Op 26 april 2018 werd het plan om met CIN te fuseren door de raad van bestuur van Moby goedgekeurd. Op voorwaarde dat de benodigde goedkeuringen werden verkregen, zou deze fusie naar verwachting eind 2018 zijn afgerond, ware het niet dat door tussenkomst van Tirrenia onder BB vertraging ontstond.

2.3.3.3. De verkoopovereenkomst

(84) In de verkoopovereenkomst van 25 juli 2011 wordt het bedrijfsonderdeel Tirrenia omschreven als de tak van Tirrenia die zich uit hoofde van de lopende openbaredienstverplichtingen bezighoudt met vervoersdiensten. In artikel 4 van de overeenkomst wordt specifiek vermeld dat de activa van het bedrijfsonderdeel in een bijlage bij de verkoopovereenkomst staan beschreven en betrekking hebben op alle immateriële ([40]) en materiële activa ([41]) die door de onderneming bij de uitvoering van haar openbaredienstverplichtingen worden ingezet.

(85) Artikel 11, lid 3, van de verkoopovereenkomst bepaalt dat de verkoop geschiedt op voorwaarde dat de nieuwe overeenkomst tussen CIN en het ministerie van Vervoer binnen een bepaalde vooraf vastgestelde termijn wordt ondertekend. De ondertekening van de nieuwe overeenkomst is, met andere woorden, een voorwaarde om de verkoop definitief doorgang te doen vinden.

(86) Artikel 7, lid 9, van de verkoopovereenkomst meldt voorts dat CIN alle administratieve medewerkers en bemanningsleden die door Tirrenia werden ingezet voor de vervulling van de openbaredienstverplichtingen een nieuw baanaanbod zal doen (gebaseerd op nieuwe arbeidsovereenkomsten), daarbij rekening houdend met verkregen kwalificaties en/of het equivalent van de functieomschrijvingen, evenals mogelijke afspraken met de vakbonden. Conform de vereisten van artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999 moet CIN voor een periode van twee jaar afzien van niet-disciplinaire ontslagen. Op grond van artikel 7, leden 11 en 12, van de verkoopovereenkomst is CIN verplicht om de verkoper op gezette tijden te informeren over de nakoming van deze verplichtingen, met aanzienlijke boeten bij verzuim.

(87) In artikel 7, lid 6, onder d), van de verkoopovereenkomst is bepaald dat de koper in staat is om, overeenkomstig artikel 4, lid 4-*quater*, van de wet-Marzano, voor de middellange termijn de continuïteit van de dienstverlening en de naleving van de geldende nationale en internationale wetgeving te waarborgen.

([38]) Met inbegrip van doch niet beperkt tot: maximumtarieven, de beëindiging van bepaalde diensten en de verkoop van vervoerscapaciteit op bepaalde routes aan andere maatschappijen.

([39]) Aangezien Moby en CIN deze verbindingen als enige ondernemingen verzorgden, heeft Onorato Partecipazioni zich verbonden tot 1) instandhouding of uitbreiding van het totale aanbod van vervoersdiensten op de routes Civitavecchia-Olbia en Genova-Olbia; 2) naleving van een maximumtarief, met toepassing van de prijzen voor het hoogseizoen die Moby in 2014 had vastgesteld; 3) verkoop van 10 % van de vervoerscapaciteit in het hoogseizoen aan niet-verbonden derden, met een tariefkorting van 20 %.

([40]) Octrooi- en intellectuele-eigendomsrechten; concessies, licenties, handelsmerken en soortgelijke rechten; overige immateriële activa.

([41]) Systemen en machines; industriële en commerciële apparatuur; overige materiële activa.

(88) Volgens artikel 5 van de verkoopovereenkomst verloopt de betaling van de verkoopprijs van 380 100 000 EUR als volgt:

a) 200 100 000 EUR (de zogeheten vaste prijs) binnen drie werkdagen nadat het ministerie van Economische Ontwikkeling een besluit heeft vastgesteld waarbij alle vermeldingen van voorkooprechten en registraties van beslagleggingen op en inbeslagnemingen van het bedrijfsonderdeel Tirrenia zijn geschrapt;

b) uitstel van de resterende 180 000 000 EUR (de zogeheten uitgestelde aankoopprijs) als volgt: 55 000 000 EUR op 30 april van het vierde jaar na de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst; 60 000 000 EUR op 30 april van het zevende jaar na de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst, 65 000 000 EUR op 30 april van het negende jaar na de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst ([42]).

(89) Artikel 8, lid 23, van de verkoopovereenkomst meldt dat de nieuwe eigenaar, overeenkomstig artikel 63, lid 5, van wetsbesluit 270/1999, niet gehouden is tot aflossing van enige schuld die Tirrenia vóór de overdracht van het bedrijfsonderdeel is aangegaan.

(90) Op 16 juli 2012 werd door de partijen een addendum bij de verkoopovereenkomst getekend, dat onder meer een aanpassing inhield van de wijze van betaling van de vaste prijs van 200 100 000 EUR (zie overweging 88, onder a). Meer bepaald moet de som van 138 200 000 EUR binnen drie dagen na goedkeuring van het besluit als bedoeld in overweging 88, onder a), worden betaald, en de resterende 61 900 000 EUR wordt (met rente) ([43]) voldaan op 1 maart van het achtste jaar na inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst (d.w.z. 2020). De partijen kwamen overeen dat zij twee jaar na de inwerkingtreding met elkaar in overleg zouden treden om te zien of het mogelijk is te heronderhandelen over de betalingsvoorwaarden van de resterende 61 900 000 EUR. Als gevolg daarvan is het laatstgenoemde bedrag eerder dan aanvankelijk voorzien betaald (namelijk in februari 2016 in plaats van maart 2020). Met betrekking tot de betaling van de uitgestelde aankoopprijs van 180 000 000 EUR is niets gewijzigd.

2.3.3.4. Het onderzoek van Banca Profilo

(91) Zoals hierboven is beschreven (zie overweging 73), werd Banca Profilo door de minister van Economische Ontwikkeling aangewezen als onafhankelijke deskundige en belast met de taxatie van het bedrijfsonderdeel Tirrenia krachtens artikel 4, lid 4-*quater*, van wetsbesluit nr. 347/2003. Op 8 maart 2011 heeft Banca Profilo een verslag gepubliceerd met een beschrijving van de gebruikte taxatiemethoden en gegevens, waaronder het ondernemingsplan voor de periode 2011-2018 van Tirrenia zelf. Dit verslag bevatte een geschatte reeks waarden voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

(92) De taxaties van Banca Profilo zijn gebaseerd op diverse veronderstellingen, waaronder met name de veronderstelling dat het nieuwe openbaredienstcontract tot de vervaldatum zou gelden en dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia dientengevolge voor het verzorgen van de in dat contract genoemde scheepvaartverbindingen compensatie voor openbare diensten zou ontvangen. Banca Profilo noemt in haar taxatieverslag de "discounted cash flow" ("DCF") en "economic value added" ("EVA") haar belangrijkste methoden en vermeldt de "market multiples"-methode en de "equity"-methode als secundaire, voor controle bedoelde methoden.

(93) Bij de DCF-methode houdt Banca Profilo rekening met: i) de tot aan de vervaldatum van de nieuwe overeenkomst gegenereerde kasstromen; ii) de liquidatiewaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia op het moment van verstrijken van de nieuwe overeenkomst, op basis van de veronderstelling dat het niet mogelijk zal zijn om de activiteiten na die datum voort te zetten, en iii) de vermogenswaarde van enkele bescheiden minderheidsdeelnemingen van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Aan de hand van de EVA-methode beoordeelt Banca Profilo: i) de gecorrigeerde boekwaarde; ii) de goodwill; iii) de liquidatiewaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia op het moment van verstrijken van de nieuwe overeenkomst (om dezelfde reden als bij de DCF-benadering). Deze beoordeling is gebaseerd op gegevens uit het bedrijfsplan van de onderneming en op berekeningen van Banca Profilo aan de hand van die gegevens.

(94) Wat de secundaire methoden betreft, ging het om het hiernavolgende. De "market multiples"-analyse is gebaseerd op de berekeningen van Banca Profilo aan de hand van gegevens van Bloomberg over negen vergelijkbare scheepvaartmaatschappijen. De "equity"-methode bestaat uit een raming van de nettowaarde van de op de balans opgenomen activa, maar met waar nodig enkele aanpassingen (bv. de waarde van de vloot, openbaredienstcontract enz.)

(95) Banca Profilo concludeerde op basis van de hierboven genoemde methoden dat de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia tussen 380 en 426 miljoen EUR zou bedragen. Bijgevolg zou de minimumprijs voor deze onderneming op 380 000 000 EUR moeten worden vastgesteld.

([42]) De datum waarop de nieuwe overeenkomst door CIN en het verantwoordelijke ministerie werd getekend.

([43]) Tegen het wettelijk rentetarief op jaarbasis zonder kapitalisatie, opgebouwd vanaf het moment van inwerkingtreding tot de afwikkeling van het saldo.

2.3.3.5. Het verslag van Ecorys

(96) In de loop van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie een onafhankelijke consultant (Ecorys) belast met het vaststellen van de marktwaarde van het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel Tirrenia (zie overweging 8). De consultant werd gevraagd om i) de geldigheid van de door Banca Profilo uitgevoerde taxatie te bevestigen, en ii) om de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel zonder bijkomende voorwaarden vast te stellen.

(97) Om de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia gebundeld met de nieuwe overeenkomst te bepalen, hanteerde Ecorys de belangrijkste methoden waarvan ook Banca Profilo gebruik heeft gemaakt. Ecorys gebruikte met name de DCF- en de EVA-methode, maar paste waar zulks nodig werd geacht de veronderstellingen aan ([44]). Ecorys ging ervan uit dat de nieuwe overeenkomst na de vervaldatum niet zou worden verlengd ([45]) en dat de openbaredienstroutes na die datum niet langer zouden worden onderhouden. Op grond daarvan heeft Ecorys de minimale marktwaarde van het verkochte bedrijfsonderdeel Tirrenia vastgesteld op 409,5 miljoen EUR (dus bijna 8 % meer dan de taxatie van Banca Profilo).

(98) Voorts concludeerde Ecorys dat als het bedrijfsonderdeel Tirrenia zonder bijkomende voorwaarden was verkocht, en meer bepaald zonder het nieuwe openbaredienstcontract voor de openbaredienstverlening (en derhalve zonder de verplichting om de continuïteit van de genoemde openbare diensten te waarborgen), de onderneming voor de liquidatiewaarde ([46]) (d.w.z. 303,5 miljoen EUR) zou zijn verkocht. Ecorys baseerde deze conclusie op de veronderstelling dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia zijn activiteiten zonder de compensatie voor openbare diensten niet winstgevend kon voortzetten. Ecorys typeerde de openbaredienstroutes die door zowel Tirrenia als Siremar werden onderhouden als "zwaar verlieslijdende activiteiten die worden gekenmerkt door kleine aantallen passagiers en volledig afhankelijk zijn van financiering uit hoofde van de overeenkomsten". Verder oordeelde Ecorys dat "de mogelijkheid om de kwaliteit van de dienstverlening aan te passen en meer speling bij het vaststellen van de prijzen van vervoersbewijzen geen voldoende voorwaarden vormen om deze routes in zakelijk opzicht economisch rendabel te maken". Ecorys constateerde dat deze liquidatiewaarde lager was dan de waarde die uit de aanbesteding naar voren was gekomen en wees erop dat onmiddellijke liquidatie (in feite de verkoop van de schepen) voor een marktdeelnemer in een markteconomie geen haalbare optie was.

(99) Bovendien heeft Ecorys de personeelsbezetting van het bedrijfsonderdeel Tirrenia vergeleken met die van diverse vergelijkbare veerdiensten en geconcludeerd dat de personeelsbezetting en personeelskosten van Tirrenia "niet afwijken van deze vergelijkbare ondernemingen voor wat betreft het arbeidskostenaandeel in de totale opbrengsten ([47]) en de verhouding tussen loonkosten en personeelsbezetting" ([48]). Uit de analyse bleek geen aanzienlijk onderscheid tussen het bedrijfsonderdeel Tirrenia en vergelijkbare ondernemingen dat mogelijk duidde op overbezetting of buitensporige loonkosten. Een eventuele koper zou dus weinig speelruimte hebben gehad wat betreft ontslag of vervanging van een deel van het personeel. Op basis hiervan heeft Ecorys geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarde met betrekking tot het personeel aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

2.3.4. *De nieuwe overeenkomst tussen de Italiaanse staat en CIN*

2.3.4.1. De begunstigde onderneming

(100) CIN is de winnende bieder op het bedrijfsonderdeel Tirrenia en werd oorspronkelijk voor dit doel opgezet door Onorato Partecipazioni S.r.l, Grimaldi Compagnia di Navigazione S.p.A. en Marinvest S.r.l., zij het dat de laatste twee partijen door drie andere investeerders moesten worden vervangen om goedkeuring voor de fusie te kunnen krijgen (zie overweging 80). Zoals hierboven is toegelicht (zie overweging 82), heeft Onorato Partecipazioni S.r.l sinds juli 2015 als enige zeggenschap over CIN.

([44]) Banca Profilo ging er vooral van uit dat het gehele bedrijfsonderdeel Tirrenia bij het vervallen van de nieuwe overeenkomst zou worden geliquideerd. Ecorys veronderstelde daarentegen dat de vaartuigen die zowel in het kader van de openbaredienstverplichtingen (d.w.z. in het laagseizoen) als voor diensten tegen commerciële voorwaarden (d.w.z. in het hoogseizoen) worden ingezet, dienst zouden blijven doen voor de zakelijke activiteiten en vervolgens aan het eind van hun nuttige levensduur zouden worden verkocht. Ecorys is echter niet nagegaan of het haalbaar is deze diensten alleen in het hoogseizoen te blijven verrichten (de bestaande arbeidsovereenkomsten van de medewerkers betreffen zowel het hoog- als het laagseizoen).

([45]) Ecorys merkt op dat, hoewel een verlenging niet kon worden uitgesloten, het vanwege de onzekerheden en het gebrek aan betrouwbare informatie over de voorwaarden van een toekomstige verlenging van de openbare dienstverlening redelijk was om het bedrijfsonderdeel Tirrenia te taxeren zonder rekening te houden met een eventuele toekomstige verlenging van de openbaredienstverlening.

([46]) Ecorys heeft deze waarde berekend als het verschil tussen de gemaakte kosten voor het ontslag van al het personeel en de gecorrigeerde nettowaarde van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

([47]) Volgens Ecorys geeft deze verhouding aan of de loonkosten significant van invloed zijn op de balans van het bedrijfsonderdeel Tirrenia in vergelijking met soortgelijke ondernemingen.

([48]) Volgens Ecorys geeft deze verhouding aan of de loonkosten van het bedrijfsonderdeel Tirrenia buitenproportioneel zijn ten opzichte van soortgelijke ondernemingen.

2.3.4.2. De routes

(101) Volgens de nieuwe overeenkomst tussen Italië en CIN van 18 juli 2012 zou CIN in het kader van de openbare dienstverlening de volgende routes onderhouden:

Tabel 3

Routes die door CIN in het kader van de nieuwe overeenkomst worden onderhouden

Routes met gemengde diensten	Routes voor goederenvervoer
Napoli-Palermo (alleen laagseizoen): Dagelijkse (nacht)verbinding vanuit beide havens.	Livorno-Cagliari (het hele jaar door): Vanuit elke haven vijf afvaarten per week.
Genova-Porto Torres (alleen laagseizoen): Dagelijkse (nacht)verbinding vanuit beide havens.	
Genova-Olbia-Arbatax (het hele jaar door): Naar Sardinië: drie (vijf) afvaarten per week van Genova naar Olbia in het laagseizoen (hoogseizoen), met tweemaal per week een verlenging van Olbia naar Arbatax. Naar het vasteland: twee afvaarten per week van Arbatax naar Genova, met een tussenstop in Olbia. Een (drie) extra afvaart(en) van Olbia naar Genova in het laagseizoen (hoogseizoen).	Napoli-Cagliari (het hele jaar door): Een tot drie afvaarten per week vanuit elke haven. Een van de drie afvaarten kan op de route Cagliari-Palermo worden uitgevoerd, afhankelijk van de vervoersbehoeften.
Civitavecchia-Olbia (alleen laagseizoen): Dagelijkse (nacht)verbinding vanuit beide havens.	Ravenna-Catania (het hele jaar door): Vanuit elke haven drie afvaarten per week.
Napoli-Cagliari (het hele jaar door): Een (twee) afvaart(en) per week vanuit elke haven in het laagseizoen (hoogseizoen).	
Palermo-Cagliari (het hele jaar door): Vanuit elke haven één afvaart per week in het laag- en hoogseizoen.	
Trapani-Cagliari (het hele jaar door): Vanuit elke haven één afvaart per week in het laag- en hoogseizoen.	
Civitavecchia-Cagliari-Arbatax (het hele jaar door): Naar Sardinië: dagelijkse (nacht)verbinding van Civitavecchia naar Cagliari, met tweemaal per week een verlenging naar Arbatax. Naar het vasteland: dagelijkse (nacht)verbinding van Cagliari naar Civitavecchia, met tweemaal per week een verlenging naar Arbatax.	
Termoli-Tremiti-eilanden (het hele jaar door): Dagelijkse verbinding vanuit beide havens, plus twee extra verbindingen per week vanuit beide havens. Eén wekelijkse verbinding bestemd voor het vervoer van gevaarlijke goederen. Eén extra verbinding per week in het hoogseizoen.	

(102) CIN zal de routes Napoli-Palermo, Genova-Porto Torres en Civitavecchia-Olbia in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden onderhouden. In bijlage A bij de nieuwe overeenkomst wordt uiteengezet op welke wijze elk van de routes in tabel 3 dient te worden onderhouden (bv. scheepstypen, vertrektijden voor sommige routes enz.). Verder mogen de tarieven die aan de gebruikers in rekening worden gebracht (aan respectievelijk eilandbewoners en andere passagiers) niet hoger zijn dan de plafonds die in artikel 6 van de nieuwe overeenkomst zijn vastgelegd en in de genoemde bijlage A zijn opgenomen.

(103) Bij brief van 7 november 2013 heeft CIN om een herziening van de voorwaarden met betrekking tot de economisch-financiële balans gevraagd, zoals bepaald in artikel 9 van de nieuwe overeenkomst (zie overweging 107). Naar aanleiding daarvan hebben het Italiaanse ministerie van Infrastructuur en Vervoer en CIN op 7 augustus 2014 overeenstemming bereikt over een aantal wijzigingen in de overeenkomst van 18 juli 2012. Ten behoeve van het herstel van de economisch-financiële balans van de activiteiten werd in de wijzigingsovereenkomst bepaald dat:

— de gemengde route Trapani-Cagliari zou worden opgeheven;

— de vrachtroute Napoli-Cagliari zou worden opgeheven;

— de vrachtroute Ravenna-Catania zou worden aangepast om afvaarten vanuit Ravenna, Venetië dan wel Monfalcone naar Catania mogelijk te maken, alsook een eventuele tussenstop in Brindisi en omgekeerd;

— de (gewijzigde) vrachtroutes zouden tijdens bepaalde perioden van het jaar ([49]) (vooral op feestdagen en in vakantieperioden) niet langer onderhouden hoeven worden;

— de dienstregeling en minimumfrequenties van sommige routes zouden worden aangepast. De opvallendste wijzigingen waren:

a) het schrappen van de verbinding met Arbatax in het laagseizoen op de gemengde route Genova-Olbia-Arbatax (maar gehandhaafd in het hoogseizoen);

b) het verlagen van de frequentie van één afvaart per dag naar drie per week op de gemengde route Civitavecchia-Cagliari-Arbatax in het laagseizoen, met twee verbindingen per week naar Arbatax, maar geen wijzigingen met betrekking tot het hoogseizoen;

c) het verhogen van de frequentie van één naar twee afvaarten per week op de gemengde route Napoli-Cagliari in het laagseizoen, maar geen wijzigingen met betrekking tot het hoogseizoen;

d) het verhogen van de frequentie van één naar twee afvaarten per week op de gemengde route Palermo-Cagliari in het hoogseizoen, maar geen wijzigingen met betrekking tot het laagseizoen;

e) het aanpassen van de frequenties op de vrachtroute Livorno-Cagliari van vijf afvaarten per week naar vier tot zes afvaarten per week;

— het maximumbedrag aan jaarlijkse compensatie voor openbare diensten werd op 72 685 642 EUR gehandhaafd en kon onder geen beding worden verhoogd.

2.3.4.3. Looptijd

(104) De nieuwe overeenkomst die op 18 juli 2012 tussen de Italiaanse staat en CIN werd gesloten, geldt voor de duur van acht jaar en vervalt dus op 18 juli 2020.

2.3.4.4. De openbaredienstverplichtingen

(105) De openbaredienstverplichtingen van CIN hebben betrekking op de te onderhouden scheepvaartverbindingen (zie overweging 101), het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de desbetreffende scheepvaartroutes worden ingezet, de beschikbaarheid van een reserveschip ter waarborging van de continuïteit van de dienstverlening, de frequentie van de dienstverlening, en de maximumtarieven die gebruikers van de dienst op elk van de routes aangerekend kunnen worden.

2.3.4.5. De compensatie

(106) De jaarlijkse compensatie die CIN uit hoofde van de nieuwe overeenkomst ontvangt, is gemaximeerd op 72 685 642 EUR. Het compensatiebedrag moet aan de hand van de methode in het CIPE-besluit worden vastgesteld (zie de overwegingen 41-51).

(107) Artikel 8 van de nieuwe overeenkomst voorziet in een regelmatige driejaarlijkse herziening van de reikwijdte van de gesubsidieerde activiteiten om te controleren of er geen sprake is van financiële onevenwichtigheden. Verder is in artikel 9 van de nieuwe overeenkomst bepaald dat de partijen in zeer specifieke situaties waarin sprake is van onverwachte en structurele veranderingen in de inkomsten of de kosten, en pas na het eerste jaar van de driejarige periode, eerder tot zo'n herziening kunnen overgaan (de "vrijwaringsclausule").

([49]) Meer bepaald: van 24 december tot en met 6 januari, vanaf de woensdag voor Pasen tot en met de volgende dinsdag, op feestdagen op de data 25 april, 1 mei, 2 juni, 1 november en 8 december, en twee weken in augustus, op basis van een overeenkomst met de toezichthoudende ministeries.

2.3.5. *De voorrang bij het aanmeren*

(108) Artikel 19-*ter*, lid 21, van de wet van 2009 bepaalt dat de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Tirrenia) met het oog 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 de Italiaanse Scheepvaartwet.

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

(109) De wet van 2010 bood de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia de mogelijkheid om, op tijdelijke basis, financiële middelen ([50]) die reeds waren bestemd voor verbetering en modernisering van de vloot 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 modernisering van hun schepen konden uitvoeren. Deze moderniseringen waren nodig om aan de nieuwe internationale veiligheidsnormen van het Verdrag van Stockholm uit 1996 te voldoen ([51]).

(110) Om de modernisering van de gehele Gruppo Tirrenia te kunnen betalen, werd om precies te zijn 23 750 000 EUR uit twee faciliteiten ([52]) gereserveerd. Van dat bedrag werd 12 051 900 EUR gestort op een speciale bankrekening die bij Banca Carige voor Tirrenia werd aangehouden, nog altijd met de bedoeling om deze middelen voor hun oorspronkelijke doel aan te wenden, namelijk voor de modernisering die nodig was om aan de internationale veiligheidsnormen te voldoen. Op 12 augustus 2010 verrekende Banca Carige deze storting echter met twee schulden die Tirrenia bij haar had uitstaan, ten belope van 4 657 005,35 EUR. Tirrenia heeft dus daadwerkelijk gebruikgemaakt van de mogelijkheid uit de wet van 2010 om middelen die geoormerkt waren voor de modernisering van de vloot aan te wenden voor het lenigen van liquiditeitsbehoeften, al bleef zij verplicht om die steun aan de Italiaanse staat terug te betalen door aanzuivering van de speciale bankrekening voor de moderniseringswerkzaamheden.

(111) 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 26);

b) artikel 19-*ter* van wetsbesluit 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, is gewijzigd door de opname van lid 24 bis. Volgens dat lid geldt een belastingvrijstelling voor alle officiële handelingen en activiteiten bij de uitvoering van de bepalingen van de leden 1-15 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 openbare dienstverlening 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 ([53]) van 6 maart 2009 gebruikmaken van de middelen van de *Fondo Aree Sottoutilizzate* ("de FAS") ([54]).

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

(112) Na eerdere contacten tussen de diensten van de Commissie en de Italiaanse autoriteiten 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.

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

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

([52]) 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.

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

([54]) De FAS is een nationaal fonds waarmee de uitvoering van het Italiaanse regiobeleid wordt ondersteund. De middelen ervan zijn vooral bestemd voor regio's die door de Italiaanse autoriteiten in dat verband zijn aangewezen.

(113) In hun brief van 28 april 2009 hebben de Italiaanse autoriteiten uitvoerig op het Commissieverzoek van 19 december 2008 geantwoord. In die brief werd door Italië onder meer:

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

— betoogd dat de aan Gruppo Tirrenia verleende compensatie voor openbare diensten noodzakelijk was voor het garanderen van de territoriale continuïteit met de eilanden met behulp van scheepvaartverbindingen die in onvoldoende mate door particuliere maatschappijen op de markt werden verzorgd;

— gewezen op het feit dat op 10 maart 2009 een grondig rationaliseringsproces van de routes was 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 openbare dienstverlening 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.

— uitgelegd dat de rationalisering tot doel had om 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 maatschappijen 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;

— een overzicht geboden van de routes die in 2008 door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia werden onderhouden en het gereduceerde aantal routes dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia in 2009 zouden onderhouden. Volgens de Italiaanse autoriteiten 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.

(114) Op 21 december 2009 heeft de directeur-generaal van de Commissie die verantwoordelijk is voor energie en vervoer een brief naar de Italiaanse autoriteiten gestuurd, waarin onder meer werd opmerkt:

— dat gezien de radicale herstructurering van de sector cabotage in het zeevervoer in Italië en vanwege de aanzienlijke sociale consequenties die volgens de Italiaanse autoriteiten met de privatisering gepaard zouden gaan indien de aanbestedingen op basis van een eenvoudig openbaredienstcontract zouden plaatsvinden, de aanbesteding van de scheepvaartondernemingen waaraan dergelijke contracten zijn gegund — 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 ([55]) ("de verordening cabotage in het zeevervoer");

— dat de compensatie voor openbare diensten alleen bestemd was voor die verbindingen waarop gedurende het hele jaar in beperkte mate sprake was van permanente aanwezigheid van andere maatschappijen en deze dus ontoereikend was om tegemoet te komen aan de marktbehoeften. In dat verband werd om opheldering gevraagd over het marktfalen op de routes Genova-Porto Torres, Genova-Olbia-Arbatax en Civitavecchia-Olbia. Italië werd daarnaast gevraagd om toe te lichten of Tirrenia compensatie had ontvangen voor het onderhouden van deze drie routes in het hoogseizoen. Er werden ook vragen gesteld over de door Caremar onderhouden verbindingen. In de brief werd er verder op gewezen dat het op grond van de verordening cabotage in het zeevervoer alleen is toegestaan om in een openbaredienstcontract binnenlandse verbindingen op te nemen (en geen internationale verbindingen).

— dat de openbaredienstcontracten van de Gruppo Tirrenia op 31 december 2008 waren verlopen en dat de door Italië voorgenomen privatisering langer zou kunnen duren dan verwacht. In de brief werd daarom gewezen op de mogelijkheid van een aanmaningsbrief wegens verkeerde tenuitvoerlegging van de verordening cabotage in het zeevervoer.

(115) Op 22 januari 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de brief van de diensten van de Commissie van 21 december 2009 beantwoord. In hun brief werd door de Italiaanse autoriteiten:

— kennisgenomen van het feit dat de Commissie in beginsel heeft ingestemd met de voorgestelde benadering voor de privatisering van de Gruppo Tirrenia in combinatie met de nieuwe openbaredienstcontracten.

([55]) 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 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.

— een uitgebreide toelichting gegeven op de routes Genova-Porto Torres, Genova-Olbia-Arbatax en Civitavecchia-Olbia, waarover de Commissie een aantal vragen had gesteld. Italië bevestigde ook dat de routes Genova-Porto Torres en Civitavecchia-Olbia alleen in het laagseizoen in het kader van de openbare dienstverlening worden onderhouden;

— aangegeven dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor de verkoop van Tirrenia (inclusief Siremar) op 23 december 2009 was gepubliceerd. Italië gaf te kennen dat het voornemens was om de privatisering van de gehele Gruppo Tirrenia op 30 september 2010 te hebben afgerond;

— aan de Commissie gevraagd om uitdrukkelijk uitsluitsel te geven over de vraag of de genoemde argumenten ten aanzien van marktfalen volstaan.

(116) Op 29 januari 2010 ([56]) 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 deze verordening voorschrijft dat wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt, hij zulks doet op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap. Volgens artikel 4, lid 3, van die verordening mogen bestaande openbaredienstcontracten van kracht 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 de Italiaanse autoriteiten derhalve verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.

(117) Op 29 januari 2010 heeft de directeur-generaal van de Commissie die verantwoordelijk is voor energie en vervoer tevens de brief van de Italiaanse autoriteiten van 22 januari 2010 beantwoord. 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 de routes Genova-Porto Torres, Genova-Olbia-Arbatax en Civitavecchia-Olbia volstonden om de eerder geuite twijfels weg te nemen. Bovendien liet de directeur-generaal zich positief uit over het feit dat Italië, naar aanleiding van zijn eerdere verzoek, een internationale verbinding uit de nieuwe ontwerpovereenkomst voor Tirrenia had geschrapt. Ten aanzien van de vragen over de door Caremar verzorgde routes werden de rechtvaardigingen voor slechts enkele van die routes afdoende geacht. Daarom werd Italië gevraagd nadere verduidelijkingen over enkele routes van Caremar te verstrekken. De directeur-generaal herinnerde eraan dat openbaredienstcontracten alleen mogen gelden voor routes waarop sprake is van marktfalen.

(118) Op 29 maart 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten geantwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie van 29 januari 2010. In hun antwoord hebben de Italiaanse autoriteiten:

— herhaald dat de diensten van de Commissie bij brief van 21 december 2009 (zie overweging 114) in beginsel hadden ingestemd met de privatisering van Gruppo Tirrenia door de ondernemingen met nieuwe openbaredienstcontracten te bundelen;

— opgemerkt dat de verlenging van de initiële overeenkomsten uitsluitend was ingegeven door de noodzaak de continuïteit in de maritieme openbaredienstverlening te garanderen totdat de privatiseringsprocessen zijn voltooid;

— hun voornemen bevestigd om de privatisering uiterlijk 30 september 2010 te hebben uitgevoerd, zodat op die datum de sector cabotage in het zeevervoer is geliberaliseerd;

— een overzicht geboden van het privatiseringsproces van Tirrenia (inclusief Siremar). Meer bepaald wees Italië erop dat er naar aanleiding van de publicatie van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling op 19 februari 2010 door 19 entiteiten 16 blijken van belangstelling waren ingediend. In het kader van de duediligencefase was er op 22 maart 2010 een dataroom geopend die tot eind mei 2010 open zou blijven. Italië ging er op dat moment van uit dat de verkoopovereenkomst tegen het midden van juli 2010 getekend kon worden en dat het eigendom in september 2010 zou worden overgedragen;

— verduidelijkt dat 11 belangstellenden zouden deelnemen aan de vervolgfasen van de aanbestedingsprocedure voor Toremar;

— erop gewezen dat de voortdurende onzekerheid ten gevolge van de voortzetting van de inbreukprocedure schade kan toebrengen aan de privatiseringsprocessen en ook nadelig kan uitwerken op de waarde van de te koop aangeboden ondernemingen.

— volledige samenwerking met de Commissie aangeboden om eventuele overige twijfels weg te nemen wat de inbreukprocedure alsook mogelijke staatssteunkwesties betreft.

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

(119) Op 10 september 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie tijdens een ad-hocvergadering meegedeeld dat de procedure voor de privatisering van Tirrenia en Siremar in de laatste fase was gestaakt en dat als gevolg daarvan de uiterste datum van 30 september niet zou worden gehaald. Verder meldden de Italiaanse autoriteiten dat de mededingingsprocedures voor de overeenkomsten inzake Caremar, Saremar, Siremar en Toremar ook vertraging hadden opgelopen. 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 26).

(120) In het licht van deze ontwikkelingen heeft de Commissie op 24 november 2010 een aanvullende aanmaningsbrief vastgesteld. In die brief heeft de Commissie:

— opgemerkt dat de initiële overeenkomsten inzake Tirrenia, Siremar, Caremar, Saremar en Toremar automatisch en zonder mededingingsprocedure zijn verlengd;

— erop gewezen dat, hoewel de openbaredienstcontracten in kwestie werden gehandhaafd, er voor Tirrenia, Siremar, Caremar, Saremar noch Toremar een mededingingsprocedure was doorlopen;

— aangegeven dat zij zich het recht voorbehoudt om indien nodig een met redenen omkleed advies uit te brengen (rekening houdend met eventuele opmerkingen van Italië).

(121) 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 waren afgerond ([57]). De Commissie wees erop dat Italië, ruim drie jaar na het verstrijken van de normale looptijd van de initiële overeenkomsten, nog geen mededingingsprocedures had ingesteld voor de gunning van de openbaredienst-contracten voor de door de ondernemingen Caremar, Laziomar en Saremar verrichte cabotage in het zeevervoer. Deze overeenkomsten werden automatisch en voor onbepaalde tijd verlengd, waardoor andere reders in de Gemeenschap niet naar deze contracten konden meedingen.

(122) Op 8 augustus 2012 hebben de Italiaanse autoriteiten geantwoord op het met redenen omkleed advies en verklaard dat de aanbestedingsberichten voor de gunning van de ondernemingen die met de nieuwe openbaredienstcontracten waren belast in het Publicatieblad van de EU waren verschenen of zouden verschijnen. Om precies te zijn werd het bericht over Caremar op 20 juli 2012 gepubliceerd en het bericht over Laziomar werd ter publicatie ingezonden op 1 augustus 2012. Wat Saremar betreft, ten slotte, werd op 2 augustus 2012 een wet aangenomen waarin werd bepaald dat een dergelijk bericht uiterlijk 2 oktober 2012 zou moeten zijn gepubliceerd.

(123) Op 13 januari 2014 werd Compagnia Laziale di Navigazione de nieuwe eigenaar van Laziomar en ondertekende een openbaredienstcontract voor verbindingen in de Pontijnse archipel voor de duur van tien jaar. Op 16 juli 2015 werd ATI SNAV-Rifim eigenaar van Caremar en werd belast met een openbaredienstcontract voor de duur van negen jaar. Uiteindelijk werd Saremar, naar aanleiding van het besluit van 2014, geliquideerd en werd het openbaredienst-contract voor de routes tussen Sardinië en kleine eilanden in maart 2016 aan Delcomar gegund.

(124) Bij schrijven van 15 juli 2016 hebben de Italiaanse autoriteiten 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 de staat en Tirrenia**

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

(125) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de omschrijving van de openbaredienstverplichtingen onvoldoende duidelijk was en zij daarom niet definitief kon bepalen of die omschrijving een kennelijke fout bevatte. Meer bepaald ontbrak het de Commissie aan een volledig overzicht van de daadwerkelijk aan Tirrenia opgelegde verplichtingen ten aanzien van het onderhouden van de routes in kwestie vergeleken met de diensten die door sommige concurrenten op enkele van die routes werden verleend. Voorts betwijfelde de Commissie of de door Tirrenia onderhouden verbindingen voor goederenvervoer konden worden beschouwd als bijdrage aan algemene economische belangen in de zin van het Unierecht.

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

(126) De Commissie stelde zich op het voorlopige standpunt dat was voldaan aan het tweede criterium van het Altmark-arrest ([58]), 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 overeenkomst (voor de compensatie voor het jaar 2009) en in het CIPE-besluit (voor de compensatie voor 2010 en later) worden omschreven.

(127) De Commissie meende echter dat niet aan het derde Altmark-criterium leek te zijn voldaan en dat de maatschappijen wellicht te veel compensatie hadden ontvangen voor het uitvoeren van de openbaredienstta ken. De Commissie betwijfelde met name of de risicopremie van 6,5 % die vanaf 2010 geldt het risiconiveau adequaat weergeeft, aangezien Tirrenia op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

(128) Daarnaast was het de voorlopige conclusie van de Commissie dat het vierde Altmark-criterium niet was vervuld omdat er voor de verlenging van de initiële overeenkomst geen aanbestedingsprocedure was georganiseerd. De Commissie wees er bovendien op dat zij geen enkel bewijs had ontvangen ter staving van het argument dat Tirrenia de betreffende diensten daadwerkelijk tegen de laagste kosten voor de gemeenschap heeft geleverd.

(129) In haar besluit van 2011 kwam de Commissie daarom tot de voorlopige conclusie dat de in de periode 2009-2011 aan Tirrenia 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.

(130) In haar besluit van 2012 oordeelde de Commissie dat, voor zover in 2012 en tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst geen van de omstandigheden was gewijzigd, de sinds 1 januari 2012 aan Tirrenia verleende compensatie in het kader van de verdere verlenging van de initiële overeenkomst ook staatssteun vormt.

3.1.2. *Verenigbaarheid*

(131) In haar besluit van 2011 stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor openbare diensten voor de jaren 2009-2011 buiten de werkingssfeer van zowel Beschikking 2005/842/EG van de Commissie ([59]) (DAEB-beschikking van 2005) als de DAEB-kaderregeling van 2005 ([60]) 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.

(132) In haar besluit van 2012 merkte de Commissie op dat op 31 januari 2012 een nieuw DAEB-pakket van kracht was geworden, bestaande uit Besluit 2012/21/EU van de Commissie ([61]) (DAEB-besluit van 2011) en de DAEB-kaderregeling van 2011 ([62]). De Commissie stelde zich echter op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst niet als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd en niet op grond van het DAEB-besluit van 2011 was vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding.

(133) De wet van 2010 voorzag in de verlenging van de initiële overeenkomst vanaf 30 september 2010 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces. Toen de wet van 2010 werd aangenomen, verkeerde Tirrenia in moeilijkheden (zie overweging 61). Als gevolg daarvan kon de compensatie die de onderneming vanaf 1 oktober 2010 tot op het moment waarop zij werd geprivatiseerd had ontvangen niet aan de DAEB-kaderregeling van 2011 worden getoetst. In plaats daarvan stelde de Commissie zich, overeenkomstig punt 9 ([63]) van de DAEB-kaderregeling van 2011, op het voorlopige standpunt dat deze steun diende te worden getoetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004.

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

([59]) 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).

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

([61]) 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).

([62]) 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).

([63]) Dit punt is als volgt geformuleerd: "Steun voor in moeilijkheden verkerende verrichters van diensten van algemeen economisch belang wordt beoordeeld op grond van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden".

(134) De Commissie wees erop dat in dit geval niet was voldaan aan de verenigbaarheidscriteria in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 en stelde zich daarom in het besluit van 2012 op het voorlopige standpunt dat de aan Tirrenia in moeilijkheden uitgekeerde compensatie neerkwam op onverenigbare herstructureringssteun.

3.2. **Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia**

(135) In haar besluit van 2012 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de reddingssteun onrechtmatig was verlengd van 28 augustus 2011 tot en met 18 september 2012 en dat de verlenging van de reddingssteun in deze periode onverenigbare steun aan Tirrenia en Siremar en mogelijk ook aan de respectieve kopers vormde. Meer specifiek merkte de Commissie op dat Italië had nagelaten om binnen zes maanden na uitbetaling van de eerste tranche van de reddingssteun aan deze ondernemingen een herstructurerings- of liquidatieplan in te dienen, zoals de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 voorschrijven. De Commissie was van oordeel dat evenmin was voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging van de reddingssteun zoals bepaald in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004.

3.3. **De privatisering van Tirrenia en de betaling met uitstel van de overnameprijs door CIN**

(136) In het besluit van 2011 verklaarde de Commissie dat zij betwijfelde of de aanbestedingsprocedure voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia wel voldoende transparant en onvoorwaardelijk was geweest om te kunnen waarborgen dat de verkoop tegen de marktprijs plaatsvond.

(137) Ten eerste werd door de Commissie opgemerkt dat, hoewel de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in verscheidene kranten en op een aantal websites was gepubliceerd, de verkooptransactie in die oproep niet nauwkeurig was omschreven en de inschrijvers geen duidelijke instructies hadden gekregen over de vervolgfasen van de procedure. In de oproep leken evenmin voorselectie- of selectiecriteria of andere voorwaarden te staan waaraan de inschrijvers moesten voldoen, behalve de verplichting om de openbare dienst te blijven uitvoeren. Verder werden alle relevante inlichtingen over de onder de verkoopprocedure vallende activa pas tijdens de duediligencefase aan de bieders ter beschikking gesteld.

(138) Ten tweede meende de Commissie dat vanwege bepaalde aan de privatisering verbonden voorschriften het aantal bieders wellicht was beperkt en/of de verkoopprijs was beïnvloed. De Commissie herhaalde haar vaste praktijk met betrekking tot de verkoop van activa van ondernemingen in overheidshanden of die aan de staat toegerekend kunnen worden: niet-economische overwegingen waaraan een particuliere verkoper zou voorbijgaan, zoals kwesties inzake de openbare orde, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling, doen vermoeden dat er sprake is van staatssteun indien daaruit bezwarende verplichtingen voor de potentiële koper voortvloeien en kunnen bijgevolg de verkoopprijs verlagen.

(139) De procedure in de wet-Marzano (zie overweging 64) vormde het uitgangspunt voor de verkoopprocedures voor de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar. De Commissie heeft de twee procedures daarom tezamen getoetst. Zij was van oordeel dat de verkoop van de bedrijfsonderdelen die met de nieuwe overeenkomsten waren belast, voor de kopers een verplichting zou inhouden tot het verlenen van de openbare dienst waarvoor vooraf vastgestelde eisen gelden ten aanzien van kwaliteit, frequentie en tarieven, zoals vastgelegd in de nieuwe overeenkomsten. Vanwege dergelijke eisen kreeg de Commissie de indruk dat de staat niet zozeer de hoogste prijs nastreefde als wel doelstellingen van algemeen belang. De Commissie achtte het zeer onwaarschijnlijk dat een particuliere verkoper een zelfde belang aan de ononderbroken uitvoering van de openbare dienst zou hebben toegekend.

(140) Evenzeer was de Commissie van oordeel dat een particuliere verkoper onder normale marktomstandigheden niet de verplichting zou hebben opgelegd om het aantal arbeidsplaatsen voor de duur van twee jaar te behouden.

(141) Om bovenstaande redenen trok de Commissie de voorlopige conclusie dat de privatiseringsprocedure voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia onvoldoende transparant en onvoorwaardelijk was geweest om als zodanig te waarborgen dat de verkoop tegen de marktprijs plaatsvond. De Commissie kon daarom niet uitsluiten dat er een economisch voordeel was toegekend aan hetzij de verkochte economische activiteit dan wel aan de koper.

(142) Op basis van de beschikbare informatie oordeelde de Commissie ook dat alle steun waarvan tijdens het privatiseringsproces eventueel sprake was, onverenigbaar zou zijn geweest.

(143) In haar besluit van 2012 stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de uitgestelde betaling van de overnameprijs van het bedrijfsonderdeel Tirrenia door CIN staatssteun aan CIN zou kunnen vormen. Meer bepaald wees de Commissie erop dat de werkelijke waarde van de overnameprijs, die is berekend door de uitgestelde betalingen te disconteren tegen de waarde op het moment van verkoop, lager ligt dan de marktwaarde die werd vastgesteld door de onafhankelijke deskundige die Italië had benoemd. De Commissie meende daarom dat CIN wellicht heeft geprofiteerd van een voordeel ten belope van ten minste het verschil tussen de door de onafhankelijke deskundige vastgestelde prijs en de toekomstige betalingen die tegen hun contante waarde zijn gedisconteerd. Op basis van de beschikbare informatie oordeelde de Commissie dat deze maatregel wellicht exploitatiesteun vormde, die in beginsel onverenigbaar is met de interne markt.

3.4. **De nieuwe overeenkomst tussen de Italiaanse staat en CIN**

(144) In haar besluit van 2012 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de compensatie voor de koper van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (d.w.z. CIN) niet voldeed aan de criteria van het Altmark-arrest en daarom neerkwam op steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(145) De Commissie was tot deze conclusie gekomen omdat:

— er kennelijk op ten minste sommige routes die door CIN werden onderhouden concurrenten actief waren die soortgelijke diensten leken te verlenen;

— de berekening van de compensatie uit hoofde van het CIPE-besluit ertoe leek te hebben geleid dat de maatschappij werd overgecompenseerd voor de openbare dienstverlening, om dezelfde redenen als aangegeven in het besluit van 2011, en

— er kennelijk niet was voldaan aan het vierde criterium van het Altmark-arrest ([64]), gezien de aanbesteding van het bedrijfsonderdeel Tirrenia dat met de nieuwe overeenkomst was belast, in plaats van aanbesteding van het openbaredienstcontract als zodanig, en omdat niet was aangetoond dat hierdoor de inschrijver kon worden gekozen die de diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kon leveren.

(146) Met betrekking tot de verenigbaarheid van de compensatie aan CIN heeft de Commissie naar aanleiding van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie opgemerkt dat het aantal passagiers dat in de twee jaar voorafgaand aan de toewijzing werd vervoerd op de door CIN in het kader van de openbare dienstverlening onderhouden verbindingen niet leek uit te komen boven de drempel die in het DAEB-besluit van 2011 was bepaald, te weten 300 000 passagiers. In het licht van haar twijfels of het daadwerkelijk diensten van algemeen economisch belang betrof en over de mogelijke overcompensatie voor CIN, heeft de Commissie het voorlopige standpunt ingenomen dat de compensatie op grond van het DAEB-besluit van 2011 niet als verenigbaar kon worden beschouwd. 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 dat wel het geval was.

3.5. **De voorrang bij het aanmeren**

(147) 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 Tirrenia een echte 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 de Italiaanse autoriteiten alsook derden verzocht meer informatie over deze maatregel te verschaffen.

(148) 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.

([64]) Zie overweging 301, onder 4), voor een uitgebreide beschrijving van het criterium.

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

(149) 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 Tirrenia. Daarbij ging het onder meer om 1) het mogelijke gebruik voor liquiditeitsdoeleinden van middelen die waren bestemd voor de modernisering van de schepen; 2) de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces; 3) het mogelijke gebruik van FAS-middelen. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten verzocht om voor elk van deze maatregelen te verduidelijken of en op welke wijze zij noodzakelijk waren voor de openbaredienstverlening.

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

4. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

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

(151) Italië heeft een lijst met routes verstrekt die door Tirrenia in het kader van de openbaredienstverplichtingen worden onderhouden, samen met de frequentie en de dienstregeling per seizoen, het mededingingsklimaat, en de motivatie achter de oplegging van openbaredienstverplichtingen.

(152) Met betrekking tot de vraag of er sprake was van een reële DAEB heeft Italië opgemerkt dat de door Italië aan Tirrenia en later aan CIN opgelegde openbaredienstverplichtingen een waarborg vormen voor een adequate verbinding, wat betreft regelmaat, continuïteit en kwaliteit, tussen het vasteland en de havens op de eilanden. Deze verbinding levert een bijdrage aan de economische ontwikkeling van de eilanden en garandeert tevens dat aan de essentiële mobiliteitsbehoeften van de eilandgemeenschappen wordt voldaan en dat hun grondwettelijk verankerde recht op territoriale continuïteit wordt geëerbiedigd. In dat kader heeft Italië opgemerkt dat de openbaredienstverplichtingen geheel overeenstemmen met de doelstellingen van artikel 174 e.v. VWEU en van verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's (bijlage bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam). Italië verwees ook naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof van Justitie") waarin wordt bevestigd dat het streven naar waarborging van voldoende geregelde zeevervoerlijnen vanuit, naar en tussen eilanden, een wettig algemeen belang vertegenwoordigt ([65]).

(153) Italië heeft betoogd dat de diensten die worden verricht door ondernemingen die met openbaredienstverplichtingen zijn belast niet volledig vergelijkbaar zijn met de diensten die worden beheerd door ondernemingen die hun activiteiten vrijelijk kunnen ontplooien. Met name de regelmaat, continuïteit en kwaliteit van de diensten die door eerstgenoemde ondernemingen worden verleend, zouden dankzij duidelijke verplichtingen in de overeenkomsten ten volle zijn gewaarborgd, terwijl de laatstgenoemde diensten geheel en al afhankelijk zouden zijn van het door de exploitant berekende rendement van de investeringen. Italië gaf in dit verband het voorbeeld van de route La Maddalena-Palau, die door Enermar tegen commerciële voorwaarden werd onderhouden maar door deze onderneming zonder voorafgaande kennisgeving werd opgeheven. Saremar, daarentegen, onderhield deze verbinding in het kader van een openbaredienstcontract en was verplicht om de verbinding te handhaven, en garandeerde zodoende op doeltreffende wijze de territoriale continuïteit. Italië verwees ook naar de particuliere maatschappij Go In Sardinia, die vanwege financiële moeilijkheden haar dienstverlening in augustus 2014 onverwacht moest staken. Dit zorgde voor onrust onder duizenden passagiers die al voor hun vervoersbewijzen hadden betaald en die zonder tussenkomst van Tirrenia hun bestemming niet zouden hebben bereikt.

4.2. **Over de mogelijk onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia**

(154) De Italiaanse autoriteiten brachten in herinnering dat zij de Commissie bij brief van 16 mei 2011 hadden laten weten dat Tirrenia onder BB de door de staat gegarandeerde leningen na afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar zou terugbetalen, en dat daarvoor de met de verkoop gerealiseerde middelen zouden worden gebruikt ([66]). Gezien het feit dat CIN op 25 juli 2011 de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia ondertekende, mochten zowel de Italiaanse autoriteiten als Tirrenia onder BB erop vertrouwen dat de steun uiterlijk 28 augustus 2011 kon worden terugbetaald.

([65]) Zie zaak C-205/99, Analir en anderen, ECLI:EU:C:2001:107, punten 27-28.

([66]) Beide ondernemingen vielen onder hetzelfde buitengewoon beheer en dezelfde buitengewoon commissaris.

(155) Italië onderstreepte dat de afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar vanwege de daaropvolgende gebeurtenissen onverwachte vertraging heeft opgelopen. Als gevolg daarvan moest Tirrenia onder BB haar dienstverlening aanmerkelijk langer dan gepland voortzetten en opdraaien voor de kosten van dien. Volgens Italië was het liquidatieplan voor Tirrenia lang voordat de termijn van zes maanden uit de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 afliep, beschikbaar op de website van Tirrenia onder BB. Italië voegde daaraan toe dat de Commissie voortdurend op de hoogte werd gehouden van de voortgang van het privatiseringsproces. Slechts 48 dagen nadat CIN de eerste tranche van de aankoopprijs van het bedrijfsonderdeel Tirrenia had voldaan, is het gehele door Tirrenia en Siremar verschuldigde bedrag met rente terugbetaald aan de staat.

4.3. **Over de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia**

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

(156) Italië heeft benadrukt dat de procedures geheel in overeenstemming met de wet-Marzano ten uitvoer zijn gelegd. Hoewel in de betreffende wet gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om door middel van besloten onderhandelingen een koper te vinden, zou dat geen beletsel vormen voor naleving van de beginselen van openheid, transparantie en non-discriminatie. Bovendien zou het in deze zaak, vanwege andere wettelijke bepalingen die expliciet transparante en niet-discriminerende mededingingsprocedures voorschrijven, onmogelijk zijn geweest om over te stappen op enigerlei vorm van besloten onderhandelingen. Meer bepaald verlangt artikel 1, lid 5-*bis*), onder b), van de wet van 2010 van de buitengewoon commissaris om de procedure te beperken tot "de de minimale duur die op grond van de bijzondere surseanceprocedure mogelijk is, met inachtneming van de concurrerende, transparante, niet-discriminerende procedure die voor de verkoop is vereist".

(157) De procedure als bedoeld in artikel 4, lid 4-*quater*, van wetsbesluit 347/2003 bood volgens Italië aanvullende waarborgen wat betreft transparantie en non-discriminatie, met name vanwege de taxatie door een onafhankelijke deskundige van de marktprijs van het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel en de keuze voor het gunstigste bod wat de prijs betreft.

(158) Italië heeft betoogd dat alle partijen gelijke toegang hadden tot alle informatie die nodig was om zich een duidelijk beeld van de te koop aangeboden activa te kunnen vormen en een bod te kunnen opstellen. De verkoop had immers alleen betrekking op de activa en contractuele betrekkingen die inherent zijn aan de openbare dienstverlening, te weten:

a) voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen benodigde vaartuigen en hulpuitrusting;

b) contracten met strategische leveranciers van diensten die onmisbaar zijn voor de gewone bedrijfsuitoefening;

c) een wettelijke verplichting tot het formuleren van een voorstel voor de herplaatsing van personeel dat nodig is voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen, aan de hand van de bemanningsplannen van de vloot (zie overweging 160 voor meer informatie).

(159) Italië maakte ook duidelijk dat zes vaartuigen van Tirrenia, die niet nodig waren voor de openbare dienstverlening, via afzonderlijke verkoopprocedures zijn afgestoten. Ook voor de vervreemding van onroerend goed en kunstvoorwerpen van Tirrenia werden afzonderlijke verkoopprocedures georganiseerd. Deze activa vielen daarom niet onder de aanbesteding van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (zie ook punt 4.3.2).

(160) Specifiek met betrekking tot de verplichting tot behoud van werkgelegenheid heeft Italië onderstreept dat de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar niet onder de werkingssfeer van artikel 2112 van het Burgerlijk Wetboek valt en dat er dus geen sprake is van automatische overplaatsing van personeel (met lopende contracten) naar de winnende bieders. De enige wettelijke verplichting die op de winnende bieders rustte, en die voor alle grote ondernemingen onder buitengewoon beheer geldt, was om het personeel van de verkoper (op basis van nieuwe contracten) te herplaatsen en het aantal arbeidsplaatsen gedurende twee jaar op peil te houden, conform de vereisten van artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999. Dit betekende echter niet dat de werknemers van Tirrenia automatisch naar de koper zouden worden overgeplaatst. Bovendien gold deze verplichting alleen voor personeel dat overeenkomstig het ondernemingsplan en de bemanningsplannen van de vaartuigen van het bedrijfsonderdeel van wezenlijk belang voor de ononderbroken uitvoering van de openbare dienst werd geacht.

(161) Italië heeft betoogd dat deze verplichting, die voortvloeit uit algemene binnenlandse wetgeving en dient ter waarborging van de continuïteit van de bedrijfsvoering en de openbaredienstverlening, onder dezelfde voorwaarden aan een particuliere verkoper zou zijn opgelegd.

(162) Na de publicatie van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in het Italiaans en het Engels op de website van Tirrenia, in een aantal nationale en internationale kranten en op specialistische websites, werden er door Italiaanse, Europese en niet-Europese entiteiten 21 blijken van belangstelling ingediend. Italië was van oordeel dat hieruit bleek dat uit de inhoud van de oproep duidelijk kon worden opgemaakt wat er te koop werd aangeboden en welk soort procedure diende te worden doorlopen, terwijl tegelijkertijd commercieel gevoelige informatie werd beschermd (hoofdzakelijk ter bescherming van de belangen van potentiële kopers). Tijdens de duediligencefase kregen de entiteiten vervolgens uitvoerige informatie overgelegd, die onder meer betrekking had op de precieze activa die te koop werden aangeboden, het ondernemingsplan en het ontwerp van de nieuwe overeenkomst (zie overweging 72).

(163) Italië stelde daarom dat aan alle entiteiten met belangstelling voor het overnemen van het bedrijfsonderdeel Tirrenia op transparante en niet-discriminerende wijze de informatie is verstrekt die nodig was om met volledige kennis van zaken een koopbod uit te brengen.

4.3.2. *Over de verkoop van de activa die niet onder het bedrijfsonderdeel Tirrenia vallen*

(164) Italië heeft verklaard dat de buitengewoon commissaris onafhankelijke, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedures in gang heeft gezet voor de verkoop van zes schepen ([67]) die Tirrenia niet nodig had voor de openbaredienstverlening. Op 10 december 2010 werden in nationale en internationale kranten en ook in enkele specialistische publicaties oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling geplaatst. Bij het verstrijken van de termijn, die tweemaal was verlengd, waren er ten aanzien van de vijf zogeheten snelle veerboten alleen biedingen voor de sloop ervan binnengekomen. Bij het verstrijken van de termijn voor de procedure inzake het motorschip Domiziana waren echter twee commercieel gemotiveerde (d.w.z. op de scheepvaart gerichte) biedingen uitgebracht voor de koop van dit vaartuig. Er werden pogingen in het werk gesteld om hogere biedingen te verkrijgen (zowel van de twee oorspronkelijke bieders als van eventuele extra bieders), maar die werden niet uitgebracht. De opdracht werd daarom gegund aan de bieder die het hoogste bod had gedaan.

(165) Italië gaf ook aan dat het de bedoeling was om door middel van onafhankelijke, aparte aanbestedingsprocedures diverse vastgoedbezittingen van Tirrenia te verkopen, aangezien deze niet nodig waren voor de openbaredienstverlening en om die reden buiten het bedrijfsonderdeel Tirrenia vielen. Italië verwees naar de verkoop van het Palazzo Molin in Venetië om te illustreren welke waarborgen waren getroffen om de hoogst mogelijke verkoopprijs te realiseren (bv. door het vastgoed door een onafhankelijke deskundige te laten taxeren en door bieders te vragen een beter bod uit te brengen). Tot slot verklaarde Italië dat ook de kunstverzameling van Tirrenia via een afzonderlijke, door een groot veilinghuis te organiseren openbare veiling zou worden verkocht.

4.3.3. *Over het bundelen van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia met een nieuwe overeenkomst*

(166) Italië heeft, ten eerste, betoogd dat het besluit tot privatisering van de activa in combinatie met de toewijzing van de openbaredienstverplichting werd genomen met het oog op een soepele liberalisering van de sector cabotage in het zeevervoer. Italië zegt deze strategie vooraf met de Commissie te hebben besproken (zie punt 2.4) en dat die strategie in beginsel in overeenstemming met de verordening cabotage in het zeevervoer werd bevonden.

(167) Gezien de heersende marktomstandigheden van dat moment, meende Italië voorts dat het terecht was de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia met een nieuwe overeenkomst te bundelen. In een tijd van recessie en grote vraaguitval in de sector zeevervoer vormde de mogelijkheid om de vloot van het bedrijfsonderdeel Tirrenia in te zetten voor het onderhouden van de in de nieuwe overeenkomst vastgelegde openbaredienstroutes een haalbare zakelijke kans en geen factor die de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia zou drukken. Italië meent daarom dat dit niet nadelig kan zijn geweest voor de aanbestedingsprocedure en de prijs die daaruit naar voren is gekomen.

(168) Italië heeft er in dit verband op gewezen dat vijf van de zes schepen die niet onder het bedrijfsonderdeel Tirrenia vielen (zie overweging 164) voor de sloop moesten worden verkocht. Volgens Italië was het, gezien de complexiteit van de markt voor zeevervoer en de economische teruggang in die tijd, onmogelijk om een betere prijs voor de activa van de onderneming te krijgen, ook als de aanbestedingsprocedure zou zijn herhaald of als de activa niet met de nieuwe overeenkomst zouden zijn gebundeld. Tot slot verwijst Italië naar de opmerking van een van de potentiële bieders op het bedrijfsonderdeel Tirrenia in het kader van de Europese procedure inzake de goedkeuring van overnames. Die bieder gaf namelijk aan dat de minimumprijs die was vastgesteld door de door Italië benoemde onafhankelijke deskundige eigenlijk te hoog was.

([67]) Om precies te zijn werden er twee aanbestedingsprocedures georganiseerd: een procedure voor de snelle veerboten van Tirrenia (Aries, Taurus, Capricorn, Scorpio en Scatto) en een aparte procedure voor Domiziana, het motorschip van Tirrenia. De eerste procedure had ook betrekking op Guizzo, de snelle veerboot van Siremar.

4.3.4. *Over de aanstelling van de onafhankelijke deskundige*

(169) Italië stelde dat vijf toonaangevende financiële instellingen die niet bij de Gruppo Tirrenia betrokken waren op 16 december 2010 werden uitgenodigd om een offerte uit te brengen voor het taxeren van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Geen van de benaderde instellingen diende binnen de gestelde termijn een offerte in.

(170) Vervolgens toonde Banca Profilo belangstelling voor de rol van onafhankelijke adviseur, onder dezelfde voorwaarden die in de selectieprocedure waren vastgelegd. Bij besluit van 4 februari 2011 wees de minister Banca Profilo aan als onafhankelijke deskundige voor het taxeren van de marktwaarde van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar.

4.3.5. *Over de gunningscriteria*

(171) Italië heeft benadrukt dat de buitengewoon commissaris de geïnteresseerde partijen op 2 februari 2011 een procedurebrief heeft gestuurd waarin de gunningscriteria duidelijk werden omschreven. In deze brief werd de op het verkoopproces toepasselijke wetgeving omschreven en werd verduidelijkt dat de verkoopprijs niet onder de door de onafhankelijke deskundige bepaalde waarde mocht liggen, alsook dat het voorgestelde ondernemingsplan moest aansluiten bij de openbaredienstverplichtingen van de nieuwe overeenkomst.

(172) Italië bevestigde ook dat, bij meerdere biedingen, de hoogste prijs het gunningscriterium zou vormen, zoals bepaald in de specifieke regels die voor de procedure golden.

4.3.6. *Over het verslag van Ecorys*

(173) In de loop van het onderzoek is aan Italië gevraagd opmerkingen te maken (zie overweging 8) over de bevindingen van de onafhankelijke adviseur (Ecorys) die door de Commissie was uitgekozen. Italië kon zich vinden in de conclusies van Ecorys dat noch de bundeling van de privatisering met de toewijzing van de nieuwe overeenkomst noch de voorwaarde met betrekking tot het personeel de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia heeft gedrukt.

(174) Met betrekking tot de genoemde bundeling verwees Italië naar diverse verklaringen van Ecorys, waaronder de opmerking van Ecorys dat ten tijde van de verkoop de liquidatie van het bedrijfsonderdeel Tirrenia het enige haalbare alternatief vormde voor de verkoop van de onder de openbare dienstverlening vallende activa (d.w.z. door de privatisering van de activa met de nieuwe overeenkomst te bundelen). Italië herhaalde verder dat in een tijd van crisis voor de veerbootsector, die gekenmerkt werd door grote vraaguitval, de mogelijkheid om de vloot van Tirrenia in te zetten voor het onderhouden van de in de nieuwe overeenkomst gespecificeerde openbaredienstroutes een reële zakelijke kans vormde en geen factor die de waarde van de activa zou doen afnemen. Italië wees er voorts op dat vijf van de zes schepen die niet onder het bedrijfsonderdeel Tirrenia vielen alleen voor de sloop konden worden verkocht (zie overweging 168). Tot slot stelde Italië dat het — gezien de prijs die daadwerkelijk uit de aanbestedingsprocedure kwam, de brandstofprijzen en de slechte economische situatie — niet mogelijk was geweest om een hogere prijs voor de activa te krijgen, ook niet als de aanbestedingsprocedure zou zijn herhaald of de omvang van de te koop aangeboden activa zou zijn aangepast.

(175) Wat de voorwaarde met betrekking tot het personeel betreft, onderstreepte Italië de conclusie van Ecorys dat er geen aanwijzingen zijn dat deze voorwaarde aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Verder riep Italië in herinnering dat deze voorwaarde is gebaseerd op artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999 en alleen gold voor de werknemers die, overeenkomstig de bemanningsplannen voor de schepen, onmisbaar zijn voor de exploitatie van de onderneming in kwestie. De bemanningsplannen voor de schepen i) beschrijven de kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling van de bemanning die nodig is om het vaartuig overeenkomstig de wetgeving inzake maritieme veiligheid te bedienen; ii) worden bij ministerieel decreet vastgesteld, en iii) worden opgesteld door een comité waarvan, in een adviserende rol, vertegenwoordigende organisaties van werknemers en reders deel uitmaken. Een vaartuig kan 365 dagen per jaar in de vaart zijn en de scheepsbemanning moet de tijden aan boord afwisselen met perioden aan de wal. Bij het bepalen van de personeelsbezetting die vereist is voor het functioneren van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, moet bijgevolg de minimale personeelsbezetting bestaan uit het aantal in de bemanningsplannen vermelde bemanningsleden plus een reservebemanning. De nieuwe eigenaar van het bedrijfsonderdeel Tirrenia zou deze minimale personeelsbezetting hebben moeten respecteren, los van enige voorwaarden met betrekking tot het personeel. Italië voegde daar bovendien aan toe dat de koper van het bedrijfsonderdeel Tirrenia alle werknemers die noodzakelijk zijn voor de openbaredienstverlening weliswaar werk moest aanbieden, maar dat dat gebeurde op basis van arbeidsovereenkomsten die verschilden van de voorgaande ([68]).

([68]) Ter illustratie van het feit dat niet alle werknemers van Tirrenia door de koper hoefden te worden overgenomen, meldt Italië dat het personeelsbestand van Tirrenia ten tijde van de duediligencefase uit 1 414 mensen bestond, terwijl dit aantal na de eigendomsoverdracht aan CIN met 12 % terugliep tot 1 239 (van wie er 313 een tijdelijk contract hadden). Bovendien werden er van de 18 managers die bij Tirrenia werkten slechts vier door CIN in dienst genomen.

(176) In het Ecorys-verslag werd geconcludeerd dat de geschatte waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia ongeveer 7,8 % hoger had kunnen zijn dan de waarde die werd gemeld door de deskundige die door de Italiaanse autoriteiten was benoemd. Italië meende dat dit verschil te verklaren viel doordat beide deskundigen zich wat diverse technische parameters betreft hadden moeten baseren op prognoses en dat een bepaalde bandbreedte inherent is aan dergelijke prognoses. De Italiaanse autoriteiten hebben een door Banca Profilo opgestelde tegentaxatie ingediend, waarin de verschillen ([69]) met het Ecorys-verslag uitvoerig worden toegelicht. Italië meende dat deze tegentaxatie solide en objectieve gronden voor de verschillen tussen de twee taxaties bood. Banca Profilo stelde namelijk dat haar aannames voorzichtiger ([70]) waren dan die van Ecorys en een beter beeld van de te beoordelen situatie schetsten.

(177) Verder wees Italië erop dat de eigendomsoverdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia meer dan twee jaar later plaatsvond dan de referentiedatum die door zowel Banca Profilo als Ecorys voor hun taxatie was aangehouden. Volgens Italië is in die periode de waarde van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia gedaald en het economische klimaat aanzienlijk verslechterd. Italië kwam derhalve tot de slotsom dat het, op de datum waarop de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia werd afgerond, geen enkele twijfel leed dat de door de partijen overeengekomen prijsvoorwaarden een accurate weergave vormden van de marktwaarde van de bedrijfsactiva.

4.4. **Over de vervulling van de Altmark-criteria door de nieuwe overeenkomst**

(178) Italië heeft herhaald dat het de in het kader van de nieuwe overeenkomst te betalen compensatie voor openbare diensten uitsluitend ter wille van de rechtszekerheid heeft aangemeld, aangezien Italië van opvatting was dat deze maatregel geen staatssteun vormde (zie overweging 4). Meer bepaald voerden de Italiaanse autoriteiten aan dat omwille van de onderstaande redenen aan de vier Altmark-criteria werd voldaan:

— De zeevervoersdiensten zoals die door de Italiaanse autoriteiten in de nieuwe overeenkomst zijn omschreven, zijn cruciaal voor de economische ontwikkeling van de eilanden en komen tevens tegemoet aan de essentiële mobiliteitsbehoeften van de eilandgemeenschappen, waarmee het in de Italiaanse grondwet verankerde recht op territoriale continuïteit wordt geëerbiedigd. De diensten, schepen, dienstregelingen en tariefeisen worden in de nieuwe overeenkomst duidelijk omschreven. Italië betoogde daarom dat de openbaredienstverplichtingen duidelijk zijn omschreven en dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan;

— De parameters op basis waarvan de compensatie werd berekend, worden in het CIPE-besluit uitvoerig toegelicht en zijn in de nieuwe overeenkomst (en de bijlagen daarbij) toegepast, terwijl de maximale compensatiebedragen in de wet van 2009 zijn vastgelegd. Italië betoogde daarom dat deze parameters vooraf op objectieve en transparante wijze zijn opgesteld en dat aan het tweede Altmark-criterium wordt voldaan;

— De openbaredienstverlener draagt alle risico's die met de activiteit gepaard gaan (zie ook punt 4.5) in ruil voor een vast subsidiebedrag, waarvan niet zeker is dat dit volledig kostendekkend is. Om die reden heeft Italië aangevoerd dat het rendement van 6,5 % aansluit bij de activiteit, zonder tot overcompensatie voor de publieke dienst te leiden. Daarom wordt ook aan het derde Altmark-criterium geacht te zijn voldaan.

— Het bedrijfsonderdeel Tirrenia is via een openbare aanbestedingsprocedure geprivatiseerd. Deze had betrekking op de activa die onmisbaar waren voor de openbaredienstverlening en gebundeld werden met een nieuwe achtjarige overeenkomst ten behoeve van die dienstverlening. Gezien het feit dat de aanbestedingsprocedure voldeed aan het concurrentie-, transparantie- en non-discriminatiebeginsel en dat de hoogste prijs het gunningscriterium vormde, heeft Italië betoogd dat ook aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

4.5. **Over de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010**

(179) Italië heeft erop gewezen dat de aan Tirrenia betaalde compensatie in 2009 80 010 000 EUR bedroeg. Vanaf 2010 is de maximale compensatie vastgesteld op 72 685 642 EUR. Italië merkte op dat dit bedrag aanmerkelijk lager is dan de tekorten van de onderneming uit het verleden. Vermoedelijk zou de koper van het bedrijfsonderdeel Tirrenia hierdoor worden gedwongen tot grotere doelmatigheid van de activiteiten, zodat over de gehele looptijd van de nieuwe overeenkomst de tekorten tot binnen de grenzen van het vaste subsidiebedrag worden teruggebracht en de inflatie voor langere tijd is gecompenseerd.

([69]) Het betreft onder meer risicovrije rentes, bèta's, de kosten van schuldfinanciering en enkele verschillen in de berekeningswijze van de liquidatiewaarde (met name afvloeiingskosten).

([70]) Omdat het bedrijfsonderdeel Tirrenia uitsluitend in Italië actief is, baseerde Banca Profilo bijvoorbeeld de risicovrije rente op de rente op tienjarige Italiaanse overheidsobligaties. Ecorys ging daarentegen uit van de lagere rente op Duitse overheidsobligaties, wat volgens Banca Profilo een onderschatting van de kapitaalkosten van het bedrijfsonderdeel is.

(180) In het CIPE-besluit is vastgelegd dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule (zie overweging 42). Omdat het compensatiebedrag door de wet van 2009 is gemaximeerd, verklaarde Italië echter dat is besloten de berekening te vereenvoudigen door die 6,5 % als forfaitair rendement op kapitaal aan te houden. Deze vereenvoudigde benadering gold tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst en geldt nog steeds onder de nieuwe overeenkomst. De Italiaanse autoriteiten toonden verder aan dat toepassing van de volledige methode uit het CIPE-besluit tot een rendement op kapitaal van meer dan 6,5 % had kunnen leiden, althans in sommige jaren. Om die reden meent Italië dat deze vereenvoudigde benadering aan de voorzichtige kant is en geen ruimte biedt voor compensatie aan Tirrenia of CIN hoger dan de in het CIPE-besluit vastgelegde compensatie.

(181) Italië stelde verder dat het rendement op kapitaal van 6,5 % het risico van de activiteiten waarmee Tirrenia respectievelijk CIN is belast weergeeft zonder dat dat, om de in de volgende overwegingen genoemde redenen, leidt tot overcompensatie voor de publieke dienst.

(182) Ten eerste herinnerde Italië eraan dat Tirrenia tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst en vanwege de financiële moeilijkheden waarin de onderneming verkeerde, op 5 augustus 2010 onder buitengewoon beheer moest worden geplaatst. Volgens Italië was het *de facto* onmogelijk om de nettokosten (d.w.z. kosten minus baten) van de openbare dienst volledig te dekken met het in de wet van 2009 vastgestelde maximale compensatiebedrag. In de praktijk zou Tirrenia daarom in de periode van 1 januari 2010 tot 18 juli 2012 geen enkel rendement op kapitaal hebben gemaakt. Om deze bewering te staven, heeft Italië voor elke route van Tirrenia de rekeningen voor de jaren 2010 en 2011 en de kwartaalrekeningen voor 2012 overgelegd.

(183) In de nieuwe overeenkomst voor de koper van het bedrijfsonderdeel Tirrenia is bepaald dat de hoogte van de compensatie wordt berekend op basis van de prognose van de kosten en baten. Volgens Italië is in de nieuwe overeenkomst, in tegenstelling tot de initiële overeenkomsten, geen volledige en automatische compensatie voor de stijging van exploitatiekosten (zoals voor arbeid, brandstof, charteren enz.) voorzien. De risico's die aan dergelijke kostenstijgingen zijn verbonden, evenals de risico's die verband houden met de passagiersaantallen, komen daarom volledig voor rekening van de exploitant. Italië betoogde derhalve dat de exploitant alle met de dienst gepaard gaande risico's draagt en er niet van is verzekerd dat de compensatie voldoende is om alle kosten te kunnen dekken. Dit geldt volgens Italië zelfs als de artikelen 8 en 9 van de nieuwe overeenkomst in ogenschouw worden genomen, aangezien de exploitant nog altijd blootstaat aan het risico op vertraging tussen het moment waarop dergelijke onevenwichtigheden zich voordoen en het moment waarop eventueel aanpassingen worden doorgevoerd. Bovendien gaan aan dergelijke aanpassingen onderhandelingen vooraf en worden de aanpassingen niet met terugwerkende kracht toegepast, maar gelden alleen voor de toekomst. Italië heeft de jaarlijkse, routegewijze rekeningen van CIN over de periode 18 juli 2012 tot eind 2018 overgelegd om aan te tonen dat er onder de nieuwe overeenkomst geen sprake is geweest van overcompensatie.

4.6. **Over de vervulling van het DAEB-besluit van 2011 door de nieuwe overeenkomst**

(184) Hoewel Italië van oordeel was dat de compensatie voor openbare diensten die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN werd betaald geen staatssteun vormt, heeft Italië ook betoogd waarom deze maatregel, indien die wel steun inhield, aan het DAEB-besluit van 2011 zou voldoen.

(185) Italië wijst erop dat het oordeel van de Commissie over de vraag of het om een echte DAEB gaat, beperkt bleef tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van een dienst als een DAEB. Tegen deze achtergrond heeft Italië de in de nieuwe overeenkomst vermelde routes beschreven en erop gewezen dat CIN op een aantal van die routes de enige maatschappij is. Daarnaast ontvangt CIN voor nog drie andere routes alleen in het laagseizoen compensatie voor openbare diensten, maar heeft in het hoogseizoen nog wel met beperkingen te maken (bv. ten aanzien van tarieven).

(186) Ter ondersteuning van de stelling dat de drempel van 300 000 passagiers, zoals vastgelegd in artikel 2, lid 1, onder d), van het DAEB-besluit van 2011, niet was overschreden op de door Tirrenia onderhouden verbindingen, heeft Italië voor de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de onderneming met het beheer van de DAEB werd belast (d.w.z. 2010 en 2011), gegevens over de jaarlijkse passagiersaantallen overgelegd. Verder merkte Italië op dat, aangezien de nieuwe overeenkomst een looptijd van acht jaar kent, tevens is voldaan aan artikel 2, lid 2, van het DAEB-besluit van 2011. Tot slot stelde Italië dat is voldaan aan artikel 2, lid 4, van het DAEB-besluit van 2011 omdat dankzij de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia via een concurrerende, transparante, niet-discriminerende aanbestedingsprocedure de vereisten van de verordening cabotage in het zeevervoer volledig zijn nageleefd.

(187) Italië stelde dat de nieuwe overeenkomst voldoet aan alle voorwaarden die gelden voor toewijzingsbesluiten zoals omschreven in de artikelen 4 tot en met 6 van het DAEB-besluit van 2011. De overeenkomst bevat in het bijzonder een uitvoerige beschrijving van de openbaredienstverplichtingen, de looptijd daarvan, de compensatieregeling (gebaseerd op het CIPE-besluit en de wet van 2009), en van de regelingen ter voorkoming en terugvordering van eventuele overcompensatie. Tot slot wees Italië op de maatregelen (waaronder een stelsel van rechtsmiddelen en sancties) die zijn getroffen met het oog op een strikte naleving van de voorwaarden van de nieuwe overeenkomst.

4.7. **Over de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs door CIN**

(188) Met betrekking tot de betaling door CIN van een deel van de verkoopprijs in termijnen, gedurende de looptijd van de overeenkomst, heeft Italië het volgende opgemerkt. Het door CIN op 14 april 2011 uitgebrachte bindende bod, dat voorzag in de uitgestelde betaling van een deel van de prijs, is in de dataroom geplaatst. Op 2 mei 2011 heeft de buitengewoon commissaris alle partijen die tot de duediligencefase waren toegelaten een mededeling doen toekomen waarin zij werden uitgenodigd een beter bod uit te brengen dan het bod dat CIN had gedaan. Het feit dat er geen eindbod werd uitgebracht dat beter was dan het bod van CIN is toe te schrijven aan de concurrentiedynamiek van de aanbestedingsprocedure. Bijgevolg kan de uitgestelde betaling van de overnameprijs niet worden beschouwd als een selectieve maatregel ten faveure van CIN, maar betreft het een weergave van de marktprijs. Eventuele andere bieders hadden namelijk ook een bod met uitstel van betaling kunnen uitbrengen, maar hebben van een dergelijk bod afgezien.

(189) Italië verwees in dit verband naar de jurisprudentie ([71]) van Europese rechtscolleges, die zegt dat bindende biedingen die op geldige wijze in een correcte aanbestedingsprocedure voor de privatisering van een bepaalde onderneming worden ingediend een betere indicator van de marktprijs van die entiteit vormen dan taxaties van deskundigen. Verder benadrukte Italië dat de Europese rechtscolleges hebben geconstateerd dat ook voor deze benadering moet worden gekozen wanneer de aanbestedingsprocedure in kwestie gekenmerkt wordt door onrechtmatige voorwaarden, hoewel de Italiaanse autoriteiten menen dat er aan de aanbestedingsprocedure voor de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia niet zulke voorwaarden waren verbonden. De Italiaanse autoriteiten verwezen ook naar het besluit van de Commissie met betrekking tot de zaak-Sandretto ([72]). In dat besluit aanvaardde de Commissie het argument van Italië dat de verkoopprijs van de activa van Sandretto weliswaar lager was dan de prijs waarop deze waren getaxeerd, maar dat het niettemin de hoogste waarde was die de markt liet zien en dat daarom niet kon worden uitgesloten dat de door de koper geboden prijs de marktprijs was.

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

(190) De Italiaanse autoriteiten hebben betoogd dat met de toewijzing van de voorrang bij het aanmeren geen staatsmiddelen gemoeid waren. Volgens de Italiaanse autoriteiten dragen alle veerdienstmaatschappijen de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren af aan de havenautoriteiten. De Italiaanse autoriteiten stellen verder dat deze voorrang bij het aanmeren alleen voor de openbaredienstroutes geldt en dat Tirrenia en later CIN voor deze voorrang bij het aanmeren geen extra vergoeding betalen of hebben betaald, aangezien de havens hen, ook zonder formele voorrang bij het aanmeren, op grond van hun openbaredienstopdracht als eerste aanmeerplaatsen laten uitkiezen.

(191) De Italiaanse autoriteiten menen dat de voorrang bij het aanmeren de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Tirrenia en de overnemer CIN, geen wezenlijk voordeel verschaft. Meer bepaald stellen zij dat de voorrang bij het aanmeren in de praktijk slechts in een zeer beperkt aantal situaties wordt toegepast. Dankzij de omvang van de meeste havens en de dienstregeling voor aankomsten en afvaarten is er onder normale omstandigheden — vertragingen en extreme weersomstandigheden uitgezonderd — geen sprake van overlap bij het gebruik van specifieke aanlegplaatsen door verschillende maatschappijen. Gezien het feit dat Tirrenia en CIN hun diensten het hele jaar door aanbieden (in tegenstelling tot maatschappijen die bijvoorbeeld alleen in het hoogseizoen actief zijn), is het bovendien logisch dat havens hen, ook zonder formele voorrang bij het aanmeren, als eerste aanlegplaatsen laten uitkiezen. Om die redenen meent Italië dat de voorrang bij het aanmeren Tirrenia en CIN geen wezenlijk voordeel kan hebben verschaft.

([71]) Italië verwijst met name naar het arrest van 24 oktober 2013 in gevoegde zaken C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, Land Burgenland, ECLI:EU:C:2013:682, punten 93-96.

([72]) PB L 92 van 13.4.2010, blz. 19.

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

(192) Italië heeft niet betwist dat Tirrenia ongeveer 12 051 900 EUR heeft ontvangen voor de benodigde modernisering van schepen teneinde te voldoen aan de internationale veiligheidsnormen. Verder hebben de Italiaanse autoriteiten bevestigd dat Tirrenia van deze middelen in feite slechts 630 600 EUR heeft gebruikt voor verbeteringen aan het schip Clodia. De resterende middelen (d.w.z. 11 421 300 EUR) zijn niet voor moderniseringen aangewend en evenmin terugbetaald aan de staat. Volgens Italië moest de nieuwe eigenaar van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (te weten CIN) de resterende moderniseringen uit eigen middelen betalen (en in de door Banca Profilo opgestelde taxatie is dan ook rekening gehouden met deze verplichting van 11 421 300 EUR).

(193) Inzake de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces hebben de Italiaanse autoriteiten betoogd dat wat de vennootschapsbelasting betreft de maatregel niet is toegepast vanwege het feit dat 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, onder 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 decreet nr. 633 van 26 oktober 1972 zijn vrijgesteld van btw. Ten aanzien van andere indirecte belastingen dan de btw heeft Italië benadrukt 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).

(194) De Italiaanse autoriteiten hebben verduidelijkt dat de FAS-middelen niet zijn gebruikt als extra compensatie aan Tirrenia. 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 onvoldoende zouden blijken. Italië merkt op dat artikel 1, lid 5-*ter*, van de wet van 2010 de regio's de gelegenheid bood om de FAS-middelen te gebruiken voor de financiering van (een deel van) de gebruikelijke compensatie voor openbare diensten en zodoende de continuïteit van de maritieme openbare diensten te waarborgen. Deze maatregel zou daarom louter betrekking hebben op de toewijzing van middelen binnen de Italiaanse overheidsbegroting voor de uitkering van compensaties voor openbaredienstverlening.

4.10. **Over het (ontbreken van) economische continuïteit tussen Tirrenia onder BB en CIN**

(195) Op grond van de volgende redenen heeft Italië aangevoerd dat er geen sprake is van economische continuïteit tussen Tirrenia onder BB en CIN:

a) *De verkooptransactie*: Italië heeft erop gewezen dat — na een mislukte poging tot privatisering van Tirrenia in haar geheel (met inbegrip van dochteronderneming Siremar) voordat de onderneming onder buitengewoon beheer werd gesteld — voor een deel van de activa van de desbetreffende ondernemingen (d.w.z. respectievelijk de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar) afzonderlijke aanbestedingen zijn georganiseerd. Daarnaast had de verkoop betrekking op een beperkt aantal activa van Tirrenia onder BB, die voorheen geen functionele autonomie bezaten; activa die voor de openbare dienst niet onontbeerlijk waren, waaronder zes schepen, onroerend goed en een kunstverzameling, werden afzonderlijk verkocht. Bovendien nam CIN niet de schulden over die Tirrenia onder BB vóór de overdracht was aangegaan;

b) *Economische activiteit*: de voorwaarden voor het nakomen van de openbaredienstverplichtingen zoals bepaald in de nieuwe overeenkomst voor CIN verschillen wezenlijk van die uit de initiële overeenkomst voor Tirrenia. Meer bepaald voorziet de nieuwe overeenkomst in totaal verschillende criteria voor de berekening van de compensatie voor de openbare dienstverlening (waarvoor een maximumbedrag is vastgesteld in plaats van de verliezen die met de openbare dienst gepaard gaan volledig te dekken) en biedt meer flexibiliteit in de tarieven die passagiers worden geboden (met gebruikmaking van maximumprijzen in plaats van vaste prijzen). Italië meende dat de ingrijpende wijziging van de compensatiemethode de koper noodzakelijkerwijs dwong tot verhoging van de organisatorische efficiëntie van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Verder betoogde Italië dat de overdracht van een publieke naar een particuliere eigenaar als zodanig een drastische organisatorische en bestuurlijke wijziging impliceert, en dat de door de AGCM bij besluit nr. 23670 van 21 juni 2012 opgelegde voorwaarden nogmaals verzekeren dat er sprake is van discontinuïteit in de economische activiteit van CIN ten opzichte van Tirrenia onder BB;

c) *Geen integrale overname van personeel*: Italië heeft erop gewezen dat er geen sprake was van automatische overplaatsing van personeel naar de koper. Tirrenia onder BB heeft haar werknemers ontslagen en was volledig aansprakelijk voor eventuele resterende kosten met betrekking tot de oude contracten. Vervolgens heeft de koper de voormalige werknemers een nieuw baanaanbod gedaan, in zoverre die werknemers onmisbaar werden geacht voor de exploitatie van de overgedragen bedrijfsactiviteiten (d.w.z. de openbare dienst). Als de voormalige werknemers op dat aanbod ingingen, werden zij op grond van een nieuw, ander contract in dienst genomen.

d) *Verschillende deelnemingen van verkoper en koper*: Italië heeft erop gewezen dat de koper is gekozen aan de hand van een openbare aanbestedingsprocedure die openstond voor het grootst mogelijke aantal potentiële bieders. Deze aanbesteding was gebaseerd op het concurrentie-, transparantie- en non-discriminatiebeginsel waarbij de hoogste prijs het gunningscriterium vormde. De identiteit van de verkoper verschilt volledig van die van de koper en tussen beide bestaan geen aandeelhoudersrelaties.

e) *Economische logica van de transactie*: de transactie had tot doel om de door Tirrenia verrichte zeevervoersactiviteiten te liberaliseren teneinde te voldoen aan de verordening cabotage in het zeevervoer. Verder werd de eerste oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in september 2010 gepubliceerd en de verkoopovereenkomst met CIN op 25 juli 2011 ondertekend, terwijl de formele onderzoeksprocedure van de Commissie bij haar besluit van 5 oktober 2011 werd ingeleid. Italië heeft om die redenen betoogd dat de transactie niet bedoeld was om de staatssteunregels te omzeilen, maar werd gepland en uitgevoerd met de bedoeling om een belangrijk bedrijfskundig project te realiseren.

5. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(196) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van vier belanghebbenden (d.w.z. Tirrenia onder BB, CIN, Pan Med en Grandi Navi Veloci), die hieronder worden samengevat:

5.1. **Opmerkingen van Tirrenia onder BB**

(197) De reacties van Tirrenia onder BB op het besluit van 2011 en het besluit van 2012 worden hieronder samengevat.

5.1.1. *Over inbreukprocedure nr. 2007/4609*

(198) In haar reactie op het besluit van 2012 verwees Tirrenia onder BB in eerste instantie naar inbreukprocedure nr. 2007/4609 van de Commissie inzake de onjuiste toepassing van de verordening cabotage in het zeevervoer (zie ook punt 2.4). In dit verband noemde Tirrenia onder BB de brief van 21 december 2009 (zie overweging 114) betreffende het voornemen van Italië om geen aanbestedingen uit te schrijven voor de openbaredienstcontracten maar voor de verkoop van de scheepvaartmaatschappijen waarmee dergelijke contracten zijn afgesloten. In die brief had de directeur-generaal van de Commissie die verantwoordelijkheid droeg voor energie en vervoer opgemerkt dat, gezien de door de Italiaanse autoriteiten voorgenomen radicale herstructurering van de sector en vanwege de sociale gevolgen die volgens diezelfde autoriteiten zouden worden gevoeld indien de aankoop van de ondernemingen niet onder de aanbestedingen zou vallen, de gekozen procedure — in beginsel en bij wijze van uitzondering — aanvaardbaar was met het oog op de naleving van het non-discriminatiebeginsel tussen reders uit de Gemeenschap.

(199) Op 21 juni 2012 (zie overweging 121) stuurde de Commissie Italië een met redenen omkleed advies over de vertraging bij de uitvoering van mededingingsprocedures voor de gunning van de openbare diensten op het gebied van cabotage in het zeevervoer die door de ondernemingen Caremar, Laziomar en Saremar werden verzorgd, ruim drie jaar na het verstrijken van de normale looptijd van de betreffende overeenkomsten. Het met redenen omkleed advies had geen betrekking op Tirrenia, Siremar en Toremar aangezien de mededingingsprocedures voor de gunning van de openbare diensten op het gebied van cabotage in het zeevervoer die deze ondernemingen verrichten door de Italiaanse autoriteiten waren afgerond. Op grond daarvan en gelet op eerdere contacten tussen de Italiaanse autoriteiten en de diensten van de Commissie stelde Tirrenia onder BB dat de Commissie had geconstateerd dat de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia in overeenstemming was met artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer.

(200) Op grond van jurisprudentie van de Europese rechtscolleges ([73]) betoogde Tirrenia onder BB dat als eenmaal is vastgesteld dat openbaredienstverplichtingen voldoen aan de verordening cabotage in het zeevervoer zij geacht moeten worden te voldoen aan het Unierecht, zonder dat uit hoofde van artikel 106, lid 2, VWEU aanvullend

([73]) Tirrenia onder BB verwijst in het bijzonder naar het arrest van 15 juni 2005 in zaak T-17/02, Fred Olsen, SA/Commissie, ECLI:EU:T:2005:218, punt 215.

onderzoek nodig is. Omdat de inbreukprocedure was uitgemond in de conclusie dat de openbaredienstverplichtingen die werden ingesteld ten aanzien van de verbindingen die door het bedrijfsonderdeel Tirrenia vóór de privatisering werden onderhouden gerechtvaardigd waren in het licht van de verordening cabotage in het zeevervoer, kan volgens Tirrenia onder BB in het kader van de formele onderzoeksprocedure van de Commissie zoals bepaald in artikel 108, lid 2, VWEU niet aan die conclusie worden getornd ([74]). Eventuele verdere actie krachtens artikel 108, lid 2, VWEU dient daarom beperkt te blijven tot andere maatregelen, die verschillen van de compensatie voor de extra kosten voortvloeiende uit de openbaredienstverplichtingen die in het kader van de verordening cabotage in het zeevervoer rechtmatig zijn opgelegd en worden uitgevoerd.

(201) Tot slot verwees Tirrenia onder BB naar het arrest van 2009 waarmee de beschikking van 2004 nietig werd verklaard en naar de mogelijkheid dat de in die beschikking beoordeelde compensatie voor openbare diensten als bestaande steun kon worden aangemerkt. Tirrenia onder BB betoogde dat als de aan de voormalige Gruppo Tirrenia toegekende steun inderdaad als bestaande steun zou zijn aangemerkt, deze typering vermoedelijk ook zou gelden voor de aan het bedrijfsonderdeel Tirrenia betaalde compensatie voor het vervullen van de openbaredienstverplichtingen in de periode waarop het besluit van 2011 en het besluit van 2012 betrekking hadden, tot aan de privatisering. Tirrenia onder BB wijst erop dat, tegen de achtergrond van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, de verlenging van de initiële overeenkomst strikt noodzakelijk was om, in afwachting van de toekenning van de nieuwe overeenkomst, de openbare dienstverlening te kunnen waarborgen. Gelet op de uitkomst van de inbreukprocedure van de Commissie werd dit gerechtvaardigd geacht. Verder hadden de enige concrete wijzigingen van na 1 januari 2009 tot gevolg dat het totaalbedrag aan toegekende compensatie voor openbare diensten lager uitviel. Om die reden voert Tirrenia onder BB aan dat de maatregel geen nieuwe steun had kunnen vormen.

5.1.2. *Over de verlenging van de initiële overeenkomst*

(202) Wat betreft het bestaan van een echte DAEB op de routes die door het bedrijfsonderdeel Tirrenia in het kader van de initiële overeenkomst werden onderhouden, heeft Tirrenia onder BB het volgende opgemerkt. Ten eerste was Tirrenia op de verbindingen Palermo-Cagliari, Civitavecchia-Cagliari, Napoli-Cagliari, Cagliari-Trapani en de verbinding met de Tremiti-eilanden de enige maatschappij. Op de routes Napoli-Palermo, Civitavecchia-Olbia, en Genova-Porto Torres wordt de compensatie voor openbare diensten alleen in het laagseizoen toegekend. In het hoogseizoen is er op deze drie routes sprake van grotere passagiersaantallen, waardoor de onderneming op commerciële basis kan functioneren. Tirrenia onder BB wijst erop dat onder de initiële overeenkomst eventuele winsten die in het hoogseizoen dankzij die verbindingen werden gerealiseerd, in mindering werden gebracht op de aan Tirrenia te betalen compensatie voor openbare diensten, terwijl eventuele verliezen in die periode voor rekening van de onderneming zelf kwamen ([75]).

(203) Ten tweede ging het bij Tirrenia onder BB ook om aantallen passagiers op de routes die door Tirrenia in 2010 en 2011 bij wijze van openbare dienst werden onderhouden. Op grond daarvan stelt Tirrenia onder BB dat is voldaan aan de voorwaarden in artikel 2, lid 1, onder d), van het DAEB-besluit van 2011 en artikel 2, lid 1, onder c), van de DAEB-beschikking van 2005. Verder zou ook zijn voldaan aan de voorwaarde in artikel 2, lid 4, en artikel 2, lid 2, van de DAEB-besluiten van respectievelijk 2011 en 2005, aangezien de compensatie die is betaald op grond van de verlenging van de initiële overeenkomsten reeds in het kader van de inbreukprocedure zou zijn goedgekeurd.

(204) Bovendien stelde Tirrenia onder BB dat zij door de staat niet is overgecompenseerd. Meer bepaald wees de onderneming erop dat het subsidiebedrag tijdens de periode waarin zij onder buitengewoon beheer stond (september 2010-juli 2012) in reële zin ongeveer 20 miljoen EUR en in relatieve zin ongeveer 25 % lager was dan het gemiddelde subsidiebedrag dat de onderneming in de voorgaande twee jaren (2008-2009) had ontvangen. Tirrenia onder BB merkte op dat Tirrenia dankzij de compensatie voor openbare diensten die tot eind 2009 werd betaald haar inkomsten en uitgaven in evenwicht had kunnen houden en haar activiteiten ondanks de geleidelijke verslechtering van de economische en financiële vooruitzichten had kunnen voortzetten. In de loop der tijd werd Tirrenia afhankelijker van subsidies omdat haar andere inkomsten geen gelijke tred hielden met de toenemende kosten van de openbaredienstverlening. Met ingang van 2010 werd de hoogte van de compensatie echter gemaximeerd door de wet van 2009 en viel derhalve aanmerkelijk lager uit dan in voorgaande jaren. Tirrenia onder BB stelde dat de overheidssubsidie dientengevolge ontoereikend zou zijn geweest om de exploitatiekosten van Tirrenia met betrekking tot de routes in kwestie te dekken. Tirrenia onder BB komt daarom tot de slotsom dat er tijdens de jaren waarin de initiële overeenkomst werd verlengd geen sprake kan zijn geweest van overcompensatie.

([74]) Tirrenia onder BB noemt het arrest van 10 mei 2005 in zaak C-400/99, Italië/Commissie, ECLI:EU:C:2005:275; en dat van 4 maart 2009 in gevoegde zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04, Tirrenia di Navigazione/Commissie, ECLI:EU:T:2009:48.

([75]) Tirrenia onder BB voegt daaraan toe dat Tirrenia ook in het hoogseizoen moest voldoen aan de in de overeenkomst vervatte voorschriften ten aanzien van de routefrequentie en het aantal veerboten, en verder gereduceerde tarieven moest rekenen aan bewoners en bijzondere categorieën passagiers. Het stond Tirrenia echter vrij om de tarieven voor alle andere passagiers op commerciële basis te bepalen.

5.1.3. *Over de mogelijk onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia*

(205) Met betrekking tot de terugbetaling van de bij besluit van 2010 goedgekeurde reddingssteun herinnert Tirrenia onder BB eraan dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie op 16 mei 2011 hebben gemeld dat de bewindvoerders van Tirrenia en Siremar de reddingssteun na afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar zouden terugbetalen en daarvoor gebruik zouden maken van de ontvangsten uit de verkoop van deze bedrijfsonderdelen. Gezien het feit dat het ministerie van Economische Ontwikkeling op 23 mei 2011 goedkeuring verleende voor de gunning van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN en dat op 25 juli 2011 de verkoopovereenkomst werd getekend, meenden zowel de Italiaanse autoriteiten als Tirrenia onder BB op dat moment op goede gronden dat de steun uiterlijk 28 augustus 2011 kon worden terugbetaald, zoals vereist. Tirrenia onder BB heeft opgemerkt dat de afronding van de verkoop door onverwachte gebeurtenissen vertraging opliep en dat Tirrenia onder BB om die reden haar dienstverlening aanmerkelijk langer dan gepland moest voorzetten en opdraaide voor de kosten van dien. Op 18 september 2012 heeft Tirrenia onder BB de volledige reddingssteun echter in één keer aan de staat terugbetaald, dus slechts 48 dagen nadat CIN de eerste tranche had betaald, die op 1 augustus 2012 werd gecrediteerd.

(206) Tirrenia onder BB heeft het volgende opgemerkt met betrekking tot het in punt 25, onder c), van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun opgenomen voorschrift. Al geruime tijd voor het verstrijken van de eerdergenoemde termijn van zes maanden werd het liquidatieplan voor Tirrenia op de website van het buitengewoon beheer ([76]) gepubliceerd. Tirrenia onder BB voegde daaraan toe dat alle relevante informatie over het verdere verloop van het privatiseringsproces — waarvan zij stelde dat het in essentie een herstructureringsplan was zoals omschreven in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun — met het oog op de procedures voor zowel staatssteun als de goedkeuring van overnames met regelmaat aan de Commissie was voorgelegd. Tirrenia onder BB betoogde daarom dat de Commissie volledig in kennis was gesteld en dat het, conform de vereisten van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun, ging om een haalbaar, samenhangend en ingrijpend plan voor het herstel van de levensvatbaarheid van Tirrenia.

(207) Tirrenia onder BB betoogde ook dat Tirrenia, zodra zij de reddingssteun had ontvangen waarmee zij de openbare dienst op gezette tijden kon verlenen, niet langer een onderneming in moeilijkheden was en het liquidatieproces naar behoren begeleidde. Naar haar opvatting werden deze activiteiten in de betreffende periode op regelmatige basis uitgevoerd en zonder de onderbrekingen die vaak kenmerkend zijn voor in moeilijkheden verkerende ondernemingen. Tirrenia onder BB voegde daaraan toe dat de voltooiing van de privatisering samenviel met de volledige uitvoering van het herstructureringsplan. Het ging daarbij om structurele veranderingen in de organisatie en het bestuur van Tirrenia, waardoor haar winstgevendheid op de lange termijn werd hersteld. Ten slotte gaf Tirrenia onder BB aan dat in het besluit van 2010 werd bevestigd dat ook met betrekking tot het verleden aan het eenmaligheidsbeginsel was voldaan, dat wil zeggen: in verband met de compensatie voor de openbaredienstverplichtingen. Tirrenia onder BB stelde daarom dat de Italiaanse autoriteiten op goede gronden konden verwachten dat deze compensatie geen enkele vorm van staatssteun inhield.

5.1.4. *Over de nieuwe overeenkomst*

(208) Met betrekking tot de gevolgde procedure voerde Tirrenia onder BB aan dat Italië de nieuwe overeenkomst uitsluitend ter wille van de rechtszekerheid op 10 januari 2012 bij de Commissie had aangemeld. Tirrenia onder BB onderschreef daarom niet het oordeel van de Commissie in het besluit van 2012 dat deze maatregel onrechtmatige steun zou kunnen vormen, die in strijd met de opschortingsverplichting uit artikel 108, lid 3, VWEU is verleend.

(209) Tirrenia onder BB heeft inhoudelijk gereageerd op de twijfels van de Commissie over de vraag of de maatregel voldoet aan de criteria uit het DAEB-besluit van 2011.

(210) Tirrenia onder BB betoogde met name dat, op basis van de passagiersaantallen over 2010 en 2011, de in artikel 2, lid 1, onder d), van het DAEB-besluit van 2011 vastgestelde drempel niet is overschreden. Evenmin wordt het maximum van tien jaar uit artikel 2, lid 2, van het DAEB-besluit van 2011 overschreden, want de nieuwe overeenkomst kent een looptijd van acht jaar. Daarnaast stelde Tirrenia onder BB dat, gezien de uitkomst van de inbreukprocedure (zie ook punt 5.1.1) en na de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, ook is voldaan aan de voorwaarde van artikel 2, lid 4, van het besluit van 2011.

(211) Tirrenia onder BB wees erop dat de te verlenen diensten duidelijk worden omschreven in artikel 3 van de nieuwe overeenkomst en dat in bijlage A uitvoerig is bepaald welke typen schepen moeten worden gebruikt en welke tijdvensters moeten worden bestreken, met vermelding van de voorschriften ten aanzien van avond- en nachtdiensten en de tariefeisen. Tirrenia onder BB verklaarde verder dat de nieuwe overeenkomst gedetailleerde

([76]) Zie: http://www.tirreniadinavigazioneamministrazionestraordinaria.it/

regels bevat ten aanzien van de parameters voor het berekenen, controleren en toetsen van de compensatie, van de regelingen ter voorkoming en terugvordering van eventuele overcompensatie, alsook bindende voorschriften met betrekking tot essentiële aspecten (prijs, kwaliteit en kwantiteit) van de verleende diensten. In bijlage A bij de nieuwe overeenkomst zijn voor elke route de maximumtarieven per persoon of voertuig vastgelegd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere tarieven en gereduceerde tarieven voor eilandbewoners. De jaarlijkse compensatie voor de openbaredienstverplichtingen is voor de duur van de overeenkomst vastgesteld. Er bestaat echter een regeling voor een driejaarlijkse herziening van de economische referentieparameters evenals een vrijwaringsclausule ten gunste van beide partijen in geval van onvoorziene en structurele veranderingen in bepaalde economische parameters die een vastgestelde drempel overschrijden. Tot slot wees Tirrenia onder BB erop dat met de nieuwe overeenkomst een strikt en uitgebreid stelsel van sancties voor de dienstverlener is ingevoerd, gebaseerd op het beginsel van de afschrikkende werking en met als doel de volledige naleving van de hierboven beschreven voorschriften. De toezichthoudende ministeries zijn ook bevoegd om inspecties en controles uit te voeren en informatie te vergaren, zodat zij de naleving van de verplichtingen van de overeenkomst kunnen beoordelen.

5.1.5. *Over de privatisering van Tirrenia en de betaling met uitstel van de overnameprijs door CIN*

(212) In haar reactie op het besluit van 2011 wees Tirrenia onder BB erop dat de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia geheel conform de staatssteunregels zou verlopen. De onderneming verwees met name naar de jurisprudentie inzake GRAWE ([77]), waarin staat dat bij de privatisering van een overheidsbedrijf mag worden aangenomen dat de marktprijs overeenkomt met het hoogste uitgebrachte bod indien dat bod geloofwaardig is en economische waarde heeft.

(213) In haar reactie op het besluit van 2012 riep Tirrenia onder BB de belangrijkste fasen van de aanbestedingsprocedure en de daaropvolgende ontwikkelingen in herinnering. Zij benadrukte dat de buitengewoon commissaris de aanbestedingsprocedure heeft ontworpen en uitgevoerd op een wijze die het meest geschikt werd geacht voor het verkrijgen van een zo hoog mogelijke prijs en dat hij wettelijk verplicht was om waarborgen te treffen voor een transparante, onpartijdige en eerlijke aanbestedingsprocedure.

(214) Tirrenia onder BB betoogde voorts dat er op de aanbestedingsprocedure geen voorwaarden van toepassing waren die als zodanig de waarde van de te koop aangeboden activa konden drukken of het aantal potentiële kopers konden verminderen. Dit geldt in het bijzonder voor de in het besluit van 2011 genoemde voorwaarden met betrekking tot: i) behoud van werkgelegenheid; ii) het bundelen van de schepen met de openbaredienstverplichtingen in één aanbestedingsprocedure. Met betrekking tot het eerstgenoemde punt wees Tirrenia onder BB erop dat het hier om een dwingende bepaling gaat, vastgesteld bij een wetgevingsbesluit van algemene strekking en zonder onderscheid van toepassing. Over het laatste punt merkte Tirrenia onder BB op dat de mogelijkheid om de vloot van het bedrijfsonderdeel in te zetten voor het onderhouden van de in de nieuwe overeenkomst vastgelegde openbaredienstroutes een haalbare zakelijke kans leek te vormen in plaats van een negatieve factor met nadelige gevolgen voor de waarde van het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel, zeker in een tijd waarin de sector zeevervoer in een recessie verkeerde.

(215) Specifiek over de kwestie van de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs door CIN voerde Tirrenia onder BB aan dat deze kwestie niet los van de privatisering als geheel dient te worden beoordeeld. Tirrenia onder BB benadrukte dat de aanbestedingsprocedure zo was opgezet dat de beginselen inzake mededinging, transparantie en non-discriminatie ten volle waren gewaarborgd. Om die reden en op grond van de jurisprudentie van de Europese rechtscolleges ([78]) stelde Tirrenia onder BB dat deze aanbestedingsprocedure de marktprijs heeft opgeleverd. Het besluit om een gefaseerde betaling toe te staan was onderdeel van de dynamiek van de aanbestedingsprocedure en was een gevolg van het ontbreken van andere definitieve biedingen die met het door CIN uitgebrachte bod konden concurreren. Tirrenia onder BB stelde dat de toestemming voor de uitgestelde betaling van de overnameprijs derhalve geen selectieve maatregel ten faveure van CIN inhoudt. Dit zou vooral zo zijn omdat alle potentiële bieders op de hoogte waren gesteld van de bepaling in het bod van CIN inzake een gedeeltelijke betaling in termijnen en uitgenodigd werden om een concurrerend bod uit te brengen.

(216) Om deze redenen heeft Tirrenia onder BB beargumenteerd dat de twijfels van de Commissie omtrent de privatisering van Tirrenia, met inbegrip van de gefaseerde betaling van de overnameprijs, ongefundeerd zijn.

([77]) Arrest van 28 februari 2012 in zaak T-282/08, Grazer Wechselseitige Versicherung AG/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2012:91.

([78]) Tirrenia onder BB verwijst naar het arrest in gevoegde zaken T 268/08 en T 281/08, Land Burgenland en Oostenrijk/Commissie, ECLI:EU:T:2012:90, punten 70, 72 en 87.

5.1.6. *Over het ontbreken van economische continuïteit tussen Tirrenia en CIN*

(217) Tirrenia onder BB heeft de volgende kenmerken van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia naar voren gebracht: de omvang van de overdracht (activa en passiva); de economische activiteit, het personeel en de identiteit van de partijen; de verkoopprijs; de logica en het tijdschema van de transactie. Tirrenia onder BB betoogde dat in het onderhavige geval al deze elementen wijzen op economische discontinuïteit tussen de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia door het buitengewoon beheer en CIN.

(218) Tirrenia onder BB stelde in het bijzonder dat de omvang van de overdracht aan CIN beperkter was dan aanvankelijk voorzien, want alleen het bedrijfsonderdeel dat de openbare dienst verzorgde werd te koop aangeboden en niet Tirrenia als geheel (met inbegrip van Siremar). Bovendien werden na afronding van de verkoop alle aan de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia gerelateerde uitstaande verplichtingen kwijtgescholden.

(219) Tirrenia onder BB heeft ook opgemerkt dat de aard van de transactie — namelijk het bewerkstelligen van een privatisering — een onmiskenbare discontinuïteit van economische activiteit impliceerde ten aanzien van de organisatiestructuur, besluitvormingsprocessen, bestuurlijke criteria en bedrijfsstrategieën. Nadat de AGCM de transactie had bestudeerd, is de activiteit van de nieuwe particuliere onderneming bovendien onderworpen aan beperkende maatregelen ([79]) die, afgezien van het doel dat ermee beoogd werd (d.w.z. concurrentiebevordering), ook de economische discontinuïteit tussen de verkoper en de koper van het bedrijfsonderdeel Tirrenia zouden hebben vergroot.

(220) Bovendien geldt, zoals is bepaald in artikel 56, lid 3-*bis*), van wetsbesluit 270/1999, artikel 2112 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek niet voor de verkoop van ondernemingen die essentiële openbare diensten leveren, hetgeen waarborgt dat er geen sprake is van personeelscontinuïteit. Verder riep Tirrenia onder BB in herinnering dat de minimumverkoopprijs door een onafhankelijke deskundige was vastgesteld en dat er sprake was van een transparante en niet-discriminerende verkoopprocedure, waarbij de hoogste prijs het enige gunningscriterium was.

(221) Tot slot wees Tirrenia onder BB erop dat de aanbestedingsprocedure voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia in september 2010 van start was gegaan en op 25 juli 2011 uitmondde in de ondertekening van de verkoopovereenkomst met CIN, terwijl de Commissie pas met haar besluit van 5 oktober 2011 haar formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid. Het omzeilen van de staatssteunregels kon daarom niet de gedachte achter de transactie zijn geweest. Integendeel, de transactie was bedoeld om via privatisering de sector zeevervoer te liberaliseren, zoals voorgeschreven door de verordening cabotage in het zeevervoer.

5.2. **Opmerkingen van CIN**

(222) De reacties van CIN op het besluit van 2011 en het besluit van 2012 zijn in de onderstaande punten samengevat en hebben hoofdzakelijk betrekking op het privatiseringsproces.

5.2.1. *Over de transparantie van de verkoopprocedure*

(223) CIN wijst erop dat de verkoop van Tirrenia, die na insolvent te zijn verklaard onder buitengewoon beheer werd geplaatst, heeft plaatsgevonden door middel van een concurrerende, transparante, niet-discriminerende procedure, op de wijze zoals bepaald in artikel 4, lid 4-*quater*, van wetsbesluit 347/2003. De in wetsbesluit 134/2008 geboden mogelijkheid om door middel van besloten onderhandelingen een overnemer te kiezen, voldoet volgens CIN geheel aan het concurrentie-, transparantie- en non-discriminatiebeginsel.

(224) In verband met diezelfde kwestie verwijst CIN naar een persbericht dat Tirrenia onder BB op 5 oktober 2011 heeft doen uitgaan en waarin staat: "deze procedures ([80]) zijn uitgevoerd op basis van aanbestedingsprocedures die geheel aan de beginselen van transparantie en non-discriminatie voldeden en van begin af aan elke mogelijkheid tot verkoop via besloten onderhandelingen uitsloten", en "om ervoor te zorgen dat de aanbestedingsprocedures

([79]) Het gaat onder andere om de volgende maatregelen: 1) de verplichting van Moby om het goederenvervoer op de route Livorno-Cagliari te staken indien een nieuwe exploitant belangstelling toont voor het verlenen van deze dienst; 2) de verplichting van Moby om de route Genova-Porto Torres op te heffen om zodoende overlap met de activiteiten van CIN te voorkomen; 3) de verplichting van zowel Moby als CIN om 10 % van de gemengde capaciteit voor passagiers- en goederenvervoer op elk van de routes Civitavecchia-Olbia en Genova-Olbia aan andere maatschappijen te verkopen; en 4) de verplichting van zowel Moby als CIN om met concurrenten dan wel aan concurrenten gelieerde partijen geen codesharingovereenkomsten of andersoortige overeenkomsten af te sluiten of te beëindigen voor de verkoop van vervoersbewijzen voor de routes Civitavecchia-Olbia, Genova-Porto Torres en Genova-Olbia.

([80]) Met betrekking tot de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar (opmerking onzerzijds).

openstonden voor een zo groot mogelijk aantal marktdeelnemers bleef de omvang van de te koop aangeboden bedrijfsonderdelen beperkt tot de activa en contractuele betrekkingen die cruciaal zijn voor de openbare dienstverlening en werden voor alle andere activa van de ondernemingen aparte verkoopprocedures uitgevoerd. [...] aan de potentiële kopers werden geen andere verplichtingen of lasten opgelegd dan die welke bij wet zijn vastgesteld".

(225) Over de wijze waarop de aanbestedingsprocedure werd gepubliceerd en vervolgens uitgevoerd, heeft CIN de volgende opmerkingen gemaakt.

(226) Ten eerste werd de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling niet alleen op de website van Tirrenia en op andere websites gepubliceerd, maar ook in de voornaamste nationale en buitenlandse kranten, zowel in het Italiaans als in het Engels. Verder werd de oorspronkelijke reactietermijn van de oproep met bijna een maand verlengd tot 20 oktober 2010. Alle potentiële bieders, zowel nationale als internationale, kregen dus ruimschoots de tijd om hun belangstelling kenbaar te maken en om de informatie te vergaren die nodig is bij het formuleren van een bod voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

(227) Meer dan twintig partijen dienden een blijk van belangstelling in. Het oordeel van de Commissie dat de verkoopprocedure niet overeenstemt met de transparantievoorschriften omdat deze op besloten onderhandelingen was gebaseerd, acht CIN om die reden volledig ongegrond. Tijdens de duediligencefase is alle bieders adequate toegang tot de relevante informatie over het bedrijfsonderdeel Tirrenia geboden. Meer bepaald kregen de potentiële bieders de beschikking over alle technisch-juridische en economisch-financiële gegevens die nodig waren om een bod op te stellen (waaronder een uitvoerige beschrijving van de omvang van de te koop aangeboden onderneming, het ondernemingsplan, het VDD-verslag (onderzoekverslag van de verkopende partij, "vendor due diligence") en de conceptversie van de nieuwe overeenkomst voor openbare diensten).

(228) Volgens CIN kan het geen twijfel lijden dat alle mogelijk geïnteresseerden in de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, zowel in Italië als daarbuiten, hun belangstelling daarvoor konden laten blijken en dat zij onder transparante en niet-discriminerende voorwaarden toegang hadden tot de documentatie die nodig was om een gedetailleerd bod uit te brengen.

5.2.2. *Over de reikwijdte van de privatisering*

(229) In haar antwoord wijst CIN erop dat de buitengewoon commissaris juist om een zo hoog mogelijke verkoopprijs te krijgen de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia heeft beperkt tot die activa en overeenkomsten die vereist waren voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen.

(230) Meer bepaald zijn alle onder de verkoop vallende schepen strikt noodzakelijk voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, aangezien het precies deze schepen waren die door Tirrenia werden ingezet op de routes die onder de openbaredienstverplichtingen uit de overeenkomst vielen. Op de routes Civitavecchia-Olbia, Genova-Porto Torres en Napoli-Palermo, waarvoor de overheidscompensatie alleen in het laagseizoen wordt toegekend, worden voor de dienstverlening in het hoogseizoen dezelfde schepen ingezet. CIN betoogt dat het feit dat deze schepen gedurende twee derde van het jaar aan deze openbaredienstverplichtingen gekoppeld waren, en daarvoor onontbeerlijk waren, betekende dat zij noodgedwongen onder de reikwijdte van het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel vielen.

(231) Tot slot merkt CIN op dat de buitengewoon commissaris afzonderlijke procedures in gang heeft gezet voor de verkoop van de activa van Tirrenia die niet noodzakelijk waren voor het onderhouden van de openbare lijndiensten. Daarbij gaat het om zowel de procedures voor de verkoop van het onroerend goed en de kunstvoorwerpen van Tirrenia als — bovenal — om de procedures voor de verkoop van zes in eigendom van Tirrenia zijnde schepen die niet nodig waren voor de openbare dienstverlening uit hoofde van de overeenkomst.

5.2.3. *Over de aan de bieders opgelegde voorwaarden*

(232) Met betrekking tot de voorwaarde tot behoud van werkgelegenheid voert CIN aan dat de enige voorwaarde die in dit verband werd opgelegd voortvloeit uit de geldende wetgeving, namelijk artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999, en in het specifieke geval van Tirrenia dus niet is opgelegd door de buitengewoon commissaris.

(233) CIN onderstreept dat artikel 2112 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek voorschrijft dat bij de overdracht van een onderneming de arbeidsovereenkomst overgaat op de koper en de werknemers alle daaruit voortvloeiende rechten behouden. Op grond van artikel 56, lid 3-*bis*, van wetsbesluit 270/1999 geldt deze courante regeling echter niet voor overdrachten van bedrijfsonderdelen die onder een bijzondere surseanceprocedure vallen. Gelet op zowel de beperkte duur van de specifieke verplichting zoals bepaald in artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999 (slechts twee jaar) als op het feit dat deze verplichting beperkt bleef tot personeel dat "onmisbaar" is voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, stelt CIN dat er niet van mag worden uitgegaan dat deze verplichting de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia heeft gedrukt.

(234) Met betrekking tot de zorgen van de Commissie omtrent de aan de winnende bieder gestelde eis tot nakoming van de openbaredienstverplichtingen, tekent CIN het volgende aan. Er zijn geen aanwijzingen dat een procedure met een andere opzet tot een andere uitkomst, en specifiek tot een hogere overnameprijs zou hebben geleid. Integendeel, de keuze voor de gunning van de openbaredienstcontracten, en derhalve van de daarop gebaseerde toekenning van compensatie, in combinatie met de voor de uitvoering van die diensten strikt noodzakelijke activa zou juist voor sterkere concurrentie tussen de potentiële bieders hebben gezorgd.

(235) Met het oog daarop heeft de buitengewoon commissaris dus juist gehandeld door: i) de reikwijdte van het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel te beperken tot de activa en overeenkomsten die in functioneel opzicht cruciaal waren voor de openbare dienstverlening, en ii) aan de kopers alleen de wettelijk voorgeschreven verplichtingen op te leggen. CIN meent dat deze doelstelling zonder meer is gerealiseerd, aangezien niet minder dan 21 partijen uit eigen land, Europa en derde landen blijken van belangstelling voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia hebben ingediend.

5.2.4. *Over de overnameprijs*

(236) De twijfels van de Commissie aangaande de vraag of de prijs die voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia is verkregen ook de best mogelijke prijs was, worden door CIN als onterecht beschouwd. Volgens CIN kan worden gezegd dat de overnameprijs zelfs hoger dan de marktprijs is. Daarbij verwijst CIN in het bijzonder naar het feit dat een van de exploitanten met belangstelling voor de koop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, te weten […], bezwaar maakte tegen de prijs die was vastgesteld door de door het ministerie benoemde onafhankelijke deskundige, met als reden dat het bedrag (380 000 000 EUR) te hoog was ([81]). Volgens CIN duidt dit er impliciet op dat een particuliere investeerder de door CIN betaalde overnameprijs — die hoger lag dan de door de deskundige vastgestelde prijs — buitensporig vond. Naar het oordeel van CIN kan daarom niet in twijfel worden getrokken dat de procedure de hoogste prijs heeft opgeleverd.

(237) CIN onderstreept dat, hoe dan ook, bij meerdere biedingen op het bedrijfsonderdeel Tirrenia de hoogst geboden prijs het gunningscriterium vormde. Zoals voorgeschreven bij wetsbesluit 347/2003 mocht de overnameprijs daarnaast in geen geval lager zijn dan de via een onafhankelijke taxatie vastgestelde marktprijs.

(238) Bij het verstrijken van de termijn voor het uitbrengen van bindende biedingen op 15 maart 2011 was CIN de enige onderneming die een geldig bindend koopbod had uitgebracht dat voldeed aan de in de procedurebrief vermelde eisen. Op verzoek van de buitengewoon commissaris heeft CIN op 14 april 2011 nadere toelichtingen en een definitief bindend bod ingediend, zodat zijn bod geheel zou zijn afgestemd op de taxatie van de door het ministerie aangewezen deskundige. In plaats van de aanbesteding direct aan CIN toe te kennen, heeft Tirrenia onder BB in dit verband gehandeld met het oogmerk zo veel mogelijk concurrentie onder de bieders te genereren. Het bindende bod van CIN werd daartoe in de dataroom geplaatst en alle tot de duediligencefase toegelaten bieders werd verzocht een beter koopbod uit te brengen. Bij het verstrijken van de termijn (die tot 19 mei 2011 was verlengd) voor de laatste biedingsronde waren echter geen andere biedingen binnengekomen.

(239) CIN merkt op dat het bovenstaande wordt bevestigd door Tirrenia onder BB, die in het hierboven genoemde persbericht van 5 oktober 2011 ook meldde dat: "voor het vergelijken van de biedingen en het gunnen van de aanbesteding de hoogste prijs het enige criterium dient te zijn. Daarnaast mag, overeenkomstig de bepalingen in de wet, de verkoopprijs in geen geval lager zijn dan de marktwaarde van de activa zoals vastgesteld aan de hand van een beëdigde taxatie, uitgevoerd door een vooraanstaande financiële instelling die als onafhankelijke deskundige is aangewezen", en "wat de procedure voor de verkoop van Tirrenia betreft, werden alle andere bieders, nadat Compagnia Italiana di Navigazione een bindend koopbod had uitgebracht dat overeenkwam met de economische waarde van de activa, met het oog op de grootst mogelijke transparantie van de aanbestedingsprocedure op de hoogte gesteld van de voorwaarden van dat bod, en kregen zij ruimschoots de tijd om een tegenbod uit te brengen; maar een dergelijk tegenbod is niet ontvangen".

([81]) De Commissie heeft in haar procedures inzake de voorgestelde fusie tussen CIN en het bedrijfsonderdeel Tirrenia (zaak M.6362, nadien gesloten aangezien de kennisgeving door de partijen werd ingetrokken) ook rekening gehouden met dit feit.

5.2.5. *Over de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs*

(240) Over deze kwestie heeft CIN het volgende naar voren gebracht. Het renteloze uitstel van betaling geldt slechts voor 180 000 000 EUR op een totale overnameprijs van 380 100 000 EUR. CIN wijst er ook op dat het uitstel van betaling samenhangt met de aard van hetgeen te koop werd aangeboden, namelijk een bedrijfssegment waarvan de effectieve waarde afhangt van de daadwerkelijke betaling — over een periode van acht jaar — van de compensatiebedragen uit de nieuwe overeenkomst. CIN betoogt dat deze overweging ook is meegenomen in het taxatieverslag van de onafhankelijke deskundige over het bedrijfsonderdeel Tirrenia ([82]).

(241) Voorts merkt CIN op dat het renteloze gedeeltelijke uitstel van betaling ook onderdeel van de aanbestedingsprocedure was, in die zin dat het bindende bod van CIN, waarin deze voorwaarde was opgenomen, in de dataroom ter beschikking was gesteld. Alle andere bieders zijn door de buitengewoon commissaris uitgenodigd om een hoger bod uit te brengen. Aangezien een dergelijk bod niet werd uitgebracht, betoogt CIN dat de verkoper de best mogelijke verkoopvoorwaarden die daadwerkelijk op de markt beschikbaar waren heeft gerealiseerd. Met andere woorden: naar het oordeel van CIN was de opname van een renteloos gedeeltelijk uitstel van betaling in dit geval de gunstigste optie, en in wezen de enige optie waarmee betaling van een prijs kon worden gerealiseerd die overeenkwam met de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

5.2.6. *Over de uit hoofde van de nieuwe overeenkomst aan CIN te betalen compensatie voor openbare diensten*

(242) CIN merkt op dat het ten tijde van zijn schrijven (d.w.z. in maart 2013) als enige maatschappij actief was op vrijwel alle routes die onder de nieuwe overeenkomst vallen. Alleen op de route met gemengde diensten tussen Napoli en Palermo (die alleen in het laagseizoen uit hoofde van de overeenkomst wordt onderhouden) is er nog een maatschappij actief, namelijk Grandi Navi Veloci (in samenwerking met SNAV, dat al vóór 2011 actief was op deze route). CIN meent echter dat deze maatschappij geen vergelijkbare diensten aanbiedt. Gezien het ontbreken van concurrenten op de routes die onder de nieuwe overeenkomst vallen, meent CIN dat er, met uitzondering van deze route, geen sprake is van concurrentievervalsing en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie. De op basis van de nieuwe overeenkomst uitgekeerde compensatie kan naar het oordeel van CIN dus geen staatssteun vormen (mogelijkerwijs met uitzondering van de route Napoli-Palermo).

(243) Verder betoogt CIN dat de uit hoofde van de nieuwe overeenkomst uitgekeerde compensatie de onderneming bovendien geen enkel economisch voordeel oplevert. Meer bepaald vindt CIN dat aan de vier Altmark-criteria is voldaan en dat de twijfels van de Commissie hieromtrent ongegrond zijn. CIN wijst erop dat er geen concurrenten actief zijn op de betreffende routes en dat dit als zodanig een rechtvaardiging vormt voor het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan CIN alsook voor de bijbehorende compensatie. CIN voegt daaraan toe dat de eventuele tijdelijke aanwezigheid van een 'concurrent' ([83]) voor CIN op de routes waarvoor uit hoofde van de nieuwe overeenkomst compensatie voor openbare diensten geldt, op zichzelf in geen geval verlichting van de op CIN rustende openbaredienstverplichtingen inhoudt ten aanzien van de route in kwestie. Terwijl het de 'concurrerende' maatschappijen vrij staat om hun lijndiensten in te krimpen, op te schorten of te annuleren, moet CIN de continuïteit van de dienstverlening op deze routes waarborgen. In tegenstelling tot CIN kunnen deze maatschappijen bovendien zelf vrijelijk beslissen over de frequentie, capaciteit, kwaliteit en tarieven van hun diensten.

(244) Wat het derde Altmark-criterium betreft, is CIN het oneens met het oordeel van de Commissie dat de risicopremie van 6,5 % te hoog is omdat CIN niet de risico's zou dragen die een dienstverlener normaal wel loopt. In dit verband merkt CIN op dat het verplicht is onverkort een minimale dienstregeling te onderhouden en de in de nieuwe overeenkomst vastgestelde maximumtarieven toe te passen, ook als de marktvraag die minimale dienstregeling niet rechtvaardigt of als de maximumtarieven te laag en economisch onhoudbaar blijken te zijn. CIN is daarom van mening dat het wel een risico loopt, namelijk met betrekking tot de onzekerheid van de marktvraag; iets waarvan

([82]) CIN verwijst specifiek naar bladzijde 6 van het verslag, alwaar de deskundige verduidelijkt dat de bandbreedte voor de waarde van het segment "is vastgesteld op basis van de veronderstelling dat de overeenkomst tussen het bedrijfssegment en de Italiaanse staat inzake de openbare dienst van toepassing blijft en op basis van de betaling van de bijbehorende afdrachten overeenkomstig de geldende ontwerpovereenkomst en zoals expliciet opgenomen in het segmentplan op basis van de bandbreedte. [...] Louter bij wijze van voorbeeld: een afname in de afdrachten van 10 % kan, als alle andere veronderstellingen in het plan van het ondernemingsbestuur ongewijzigd blijven, leiden tot een afname van de bandbreedte met ongeveer 35,0 miljoen EUR."

([83]) CIN benadrukt dat het ongeregelde vervoer dat in de praktijk door 'concurrerende' maatschappijen wordt aangeboden allerminst vergelijkbaar is — niet wat betreft de frequentie van de verbindingen (die, voor zover die bestaan, hoofdzakelijk beperkt blijven tot het hoogseizoen) noch wat betreft de aangeboden frequenties — met de diensten die CIN op grond van de in de nieuwe overeenkomst bepaalde openbaredienstverplichtingen garandeert.

andere maatschappijen geen last hebben ([84]). Verder is CIN verplicht om voor een periode van ten minste drie jaar de kosten te dragen van eventuele veranderingen in de economische referentievariabelen (waarmee de overheidscompensatie is vastgesteld), wat ertoe kan leiden dat de overheidscompensatie ontoereikend is om de openbaredienstverplichtingen te dekken. Als er sprake is van ernstige en onvoorziene omstandigheden (zoals een sectorspecifieke crisis) moet CIN zich neerleggen bij minder inkomsten of hogere kosten (brandstofkosten uitgezonderd) ter grootte van maximaal 3 % van de geraamde inkomsten/kosten en moet CIN het in het eerste jaar van elke driejarige exploitatieperiode hoe dan ook met minder inkomsten of hogere kosten stellen (zie overweging 107). CIN wijst er verder op dat de economische parameters op grond waarvan de compensatie is vastgesteld, zijn bepaald met de marktomstandigheden van 2009 voor ogen. Volgens CIN is het aantal vervoerde passagiers sindsdien gedaald, terwijl de kosten (havengelden en -lasten, verzekerings- en onderhoudskosten) zijn gestegen. Om die redenen meent CIN dat de risicopremie die het ontvangt geen overcompensatie kan opleveren en dat derhalve aan het derde Altmark-criterium is voldaan.

(245) CIN heeft het volgende opgemerkt met betrekking tot de twijfels van de Commissie omtrent het vierde Altmark-criterium. De aanbestedingsprocedure had slechts betrekking op de activa van de onderneming die strikt noodzakelijk waren voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen uit de nieuwe overeenkomst (en niet op de onderneming als geheel, zoals in het besluit van 2012 werd gesuggereerd). Volgens CIN is deze aanbesteding door middel van een transparante, onvoorwaardelijke en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure uitgevoerd, die de gelegenheid bood om de hoogst mogelijke verkoopprijs te realiseren. Door (enkel) de activa te benutten die voor de nakoming van deze verplichten noodzakelijk en van essentieel belang zijn, meent CIN dat de winnende bieder zo efficiënt mogelijk kon voldoen aan de openbaredienstverplichtingen uit de nieuwe overeenkomst. CIN betwist ook de opvatting van de Commissie dat potentiële bieders die reeds waren voorzien van eigen schepen en bemanningen, de dienst tegen lagere kosten hadden kunnen verrichten. CIN tekent in dit verband aan dat zulke maatschappijen deze schepen normaal gesproken voor hun eigen dienstverlening zouden gebruiken en dat die daarom niet beschikbaar zouden zijn voor het verlenen van extra diensten, zoals die waarop de aanbesteding betrekking had. Dit geldt te meer wanneer er, zoals de nieuwe overeenkomst voorschrijft, strikte beperkingen gelden ten aanzien van de capaciteit van de schepen en de frequentie van de diensten. Op grond van alle bovenstaande redenen concludeert CIN dat ook aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(246) Hoewel CIN meent dat de op basis van de nieuwe overeenkomst uitgekeerde compensatie geen staatssteun vormt, heeft het omwille van de volledigheid ook gereageerd op de twijfels van de Commissie omtrent de verenigbaarheid van deze compensatie met de interne markt. CIN wijst er in het bijzonder op dat, voor zover de compensatie staatssteun zou vormen, deze aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2011 voldoet. CIN merkt in dit verband op dat, conform de vereisten van artikel 2, lid 2, van het DAEB-besluit van 2011, de looptijd van de nieuwe overeenkomst minder dan tien jaar bedraagt. Bovendien zouden in de jaren 2010 en 2011 (de twee jaren voorafgaand aan de toewijzing) alle routes die in het kader van de nieuwe overeenkomst worden onderhouden minder dan 300 000 passagiers hebben geteld (alleen in het laagseizoen, in voorkomend geval) en zou daarom zijn voldaan aan artikel 2, lid 1, onder d), van het DAEB-besluit van 2011. Tot slot verwijst CIN, teneinde de twijfels van de Commissie weg te nemen over de vraag of het daadwerkelijk diensten van algemeen economisch belang betreft en over de evenredigheid van de toegekende compensatie, naar zijn reactie inzake het eerste en derde Altmark-criterium.

5.2.7. *Over (het ontbreken van) economische continuïteit tussen Tirrenia en CIN*

(247) CIN merkt op dat de Commissie het concept van economische continuïteit tussen twee ondernemingen, in de context van staatssteun, in wezen heeft ontwikkeld aan de hand van specifieke gevallen waarin ondernemingen waaraan steun werd verleend één of meer winstgevende onderdelen van hun onderneming overdroegen aan andere ondernemingen die hun eigendom waren of onder hun zeggenschap vielen, desnoods onrechtstreeks. In het licht hiervan meent CIN dat de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia geheel buiten het bestek van deze toets valt, aangezien er geen zakelijke of andersoortige banden tussen Tirrenia (en de voormalige Gruppo Tirrenia in het algemeen) en CIN bestaan.

(248) Daarnaast benadrukt CIN dat er enkele gevallen zijn, hoewel gering in aantal en van betwistbare aard, waarin de toets op economische continuïteit door de Commissie ook werd toegepast op de overdracht van activa of ondernemingen tussen onafhankelijke entiteiten waartussen geen aandeelhoudersrelaties bestonden. Maar ook als toets zou worden toegepast op het onderhavige geval (hetgeen door CIN wordt betwist), betoogt CIN dat om de onderstaande redenen geen economische continuïteit zou worden geconstateerd.

([84]) CIN is van oordeel dat het hierbij om een bijzonder relevant risico gaat, aangezien CIN niet de exclusieve rechten geniet en er dus niet van verzekerd is dat het de diensten op basis van exclusiviteit kan verlenen.

(249) Ten eerste kunnen CIN en Fintecna — de enige eigenaar van Tirrenia, die volledig in handen is van het Italiaanse ministerie van Economie en Financiën — niet met elkaar worden vereenzelvigd en bestaan er tussen hen geen ondernemingsrechtelijke banden. Ten tweede heeft het voorwerp van de verkoop alleen betrekking op die activa en overeenkomsten die in functioneel opzicht cruciaal zijn voor de openbare dienstverlening. Ten derde vormde de hoogste prijs het gunningscriterium. Ten vierde is de aankoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia door CIN naar verluidt onderdeel van een bijzondere "zakelijke logica" en gebaseerd op een ondernemingsplan met andere onderliggende aannames dan die van Tirrenia. Meer bepaald is CIN voornemens een veelomvattend plan te realiseren om het bedrijfsonderdeel Tirrenia weer doelmatig te maken. Er is, tot slot, geen sprake van automatische overplaatsing van personeel naar CIN, noch van behoud van verworven werknemersrechten, maar slechts van een op CIN rustende verplichting om gedurende twee jaar een personeelsbestand aan te houden dat nodig is voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen.

5.2.8. *Aanvullende opmerkingen van CIN*

(250) Op verzoek van de Commissie heeft CIN nadere gegevens verschaft over de routes die het in de periode van 20 juli 2012 tot 31 december 2012 onderhield, zowel in het kader van de openbare dienstverlening alsook als particuliere exploitant. De verstrekte informatie had onder meer betrekking op:

1) Het seizoen waarin de route werd onderhouden (zoals hoog- of laagseizoen, het hele jaar);

2) De naam en tonnage van het (de) vaartuig(en) waarmee deze route werd onderhouden;

3) Het gemiddelde aantal passagiers per reis;

4) Het gemiddelde vrachtvolume (in ton) per reis;

5) De gemiddelde totale inkomsten per reis (in EUR);

6) De gemiddelde personeelsbezetting per reis ([85]).

(251) CIN heeft daarnaast ook de lijst met routes waarop het een openbaredienstverplichting moet uitvoeren verstrekt, met inbegrip van de omvang van die verplichting wat betreft de perioden van het jaar en de minimale brutotonnage van het schip of de schepen dat/die op elke route wordt/worden ingezet. Ten slotte herhaalde CIN enkele van de argumenten uit zijn reactie van 1 maart 2012 op het besluit van 2011, hoofdzakelijk met betrekking tot de privatiseringsprocedure, en betoogde dat uit de feiten van de zaak is gebleken dat CIN geen enkel voordeel is verleend door de openbaredienstverplichtingen te bundelen met de voor de uitvoering daarvan benodigde activa, en dat daaraan geen voorwaarden waren verbonden die negatief hebben uitgewerkt op de verkoopprijs ([86]).

5.3. **Opmerkingen van Pan Med**

(252) In zijn reactie op het besluit van 2011 stelde Pan Med dat concurrenten wel dagelijkse verbindingen onderhouden op de routes Genova-Porto Torres en Napoli-Palermo, ondanks de stelling van Italië dat geen enkele concurrent van Tirrenia diensten levert die qua frequentie en continuïteit vergelijkbaar zijn.

(253) Meer bepaald onderhoudt Grandi Navi Veloci volgens Pan Med al zeker tien jaar de verbinding Genova-Porto Torres, terwijl SNAV de verbinding Napoli-Palermo onderhoudt (sinds 2011, in samenwerking met Grandi Navi Veloci). Daarnaast zou Moby verbindingen tussen Livorno en Cagliari verzorgen. Tirrenia zou dus niet als enige maatschappij op deze route actief zijn. Pan Med betoogde bovendien dat de uitsluitend voor vracht bestemde verbindingen van Napoli naar Cagliari, van Ravenna naar Catania en van Livorno naar Cagliari geen echte diensten van algemeen economisch belang kunnen vormen, aangezien zij geen territoriale continuïteit waarborgen maar louter een alternatieve route vormen voor vrachtvoertuigen die bij ontstentenis van deze verbindingen met andere bestaande vrachtdiensten zouden worden vervoerd. Pan Med richt zich voornamelijk op de verbindingen met Sicilië en wijst op de andere mogelijkheden voor wegvoertuigen om per veerboot de Straat van Messina over te steken. Tot slot betoogde Pan Med dat de vermeend lage vrachttarieven die Tirrenia op deze routes hanteert de toetreding tot deze markt door andere maatschappijen belemmeren.

([85]) Het gaat hierbij alleen om het aantal bemanningsleden (varend personeel, ook indien met verlof of buiten diensttijd), zonder vermelding van het aantal ondersteunende medewerkers en het walpersoneel dat aan elke route is toegewezen. CIN wijst er ook op dat de geldende regelgeving precieze voorschriften bevat ten aanzien van werktijden en personeelsveiligheid, zodat voor elke verbinding de juiste omvang en kwaliteit van de bemanning gewaarborgd is.

([86]) Zie voor meer informatie de punten 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3 en 5.2.4.

(254) In zijn reactie op het besluit van 2012 stelde Pan Med voornemens te zijn te beginnen met de exploitatie van nieuwe routes, maar beweerde dat de mededinging hinder ondervond van de onverenigbare steun die aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia en de overnemers daarvan werd toegekend. De onderstaande overwegingen bieden een samenvatting van de opmerkingen van Pan Med, die ofwel betrekking hebben op uitsluitend Tirrenia ofwel op alle ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia.

(255) Wat betreft de reddingssteun voor Tirrenia en Siremar heeft Pan Med betoogd dat deze twee ondernemingen tussen 28 augustus 2011 (de datum waarop die steun had moeten worden beëindigd) en de terugbetaling daarvan ongeveer een jaar en twee maanden later, hebben geprofiteerd van onwettige en onrechtmatige reddingssteun. Meer bepaald zou de reddingssteun niet hebben voldaan aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun en geen onderdeel zijn geweest van een uitgebreid herstructureringsplan. Naar het oordeel van Pan Med komt die steun daarom neer op exploitatiesteun aan Tirrenia en Siremar.

(256) Ten aanzien van de nieuwe overeenkomsten heeft Pan Med opmerkingen gemaakt over de vraag of CIN en Compagnia delle Isole ("CdI") daadwerkelijk een DAEB uitvoerden. Pan Med betoogde dat noch de behoeften van de betrokken regio's wat betreft de mobiliteit van de lokale gemeenschappen, noch de behoeften op het vlak van economische ontwikkeling de overheidscompensatie voor deze maatschappijen nog langer konden rechtvaardigen. Pan Med wees erop dat de doelstelling om de territoriale continuïteit te waarborgen niet moet worden nagestreefd met behulp van willekeurig gekozen bundelingen van routes, die in dit geval geen afspiegeling van het openbaar belang leken te vormen.

(257) De brief bevatte tevens een samenvatting van de zijde van Pan Med van de concurrentiesituatie op de cabotageroutes die in het kader van de openbare dienstverlening door CIN en CdI worden verzorgd. Uit dit overzicht maakte Pan Med op dat er op veel van deze routes ([87]) sprake is van concurrerende maatschappijen die naar zijn mening vergelijkbare diensten verlenen. Hieruit zou blijken dat de markt wel in staat is om de openbaredienstverplichtingen waarmee CIN en CdI zijn belast na te komen. Daarnaast wees Pan Med erop dat CIN voor sommige routes alleen compensatie krijgt voor de dienstverlening in het laagseizoen, maar de vrijheid heeft om in het hoogseizoen zelf de tarieven vast te stellen. Volgens Pan Med zorgt dit voor ongewenste kruissubsidiëring met gebruik van overheidsmiddelen.

(258) Pan Med stelde verder dat het eiland Sicilië momenteel door zes luchthavens op afdoende wijze wordt bediend ([88]). Met name de luchtverbindingen tussen de regio Sicilië en het Italiaanse vasteland zouden i) qua frequentie, continuïteit en regelmaat vergelijkbaar zijn met de zeevervoersdiensten die overheidscompensatie krijgen, en ii) toereikend zijn om de mobiliteit van de lokale gemeenschappen te waarborgen. Wat het argument met betrekking tot de economische ontwikkeling betreft, benadrukte Pan Med dat het merendeel van het vrachtvervoer in Italië over de weg plaatsvindt en dat er via de Straat van Messina goede verbindingen met Sicilië zijn. Bovendien zouden veel van de gesubsidieerde scheepvaartverbindingen niet naar afgelegen gebieden voeren of van daaruit vertrekken.

(259) In aanvulling op het bovenstaande betoogt Pan Med dat de maatschappijen dankzij de compensatie voor de openbaredienstverlening meer dan redelijke winsten kunnen boeken en dat die compensatie daarom niet aan het derde Altmark-criterium voldoet. Pan Med gaf als voorbeeld een berekening van de kosten en baten van de route Ravenna-Catania in 2010, die naar verluidt een winst van 8,3 miljoen EUR ([89]) zou hebben opgeleverd en dus tot overcompensatie van de exploitant Tirrenia zou hebben geleid. Pan Med meent ook dat, aangezien CIN geen zakelijk risico zou lopen, de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 % onterecht is.

(260) Vervolgens gaf Pan Med een beschrijving van een aantal nieuwe routes die hij voornemens is te exploiteren, waaronder de verbinding Augusta-Ravenna. Pan Med stelde op deze manier een ononderbroken dienst langs de Adriatische corridor te zullen aanbieden, met verbindingen naar en vanuit Sicilië, grotere vervoerscapaciteit voor vracht en uitgebreidere verbindingen met het vasteland. Om die reden betoogde Pan Med dat er voldoende marktwerking is om de DAEB te kunnen verrichten waarmee CIN op de route Ravenna-Catania is belast. Pan Med voerde een soortgelijk argument ook aan voor zijn geplande route Gaeta-Termini Imerese, die zou concurreren met de route Napoli-Palermo die door CIN wordt onderhouden.

([87]) Pan Med meldde met name dat Grimaldi op de routes Ravenna-Catania, Salerno-Cagliari, Palermo-Cagliari, en Trapani-Cagliari vrachtdiensten verzorgt. Volgens Pan Med onderhielden Moby en Sardinia Ferries de route Civitavecchia-Olbia op seizoensbasis, terwijl Moby de route Genova-Olbia het hele jaar door zou hebben onderhouden. Volgens Pan Med zou Moby ook een wekelijkse verbinding tussen Civitavecchia en Arbatax hebben verzorgd.

([88]) Palermo, Catania, Ragusa, Trapani, alsmede de luchthavens van Lampedusa en Pantelleria.

([89]) De Commissie zal deze niet-onderbouwde bewering in het verdere van dit besluit niet beoordelen, want uit de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte analytische boekhouding blijkt dat Tirrenia in 2010 verlies leed op deze verbinding.

(261) Over de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia merkt Pan Med op dat de mogelijkheid om in termijnen te betalen niet in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor de koop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia was opgenomen en evenmin door de buitengewoon commissaris van Tirrenia of diens adviseur(s) was bekendgemaakt. Pan Med stelt dat als het op de hoogte was geweest van de mogelijkheid om de prijs in termijnen te betalen, het de optie om het bedrijfsonderdeel Tirrenia te verwerven serieus zou hebben overwogen. Daarnaast stelt Pan Med dat het aan Tirrenia onder BB ook zijn belangstelling voor de aankoop van alleen het onderdeel Adriatica van Tirrenia kenbaar had gemaakt, maar dat daarop niet is gereageerd.

(262) In de conclusies van zijn reactie op het besluit van 2012 betoogde Pan Med ten slotte dat er naar zijn overtuiging sprake is van economische continuïteit tussen Tirrenia en CIN. Om die reden meent Pan Med dat CIN de volgens Pan Med onverenigbare steun dient terug te betalen.

5.4. **Opmerkingen van Grandi Navi Veloci**

(263) Grandi Navi Veloci heeft over het onderstaande opmerkingen ingediend: i) de vermeende inbreuk op artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer; ii) de jaarlijkse compensatie voor de openbaredienstverplichting; iii) de privatisering van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar; iv) de aan Saremar verleende voorrang bij het aanmeren; v) andere steunmaatregelen die in het kader van de privatisering zijn toegekend; vi) de onrechtmatigheid van de reeds verleende steun en de noodzaak tot opschorting en voorlopige terugvordering van de steun ([90]). Het merendeel van deze opmerkingen heeft uitsluitend betrekking op het specifieke geval van Saremar, dat buiten het bestek van dit besluit valt. In de onderstaande overwegingen staat een samenvatting van de opmerkingen die er voor dit besluit het meest toe doen.

(264) Wat de privatisering van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar betreft, was Grandi Navi Veloci het eens met het voorlopige standpunt van de Commissie in het besluit van 2011 dat de procedure onvoldoende transparant en onvoorwaardelijk was om het bestaan van steun te kunnen uitsluiten. Verder betoogde de onderneming dat de Italiaanse autoriteiten eindeloos hebben gewacht met de privatisering van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia, ondanks de verzekeringen die in de loop der jaren aan de Commissie zouden zijn gedaan en die zijn geformaliseerd in de beschikking van 2001 (in de overwegingen 4 en 12) en in het besluit van 2004 (in de overwegingen 5 en 45). De onderneming beweerde dat het vooruitzicht op een toekomstige privatisering werd gebruikt als troefkaart in de onderhandelingen met de Commissie om tot 2008 het uitkeren van compensatie voor openbare diensten aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia mogelijk te maken.

(265) Ten aanzien van de voorrang bij het aanmeren citeerde de onderneming twee besluiten (*segnalazioni*) van de AGCM waarin stond dat deze voorrang de mededinging ongunstig kan beïnvloeden, vooral als de begunstigde het alleenrecht heeft op de aanmeerplaatsen die in economisch opzicht het meest waardevol zijn. Het voorlopige standpunt van de Commissie dat de maatregel geen staatssteun vormde omdat er geen sprake was van derving van staatsmiddelen, werd door de onderneming niet bestreden. Grandi Navi Veloci betoogde echter wel dat de overdracht van de voorrang bij het aanmeren aan de nieuwe eigenaren van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, zoals voorgeschreven in lid 21 van artikel 19-*ter* van de wet van 2009, als zodanig een inbreuk vormt op artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer.

(266) Op verzoek van de Commissie heeft GNV ook nadere gegevens verschaft over zijn eigen activiteiten op de routes die door Tirrenia/CIN in het kader van de openbare dienstverlening worden onderhouden. Om precies te zijn, heeft GNV verklaard de volgende routes te onderhouden:

— Genova-Porto Torres: in 2009 en 2010 het gehele jaar; van 1 januari 2011 tot 5 november 2011, en van 30 maart 2012 tot 16 september 2012;

— Genova-Olbia (alleen in het hoogseizoen): van 22 mei 2009 tot 5 oktober 2009; van 28 mei 2010 tot 3 oktober 2010; van 27 mei 2011 tot 18 september 2011, en van 1 juni 2012 tot 15 september 2012;

— Napoli-Palermo: in 2009 en 2010 niet actief op deze route; in 2011 van mei tot december, en in 2012 het gehele jaar door.

(267) Met betrekking tot de route Genova-Porto Torres wees GNV erop dat het in 2012, nadat Saremar de markt had betreden, zijn dienstverlening (met inbegrip van de frequentie daarvan) had teruggeschroefd. Op de route Napoli-Palermo is GNV in 2012 begonnen met het verzorgen van twee dagelijkse verbindingen (één afvaart 's nachts en één overdag) gedurende het hele jaar. GNV heeft betoogd dat zijn diensten op deze routes gelijkwaardig zijn aan de door Tirrenia/CIN geboden diensten. In zijn reacties gaf GNV verder aan voor de route Napoli-Palermo de volgende schepen te hebben ingezet: de SNAV Sardegna (bouwjaar 1989), de SNAV Campania (bouwjaar 1974), de SNAV Lazio (bouwjaar 1989) en pas in 2011 tevens de Finn Forest (bouwjaar 1978).

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

6. **SCHRIJVEN VAN GRIMALDI**

(268) Grimaldi heeft verscheidene keren informatie ingediend, telkens na het verstrijken van de procedurele termijnen voor het kenbaar maken van standpunten van belanghebbende derden ten aanzien van het besluit van 2011 en het besluit van 2012. Geen enkele keer werd daarvoor het verplichte klachtenformulier ingevuld dat wordt genoemd in artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([91]). Desondanks vat de Commissie die opmerkingen in de onderstaande punten samen en voorziet deze in punt 7.4 van een reactie.

6.1. **Eerste schrijven (februari 2016)**

(269) Op 12 februari 2016 heeft Grimaldi bij de Commissie een eerste schrijven ingediend over zowel de compensatie die krachtens de nieuwe overeenkomst aan CIN wordt toegekend als over vermeend misbruik van een machtspositie (op grond van artikel 102 VWEU), evenwel zonder bewijsstukken te overleggen. Deze brief was aan ook de AGCM gericht. Hieronder staat een samenvatting van de aspecten die voor dit besluit het meest van belang zijn.

(270) Over de staatssteunaspecten betoogde Grimaldi in de brief dat CIN zou worden overgecompenseerd voor het uitvoeren van zijn vermeende openbaredienstverplichtingen. Grimaldi voerde daarvoor de volgende argumenten aan.

(271) Ten eerste werd het vaste compensatiebedrag berekend op grond van veronderstellingen die wat betreft kosten, en met name brandstofkosten, achterhaald en foutief zouden zijn. Meer specifiek meende Grimaldi dat de brandstofkosten, die ongeveer 30 % van de vervoerskosten zouden uitmaken, tussen 2012 en 2016 drastisch zijn gedaald en dat de compensatie naar zijn mening navenant had moeten worden aangepast (d.w.z. verlaagd) ([92]).

(272) Ten tweede stelde Grimaldi ook dat diverse agressieve marketingmaatregelen en kortingen die door CIN werden ingezet, louter mogelijk werden gemaakt dankzij de overcompensatie vanuit de nieuwe overeenkomst. Grimaldi benadrukte met name dat CIN en Moby in februari 2016 twee identieke aanbiedingen hadden, en suggereerde daarmee dat zowel CIN als Moby in wezen volgens een geïntegreerde bedrijfsstrategie opereerden en dat CIN de vermeende overcompensatie uit hoofde van de nieuwe overeenkomst gebruikte voor het kruissubsidiëren van aanbiedingen van Moby.

(273) Ten derde wees Grimaldi erop dat CIN op sommige van de routes die onder de nieuwe overeenkomst vallen feitelijk als monopolist fungeerde, terwijl Moby zelf de belangrijkste concurrent op andere routes was. Grimaldi stelt daarom dat CIN — vanwege het feit dat Onorato Partecipazioni alleenzeggenschap over zowel CIN als Moby heeft verworven, hetgeen door de AGCM bij besluit nr. 25773 werd toegestaan — op de routes waarop Moby voorheen de enige concurrent was, in feite niet langer concurrentie ondervindt. Daarom dient volgens Grimaldi de risicopremie, die krachtens de nieuwe overeenkomst wordt meegenomen in de berekening van de compensatie voor CIN, te worden verlaagd, aangezien deze bedoeld was als vergoeding voor het extra risico dat CIN op zich nam ten aanzien van routes waarop CIN de openbaredienstverplichting niet op voorwaarde van exclusiviteit uitvoert. Voorts onderstreepte Grimaldi dat in de punten 47 en 56 van besluit nr. 25773 van de AGCM de "aanzienlijke overheidssubsidies" die CIN vanwege zijn openbaredienstverplichtingen ontvangt, worden aangeduid als belemmering voor de toetreding van eventuele concurrenten tot markten waarop de CIN/Moby-concentratie in feite een aan monopolie grenzende machtspositie veroorzaakt ([93]).

(274) Ook was Grimaldi van mening dat er geen daadwerkelijke noodzaak voor een DAEB bestond op ten minste sommige van de routes waarop concurrenten actief waren, in het bijzonder op de verbindingen Genova-Olbia en Civitavecchia-Olbia, waarop Moby zelf actief was. Volgens Grimaldi wijst dit erop dat de gezamenlijke aanwezigheid van CIN en Moby op beide routes voldoende stabiel was om vraagtekens te kunnen zetten bij de noodzaak van een DAEB, althans wat die jaren betreft.

(275) Met betrekking tot het vermeende misbruik van een machtspositie schetst Grimaldi diverse oneigenlijke marktpraktijken en vergeldingsmaatregelen waaraan CIN en Moby zich schuldig zouden hebben gemaakt jegens hun cliënten uit de vervoerssector, die op bepaalde routes waren begonnen diensten af te nemen van concurrenten van Moby en CIN. Grimaldi wijst er ook op dat de opgevoerde buitensporige compensatie die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN werd verstrekt, CIN de financiële middelen gaf om zich in te laten met concurrentiebeperkende praktijken tegen eventuele nieuwkomers op de markt.

([91]) 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).

([92]) Aangezien de herziening van de economische en financiële balans van de nieuwe overeenkomst slechts om de drie jaar plaatsvindt en naar zeggen op vrijwillige basis, bestrijdt Grimaldi tevens dat het in feite niet mogelijk is om bij het bepalen van de compensatie rekening te houden met schommelingen in de brandstofkosten.

([93]) Dit punt wordt door de AGCM verder uitgewerkt in haar besluit nr. 27 053, punten 198-207. Zie punt 6.2 voor meer informatie.

(276) Aangezien Italië de opschortingsverplichting uit artikel 108, lid 3, VWEU niet zou hebben geëerbiedigd, betoogde Grimaldi ten slotte dat de aan CIN verleende steun onrechtmatig is, en stelde aan de Commissie voor dat zij een besluit vaststelt waarin zij uit hoofde van artikel 13 van Verordening (EU) 2015/1589 van Italië opschorting van de uitkering van de steun en voorlopige terugvordering van de steun verlangt (van ten minste het gedeelte dat met de vermeende overcompensatie verband houdt).

6.2. **Besluit nr. 27053 van 28 maart 2018 van de AGCM**

(277) Op 28 maart 2018 heeft de AGCM besluit nr. 27053 uitgevaardigd, mede naar aanleiding van de brief van Grimaldi (zie overweging 269), met de conclusie dat zowel CIN als Moby van 28 september 2015 tot de datum waarop het besluit werd goedgekeurd (d.w.z. 28 februari 2018) hun machtspositie in de zin van artikel 102, onder b), VWEU hadden misbruikt op diverse vracht- en gemengde verbindingen tussen het Italiaanse vasteland en Sardinië, waaronder:

1) Genova-Porto Torres

2) Olbia-Genova

3) Olbia-Civitavecchia

4) Livorno-Cagliari

5) Cagliari-Civitavecchia

(278) De concurrentiebeperkende gedragingen deden zich voor op de vijf bovengenoemde en onder de nieuwe overeenkomst vallende routes, in een periode waarin de betreffende openbaredienstverplichtingen van kracht waren. Tot die gedragingen behoorde onder meer het aan vervoerders, ook van aan bederf onderhevige goederen, ontzeggen van toegang tot de schepen. Voor deze inbreuk op de mededingingsregels werden CIN en Moby beboet voor een bedrag van 29 202 673,73 EUR.

(279) Besluit nr. 27 053 van de AGCM werd aangevochten bij de regionale bestuursrechtbank (het *Tribunale Amministrativo Regionale*, "het TAR") en de boete werd bijgevolg geseponeerd. Op 4 juni 2019 deed het TAR uitspraak (nr. 7175/2019), waarmee besluit nr. 27 053 van de AGCM gedeeltelijk werd vernietigd en de AGCM werd bevolen het onderzoek te heropenen en de boete opnieuw te berekenen.

6.3. **Tweede schrijven (mei 2018)**

(280) Op 29 mei 2018 heeft Grimaldi wederom opmerkingen bij de Commissie ingediend, hoofdzakelijk op basis van besluit nr. 27053 van de AGCM, waarin de argumenten werden herhaald die in het eerste schrijven reeds aan de orde waren gesteld en Grimaldi bij wijze van ondersteuning enkele aanvullende argumenten aandroeg die hieronder worden samengevat.

(281) Over de vermeende overcompensatie onder de voorwaarden van de nieuwe overeenkomst berichtte Grimaldi, ten eerste, dat het Italiaanse ministerie van Vervoer de in overweging 272 beschreven praktijk zou hebben bekritiseerd, aangezien die praktijk de financiële houdbaarheid van de nieuwe overeenkomst in gevaar zou brengen en een onwenselijke verwarring tussen de kosten en inkomsten van beide ondernemingen zou vormen. Hieruit maakte Grimaldi ook op dat CIN zich niet aan de voorgeschreven boekhoudkundige scheiding heeft gehouden.

(282) Ten tweede betoogde Grimaldi dat, wat betreft de vraag of er werkelijk sprake is van een DAEB, er meerdere maatschappijen actief zijn op enkele routes waarvoor de openbaredienstverplichtingen gelden, waarmee Grimaldi dus vraagtekens plaatste bij het bestaan van een reële DAEB. Grimaldi stelde in het bijzonder dat Moby, GNV, Forship, Grendi en Grimaldi zelf gedurende verschillende perioden in het jaar routes onderhouden die als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd aan de routes die CIN in het kader van de nieuwe overeenkomst verzorgt (soms alleen naar andere havens).

(283) Verder betoogde Grimaldi dat CIN de voorwaarden van de overeenkomst herhaaldelijk heeft geschonden. Volgens AGCM-besluit nr. 27 053 werden vervoerders met name op een aantal onder de openbaredienstverplichtingen vallende routes van en naar Sardinië stelselmatig van boord geweerd of kregen nadelige marktvoorwaarden opgelegd om zodoende nieuwkomers van een aantal van deze routes weg te houden, waaronder Grendi alsook Grimaldi zelf. Het misbruik van de machtspositie ten spijt, was Grimaldi van oordeel dat dit aantoont dat CIN geen reële DAEB uitvoert, althans niet wat vrachtvervoer betreft, aangezien het die vervoerders geen territoriale continuïteit bood. Grimaldi meent juist dat CIN de compensatie voor openbare diensten louter benut voor het misbruiken van zijn machtspositie, samen met Moby.

(284) Ten derde is Grimaldi van mening dat ook de vertraging in de betaling van de eerste tranche van de uitgestelde aankoopprijs van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, ten belope van 55 miljoen EUR, CIN een voordeel oplevert (zie overweging 88, onder b).

6.4. **Derde schrijven (september 2018)**

(285) Op 18 september 2018 heeft Grimaldi opnieuw opmerkingen ingediend, gericht tot het Italiaanse ministerie van Vervoer, de AGCM en de Commissie. In dat schrijven stelde Grimaldi het ministerie van Vervoer en de AGCM in kennis van de voorgenomen fusie tussen CIN en Moby en vroeg de Italiaanse autoriteiten conform hun respectieve bevoegdheden om in te grijpen. De Moby-groep had deze fusie in haar halfjaarlijkse verslag van 30 juni 2018 aangekondigd en gezegd dat de akte daarvoor uiterlijk in november 2018 zou worden getekend en dat de fusie op 1 januari 2018 zou ingaan (zie overweging 83).

(286) Grimaldi betoogde dat deze fusie in strijd zou zijn met het besluit van de AGCM van 23 september 2013, waarin zou staan dat een fusie tussen Moby en CIN een schending inhoudt van de verplichtingen van CIN inzake "gescheiden ondernemingen" uit hoofde van artikel 8, lid 2-*bis*, van wet nr. 287/90 (ingevoerd bij artikel 11, lid 3, van wet nr. 57/2001) ([94]). Volgens deze regel kunnen DAEB's en commerciële activiteiten niet door dezelfde onderneming worden uitgevoerd, maar moeten door afzonderlijke ondernemingen worden verricht (ook indien die tot dezelfde groep behoren). Op grond daarvan heeft Grimaldi de AGCM gevraagd in te grijpen en de twee ondernemingen uit hoofde van artikel 8, lid 2-*sexies*, sancties op te leggen, mede gebaseerd op de beschikkingspraktijk in vergelijkbare zaken.

(287) Daarnaast stelde Grimaldi dat de fusie een inbreuk op de overeenkomst van 18 juli 2012 zou betekenen. Grimaldi betoogde met name dat de fusie niet zou voldoen aan de eis tot het voeren van een afzonderlijke en analytische boekhouding voor de kosten en opbrengsten van alle openbaredienstroutes. Volgens Grimaldi moet deze eis op grond van artikel 22 van de nieuwe overeenkomst worden gelezen in het licht van artikel 8, lid 2-*bis*, van wet nr. 287/90 dat een volledige scheiding van ondernemingen en niet slechts een boekhoudkundige scheiding voorschrijft. Grimaldi voerde namelijk aan dat CIN dankzij de fusie zijn eigen commerciële diensten of die van Moby zou kunnen kruissubsidiëren en dat het ministerie vanwege de fusie de inzet van overheidssubsidies niet fatsoenlijk zou kunnen controleren.

(288) Tot slot spoorde Grimaldi de Commissie aan de formele onderzoeksprocedure te beëindigen.

6.5. **Aanvullend schrijven (oktober en november 2018)**

(289) Op 9 oktober 2018 heeft Grimaldi opnieuw een schrijven ingediend bij het Italiaanse ministerie van Vervoer en de AGCM, en heeft het de Commissie ter informatie een afschrift daarvan gestuurd. In die brief concentreerde Grimaldi zich op de door Moby en CIN aangekondigde prijsverhogingen, naar verluidt ter compensatie van de gestegen brandstofkosten. Grimaldi wees erop dat de verhogingen forser zijn daar waar Moby/CIN als monopolist optreedt (Genova-Olbia, Genova-Porto Torres) en lager waar Moby/CIN met Grimaldi zou concurreren (Napoli-Catania, terwijl Grimaldi Salerno-Catania onderhoudt). Voorts merkte Grimaldi op dat de prijsverhogingen niet in verhouding staan tot de lengte van de routes, wat wel het geval zou moeten zijn als zij daadwerkelijk bedoeld waren als antwoord op de gestegen brandstofkosten. Om die redenen heeft Grimaldi:

a) de AGCM gevraagd om het vermeende oneigenlijke en concurrentiebeperkende karakter van de prijsverhogingen door Moby en CIN (die zouden neerkomen op een schending van de voorwaarden van AGCM-besluit nr. 27053 van 28 februari 2018) te onderzoeken;

b) de AGCM gevraagd om de fusie door overneming van Moby door CIN tegen te houden (zoals reeds gevraagd in zijn eerdere schrijven van 18 september 2018);

c) het ministerie van Vervoer gevraagd om de verenigbaarheid van de voor CIN geldende prijsverhogingen te toetsen aan de voorwaarden van de nieuwe overeenkomst.

(290) Op 20 november 2018 heeft Grimaldi wederom een schrijven ingediend bij de AGCM en een afschrift daarvan naar het Italiaanse ministerie van Vervoer en de Commissie gestuurd. In dat schrijven herhaalde Grimaldi zijn verzoek aan de Italiaanse mededingingsautoriteit om de voorgenomen fusie tussen Moby en CIN een halt toe te roepen. Grimaldi

([94]) GURI nr. 240 van 13 oktober 1990.

erkende dat voor de fusie geen voorafgaande toestemming van de AGCM is vereist, aangezien het slechts om een herstructurering binnen een groep gaat. Niettemin verklaarde Grimaldi dat na de fusie de verwarring tussen de kosten en inkomsten van de DAEB en die van commerciële activiteiten alleen maar zou toenemen. Ter ondersteuning van deze argumenten verwees Grimaldi naar twee brieven van het ministerie van Vervoer aan CIN over de gezamenlijke aanbiedingen van laatstgenoemde en Moby, en de mogelijke gevolgen daarvan voor het financiële evenwicht van de nieuwe overeenkomst.

7. **BEOORDELING**

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

(291) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat "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 [zijn] met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(292) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Daarom moet, om te bepalen of de maatregelen waarop dit besluit betrekking heeft staatssteunmaatregelen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan. De maatregelen moeten namelijk:

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

b) bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen;

c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(293) 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 Tirrenia en de overnemer CIN. Deze maatregel zal daarom samen met de aan deze ondernemingen verleende compensatie voor openbare diensten worden beoordeeld (zie de punten 7.1.1 en 7.1.3).

(294) Verder wijst de Commissie erop dat de nieuwe overeenkomst tussen Italië en CIN samen met de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia moet worden beoordeeld (met inbegrip van de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs). Zo'n gezamenlijke beoordeling is wenselijk omdat Italië in wezen een aanbesteding van een openbaredienstcontract had georganiseerd (d.w.z. de nieuwe overeenkomst) waarbij de winnende bieder een aantal activa van Tirrenia moest overnemen (hoofdzakelijk schepen) die onmisbaar waren voor de uitvoering van de in dat openbaredienstcontract opgenomen openbaredienstverplichtingen.

7.1.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Tirrenia en Italië*

7.1.1.1. Staatsmiddelen

(295) Om als staatssteun te kwalificeren, moet een maatregel aan de staat zijn toe te rekenen en moet deze al dan niet rechtstreeks met staatsmiddelen worden bekostigd.

(296) Tirrenia was door de Italiaanse staat 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 openbare diensten aan Tirrenia wordt door de staat uit zijn eigen begroting gefinancierd. De compensatie voor openbare diensten aan Tirrenia kan derhalve worden toegerekend aan de staat en wordt met staatsmiddelen bekostigd.

(297) De Commissie neemt er kennis van dat volgens Italië alle veerdienstmaatschappijen de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren aan de betreffende havenautoriteiten afdragen, maar dat Tirrenia 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, verstoken is gebleven van staatsmiddelen. Omdat de voorrang bij het aanmeren bij wet is verleend (zie overweging 108), is deze bovendien aan de staat toerekenbaar.

7.1.1.2. Selectiviteit

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

7.1.1.3. Economisch voordeel

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

(300) In het bijzonder heeft het Hof van Justitie in het Altmark-arrest ([95]) 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.

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

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

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

3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de nakoming van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de nakoming van deze verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken (het "derde Altmark-criterium");

4) 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 houdende met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen (het "vierde Altmark-criterium").

(302) In haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (de "DAEB-mededeling") heeft de Commissie uitgewerkt hoe zij de Altmark-criteria toepast ([96]).

(303) 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.

(304) 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 openbare diensten 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.

(305) Voor geen van de verlengingen van de initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 geldt dat Tirrenia in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure is gekozen. De Italiaanse staat heeft de reeds bestaande regeling slechts verlengd, waardoor de reeds gevestigde exploitant compensatie voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen mocht blijven ontvangen.

([95]) Zie het arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415.
([96]) PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

(306) Bovendien hebben de Italiaanse autoriteiten 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. Italië heeft slechts betoogd dat de compensatie voor openbare diensten aan Tirrenia, na invoering van het in de wet van 2009 vastgestelde maximale compensatiebedrag (zie overweging 25), vanaf 2010 aanmerkelijk is gedaald. Italië heeft echter niet aangetoond dat de kosten die Tirrenia voor het verrichten van haar openbaredienstverplichtingen heeft gemaakt, overeenkomen met die van een gemiddelde, goed beheerde onderneming die over adequate vervoermiddelen beschikt.

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

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

(309) 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 (zie overweging 265). Desondanks betaalt Tirrenia geen enkele vergoeding voor de voorrang bij het aanmeren (zie overweging 190). Daarnaast merkt de Commissie op dat de voorrang bij het aanmeren, in theorie althans, de kosten van de maatschappij 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 veerdienstmaatschappij 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 Tirrenia desalniettemin een economisch voordeel opleveren.

7.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer

(310) 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 ([97]). Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ([98]).

(311) 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 ([99]) en de verordening cabotage in het zeevervoer waarmee de markt voor respectievelijk het internationale zeevervoer en de cabotage in het zeevervoer is vrijgemaakt. Het feit dat Tirrenia toentertijd op sommige routes de enige maatschappij was, betekent niet dat andere (internationale) maatschappijen geen belangstelling zouden kunnen 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 beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen. Om dezelfde redenen geldt deze conclusie ook voor de voorrang bij het aanmeren.

7.1.1.5. Conclusie

(312) Aangezien aan alle in artikel 107, lid 1, VWEU genoemde criteria is voldaan, concludeert de Commissie dat zowel de compensatie voor openbare diensten 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 Tirrenia vormen.

([97]) Zie met name zaak 730/79, Philip Morris/Commissie, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11; zaak C-53/00, Ferring/ACOSS, ECLI:EU:C:2001:627, punt 21; zaak C-372/97, Italië/Commissie, ECLI:EU:C:2004:234, punt 44.

([98]) Zaak T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Commissie, ECLI:EU:T:1998:77.

([99]) 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).

7.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun

(313) Zoals hierboven is uiteengezet (zie overweging 201), meent Tirrenia onder BB dat als de tot en met het einde van 2008 aan Tirrenia toegekende compensatie voor openbare diensten wordt aangemerkt als bestaande steun op grond van artikel 4, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer, deze typering ook zou gelden voor de compensatie die op grond van de verlenging van de initiële overeenkomst is betaald.

(314) Allereerst wijst de Commissie erop dat de compensatie voor het uitvoeren van maritieme openbaredienstverplichtingen die tot eind 2008 aan Tirrenia is betaald niet in dit besluit zal worden beoordeeld. De beoordeling van die compensatie, en of die al dan niet als bestaande steun kan worden aangemerkt, komt in een afzonderlijk besluit van de Commissie aan de orde ([100]).

(315) Volgens artikel 1, onder c), van Verordening (EU) 2015/1589 wordt met "nieuwe steun" alle steun bedoeld, "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 van nieuwe steunmaatregelen of tot wijziging van bestaande steunmaatregelen krachtens artikel 108, lid 3, VWEU tijdig bij de Commissie worden aangemeld en kan niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid ([101]). Conform het standpunt van de Europese rechtscolleges ([102]) is de Commissie van oordeel dat wijziging (d.w.z. verlenging) van de looptijd van een steunregeling of van individuele steun 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 zijn gewijzigd.

(316) Om de bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat, ongeacht de vraag of de tot en met het einde van 2008 aan Tirrenia toegekende compensatie voor openbare diensten als bestaande steun wordt aangemerkt, de compensatie voor openbare diensten die op grond van de diverse verlengingen van de initiële overeenkomst is betaald als nieuwe steun moet worden beschouwd en dat de argumenten van Tirrenia onder BB derhalve moeten worden afgewezen.

(317) De Commissie merkt op dat noch de Italiaanse autoriteiten noch Tirrenia onder BB hebben beargumenteerd dat de voorrang bij het aanmeren bestaande steun vormt. De Commissie zal deze maatregel dus als nieuwe steun beoordelen.

7.1.2. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia*

(318) De Commissie heeft in de overwegingen 34 tot en met 40 van het besluit van 2010 reeds vastgesteld dat de aangemelde reddingssteunmaatregel staatssteun ten gunste van Tirrenia vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(319) In het besluit van 2010 heeft de Commissie de aangemelde reddingssteun ten gunste van Tirrenia verenigbaar met de interne markt verklaard. Overeenkomstig de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 heeft Italië zich ertoe verbonden om de Commissie binnen zes maanden op de hoogte te brengen van een herstructureringsplan (of liquidatieplan) dan wel van bewijs dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet.

(320) De eerste tranche van de gegarandeerde lening is op 28 februari 2011 aan Tirrenia uitgekeerd en de termijn van zes maanden zou derhalve op 28 augustus 2011 verstrijken.

(321) Italië heeft op die datum bij de Commissie geen herstructureringsplan (of liquidatieplan) ingediend. Vóór afloop van de voorgeschreven zes maanden, namelijk op 11 juli 2011, werd daarentegen de garantie aangesproken en vanaf die dag had Tirrenia schuld bij de staat. Het bedrag dat Tirrenia verschuldigd was door het aanspreken van de garantie is uiteindelijk op 18 september 2012 aan de staat terugbetaald. Tot die datum heeft Tirrenia kunnen blijven profiteren van de reddingssteunmaatregel.

(322) De Italiaanse autoriteiten hebben beargumenteerd noch aangetoond dat de verlenging van de reddingssteun niet langer staatssteun zou vormen. Zij hebben alleen gemotiveerd (zie punt 4.2) waarom de maatregel ook na het verstrijken van de termijn van zes maanden nog steeds verenigbaar zou zijn.

([100]) Om precies te zijn wordt deze maatregel beoordeeld in het kader van steunmaatregel SA.15631.

([101]) Zaak C-590/14 P, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados, ECLI:EU:C:2016:797, punt 45.

([102]) Gevoegde zaken T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava en anderen/Commissie, ECLI:EU:T:2002:59, punt 175.

(323) De Commissie is daarom van oordeel dat de verlenging van de reddingssteun tot na de termijn van zes maanden, namelijk van 28 augustus 2011 tot 18 september 2012, ook staatssteun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

7.1.3. *De gunning aan CIN van de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia, met inbegrip van de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs door CIN*

(324) Om te kunnen besluiten of de gunning van de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia, met inbegrip van de betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs, aan CIN een voordeel verschaft in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet de Commissie beoordelen of aan de Altmark-criteria is voldaan (zie overweging 299).

7.1.3.1. Het eerste Altmark-criterium

(325) 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 het eerste Altmark-criterium dan wel artikel 106, lid 2, VWEU. Punt 46 van de DAEB-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."

(326) 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.

(327) Voor cabotage in het zeevervoer 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") ([103]).

(328) Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de verordening cabotage in het zeevervoer

"Een lidstaat kan, als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten, met scheepvaartmaatschappijen die aan geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden deelnemen, openbare-dienstcontracten sluiten of hun openbare-dienstverplichtingen opleggen.

Wanneer een lidstaat openbare-dienstcontracten sluit of openbare-dienstverplichtingen oplegt, doet hij zulks op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap."

(329) 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;

— aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften.

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

(330) Volgens deel 9 van de richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer "kunnen openbare-dienstverplichtingen (ODV's) worden opgelegd of openbare-dienstcontracten (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.

(331) 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 ([104]). In de mededeling over de uitlegging van de verordening cabotage in het zeevervoer ([105]) wordt bevestigd dat "[h]et aan de lidstaten (inclusief regionale en lokale overheden, afhankelijk van het geval) en niet aan de reders [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." Bovendien zijn in artikel 2, lid 4, van de verordening cabotage in het zeevervoer de openbaredienstverplichtingen 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".

(332) Om na te gaan of er een reële behoefte aan de openbare dienst bestaat en of die noodzakelijk en evenredig was, en derhalve tevens of aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, zal de Commissie overeenkomstig de jurisprudentie ([106]) 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**

(333) In het onderhavige geval was CIN belast met de levering van gemengde diensten en vrachtdiensten op de in tabel 3 getoonde twaalf lijnen. De openbaredienstverplichtingen van CIN hebben betrekking op de te onderhouden scheepvaartverbindingen, het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de desbetreffende scheepvaartroutes worden ingezet, de beschikbaarheid van reserveschepen ter waarborging van de continuïteit van de dienstverlening, de frequentie van de dienstverlening, en de maximumtarieven die gebruikers (respectievelijk eilandbewoners en andere passagiers) van de dienst op elk van de routes aangerekend kunnen worden.

(334) Zoals in overweging 152 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 kan gaan om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang.

(335) Wat betreft de alleen voor vracht bestemde routes, roept de Commissie in herinnering dat het Gerecht reeds heeft vastgesteld ([107]) 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 ([108]) 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. Niettemin betwijfelde de Commissie of over het onderhouden van verbindingen voor uitsluitend goederenvervoer kan worden gezegd dat dit de bevrediging van algemene economische belangen in de zin van het Unierecht tot doel heeft.

([104]) Zie zaak C-205/99, Analir en anderen, ECLI:EU:C:2001:107.

([105]) Mededeling van de Commissie 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), Brussel, COM (2014) 232 final, 22.4.2014.

([106]) Zie zaak T-454/13, SNCM/Commissie, ECLI:EU:T:2017:134, punten 130 en 134.

([107]) Zie zaak T-289/03, BUPA en anderen/Commissie, ECLI:EU:T:2008:29, punt 186.

([108]) Zie zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, ECLI:EU:C:1989:140, punt 55; zaak C-266/96, Corsica Ferries France, ECLI:EU:C:1998:306, punt 45; zaak T-17/02, Fred Olsen/Commissie, ECLI:EU:T:2005:218, punt 186 e.v.

(336) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat de scheepvaartverbindingen voor goederenvervoer die ter beoordeling voorliggen noodzakelijk zijn om Sicilië en Sardinië van allerlei soorten goederen te voorzien. Verder zorgt de regelmatige frequentie van deze vrachtdiensten er gedurende het hele jaar voor dat de bewoners en de bedrijven op deze eilanden ook in het laagseizoen, wanneer de vraag van de zijde van toeristen kleiner is, adequaat blijven bevoorraad. Daarnaast leveren de diensten, via het vervoer van goederen van en naar het vasteland, ook een bijdrage aan de economische ontwikkeling van beide eilanden. Op die manier kunnen Sardijnse en Siciliaanse ondernemingen bijvoorbeeld hun producten op het vasteland afzetten. Italië meent dat de uitsluitend voor vracht bestemde diensten een noodzakelijke aanvulling vormen op de gemengde diensten, die ook deel uitmaken van het openbaredienstcontract ([109]). Daarnaast voeren de Italiaanse autoriteiten aan dat de uitsluitend voor vracht bestemde diensten over zee niet door luchtvrachtdiensten vervangen kunnen worden. In dit verband merkt de Commissie op ([110]) dat de haven van Catania in 2012 ongeveer 2,7 miljoen ton vracht verwerkte, terwijl de luchthavens van Catania, Palermo en Trapani gezamenlijk slechts 10 309 ton verwerkten. Voorts verwerkte de haven van Cagliari in 2012 meer dan 12,5 miljoen ton vracht, terwijl de luchthavens van Alghero, Cagliari en Olbia gezamenlijk slechts 4 825 ton verwerkten. Om die redenen concludeert de Commissie dat ook uitsluitend voor vracht bestemde diensten rechtmatige doelstellingen van openbaar belang kunnen dienen. Het argument van Pan Med (zie overweging 253) dat de uitsluitend voor vracht bestemde routes naar Sicilië en Sardinië geen echte DAEB kunnen vormen, moet daarom worden verworpen.

(337) Voordat CIN werd belast met het onderhouden van de scheepvaartverbindingen zoals bepaald in de nieuwe overeenkomst, werden deze routes op grond van de initiële overeenkomsten door Tirrenia (en sommige tot 2004 ([111]) door Adriatica) verzorgd. De Commissie merkt op dat de betreffende routes in feite jarenlang grotendeels ongewijzigd zijn onderhouden, dat wil zeggen: ten minste vanaf het moment waarop de initiële overeenkomst van kracht werd. De Italiaanse autoriteiten, en met name de betrokken regionale autoriteiten, waren van mening dat deze diensten noodzakelijk waren (en nog altijd zijn) om aan de vraag van gebruikers te kunnen voldoen.

(338) Om de reële vraag van gebruikers naar de diensten te verduidelijken, heeft Italië cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Tirrenia in 2010 in de desbetreffende perioden van het jaar waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hadden (in het geval van drie routes dus niet op het hoogseizoen) 944 225 passagiers, 218 779 auto's en meer dan 2,7 miljoen strekkende meter vracht heeft vervoerd op de twaalf openbaredienstroutes tezamen. In 2011 waren de aantallen zelfs nog iets hoger. Hieruit blijkt dat er in de twee jaar voordat CIN met de openbaredienstverplichtingen werd belast sprake was van een aanzienlijke totale vraag naar zeevervoersdiensten op de routes in kwestie.

(339) Om te kunnen bepalen of er op elk van de twaalf betrokken routes een reële vraag van gebruikers bestaat, is evenwel een grondigere beoordeling nodig. Hiertoe heeft Italië voor de periode 2007-2018 cijfers per route verschaft. Behalve het jaarlijkse totale aantal passagiers of de jaarlijks vervoerde strekkende meters vracht kunnen aan de hand van deze cijfers gemiddelden per vaart worden berekend. Bij wijze van toelichting worden in tabel 4 voor de jaren 2010 en 2018 twee van die parameters getoond. Uit de cijfers blijkt dat er in die jaren op elk van de betreffende zes (respectievelijk vijf in 2018) gemengde routes op elke retourvaart enkele honderden passagiers aan boord waren. Het lagere aantal op de verbinding met de Tremiti-eilanden moet worden gezien in het licht van de zeer kleine bevolking en grootte van de eilanden (namelijk minder dan 500 inwoners en een oppervlakte van ongeveer drie vierkante kilometer). Op de drie routes die in het kader van de openbare dienstverlening alleen in het laagseizoen worden onderhouden, is het gemiddelde aantal passagiers per retourvaart groter dan 500. Dit getuigt van de gebruikersvraag naar deze diensten in het laagseizoen. Wat vracht betreft, laten de cijfers over 2010 zien dat het bij acht van de twaalf routes (met inbegrip van de drie uitsluitend voor vracht bestemde routes) om een aanzienlijk vrachtvolume ging, aangezien die per retourvaart de 1 250 strekkende meter overschreed. In 2018 werd deze drempel bij zeven van de resterende tien routes overschreden (met inbegrip van twee vrachtroutes). De Commissie herinnert eraan dat bij vergelijkingen tussen de aantallen voor 2010 en 2018 rekening moet worden gehouden met de wijzigingsovereenkomst van augustus 2014 (zie overweging 103), waarbij sommige routes werden opgeheven en de frequentie van andere routes werd gewijzigd. Daarnaast wijst de Commissie erop dat CIN op de uitsluitend voor vracht bestemde routes grotere schepen inzet dan Tirrenia en dat daarom meer vracht kan worden vervoerd dan voorheen.

([109]) De Commissie wijst erop dat er hoe dan ook bij twee van de drie uitsluitend voor vracht bestemde routes geen sprake is van gemengde diensten die op dezelfde route in het kader van openbaredienstverlening worden uitgevoerd. CIN hoefde alleen op de route Napoli-Cagliari zowel een gemengde als een uitsluitend voor vracht bestemde dienst te verzorgen en de vrachtdienst moest in 2014 worden opgeheven (zie overweging 103) met het oog op het herstel van de economisch-financiële balans van de activiteiten.

([110]) Op basis van gegevens die de Commissie van de website van het Istituto Nazionale di Statistica (met betrekking tot het vervoer over zee) en van de website van de Associazione Italiana Gestori Aeroporti (met betrekking tot de luchtvaart) heeft verkregen.

([111]) Tot de fusie van Tirrenia en Adriatica (zie ook overweging 13).

Tabel 4

Cijfers over de gebruikersvraag in de jaren 2010 (verzorgd door Tirrenia) en 2018 (verzorgd door CIN)

	Gemiddeld aantal passagiers per vaart ([1])		Gemiddelde hoeveelheid vracht per vaart ([2])	
Routes met gemengde diensten:	2010	2018	2010	2018
Napoli-Palermo (laagseizoen)	606	583	1 418	1 794
Genova-Porto Torres (laagseizoen)	714	678	1 381	1 380
Genova-Olbia-Arbatax	531	704	514	779
Civitavecchia-Olbia (laagseizoen)	1 094	617	2 043	1 526
Napoli-Cagliari	260	607	1 533	1 773
Palermo-Cagliari	489	998	1 489	1 284
Trapani-Cagliari	305	opgeheven	475	opgeheven
Civitavecchia-Cagliari-Arbatax	427	891	847	1 051
Termoli-Tremiti-eilanden	146	204	65	31
	Gemiddeld aantal passagiers per vaart		Gemiddelde hoeveelheid vracht per vaart	
Routes voor goederenvervoer:	2010	2018	2010	2018
Livorno-Cagliari	3	2	2 046	2 925
Napoli-Cagliari	3	opgeheven	1 339	opgeheven
Ravenna-Catania	14	11	2 594	6 498

([1]) Totaal aantal passagiers gedeeld door het totale aantal retourvaarten in de periode.
([2]) Totale hoeveelheid vracht (in strekkende meter) gedeeld door het totale aantal retourvaarten in de periode.

(340) Om verder te verduidelijken dat er vraag van gebruikers bleef bestaan nadat CIN op basis van de nieuwe overeenkomst met zijn werkzaamheden was begonnen, heeft Italië ook geaggregeerde cijfers tot eind 2018 overgelegd. De aantallen in tabel 5 laten zien dat CIN vanaf respectievelijk 2013 en 2014 meer passagiers, auto's en vracht heeft vervoerd dan Tirrenia in respectievelijk 2010 en 2011 (zie overweging 338). Daarmee wordt bevestigd dat er sprake was van een blijvende gebruikersvraag en dat deze, nadat CIN met de openbare dienstverlening was begonnen, zelfs significant is gestegen. Tot slot heeft onderzoek naar de routegewijze cijfers voor elk jaar tot eind 2018 geen aanwijzingen opgeleverd dat de gebruikersvraag op bepaalde routes zou zijn verdwenen. Ter informatie staan in tabel 4 per route de cijfers over 2018. Omwille van de ruimte laat de Commissie de aantallen voor de andere jaren waarin CIN de dienst verzorgde achterwege.

Tabel 5

Cijfers over de jaren 2012-2018 (door CIN verzorgde openbaredienstroutes, gemengd en voor vracht)

	Aantal vervoerde passagiers	Aantal vervoerde auto's	Vrachtvervoer (in strekkende meter)
2012 (juli-december)	473 614	118 322	1 132 682
2013	952 323	236 329	2 764 507
2014	1 026 140	261 201	3 039 598
2015	1 112 603	285 853	3 696 237
2016	1 256 403	313 555	3 312 393
2017	1 160 782	279 827	3 604 775
2018	1 071 931	251 300	3 607 283

(341) De Commissie meent dat de bovenstaande cijfers (zie de overwegingen 338-340) duidelijk aantonen dat er op elk van de twaalf openbaredienstroutes in kwestie sprake is van een reële gebruikersvraag naar passagiers- en vrachtdiensten. Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten in daadwerkelijke publieke behoeften voorzien en aan een reële gebruikersvraag tegemoetkomen.

2) **Bestaan van marktfalen**

(342) 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 ([112])". De Commissie moet daarom nagaan of de dienstverlening ontoereikend was geweest wanneer die alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van de nieuwe overeenkomst heeft opgelegd. In punt 48 wordt ten aanzien hiervan opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(343) De Commissie merkt op dat in de periode voorafgaand aan het sluiten van de nieuwe overeenkomst met CIN andere maatschappijen veerdiensten aanboden op enkele routes waarop de nieuwe overeenkomst betrekking had, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar of met dezelfde frequentie. Op grond van de concurrentiesituatie voorafgaand aan het moment van toewijzing op 18 juli 2012 (zoals beschreven in overweging 34) en de opmerkingen van belanghebbenden (zie punt 5) zal de Commissie voor elk van de betrokken routes beoordelen of de diensten die door de andere maatschappijen werden geleverd gelijkwaardig waren aan de diensten die CIN in het kader van de nieuwe overeenkomst moet verrichten.

(344) Hoewel de nieuwe overeenkomst specifieke openbaredienstverplichtingen oplegt wat betreft tarieven (inclusief gereduceerde tarieven voor eilandbewoners), heeft Italië met het argument dat CIN op de betreffende routes lagere tarieven moet hanteren dan andere maatschappijen geen rechtvaardiging gegeven van de noodzaak van de publieke dienst. De Commissie heeft om die reden geen vergelijkende analyse uitgevoerd naar de tarieven die door alle maatschappijen op de routes in kwestie worden gerekend. In de loop van het onderzoek heeft Italië juist beweerd dat, voor zover andere maatschappijen veerdiensten verzorgen op de routes die door CIN in het kader van de openbare dienstverlening worden onderhouden, deze concurrerende diensten de openbaredienstverplichtingen uit de nieuwe overeenkomst niet volledig zouden vervullen. Zij zouden met name verschillen op het vlak van de continuïteit en de frequentie gedurende het jaar, niet gelijkwaardig zijn (wat betreft havens of het soort diensten, bv. uitsluitend voor vracht in plaats van gemengd) of niet van dezelfde kwaliteit zijn. De Commissie richt zich daarom op eventuele verschillen ten aanzien van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit (zie overweging 329).

(345) Als eerste stelt de Commissie vast dat er, voorafgaand aan de toewijzing aan CIN, op vijf van de negen routes voor gemengde diensten die onder de nieuwe overeenkomst vallen geen andere maatschappijen waren die gemengde diensten aanboden. Meer bepaald:

— Civitavecchia-Cagliari-Arbatax: Tirrenia was de enige maatschappij die op deze route dagelijks een gemengde dienst aanbood. De Commissie heeft bewijs ontvangen noch gevonden voor het argument van Pan Med (zie voetnoot 87) dat Moby een wekelijkse verbinding tussen Civitavecchia en Cagliari zou onderhouden. Zelfs als Moby daadwerkelijk op deze route actief was (wat dus niet het geval is), zou het aanbod van Moby onvoldoende zijn om wat de regelmaat betreft aan de behoefte aan de openbare dienst te beantwoorden (een wekelijkse verbinding staat immers niet gelijk aan een dagelijkse verbinding) en zou het niet aan de eis van een verbinding met Arbatax hebben voldaan. De Commissie komt daarom tot de slotsom dat Italië geen kennelijke fout heeft begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

— Napoli-Cagliari: Tirrenia was de enige maatschappij die op deze route een gemengde dienst aanbood. In zijn reactie op het besluit van 2012 (zie voetnoot 87) had Pan Med aangegeven dat Grimaldi een vrachtdienst onderhield tussen Salerno en Cagliari. De Commissie merkt evenwel op dat, afgezien van andere mogelijke verschillen ten opzichte van de specifieke eisen die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN worden gesteld, een uitsluitend voor vracht bestemde dienst niet kan voorzien in de behoefte aan een openbare dienst voor passagiers en auto's. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

([112]) Zie zaak C-205/99, Analir en anderen, ECLI:EU:C:2001:107, punt 71.

— Palermo-Cagliari: Tirrenia was de enige maatschappij die op deze route een gemengde dienst aanbood. In zijn reactie op het besluit van 2012 (zie voetnoot 87) had Pan Med aangegeven dat Grimaldi tussen deze havens een vrachtdienst onderhield. De Commissie merkt evenwel op dat, afgezien van andere mogelijke verschillen ten opzichte van de specifieke eisen die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN worden gesteld, een uitsluitend voor vracht bestemde dienst niet kan voorzien in de behoefte aan een openbare dienst voor passagiers en auto's. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

— Trapani-Cagliari: Tirrenia was de enige maatschappij die op deze route een gemengde dienst aanbood. In zijn reactie op het besluit van 2012 (zie voetnoot 87) had Pan Med aangegeven dat Grimaldi tussen deze havens een vrachtdienst onderhield. De Commissie merkt evenwel op dat, afgezien van andere mogelijke verschillen ten opzichte van de specifieke eisen die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN worden gesteld, een uitsluitend voor vracht bestemde dienst niet kan voorzien in de behoefte aan een openbare dienst voor passagiers en auto's. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

— Termoli-Tremiti-eilanden: Tirrenia was de enige maatschappij op deze route. De Commissie komt daarom tot de slotsom dat Italië geen kennelijke fout heeft begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

(346) Op de vier resterende routes voor gemengde diensten die onder de nieuwe overeenkomst vallen, waren er behalve Tirrenia ook andere maatschappijen die gemengde diensten aanboden. De Commissie vindt desondanks niet dat Italië een kennelijke fout heeft begaan door te menen dat er op deze vier routes sprake was van marktfalen. Meer bepaald beantwoordt de dienstverlening van de andere maatschappijen niet volledig aan de behoefte aan een openbare dienst zoals die door Italië in de nieuwe overeenkomst is vastgesteld, en wel om de onderstaande redenen:

— Genova-Porto Torres: Grandi Navi Veloci, de enige maatschappij die tijdens de periode in kwestie het hele jaar door diensten op deze route verleende (zie de overwegingen 266 en 267), garandeerde tijdens het laagseizoen slechts drie afvaarten per week. Volgens de nieuwe overeenkomst is CIN echter verplicht een dagelijkse (nacht) verbinding vanuit beide havens te onderhouden. Het aanbod van Grandi Navi Veloci was daarom, wat de regelmaat in het laagseizoen betreft, ontoereikend om aan de behoefte aan een openbare dienst te voldoen. De Commissie herinnert eraan dat de compensatie voor openbare diensten alleen aan CIN wordt toegekend voor het onderhouden van deze route in het laagseizoen, d.w.z. wanneer er sprake is van marktfalen. De door Pan Med genoemde aanwezigheid van Grandi Navi Veloci op deze route (zie overweging 253) kan daarom niet worden aanvaard als bewijs dat het marktaanbod in voldoende mate aan de behoeften aan een openbare dienst tegemoetkwam.

— Civitavecchia-Olbia: SNAV, de enige maatschappij die ten minste tijdens een deel van de periode in kwestie het hele jaar door diensten op deze route verleende, garandeerde tijdens het laagseizoen in 2008 slechts drie afvaarten per week. Volgens de nieuwe overeenkomst is CIN echter verplicht in het laagseizoen een dagelijkse (nacht)verbinding vanuit beide havens te onderhouden. Hoewel SNAV nadien de frequentie van zijn diensten in het laagseizoen lijkt te hebben opgevoerd, heeft het zijn activiteiten op deze route na mei 2011 gestaakt en heeft zijn opvolger Grandi Navi Veloci besloten om deze verbinding alleen in het hoogseizoen te onderhouden. Het aanbod van SNAV en de aanwezigheid van enkele andere maatschappijen in het hoogseizoen (zie overweging 34) was daarom onvoldoende om, wat betreft de regelmaat en de continuïteit van de verbinding in het laagseizoen, tegemoet te komen aan de behoefte aan een openbare dienst. Grimaldi verwijst (zie overweging 274) naar de aanwezigheid van Moby op deze route, maar aangezien Moby alleen in het hoogseizoen actief was, doet dat niet af aan deze conclusie. De Commissie herinnert eraan dat de compensatie voor openbare diensten alleen aan CIN wordt toegekend voor het onderhouden van deze route in het laagseizoen, d.w.z. wanneer er sprake is van marktfalen.

— Napoli-Palermo: SNAV, de enige maatschappij die tijdens de periode in kwestie het hele jaar door diensten op deze route verleende (in sommige jaren in samenwerking met Grandi Navi Veloci), verzorgde vanuit beide havens dagelijkse afvaarten in de avond in zowel het hoog- als het laagseizoen (zie overweging 266). In beginsel beantwoordt deze frequentie aan hetgeen in het kader van de nieuwe overeenkomst wordt verlangd. Uit de gegevens die door de Italiaanse autoriteiten zijn ingediend, blijkt echter een significant verschil tussen de door SNAV en de door de toenmalige openbare dienstverlener Tirrenia geboden continuïteit. Meer bepaald annuleerde SNAV in de periode 2009-2012 76 afvaarten op deze route, terwijl Tirrenia er slechts 19 annuleerde (d.w.z. vier keer minder). Van deze 76 annuleringen door SNAV waren er bovendien 19 het gevolg van feestdagen en de resterende 57 vanwege slechte weersomstandigheden. Hoewel de afvaarten van Tirrenia nagenoeg dezelfde vertrektijd kenden, annuleerde Tirrenia er slechts vijf (oftewel elf keer minder dan SNAV) vanwege slechte weersomstandigheden. De overige annuleringen door Tirrenia waren het gevolg van *overmacht*,

te weten zeven annuleringen door personeelsstakingen en nog eens zeven vanwege technische problemen. Voorts heeft Italië betoogd dat SNAV niet aan de kwaliteitseisen uit de nieuwe overeenkomst zou voldoen, omdat het op deze route vaartuigen uit 1973, 1974 en 1980 zou inzetten en in slechts één geval een vaartuig uit 1989. Tirrenia, en later CIN, maakten echter gebruik van schepen van meer recente datum (gebouwd in de jaren 1999-2000). Toen GNV (in samenwerking met SNAV) in 2011 begon met de exploitatie van deze route, maakte GNV gebruik van één vaartuig uit 1974, één uit 1978 en twee uit 1989 (zie overweging 267). Volgens de Commissie heeft Italië, op grond van deze punten, terecht geconcludeerd dat SNAV de continuïteit, regelmaat en kwaliteit van de diensten op deze route niet in voldoende mate kon waarborgen en heeft Italië geen kennelijke fout gemaakt door CIN met de exploitatie van deze route te belasten. De Commissie herinnert eraan dat de compensatie voor openbare diensten alleen aan CIN wordt toegekend voor het onderhouden van deze route in het laagseizoen (wanneer de kans op slechte weersomstandigheden het grootst is), maar dat CIN zonder deze compensatie in het hoogseizoen met dezelfde frequentie actief is (hoewel nog altijd gebonden aan tariefeisen). De door Pan Med genoemde aanwezigheid van SNAV (sinds 2011 samen met Grandi Navi Veloci) op deze route (zie overweging 253) kan daarom niet worden aanvaard als bewijs dat het marktaanbod in voldoende mate tegemoetkwam aan de behoeften aan een openbare dienst wat betreft continuïteit, regelmaat en kwaliteit. De verklaringen van Pan Med, ten slotte, dat het voornemens was de route Gaeta-Termini Imerese te onderhouden (zie overweging 260), die vergelijkbaar zou zijn met Napoli-Palermo, doen aan die conclusie niet af. Pan Med maakte in een brief van april 2013 specifiek melding van deze voornemens en uit de door Pan Med overgelegde bewijsstukken blijkt dat de maatschappij pas enkele maanden nadat CIN met de DAEB was belast (d.w.z. in juli 2012) stappen heeft gezet voor het aanvragen van de benodigde vergunningen voor de exploitatie van een dergelijke route. Pan Med heeft niet verklaard dat het daadwerkelijk begonnen was met de exploitatie van de route Gaeta-Termini Imerese. Hoe het ook zij, op het moment van toewijzing heeft Italië geen kennelijke fout begaan door te menen dat er sprake was van marktfalen op de route Napoli-Palermo, aangezien Pan Med nog geen aanvraag tot het opstarten van activiteiten had ingediend en vanwege het feit dat het aanbod van SNAV en Grandi Navi Veloci niet aan de behoeften aan een openbare dienst qua continuïteit, regelmaat en kwaliteit beantwoordde.

— Genova-Olbia-Arbatax: in de betreffende periode was Moby slechts een deel van het jaar actief tussen Genova en Olbia (de meeste jaren vanaf half maart tot half oktober). De bewering van Pan Med dat deze verbinding gedurende het hele jaar door Moby werd onderhouden (zie voetnoot 87) wordt niet geschraagd door de bewijsstukken. Dat Grimaldi verwijst naar de aanwezigheid van Moby op deze route (zie overweging 274), kan dus evenmin worden opgevat als bewijs voor het ontbreken van marktfalen. Evenzo voer ook GNV (zie overweging 266) alleen in het hoogseizoen tussen Genova en Olbia. Volgens de nieuwe overeenkomst moet CIN echter het hele jaar door ten minste driemaal per week afvaarten tussen Genova en Olbia verzorgen. Bovendien schrijft de nieuwe overeenkomst tevens een verbinding met Arbatax voor (tweemaal per week), die door geen van de andere maatschappijen wordt aangeboden. Het aanbod van Moby en GNV was daarom ontoereikend om aan de behoefte aan een openbare dienst te voldoen, met name wat betreft continuïteit en regelmaat.

(347) Op twee van de drie vrachtroutes werden door geen enkele andere maatschappij vrachtdiensten aangeboden, terwijl op de overige vrachtroute de dienstverlening van een andere maatschappij niet volledig beantwoordde aan de eisen uit de nieuwe overeenkomst. Meer bepaald:

— Livorno-Cagliari ([113]): tijdens de periode in kwestie boden andere maatschappijen op deze route (bv. Moby, waar Pan Med op heeft gewezen; zie overweging 253) slechts één afvaart per week. Volgens de nieuwe overeenkomst moet CIN echter ten minste vijfmaal per week een vrachtdienst tussen deze havens verzorgen. Het aanbod van andere maatschappijen was daarom ontoereikend om qua regelmaat aan de behoefte aan een openbare dienst te voldoen.

— Napoli-Cagliari: Tirrenia was de enige maatschappij die op deze route een vrachtdienst aanbood. In zijn reactie op het besluit van 2012 had Pan Med aangegeven dat Grimaldi een vrachtdienst onderhield tussen Salerno en Cagliari. Hoewel de afstand tussen de havens van Napoli en Salerno over de weg slechts zo'n vijftig kilometer bedraagt, betoogden de Italiaanse autoriteiten dat deze havens niet als onderling uitwisselbaar kunnen worden beschouwd. Italië wijst erop dat in het CIPE-besluit — dat onderdeel is van de rechtsgrondslag van de compensatie voor openbare diensten die ter beoordeling voorligt — is aangegeven dat een van de doelstellingen van de overeenkomsten voor openbare diensten (met inbegrip van de nieuwe overeenkomst met CIN) bestaat uit het aanbieden van "verbindingen waarmee de druk van het gemotoriseerde verkeer op de reeds overvolle hoofdwegen van het Italiaanse schiereiland kan worden verlicht". Volgens de Italiaanse autoriteiten draagt een vrachtdienst vanuit Napoli bij aan deze doelstelling, want de wegen tussen Napoli en Salerno zijn overvol. Tegen die achtergrond wijst de Commissie er ook op dat zij bij het Hof van Justitie een zaak tegen Italië aanhangig heeft gemaakt wegens niet-naleving van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit ([114]). De ontlasting van het wegennet kan zeker bijdragen aan een betere luchtkwaliteit. Afgezien van eventuele andere verschillen ten opzichte van de specifieke eisen die in het kader van de nieuwe overeenkomst aan CIN worden gesteld, meent de Commissie dat Italië, op grond van deze punten, mocht concluderen dat de vrachtdiensten vanuit Salerno niet gelijkwaardig waren aan de diensten die uit hoofde van de nieuwe overeenkomst worden vereist en dat Italië derhalve geen kennelijke fout heeft begaan door te menen dat er sprake was van marktfalen op de vrachtroute Napoli-Cagliari.

([113]) Volgens de nieuwe overeenkomst kon deze verbinding ook vanuit Genova in plaats van Livorno worden onderhouden, maar in de praktijk is nooit gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

([114]) Meer achtergronden op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_18_3450

— Ravenna-Catania: tot op het moment van de toewijzing aan CIN was Tirrenia de enige maatschappij die op deze route een vrachtdienst aanbood. In zijn reactie op het besluit van 2012 had Pan Med aangegeven dat Grimaldi eind 2012 was begonnen met een vrachtdienst tussen deze havens. Verder heeft Pan Med aangegeven (zie overweging 260) van plan te zijn actief te worden op de route Augusta-Ravenna, die gelijkwaardig zou zijn aan de route Catania-Ravenna. Pan Med verwees in een brief van april 2013 naar deze voornemens en uit de door Pan Med overgelegde bewijsstukken blijkt dat de maatschappij pas in november 2012 stappen heeft gezet voor het aanvragen van de benodigde vergunningen voor de exploitatie van een dergelijke route. Pan Med heeft niet aangetoond dat het daadwerkelijk was begonnen met de exploitatie van de route Augusta-Ravenna. Hoe het ook zij, gezien het feit dat er op het moment van toewijzing geen andere maatschappijen actief waren, heeft Italië geen kennelijke fout begaan door te menen dat er sprake was van marktfalen op deze vrachtroute ([115]).

(348) Gezien het bovenstaande stelt de Commissie vast dat de marktwerking op het moment van toewijzing als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen. Op een aantal routes was CIN namelijk de enige maatschappij, terwijl de dienstverlening van andere maatschappijen op andere routes qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit niet gelijkwaardig waren en derhalve niet volledig tegemoetkwamen aan de behoeften aan een openbare dienst die door Italië in de nieuwe overeenkomst waren vastgesteld.

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

(349) De Commissie wijst erop dat de Italiaanse autoriteiten ervoor hebben gekozen om een openbaredienstcontract met één maatschappij (CIN) af te sluiten in plaats van openbaredienstverplichtingen op te leggen aan alle maatschappijen met belangstelling voor het onderhouden 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 (zoals hierboven beschreven, zie de overwegingen 333-341) had kunnen worden voldaan. Met name geldt dat CIN op diverse routes de enige maatschappij is (zie bv. overweging 345) en dat, waar dat niet het geval is, de dienstverlening door de andere maatschappijen niet voldoet aan (alle) eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit en kwaliteit. 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 openbare diensten hoogstwaarschijnlijk helemaal niet worden onderhouden. Ecorys trok in zijn verslag een soortgelijke conclusie (zie overweging 98). Daarnaast neemt de Commissie nota van het argument van Italië dat de keuze voor een openbaredienstcontract ook noodzakelijk was vanwege de privatisering van Tirrenia. Meer in het bijzonder betoogt Italië dat dankzij de aanbesteding van de activa van Tirrenia in combinatie met een nieuw openbaredienstcontract i) de continuïteit van de maritieme openbare dienst gewaarborgd bleef; ii) de waarde voor de staat werd gemaximaliseerd, en iii) de werkgelegenheid werd beschermd. Juist om deze redenen heeft de Commissie ermee ingestemd (zie overweging 114) dat Italië het bedrijfsonderdeel Tirrenia samen met de nieuwe overeenkomst zou aanbesteden. Daarmee heeft de Commissie ook aanvaard, en zij herhaalt dat in dit besluit, dat Italië geen toevlucht kon nemen tot voor alle maatschappijen geldende openbaredienstverplichtingen en in plaats daarvan liever een openbaredienstcontract met alleen CIN sloot.

Conclusie

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

(351) Om te kunnen vaststellen dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, moet de Commissie nog altijd verifiëren of CIN is belast met openbaredienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn. De Commissie merkt in dit verband op dat de openbaredienstverplichtingen in de nieuwe overeenkomst en de bijlagen daarbij (met daarin bijvoorbeeld de scheepsspecificaties per route) duidelijk zijn omschreven. In de overeenkomst, de wet van 2009 en het CIPE-besluit zijn ook de voorschriften ter regeling van de compensatie uiteengezet. De nieuwe overeenkomst kent tevens een duidelijke looptijd (acht jaar), wijst CIN aan als de openbaredienstverlener en bevat regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (zie ook overweging 365). De Commissie concludeert daarom dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan.

([115]) Omwille van de volledigheid merkt de Commissie op dat zelfs als Italië op de hoogte was geweest (hetgeen echter niet is beweerd of aangetoond) van de plannen van Grimaldi of Pan Med om op deze route actief te worden, Italië nog altijd had mogen concluderen dat de diensten van Grimaldi of Pan Med ontoereikend zouden zijn om tegemoet te komen aan de behoefte aan een openbare dienst (bv. omdat zij wat aangedane havens, kwaliteit of geboden capaciteit betreft niet gelijkwaardig waren of omdat de continuïteit en de regelmaat van deze dienst niet kon worden gewaarborgd).

Voorrang bij het aanmeren

(352) 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 Tirrenia). 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 de nieuwe overeenkomst 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. Deze voorrang bij het aanmeren werd aan CIN overgedragen toen CIN het bedrijfsonderdeel Tirrenia overnam. Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat CIN zijn openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie overweging 350). De Italiaanse autoriteiten hebben bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten in het kader van de openbare dienstverlening (en bijvoorbeeld niet wanneer CIN in het hoogseizoen routes tegen commerciële voorwaarden onderhoudt). Ook de voorrang bij het aanmeren voldoet derhalve aan de eerste voorwaarde van het Altmark-arrest.

7.1.3.2. Het tweede Altmark-criterium

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

(354) 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.

(355) Meer in het bijzonder worden in het CIPE-besluit de parameters op basis waarvan de compensatie werd berekend uitvoerig toegelicht en zijn deze in de nieuwe overeenkomst (en de bijlagen daarbij) toegepast, terwijl de maximale compensatiebedragen in de wet van 2009 zijn vastgelegd. 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 CIN inhoudt, is de Commissie van oordeel dat deze maatregel aan het tweede Altmark-criterium voldoet.

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

7.1.3.3. Het derde Altmark-criterium

(357) 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, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken.

(358) 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.

(359) In haar besluit van 2012 uitte de Commissie twijfels over de evenredigheid van de aan CIN betaalde compensatie. De Commissie stelde zich meer bepaald op het voorlopige standpunt dat de risicopremie van 6,5 % het risiconiveau niet adequaat weergeeft, aangezien CIN 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 die bij de berekening van de compensatie in aanmerking zijn genomen 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 CIN wellicht was overgecompenseerd.

(360) De Commissie merkt op dat bepaalde aspecten van de compensatiemethode uit de nieuwe overeenkomst inderdaad de zakelijke risico's voor CIN lijken te verkleinen. Met name de maximumtarieven die CIN mag rekenen, worden jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en fluctuaties in de brandstofkosten. Bovendien bevat de nieuwe overeenkomst bepaalde clausules (zie overweging 107) die zijn gericht op handhaving van het economisch-financieel evenwicht

van de openbare dienst. Meer specifiek bieden die clausules, indien de compensatie voor openbare diensten niet toereikend zou zijn ter dekking van de kosten van de diensten die via de nieuwe overeenkomst zijn toegewezen, ruimte voor herziening van i) de omvang van de diensten; ii) de wijze waarop deze worden verleend (bv. scheepstypen); of iii) de maximumtarieven.

(361) Op de bovengenoemde clausules is echter een aantal beperkingen van toepassing. Volgens artikel 8 van de nieuwe overeenkomst wordt het economisch-financieel evenwicht van de openbare dienst slechts om de drie jaar beoordeeld. Als uit die beoordeling blijkt dat de compensatie onvoldoende is om de kosten van de openbare dienst te kunnen dekken, mogen CIN en de Italiaanse autoriteiten alleen wijzigingen afspreken die betrekking hebben op de komende periode van drie jaar. Volgens artikel 9 van de nieuwe overeenkomst kunnen de partijen (onder een aantal voorwaarden) om een beoordeling van het economisch-financieel evenwicht vragen indien de inkomsten of kosten van de openbare dienst onvoorziene afwijkingen van structurele aard vertonen die meer dan 3 % hoger of lager liggen dan de in die overeenkomst vastgestelde waarden. Volgens beide artikelen gaat aan dergelijke (eventuele) wijzigingen een onderhandelingsprocedure vooraf en moet CIN, zolang er nog geen overeenstemming is bereikt, de openbaredienstverlening ongewijzigd voortzetten. Hierdoor staat CIN ten dele bloot aan het risico dat de compensatie onvoldoende is om de kosten van de dienstverlening te dekken. Hoewel de artikelen 8 en 9 van de nieuwe overeenkomst kunnen worden ingeroepen voor het herstel van het economisch-financieel evenwicht, wordt dit alleen met het oog op de toekomst gedaan en is een correctie met terugwerkende kracht uitgesloten.

(362) Zoals eerder is uiteengezet (zie overweging 42), is in het CIPE-besluit vastgelegd dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule. Italië heeft in de loop van het formele onderzoek (zie overweging 180) echter verklaard dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag door de wet van 2009 is gemaximeerd, is besloten de berekening te vereenvoudigen door de 6,5 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal. De Italiaanse autoriteiten toonden verder aan dat volledige toepassing van de methode uit het CIPE-besluit had kunnen leiden tot een rendement op kapitaal van meer dan 6,5 %, althans in sommige jaren. Om die reden meent Italië dat zijn vereenvoudigde benadering een voorzichtig karakter heeft en geen ruimte biedt voor compensatie aan CIN die hoger is dan in het CIPE-besluit is vastgelegd.

(363) Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie het ten aanzien van CIN gehanteerde rendement van geïnvesteerd vermogen van 6,5 % vergeleken met de mediaan van het rendement van geïnvesteerd vermogen dat in 2011 (het jaar vóór de toewijzing aan CIN) door een benchmarkgroep werd gerealiseerd. De benchmarkgroep bestaat uit geselecteerde veerdienstmaatschappijen die in Italië of tussen Italië en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden ([116]). Uit de analyse blijkt dat het ten aanzien van CIN gehanteerde rendement van geïnvesteerd vermogen net onder de mediaan van het door de benchmarkgroep gerealiseerde rendement van geïnvesteerd vermogen ligt. Deze vergelijking laat zien dat een rendement op kapitaal van 6,5 % in het jaar voorafgaand aan de toewijzing aan CIN niet onredelijk was.

(364) De Commissie constateert bovenal dat, ongeacht het bedrag waarop CIN op basis van de bovengenoemde methode recht zou hebben (inclusief het rendement op kapitaal), CIN nooit meer kan ontvangen dan het maximumbedrag dat in de wet van 2009 is vastgesteld (d.w.z. 72 685 642 EUR). Dit in 2009 vastgestelde en nimmer voor inflatie gecorrigeerde bedrag was hoogstwaarschijnlijk aan de conservatieve kant, want het was bijna 10 % lager dan het bedrag dat Tirrenia in datzelfde jaar voor het verlenen van de dienst nodig had ([117]). Uit de werkelijke cijfers over de periode 2012-2018 in tabel 6 blijkt dat de compensatie voor openbare diensten op één jaar na (2015) te laag was om de nettokosten van de dienst, inclusief het rendement op kapitaal van 6,5 %, te kunnen dekken. 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. Voor de periode 2012-2018 heeft CIN ongeveer 47 miljoen EUR minder ontvangen dan het bedrag zoals berekend aan de hand van de methode inclusief 6,5 % rendement. Dit cijfer bevestigt dat de herzieningsclausules van de nieuwe overeenkomst CIN niet beschermen tegen alle risico's die met de openbaredienstverlening gepaard gaan. Naar aanleiding van een verzoek van CIN uit hoofde van artikel 9 van de nieuwe overeenkomst is de omvang van de openbare dienst in augustus 2014 weliswaar gewijzigd (zie overweging 103), maar dit had geen gevolgen voor de ondercompensatie die tot op dat moment was uitgekeerd. Hoewel enkele van de daaropvolgende jaren betere resultaten te zien gaven, bedroeg het door CIN gerealiseerde rendement op kapitaal voor de periode als geheel (tot en met 2018) niettemin slechts zo'n 3,4 % ([118]) in plaats van de oorspronkelijke door Italië voorziene 6,5 %.

([116]) Het betreft specifiek Minoan Lines Shipping, La Méridionale, Moby, Grandi Navi Veloci, Liberty Lines, Grimaldi Group, Corsica Ferries, SNAV en Caronte & Tourist. Ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (zoals Caremar en Toremar) zijn niet in de benchmarkgroep opgenomen.

([117]) De Commissie herinnert eraan dat 2009 het laatste jaar was waarin Tirrenia onder normale omstandigheden functioneerde (d.w.z. dat zij nog niet onder buitengewoon beheer was gesteld).

([118]) Het totaalbedrag dat CIN in de periode 2012-2018 aan compensatie heeft ontvangen, komt overeen met de nettokosten die voor de openbare dienstverlening zijn gemaakt, met inbegrip van een rendement op kapitaal van ongeveer 3,4 %.

Tabel 6

Nettokosten van de openbare dienstverlening door CIN in de periode 2012-2018

(EUR)

Openbaredienstopdracht van CIN	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Algemeen totaal
Totale ontvangsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– Totale kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– Afschrijvingen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Nettokosten van de openbare dienst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[...]	[...]
+ Rendement op kapitaal (6,5 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[...]	[...]
= Voor compensatie in aanmerking komend	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[...]	[...]
+ Daadwerkelijke compensatie	32 707 233	72 685 642	72 685 642	72 685 642	72 685 642	72 685 642	72 685 642	468 821 085
= Over-/ondercompensatie	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[...]	– 47 450 022

(365) De Commissie merkt daarnaast met instemming op dat CIN volgens de nieuwe overeenkomst zijn bedrijfsboekhouding (uitgesplitst naar route en gecertificeerd door een onafhankelijke accountant) jaarlijks naar het ministerie van Vervoer moet sturen zodat laatstgenoemde kan controleren of er sprake was van overcompensatie. Dit biedt een extra waarborg om te voorkomen dat CIN profiteert van eventuele overcompensatie. Omdat in de boekhouding ook onderscheid wordt gemaakt tussen de routes die in het kader van de openbare dienstverlening worden onderhouden en de routes die tegen commerciële voorwaarden worden onderhouden, is kruissubsidiëring van het tweede soort activiteiten uitgesloten. De Italiaanse autoriteiten hebben ook deze bedrijfsboekhouding over de periode 2012-2018 ingediend, aan de hand waarvan de Commissie de berekeningen in tabel 6 heeft kunnen maken.

(366) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aan CIN verleende compensatie voor openbare diensten niet hoger is dan nodig om de kosten van de uitvoering van zijn 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 de wet van 2009 vastgestelde maximale compensatiebedrag. In het licht daarvan komt het rendement op kapitaal dat CIN vanuit een vanuit ex-anteperspectief mocht verwachten overeen met de risico's die CIN liep bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van de nieuwe overeenkomst. De twijfels van Commissie ten aanzien van de naleving van de derde voorwaarde van het Altmark-arrest zijn daarom weggenomen.

(367) Over de voorrang bij het aanmeren en de eventuele overcompensatie die daaruit mogelijk voortvloeit, merkt de Commissie het volgende op. Italië heeft betoogd dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren beperkt zouden zijn (zie overweging 191 hierboven). Dientengevolge zou ook het met deze 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. Door de analyse van de Commissie hierboven (zie overweging 364) wordt bevestigd dat CIN in de periode 2012-2018 geen overcompensatie heeft ontvangen. Daarom komt de Commissie tot de conclusie dat ook de voorrang bij het aanmeren aan het derde Altmark-criterium voldoet.

7.1.3.4. Het vierde Altmark-criterium

(368) 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.

(369) 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 ([119]) ("Richtlijn 2004/17/EG") en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad ([120]) ("Richtlijn 2004/18/EG").

(370) Verder wordt in punt 65 van de DAEB-mededeling opgemerkt 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.

(371) De Commissie constateert dat de openbare aanbesteding in het onderhavige geval heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad ([121]) (die geldt voor gegunde overheidsopdrachten voor het verrichten van zeevervoersdiensten) en van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ([122]). 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 door Tirrenia 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.

(372) 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, uit hoofde van punt 20 van die richtlijn. In bijlage II B bij die richtlijn wordt echter ook vervoer over water genoemd, hetgeen impliceert ([123]) 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.

(373) Bovendien is Richtlijn 2004/18/EG in geen geval van toepassing op concessieovereenkomsten voor diensten zoals omschreven in artikel 1, lid 4, daarvan ([124]). De Commissie merkt op dat concessieovereenkomsten voor diensten met een zeker grensoverschrijdend belang niettemin onder de algemene Verdragsbeginselen van transparantie en gelijke behandeling blijven vallen.

(374) 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 gaat, zijn daarnaast slechts enkele voorschriften uit die richtlijn van toepassing. Tegen die achtergrond is de Commissie van oordeel dat zij zich niet uitsluitend kan baseren op inachtneming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten om aan te tonen dat sprake is van naleving van het vierde Altmark-criterium. Om die reden beoordeelt de Commissie hieronder of de door Italië gehanteerde aanbestedingsprocedure concurrerend, transparant en niet-discriminerend is verlopen. Bij het opstellen van deze beoordeling baseert de Commissie zich op de desbetreffende richtsnoeren uit haar mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([125]) (met name punt 89 e.v.).

([119]) 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).

([120]) 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).

([121]) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en 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).

([122]) 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).

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

([124]) 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."

([125]) 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).

Het concurrerende en transparante karakter van de aanbesteding

(375) In punt 90 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" is bepaald dat een inschrijvingsprocedure concurrerend ([126]) moet zijn, 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.

(376) Ter inleiding merkt de Commissie op dat het Italiaanse recht ([127]) de buitengewoon commissaris wel de mogelijkheid toekent in besloten onderhandelingen met potentiële overnemers te treden, maar dat in het onderhavige geval van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt. In dit geval werd immers de voorkeur gegeven aan een openbare aanbesteding om ervoor te zorgen dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia tegen de marktprijs zou worden verkocht en de verkoopopbrengsten dus zo hoog mogelijk zouden zijn. Aangezien er over de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia geen besloten onderhandelingen zijn gevoerd, zijn de twijfels die de Commissie in het besluit van 2011 omtrent deze mogelijkheid had geuit weggenomen.

(377) In deze zaak werd de openbare aanbesteding geopend met de publicatie van een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia in één internationale en diverse nationale kranten en op bepaalde gespecialiseerde websites (zie overweging 70). 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 belangstellenden kregen ook voldoende tijd (namelijk 35 dagen) om hun belangstelling te laten blijken, zodat zij konden meedoen aan het vervolg van de procedure. In de daaropvolgende duediligencefase van deze procedure kregen de aan de voorwaarden beantwoordende inschrijvers vier maanden de tijd om alle relevante informatie te onderzoeken, zodat zij konden bepalen of zij een bod op het bedrijfsonderdeel Tirrenia wilden uitbrengen en hoe hoog dat bod zou zijn.

(378) De Commissie merkt op dat uit de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling blijkt dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia zou worden verkocht conform de specifieke voorschriften van de Marzano-procedure, met de uitdrukkelijke bedoeling de continuïteit van de zeevervoersdienst in het kader van de openbare dienstverlening te waarborgen. Bovendien werd in de oproep verwezen naar artikel 19-*ter* van wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009, dat bepaalt dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst met de koper van Tirrenia zou worden gesloten. In dat artikel wordt ook aangegeven dat de looptijd van een dergelijke nieuwe overeenkomst niet meer dan acht jaar zal bedragen en wordt beschreven wat er in die overeenkomst moet staan. Verder is in dat artikel de maximale compensatie aan Tirrenia vastgesteld op 72 685 642 EUR per jaar voor de gehele looptijd van de nieuwe overeenkomst. Tot slot is in artikel 19-*ter* ook bepaald dat de overnemer van Tirrenia de voorrang bij het aanmeren op de openbaredienstroutes behoudt.

(379) Zoals uiteengezet in het besluit van 2011 bevatte de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling geen specifieke informatie over de precieze activa die te koop werden aangeboden, noch over het gunningscriterium of het tijdspad van de aanbestedingsprocedure. De Commissie is van oordeel dat de aanbestedingsprocedure als geheel, om redenen die in de onderstaande overwegingen worden genoemd, desondanks voldoende transparant was.

(380) 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 ([128]). De Commissie heeft geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat een of meer van de vijf uitgesloten belangstellenden daadwerkelijk afdoende bewijs hadden overgelegd waaruit bleek dat zij over voldoende financiële middelen beschikten om, conform de vereisten van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling, de continuïteit van de dienst te waarborgen. 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.

([126]) In voetnoot 146 van 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, zonder te willen afwijken van de in de rechtspraak uiteengezette inhoudelijke voorwaarden.

([127]) Meer bepaald: wetsbesluit nr. 134 van 28 augustus 2008, omgezet in wet nr. 166 van 27 oktober 2008.

([128]) Zoals hierboven uiteengezet (zie overweging 373) 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.

(381) Ten tweede waren de belangstellenden, zoals toegelicht in overweging 378, er dankzij de verwijzing naar wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009 van op de hoogte dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst (met een maximale looptijd van acht jaar) zou worden gesloten en dat de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten was vastgesteld op een maximumbedrag van 72 685 642 EUR. Verder werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aangegeven dat het de bedoeling was om het bedrijfsonderdeel dat zich met de openbare dienstverlening bezighield te verkopen. Daarnaast werd, zoals door Italië is bevestigd, alle relevante informatie met betrekking tot de verkooptransactie, met inbegrip van de ontwerpovereenkomst die tussen de koper en de staat zou worden gesloten, ter beschikking gesteld aan de elf partijen die uiteindelijk besloten om deel te nemen aan de duediligencefase. Hierdoor konden deze partijen beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn. De Commissie wijst erop dat het bij verkoopprocedures tussen particuliere ondernemingen gebruikelijk is om commercieel gevoelige informatie pas in de duediligencefase beschikbaar te stellen. Om diezelfde reden moesten de belangstellenden een geheimhoudingsovereenkomst tekenen alvorens toegang tot de relevante documentatie te krijgen (zie overweging 71). Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling ([129]) voldoende duidelijk maakte dat de verkoop betrekking had op het bedrijfsonderdeel Tirrenia gebundeld met een nieuwe overeenkomst. 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.

(382) Over het tijdspad van de vervolgfasen van de aanbestedingsprocedure, ten derde, merkt de Commissie het volgende op. De geïnteresseerde bieders die aan het enige selectiecriterium voldeden, werden bij brief van 10 november 2010 uitgenodigd om deel te nemen aan de duediligencefase. Vervolgens ontvingen de overgebleven geïnteresseerde bieders in een brief van de buitengewoon commissaris van 2 februari 2011 de ter zake doende gegevens over de concrete vervolgstappen in de procedure, in het bijzonder het tijdschema van de procedure en de toelatingscriteria voor de tweede duediligencefase. De Commissie is van mening dat het onwaarschijnlijk is dat het ontbreken van deze informatie in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling ([130]) potentiële bieders heeft ontmoedigd om hun belangstelling kenbaar te maken.

(383) Ten vierde constateert de Commissie dat 21 partijen naar aanleiding van de oproep hun belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Tirrenia kenbaar hebben gemaakt. Tot die 21 partijen behoorden nationale, Europese en niet-Europese entiteiten, waaronder enkele toonaangevende veerdienstmaatschappijen uit Italië (zoals Grandi Navi Veloci en Moby). De Commissie meent dat dit een bevestiging vormt van het feit dat alle potentiële bieders voldoende in de gelegenheid werden gesteld om hun belangstelling voor deelname aan de aanbestedingsprocedure te laten blijken. In dit verband wijst de Commissie erop dat de belangstellenden geen omslachtige procedures hoefden te doorlopen noch aanzienlijke kosten hoefden te maken om hun belangstelling kenbaar te maken. Het volstond om een brief te sturen waarin zij aantoonden de continuïteit van de zeevervoersdienst te kunnen waarborgen. De zestien partijen die aan dit selectiecriterium voldeden, werden vervolgens uitgenodigd voor de duediligencefase en elf van hen hebben besloten daaraan deel te nemen. Pas na deze fase hoefden de partijen te beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn.

(384) De Commissie heeft er in het besluit van 2012, tot slot, op gewezen dat het onduidelijk was of alle potentiële bieders in de vroegtijdige stadia van de aanbestedingsprocedure op de hoogte waren van de mogelijkheid om de betaling van een deel van de overnameprijs over meerdere jaren uit te smeren zonder toepassing van een rentevoet. In de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling werd deze mogelijkheid niet vermeld maar ook niet uitgesloten ([131]). Op grond daarvan deed CIN een bod waarin de gefaseerde betaling van bijna de helft van de overnameprijs stond. Aangezien de aanbesteding mede betrekking had op een openbaredienstcontract met een looptijd van acht jaar, merkt de Commissie ten eerste op dat het niet ongebruikelijk is om een deel van de betaling over de duur van die overeenkomst uit te spreiden. In het geval van concessieovereenkomsten is het juist gangbaar dat de concessievergoeding in termijnen in plaats van geheel op voorhand wordt betaald. Tevens wijst de Commissie erop dat de werkelijke waarde van het bod van CIN, die is berekend door de uitgestelde betalingen te disconteren tegen de waarde op het moment van verkoop, slechts ongeveer 4 % lager ligt dan wanneer de volledige prijs op voorhand was betaald. De Commissie acht het onwaarschijnlijk dat dit tamelijk kleine verschil van invloed is geweest op de bereidheid van de partijen om hun belangstelling kenbaar te maken. In dit verband moet worden bedacht dat toen partijen hun belangstelling moesten laten blijken de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (inclusief de nieuwe

([129]) De Commissie wijst erop dat Italië niet gehouden was in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling een uitvoerige omschrijving te geven van de precieze activa die te koop werden aangeboden of van het nieuwe openbaredienstcontract, aangezien artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG niet op deze aanbestedingsprocedure van toepassing was.

([130]) Omdat daarnaast artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG niet op deze aanbestedingsprocedure van toepassing was, was Italië ook niet verplicht om in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aan te geven op welke wijze de vervolgfasen van de aanbestedingsprocedure zouden worden georganiseerd.

([131]) De Commissie wijst er daarnaast op dat Italië niet verplicht was de (eventuele) betalingsvoorwaarden in de oproep te omschrijven, aangezien artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG niet op deze aanbestedingsprocedure van toepassing was.

overeenkomst) onbekend was en dat kennis van de mogelijkheid tot betalingsuitstel in dat stadium waarschijnlijk niet van invloed is geweest op het besluit om al dan niet aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen. Verder wijst de Commissie erop dat het bindende bod van CIN (inclusief het gedeeltelijke uitstel van betaling) in de dataroom ter inzage is gesteld en alle andere bieders uitdrukkelijk is verzocht om een beter bod uit te brengen. Geen van de andere bieders heeft zich gemeld, in weerwil van het feit dat zij daarvoor zestien dagen de tijd hadden gekregen en ondanks de mogelijkheid om ook uitstel van betaling in hun bod op te nemen. Om die redenen concludeert de Commissie dat niet kan worden vastgesteld dat de mogelijkheid van uitstel van betaling van (een deel van) de overnameprijs een ongunstig effect op het concurrerende karakter of de transparantie van de aanbestedingsprocedure heeft gehad.

(385) 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 Tirrenia om de openbaredienstactiviteiten af te stoten (d.w.z. het bedrijfsonderdeel Tirrenia) en om met de winnende bieder een nieuwe overeenkomst met een looptijd van acht 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 voldoen, kregen deze partijen vervolgens alle informatie en tijd die nodig was om te kunnen besluiten of zij een bod op het bedrijfsonderdeel Tirrenia 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 en de hoogste prijs als criterium

(386) 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. Volgens punt 95 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun", ten slotte, dient wanneer overheidsinstanties activa verkopen de hoogste prijs het enige relevante criterium voor de selectie van de koper ([132]) te zijn, mede rekening houdende met de verlangde contractuele regelingen (bv. verkoopgarantie van de verkoper).

(387) Zoals hierboven aangegeven (zie overweging 380), bevatte de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling slechts één selectievoorwaarde, namelijk dat bieders "in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Van de 21 partijen die belangstelling hadden getoond, werden er vijf uitgesloten nadat was geconstateerd dat zij niet aan die voorwaarde konden voldoen (zie tevens voetnoot 34). De Commissie meent dat het enige geldende selectiecriterium objectief was en in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in voldoende mate aan de belangstellenden was gecommuniceerd.

(388) De zestien geïnteresseerde bieders die aan de selectievoorwaarde voldeden, werden vervolgens uitgenodigd voor de duediligencefase, maar vijf van deze bieders gaven aan niet langer geïnteresseerd te zijn. Tijdens de vier maanden durende duediligencefase kregen de overgebleven elf partijen toegang tot een dataroom met alle relevante informatie (zie overweging 72), zodat zij het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel en het ontwerp van de nieuwe overeenkomst konden beoordelen. Alle bieders hebben dus dezelfde informatie ontvangen en werden te allen tijde op gelijke voet behandeld.

(389) Op 2 februari 2011 heeft de buitengewoon commissaris de elf geïnteresseerde bieders die waren overgebleven een brief gestuurd waarin de procedure en de voorschriften voor het uitbrengen van een bod werden uiteengezet. Die brief bevatte met name een duidelijke beschrijving van de verkoopvoorwaarden: het opstellen van een ondernemingsplan voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen zoals omschreven in de ontwerpovereenkomst en het bieden van de nodige garanties ter onderbouwing van de financiële soliditeit van de bieder. Italië heeft bevestigd dat als er meer dan één passend bod zou worden uitgebracht de hoogste prijs het enige gunningscriterium zou zijn. De Commissie stelt vast dat de buitengewoon commissaris op 29 april 2011 de andere belangstellenden om betere offertes heeft verzocht, juist om het hoogst mogelijke financiële rendement uit de verkoop te realiseren.

([132]) Zie het arrest van het Gerecht van 28 februari 2012, Land Burgenland en Oostenrijk/Commissie, gevoegde zaken T-268/08 en T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punt 87.

(390) De door de Commissie in het besluit van 2011 geuite onzekerheid of besluit 134/2008 het niet mogelijk zou maken om de aanbesteding op grond van andere criteria te gunnen, is daarom 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 het gunningscriterium een objectieve vergelijking en beoordeling van de inschrijvingen mogelijk maakt.

De betaling met uitstel van een deel van de overnameprijs door CIN

(391) In haar besluit van 2012 heeft de Commissie opgemerkt dat de werkelijke waarde ([133]) van de door CIN geboden koopprijs lager is dan de marktwaarde die werd vastgesteld door de onafhankelijke taxateur die door het bevoegde ministerie was aangesteld. In de zaak *Land Burgenland* heeft het Hof echter besloten dat wanneer een overheidsinstantie een haar toebehorend bedrijf verkoopt middels een open, transparante en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure, kan worden vermoed dat de marktprijs overeenkomt met het hoogste (bindende en geloofwaardige) bod, en dat alleen op de prijs wordt gelet, zonder dat ter controle van de marktprijs hoeft te worden gebruikgemaakt van andere waarderingsmethoden, zoals onafhankelijke deskundigenrapporten ([134]). Bovendien kan ook het hoogste bod dat wordt gedaan in het kader van een aanbestedingsprocedure die onregelmatig is wegens onwettige voorwaarden, niettemin overeenkomen met de marktprijs wanneer de tekortkomingen in de aanbestedingsvoorwaarden het bedrag van dat bod niet in die zin hebben beïnvloed dat het daardoor lager is uitgevallen ([135]).

(392) Omdat de door CIN betaalde prijs in het onderhavige geval tot stand is gekomen door middel van een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure, merkt de Commissie op dat mag worden aangenomen dat deze prijs gelijk is aan de marktprijs. Deze prijs hoeft daarom niet te worden vergeleken met de taxaties die zijn vastgesteld door de door Italië respectievelijk de Commissie benoemde onafhankelijke deskundigen. Voorts is de Commissie het met Italië eens (zie overweging 176) dat de onafhankelijke deskundigen noodzakelijkerwijs bepaalde aannames moesten doen, wat betekent dat de daarop gebaseerde taxaties sowieso voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden. Zoals door CIN, tot slot, werd opgemerkt (zie overweging 236) heeft ten minste één potentiële bieder op het bedrijfsonderdeel Tirrenia aangegeven dat de prijs die was vastgesteld door de door Italië benoemde onafhankelijke deskundige te hoog was. Hoewel het hierbij om anekdotisch bewijs gaat, bevestigt dit dat taxaties door deskundigen niet altijd een afspiegeling hoeven te vormen van de marktwaarde zoals die door marktdeelnemers via een aanbesteding wordt bepaald.

(393) Omwille van de volledigheid meent de Commissie ook dat er een economisch motief voor het uitstel van betaling bestaat. Er is door CIN namelijk al gewezen (zie overweging 240) op het feit dat het uitstel van betaling samenhangt met de aard van hetgeen te koop werd aangeboden, namelijk een bedrijfsonderdeel waarvan de effectieve waarde (zoals bevestigd door Banca Profilo, zie punt 2.3.3.4 en overweging 240) afhangt van de daadwerkelijke betaling — over een periode van acht jaar — van de compensatiebedragen die in de nieuwe overeenkomst zijn vastgelegd. Het uitstel van betaling (van een deel van de overnameprijs) kan daarom ook worden opgevat als een logisch gevolg van de aard van de activa die worden aanbesteed (in het bijzonder het openbaredienstcontract en de bijbehorende compensatie).

(394) Op grond van het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat haar twijfels omtrent het uitstel van betaling van een deel van de overnameprijs zijn weggenomen.

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

(395) In het onderhavige geval werd niet zozeer enkel de nieuwe overeenkomst als zodanig aanbesteed als wel de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia, vergezeld van bepaalde voorwaarden ten aanzien van de personeelsbezetting. In haar besluit van 2012 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat, voor zover bieders reeds in voldoende mate over vaartuigen en bemanningen beschikten, zij minder kosten zouden hebben gemaakt wanneer zij niet verplicht waren geweest een deel van de kapitaalgoederen en werknemers van Tirrenia over te nemen. De Commissie nam daarom het voorlopige standpunt in dat de aanbesteding van de nieuwe overeenkomst zonder een verplichting tot overname van de voor de openbaredienstverlening onmisbare vaartuigen en bemanning van Tirrenia tot lagere kosten voor de gemeenschap zou hebben geleid.

([133]) Berekend door de uitgestelde betalingen te disconteren tegen de waarde op het moment van verkoop.

([134]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2013, Land Burgenland/Commissie, gevoegde zaken C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punten 94 en 95.

([135]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2013, Land Burgenland/Commissie, gevoegde zaken C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punt 96.

(396) Omdat Tirrenia een grote onderneming onder buitengewoon beheer was, was de overnemer volgens algemeen nationaal recht ([136]) verplicht om de personeelsbezetting die nodig is voor het nakomen van de openbaredienstverplichtingen voor een periode van twee jaar te handhaven, zoals bepaald in de ondernemingsplannen van Tirrenia. Tegen die achtergrond moest CIN uit hoofde van de overeenkomst voor de overname van het bedrijfsonderdeel de oud-werknemers van Tirrenia een baanaanbod doen (op basis van nieuwe arbeidsovereenkomsten) en voor een periode van twee jaar afzien van ontslagen ([137]). Ten eerste constateert de Commissie dat deze eis op een wettelijke verplichting stoelt, waaraan de Italiaanse autoriteiten bij de vormgeving van de overname van het bedrijfsonderdeel niet konden voorbijgaan, en dat deze verplichting van beperkte duur is, namelijk twee jaar. Verder merkt de Commissie op dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia de openbaredienstverlening zal voortzetten op basis van de in de nieuwe overeenkomst vastgelegde openbaredienstverplichtingen. In dit verband heeft Italië aangegeven dat alleen de bemanning en het administratief personeel die nodig zijn voor een onafgebroken openbaredienstverlening door CIN zullen worden overgenomen. Bovendien heeft Italië betoogd dat CIN deze minimale personeelsbezetting had moeten respecteren, los van enige voorwaarden met betrekking tot het personeel. Gezien het feit dat de loonkosten door de uit hoofde van de nieuwe overeenkomst aan CIN betaalde compensatie zouden worden gedekt, is de Commissie van oordeel dat de verplichting tot behoud van arbeidsplaatsen in de praktijk niet bezwarend was voor CIN. Deze verplichting heeft daarom naar alle waarschijnlijkheid niet geleid tot een lagere verkoopprijs van het bedrijfsonderdeel en kan op deze wijze CIN geen voordeel hebben opgeleverd. Daarnaast was deze oplossing ook gunstig voor Tirrenia (en derhalve voor Italië als eigenaar), aangezien Italië geen afvloeiingskosten hoefde te betalen voor personeel dat door CIN opnieuw in dienst werd genomen. De Commissie merkt op dat de totale afvloeiingskosten voor al het personeel van Tirrenia naar schatting van Ecorys ten minste 35 miljoen EUR zouden hebben bedragen.

(397) Vanwege de bundeling van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia met een nieuw openbaredienstcontract ([138]) geldt voor de overnemer automatisch de eis dat de voortzetting van de openbare dienst moet worden gewaarborgd en krijgt deze de voorrang bij het aanmeren toegewezen. Om te beginnen constateert de Commissie dat alleen de activa die onmisbaar waren voor nakoming van de openbaredienstverplichtingen met het openbaredienstcontract werden gebundeld. Alle overige activa (onder meer onroerend goed, zes schepen en een kunstverzameling) zijn via afzonderlijke aanbestedingsprocedures verkocht. Ten tweede is de Commissie van mening dat de bundeling van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia met het nieuwe openbaredienstcontract geen lagere prijs heeft opgeleverd dan wanneer de activa en het contract afzonderlijk zouden zijn verkocht, en wel om de onderstaande redenen:

— Zoals hierboven is aangegeven (zie overweging 164), heeft de buitengewoon commissaris van Tirrenia aparte aanbestedingsprocedures georganiseerd voor de verkoop van zes schepen die alleen werden ingezet op routes die niet onder de openbaredienstverplichtingen vielen. Van deze zes schepen kon er slechts één schip worden verkocht aan een bieder die van plan was het schip in de vaart te houden. De andere vijf schepen konden alleen voor de sloop worden verkocht. Daarnaast wezen de scheepsmakelaars ([139]) aan wie was gevraagd de waarde van de schepen van Tirrenia te bepalen in maart 2011 op de grote invloed van de economische crisis, die was af te lezen aan de lagere waarde van schepen en een surplus van vaartuigen op de markt. Om die redenen lijkt het onwaarschijnlijk dat de 18 resterende schepen van Tirrenia allemaal voor de vaart hadden kunnen worden verkocht (d.w.z. tegen een prijs hoger dan de schrootwaarde). De Commissie is van oordeel dat dankzij het bundelen van die schepen met het openbaredienstcontract een hogere prijs ([140]) voor de schepen van Tirrenia kon worden verkregen, want in ruil voor het inzetten van de schepen op de openbaredienstroutes kreeg de overnemer voor de duur van acht jaar compensatie voor openbare diensten.

— In haar besluit van 2012 had de Commissie de mogelijkheid geopperd dat bieders reeds in voldoende mate voorzien waren van vaartuigen en bemanningen en liever hadden gezien dat zij niet de schepen van Tirrenia hoefden over te nemen en haar werknemers in dienst moesten nemen. De Commissie constateert dat op het moment waarop CIN begon met de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van de nieuwe overeenkomst het over een totaal personeelsbestand van 1 239 mensen en over 18 schepen beschikte (behorend tot het door CIN overgenomen bedrijfsonderdeel Tirrenia). De Commissie acht het niet waarschijnlijk dat potentiële bieders zulke ruime middelen onmiddellijk voorhanden hadden die in het kader van de openbaredienstverplichtingen uit de nieuwe overeenkomst konden worden ingezet/overgeheveld. Dit geldt des te meer daar de nieuwe

([136]) Artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999 verlangt dat elke potentiële overnemer van een bedrijfsonderdeel van een grote onderneming onder buitengewoon beheer zich verbindt tot behoud van arbeidsplaatsen (d.w.z. van het aantal werknemers) en tot voortzetting van de bedrijfsactiviteiten voor een periode van ten minste twee jaar na de overname.

([137]) Behalve in welomschreven omstandigheden.

([138]) Aan alle bieders is in de dataroom een ontwerpversie van dit contract ter beschikking gesteld. Bovendien waren de belangrijkste bepalingen daaruit al omschreven in artikel 19-ter van wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009.

([139]) Ferrando & Massone S.r.l.

([140]) De reden hiervan is dat een schip dat nog niet aan het einde van zijn nuttige levensduur is voor de scheepvaart meer waarde heeft dan de schrootwaarde. In het scenario waarin de schepen afzonderlijk worden verkocht, is het waarschijnlijk dat ten minste een paar schepen tegen de schrootwaarde zullen moeten worden verkocht. Door de schepen met het openbaredienstcontract te bundelen, blijven alle schepen in bedrijf en kunnen daarom tegen een hogere prijs dan de schrootwaarde worden verkocht.

overeenkomst specifieke voorschriften (over bv. capaciteit) bevat ten aanzien van de schepen die voor de diverse openbaredienstroutes moeten worden gebruikt. Elke exploitant met de benodigde middelen zou deze vermoedelijk al op andere routes hebben ingezet en het overhevelen daarvan conform de nieuwe overeenkomst zou onvermijdelijk leiden tot derving van de inkomsten uit hun vorige bestemming. In dit verband wijst de Commissie erop dat zowel Grimaldi als GNV aan de aanbestedingsprocedure hebben deelgenomen en dat geen van beide ondernemingen tegenover de Commissie heeft betoogd dat zij liever niet verplicht was geweest de schepen van Tirrenia over te nemen.

(398) Om te onderzoeken of het bundelen van de nieuwe overeenkomst met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorwaarde met betrekking tot het personeel voor CIN niet bezwarend zijn, heeft de Commissie in de loop van het formele onderzoek een onafhankelijke deskundige opdracht tot een studie gegeven (Ecorys). Aan Ecorys is gevraagd (zie overweging 96 e.v.) om de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia zonder bijkomende voorwaarden vast te stellen. Ecorys kwam tot de conclusie dat als het bedrijfsonderdeel Tirrenia zonder bijkomende voorwaarden was verkocht, en meer bepaald zonder bundeling met een nieuw openbaredienstcontract voor het verrichten van openbare diensten (en derhalve zonder de verplichting om de continuïteit van de genoemde openbare diensten te waarborgen), de onderneming voor de liquidatiewaarde van 303,5 miljoen EUR zou zijn verkocht. Ecorys baseerde deze conclusie op de veronderstelling dat het bedrijfsonderdeel Tirrenia zijn activiteiten zonder de compensatie voor openbare diensten niet winstgevend kon voortzetten. Ecorys constateerde dat deze liquidatiewaarde lager was dan de waarde die uit de aanbesteding naar voren was gekomen en wees erop dat onmiddellijke liquidatie (in feite de verkoop van de schepen) voor een marktdeelnemer in een markteconomie geen haalbare optie was. Bovendien heeft Ecorys de personeelsbezetting van het bedrijfsonderdeel Tirrenia vergeleken met diverse vergelijkbare veerdiensten en geconcludeerd dat de personeelsbezetting en personeelskosten van Tirrenia niet afwijken van vergelijkbare ondernemingen, wat betreft het arbeidskostenaandeel in de totale opbrengsten en de verhouding tussen loonkosten en personeelsbezetting. Uit de analyse kwam niet een aanzienlijk verschil tussen het bedrijfsonderdeel Tirrenia en vergelijkbare ondernemingen naar boven dat mogelijk op overbezetting of buitensporige loonkosten wees. Een eventuele koper zou dus weinig speelruimte hebben gehad wat betreft ontslag of vervanging van een deel van het personeel. Op basis hiervan heeft Ecorys geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarde met betrekking tot het personeel aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. De Commissie concludeert derhalve dat het bundelen van de nieuwe overeenkomst met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorwaarde met betrekking tot het personeel de verkoopprijs van het bedrijfsonderdeel niet kan hebben gedrukt noch CIN op deze wijze een voordeel kan hebben opgeleverd.

(399) Het algemene nationaal recht en niet de verkoper, kortom, legt de voorwaarde tot behoud van arbeidsplaatsen op. Daar komt bij dat deze voorwaarde niet bezwarend is voor de overnemer van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, zoals ook wordt bevestigd door Ecorys, de onafhankelijke deskundige van de Commissie. De voorwaarde met betrekking tot waarborging van de continuïteit van de openbare dienst, die rechtstreeks voortvloeit uit de bundeling van de activa met de openbaredienstverplichting, kan niet als prijsdrukkend worden beschouwd. Integendeel, zoals hierboven is betoogd, zou de afzonderlijke verkoop van de activa een lagere prijs hebben opgeleverd (hetgeen door Ecorys is bevestigd). Verder is het zeer onwaarschijnlijk dat er potentiële bieders zouden zijn geweest met belangstelling voor de verwerving van het openbaredienstcontract zonder overname van de activa, want voor de openbaredienstverlening is een groot aantal schepen en bemanningsleden noodzakelijk. De Commissie concludeert daarom dat een onder marktvoorwaarden handelende verkoper, teneinde de hoogste prijs te verkrijgen, zou hebben besloten tot de verkoop van de activa van het bedrijfsonderdeel Tirrenia samen met een nieuw openbaredienst-contract. 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. Hieruit maakt de Commissie op dat haar twijfel is weggenomen omtrent de vraag of de aanbesteding van de nieuwe overeenkomst samen met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorwaarde met betrekking tot het personeel wel de laagste kosten voor de gemeenschap kon opleveren.

Robuuste waarborgen in de opzet van de procedure waarbij slechts één offerte wordt ingediend

(400) Op basis van de hierboven geformuleerde beoordeling (zie de overwegingen 375-399) 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."

(401) Gezien het feit dat in de aanbestedingsprocedure voor het bedrijfsonderdeel Tirrenia (inclusief de nieuwe overeenkomst) alleen een bod werd uitgebracht door CIN, zou een dergelijke aanbestedingsprocedure dienovereenkomstig normaal gesproken niet volstaan om een voordeel voor de winnaar uit te sluiten.

(402) De Commissie heeft echter het in punt 68 van de DAEB-mededeling weergegeven standpunt genuanceerd in haar DAEB-gids ([141]) 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".

(403) De Commissie is van oordeel dat er in de ter beoordeling voorliggende zaak sprake was van dergelijke waarborgen. Meer in het bijzonder:

— 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 werden er niet minder dan 21 blijken van belangstelling ingediend door Italiaanse, Europese en niet-Europese entiteiten, waarvan er zestien werden uitgenodigd voor de duediligencefase (zie overweging 387).

— tot aan het eind van de aanbestedingsprocedure was daadwerkelijke mededinging mogelijk. Om precies te zijn resteerden er in de biedingsfase elf potentiële bieders. Drie van hen (te weten Onorato Partecipazioni S.r.l., Grimaldi Compagnia di Navigazione S.p.A. en Marinvest S.r.l.) besloten onder de naam CIN de handen ineen te slaan en een bindend bod uit te brengen. De Commissie is van oordeel dat van de overige acht potentiële bieders er zeker vijf waren die, afgaande op hun profiel, waarschijnlijk een bod konden uitbrengen (op grond van hun ervaring en financiële middelen) of op goede gronden geïnteresseerd waren in het uitbrengen van een bod (bv. omdat zij al in de bedrijfstak en/of Italië actief waren).

— van tevoren werd op basis van de taxatie die was uitgevoerd door de door Italië benoemde onafhankelijke deskundige een minimumprijs vastgesteld (zie overweging 73). In de dataroom werden alle potentiële bieders van deze minimumprijs in kennis gesteld, die als een tamelijk hoog vertrekpunt voor de eerste biedingsronde fungeerde. Zoals hierboven is opgemerkt (zie overweging 168), heeft één potentiële bieder op het bedrijfsonderdeel Tirrenia aangegeven dat de minimumprijs eigenlijk te hoog was. Hoewel deze hoge minimumprijs er mede toe heeft bijgedragen dat de procedure voor de gemeenschap de laagste kosten opleverde, kan hij andere potentiële bieders er ook van hebben weerhouden een bod uit te brengen.

— het door CIN gedane bindende bod van 14 april 2011 is in de dataroom ter inzage gelegd en de buitengewoon commissaris heeft per brief van 2 mei 2011 alle inschrijvers die in aanmerking kwamen voor de duediligencefase uitgenodigd om uiterlijk 12 mei 2011 een beter bod dan dat van CIN uit te brengen. Op verzoek van een van de potentiële kopers verlengde de buitengewoon commissaris de termijn voor het uitbrengen van een beter bod tot 19 mei 2011. Het verzoek om betere offertes vormt een bijzonder sterke waarborg voor het verkrijgen van het hoogst mogelijke bod (en derhalve de laagste kosten voor de gemeenschap). Daarnaast blijkt uit het verzoek van één partij tot verlenging van de termijn dat er tot op het laatste moment van de aanbestedingsprocedure sprake was van daadwerkelijke mededinging.

(404) De Commissie is van oordeel dat in het licht van de bovenstaande waarborgen, waaronder bovenal de minimumprijs en het verzoek tot het uitbrengen van een hoger bod, de aanbestedingsprocedure toereikend was om de dienstverlening tegen de laagste kosten voor de gemeenschap te garanderen, ook al werd er maar één bod uitgebracht. Omwille van de volledigheid merkt de Commissie op dat de onderhavige zaak verschilt van de onderstaande zaken waarin slechts één bod werd uitgebracht:

— In de aanbestedingsprocedure voor het onderhouden van een snelle scheepvaartverbinding voor passagiers tussen Messina en Reggio Calabria bracht alleen Ustica Lines een bod uit. Deze onderneming was echter ook de enige die belangstelling had laten blijken, dus daadwerkelijke mededinging was nimmer mogelijk. In die zaak kwam de Commissie tot het onvermijdelijke oordeel dat niet aan het vierde Altmark-criterium was voldaan en dat de compensatie voor openbare diensten staatssteun vormde ([142]). De Commissie herinnert eraan dat in de ter beoordeling voorliggende zaak 21 partijen belangstelling lieten blijken en dat elf daarvan aan de slotfase van de aanbesteding hebben deelgenomen.

— In de aanbestedingsprocedure voor de concessieverlening voor persdistributie in België bracht alleen bpost (de gevestigde DAEB-beheerder) een bod uit. Hoewel aanvankelijk drie ondernemingen belangstelling voor deelname aan de aanbesteding hadden getoond, trok één onderneming zich nog voor het verstrijken van de termijn voor het uitbrengen van een bod terug en liet een andere onderneming weten dat zij niet langer een bod wenste te doen (zij het drie dagen nadat bpost een bod had uitgebracht). De Belgische autoriteiten betoogden

([141]) 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).

([142]) Besluit van de Commissie in zaak SA.42710, DAEB — snelle scheepvaartverbinding voor passagiers tussen Messina en Reggio Calabria — Italië (PB C 40 van 2.2.2018, blz. 4).

niettemin dat er tijdens de aanbestedingsprocedure sprake was geweest van daadwerkelijke mededinging en dat er voldoende waarborgen waren die ervoor zorgden dat de aanbesteding tot de laagste kosten voor de gemeenschap leidde. De Commissie constateerde in die zaak echter dat de waarborgen ontoereikend waren en kwam derhalve tot het oordeel dat niet aan het vierde Altmark-criterium was voldaan en dat de compensatie voor openbare diensten staatssteun vormde ([143]). De Italiaanse autoriteiten hanteerden een openbare aanbestedingsprocedure, terwijl de Belgische autoriteiten een procedure van gunning door onderhandelingen ([144]) hadden opgezet, die volgens punt 66 van de DAEB-mededeling "alleen in uitzonderlijke omstandigheden geacht [wordt] afdoende te zijn om aan het vierde Altmark-criterium te voldoen". De Commissie stelt vast dat behalve dit belangrijke onderscheid ook de waarborgen in de zaak bpost volledig verschilden van de waarborgen in de onderhavige zaak. Tot slot moet worden opgemerkt dat in de zaak bpost de gevestigde DAEB-beheerder de aanbesteding won na het enige bod te hebben uitgebracht, waarbij er slechts één potentiële concurrerende bieder was. In de ter beoordeling voorliggende zaak werd de aanbesteding gewonnen door een bieder die geen banden had met de gevestigde DAEB-beheerder, en was er sprake van diverse potentiële concurrerende bieders alsook van de bovengenoemde waarborgen. Om die redenen komt de Commissie tot het oordeel dat de omstandigheden in de zaak bpost niet kunnen worden vergeleken met die in de onderhavige zaak.

(405) Verder merkt de Commissie op dat de aanbestedingsprocedure die voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia werd gebruikt in de onderstaande opzichten sterk afwijkt van de procedure die werd gehanteerd voor het kiezen van een maatschappij voor scheepvaartdiensten tussen het vasteland van Frankrijk en Corsica ([145]) ("de zaak SNCM"):

— De Franse autoriteiten hadden de delegaties van openbare dienst toegekend aan de hand van een procedure van gunning door onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking. Volgens punt 66 van de DAEB-mededeling kan een dergelijke procedure "alleen in uitzonderlijke omstandigheden geacht worden afdoende te zijn om aan het vierde Altmark-criterium te voldoen". De Italiaanse autoriteiten hebben daarentegen een openbare aanbestedingsprocedure gehanteerd.

— In de zaak SNCM werden weliswaar twee offertes uitgebracht, maar werd één bod op grond van het selectiecriterium afgewezen. Om de in economisch opzicht meest voordelige offerte te kiezen, werden de twee offertes dus niet eens op hun merites beoordeeld. Hoewel er dus feitelijk twee offertes werden uitgebracht, was dat onvoldoende om daadwerkelijke mededinging te garanderen. Bij de aanbestedingsprocedure voor Tirrenia daarentegen namen elf partijen deel aan de slotfase en meent de Commissie dat tot en met het einde van de aanbestedingsprocedure de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging bestond (zie overweging 403), ook al bracht uiteindelijk alleen CIN een bod uit.

— In de zaak SNCM bracht ook de gevestigde exploitant, de combinatie SNCM/CMN, een bod uit en deze genoot een aanmerkelijk concurrentievoordeel, aangezien zij reeds over de nautische middelen beschikte die voldeden aan de technische specificaties van de overeenkomst voor de delegatie van de openbare dienst. Dit was van essentieel belang, want deze specificaties impliceerden dat schepen bijna op maat moesten worden gebouwd, vergelijkbaar met sommige schepen van SNCM. Voor potentiële bieders met belangstelling bracht dat hoge kosten met zich mee. In de ter beoordeling voorliggende zaak heeft de gevestigde exploitant, Tirrenia onder BB, geen bod uitgebracht, en kon dat ook niet, en had de winnende bieder geen banden met de gevestigde exploitant. Gezien het feit dat de aanbesteding ook betrekking had op schepen die voldeden aan de technische specificaties voor de uitvoering van de openbare dienst, genoot geen van de mogelijke bieders een concurrentievoordeel ten opzichte van de anderen.

— Voorts was de Commissie in de zaak SNCM van oordeel dat de vastgestelde termijn (korter dan één maand) tussen de datum van toekenning van de overeenkomst voor de delegatie van de openbare dienst en de datum van aanvang van de dienstverlening dermate kort was dat dit voor nieuwkomers een aanzienlijke belemmering vormde om de markt te betreden. De Commissie merkt op dat er in de zaak Tirrenia meer dan een jaar tijd zat tussen het einde van de aanbestedingsprocedure en de aanvang van de openbaredienstverlening door CIN.

(406) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat in deze zaak is voldaan aan het vierde Altmark-criterium.

(407) 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 CIN van de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorrang bij het aanmeren, met inbegrip van het uitstel van betaling door CIN van een deel van de overnameprijs, CIN geen economisch voordeel verschaft.

([143]) Besluit van de Commissie in staatssteunzaak SA.42366, Compensaties door de Staat ten gunste van bpost voor de verrichting van openbare diensten in de periode 2016-2020 — België (PB C 341 van 16.9.2016, blz. 5).

([144]) Artikel 30 van Richtlijn 2004/18/EG, artikel 1, lid 9, onder a), van Richtlijn 2004/17/EG.

([145]) Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.22843, Delegatie van openbare dienst Corsica (2007-2013) toegekend aan SNCM en CMN (PB L 220 van 17.8.2013, blz. 20).

7.1.3.5. Conclusie

(408) Aangezien niet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de gunning aan CIN van de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorrang bij het aanmeren, met inbegrip van het uitstel van betaling door CIN van een deel van de overnameprijs, geen staatssteun aan CIN vormt.

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

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

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

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

(411) Staatsmiddelen: de middelen in kwestie werden door de staat uit de eigen begroting bekostigd (zie overweging 109) 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.

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

(413) Economisch voordeel: de Commissie merkt op dat Tirrenia een bedrag van ongeveer 12 051 900 EUR heeft ontvangen voor de benodigde modernisering van schepen teneinde te voldoen aan de internationale veiligheidsnormen en dat Tirrenia deze middelen op grond van de wet van 2010 tijdelijk voor liquiditeitsdoeleinden kon aanwenden (zie overweging 109). Zoals hierboven uiteengezet (zie overweging 110), is een deel van die middelen (namelijk 4 657 005,35 EUR) door Banca Carige gebruikt voor het verrekenen van twee schulden die Tirrenia bij haar had uitstaan. Bovendien hebben de Italiaanse autoriteiten bevestigd (zie overweging 192) dat Tirrenia van deze middelen in feite slechts 630 600 EUR heeft gebruikt voor verbeteringen aan het schip Clodia. Het restant van 11 421 300 EUR is niet voor moderniseringen aangewend noch terugbetaald aan de staat. Uiteindelijk moest de nieuwe eigenaar van het bedrijfsonderdeel Tirrenia (te weten CIN) de resterende moderniseringen uit eigen middelen betalen (en in de door Banca Profilo opgestelde taxatie is rekening gehouden met deze verplichting van 11 421 300 EUR). Italië heeft niet aangetoond dat deze liquiditeit tegen marktvoorwaarden is verleend. Bovendien heeft Tirrenia deze liquide middelen niet terugbetaald noch gebruikt voor hun oorspronkelijke doel (d.w.z. de modernisering van schepen), afgezien van de 630 600 EUR die is gebruikt voor verbeteringen aan het schip Clodia. Gezien het feit dat een normale marktdeelnemer niet van een dergelijke maatregel zou kunnen profiteren, is de Commissie van oordeel dat deze maatregel Tirrenia noodzakelijkerwijs een economisch voordeel heeft verschaft.

(414) Beïnvloeding van het handelsverkeer: vanwege de in de overwegingen 310 en 311 genoemde redenen meent de Commissie dat de toekenning van deze maatregel aan Tirrenia het handelsverkeer in de Unie kan beïnvloeden en de mededinging op de interne markt kan vervalsen.

(415) Conclusie: de Commissie stelt vast dat de 11 421 300 EUR, oorspronkelijk bestemd voor de modernisering van schepen, die door Tirrenia dankzij de wet van 2010 voor liquiditeitsdoeleinden is aangewend, neerkomt op staatssteun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.4.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces

(416) Zoals in overweging 111 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 leden 1 tot en met 15 van artikel 19-*ter* van wetsbesluit 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, vrijstelling van alle belastingen die normaal over dergelijke handelingen en activiteiten verschuldigd zijn.

(417) Ten eerste merkt de Commissie op dat er twee afzonderlijke reeksen overdrachten moeten worden beoordeeld: 1) de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar, de voormalige dochterondernemingen van Tirrenia (thans onder BB), aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane, en 2) de overdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia van Tirrenia onder BB aan CIN. 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.

(418) Om te beginnen erkent de Commissie dat de overdrachten aan de regio's waren vrijgesteld van vennootschapsbelasting (aangezien er geen vergoeding werd betaald) en van btw (die volgens het nationale recht niet over dergelijke transacties wordt geheven). Voor wat de indirecte belastingen betreft, moeten die welke volgens het nationale recht alleen door de overnemers zijn verschuldigd, worden afgedragen door de regio's die in deze zaak binnen de grenzen van hun publieke opdracht handelden, d.w.z. als overheidsentiteiten. Als zodanig kunnen zij niet als ondernemingen worden aangemerkt. Om die reden zal in dit besluit op geen van de bovengenoemde belastingvrijstellingen nader worden ingegaan.

(419) Vanwege het feit dat transacties zoals de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN buiten het btw-stelsel ([146]) vallen, merkt de Commissie tevens op dat de belastingvrijstelling Tirrenia geen voordeel kan hebben verschaft voor wat de btw betreft. De Commissie neemt verder kennis van het feit dat in de verkoopovereenkomst van het bedrijfsonderdeel Tirrenia duidelijk staat dat de koper, te weten CIN, alle met de transactie verband houdende belastingen, heffingen en notariskosten moet dragen, zonder dat er inzake deze belastingen melding wordt gemaakt van enige vrijstelling voor CIN. De Commissie is daarom van mening dat CIN niet van deze maatregel kan hebben geprofiteerd. Om die redenen zal in dit besluit op geen van de bovengenoemde belastingvrijstellingen nader worden ingegaan.

(420) Gelet op het bovenstaande zal de Commissie alleen beoordelen of Tirrenia (onder BB) bij de beide reeksen overdrachten heeft geprofiteerd van een vrijstelling van het registratierecht, overschrijvings- en kadasterbelastingen, het zegelrecht (tezamen "de indirecte belastingen"), en van een vrijstelling van vennootschapsbelasting over de opbrengsten van de overdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN.

(421) Staatsmiddelen: bij een belastingvrijstelling is per definitie sprake van derving van staatsmiddelen. Omdat deze vrijstellingen bij de wet van 2010 zijn verleend (zie overweging 111, onder b)), zijn zij bovendien ook aan de staat toerekenbaar.

(422) Selectiviteit: aangezien de belastingvrijstellingen alleen worden toegekend voor activiteiten en handelingen in verband met de privatisering van de voormalige Gruppo Tirrenia, zijn zij selectief. Italië heeft beargumenteerd noch aangetoond dat de belastingvrijstellingen niet selectief zouden zijn.

(423) Economisch voordeel: wat de indirecte belastingen betreft, was Tirrenia vrijgesteld van betaling daarvan over activiteiten en handelingen die verband hielden met de twee in overweging 416 beschreven reeksen overdrachten (aan de regio's en aan CIN) en genoot daarom een economisch voordeel dat overeenkomt met de belastingen die normaal volgens het nationale recht over dit soort activiteiten en handelingen verschuldigd zijn.

(424) Ten aanzien van de overdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN merkt de Commissie tevens op dat deze overdracht plaatsvond tegen een door CIN betaalde vergoeding (van 380 100 000 EUR). Over de opbrengsten van deze transactie zou derhalve normaal gesproken vennootschapsbelasting worden geheven. De vrijstelling van deze belasting vormt een economisch voordeel, want bij de berekening van de vennootschapsbelasting voor een onderneming wordt gewoonlijk rekening gehouden met de opbrengsten uit de verkoop van activa of een onderneming. De Commissie wijst erop dat het feit dat het in dit stadium nog niet mogelijk is om vast te stellen of Tirrenia in de praktijk zal profiteren van de vrijstelling van inkomstenbelasting — aangezien nog onduidelijk is of Tirrenia op het moment waarop zij volledig is geliquideerd inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn — aan deze conclusie niet afdoet ([147]).

([146]) Krachtens presidentieel decreet nr. 633 van 26 oktober 1972 worden overdrachten van operationele bedrijven of bedrijfseenheden aan een andere onderneming niet als een levering van goederen beschouwd en zijn daarom vrijgesteld van btw.

([147]) Met name bij insolventieprocedures zoals die waarbij Tirrenia onder BB betrokken is, worden de inkomsten bepaald aan de hand van de regels in artikel 183 van de geconsolideerde wet op de inkomstenbelasting. Volgens die bepaling bestaan de inkomsten van een onderneming in de periode vanaf het begin van de faillissementsprocedure tot en met de afsluiting daarvan uit het verschil tussen de activa van de onderneming aan het begin van de procedure en de resterende activa aan het eind van de procedure. Het is daarom vóór het einde van de procedure niet mogelijk om te voorspellen of er sprake zal zijn van een belastingverplichting en wat de omvang daarvan is. Gezien het feit dat de liquidatie van Tirrenia onder BB nog loopt, is het onmogelijk te bepalen of er überhaupt inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn.

(425) Beïnvloeding van het handelsverkeer: om de in de overwegingen 310 en 311 genoemde redenen meent de Commissie dat de hierboven beschreven vrijstelling van bepaalde belastingen ten gunste van Tirrenia het handelsverkeer in de Unie kan beïnvloeden en de mededinging op de interne markt kan vervalsen.

(426) Conclusie: de op basis van de wet van 2010 verleende vrijstellingen van i) indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van Caremar, Saremar, Toremar en het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan de desbetreffende overnemers, en van ii) vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN, vormen staatssteun aan Tirrenia.

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

(427) In haar besluiten van 2011 en 2012 heeft de Commissie gemeld dat de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia FAS-middelen (zie overweging 111, onder c)) kunnen gebruiken om in hun lopende liquiditeitsbehoeften te voorzien. In de loop van de formele onderzoeksprocedure hebben de Italiaanse autoriteiten echter verklaard dat de FAS-middelen niet waren bedoeld als extra compensatie aan Tirrenia (of aan een van de andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia). In plaats daarvan werden deze middelen ter beschikking gesteld als aanvulling op de geplande 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 openbare diensten en zodoende de continuïteit van de maritieme openbare diensten 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 openbaredienstverlening.

(428) 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 openbaredienstverlening kan betalen en geen maatregel zijn waarvan Tirrenia naast die compensaties voor openbaredienstverlening kan profiteren. Het eventuele gebruik van FAS-middelen vormt, met andere woorden, geen staatssteun aan Tirrenia en zal daarom in dit besluit niet verder worden beoordeeld.

7.1.5. *Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun*

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

— de compensatie aan Tirrenia voor het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 en de voorrang bij het aanmeren op deze openbaredienstroutes in datzelfde tijdvak staatssteun aan Tirrenia vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en als nieuwe steun worden aangemerkt;

— de verlenging van de reddingssteun van 28 augustus 2011 tot 18 september 2012 staatssteun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt;

— de gunning van de nieuwe overeenkomst voor de periode van 18 juli 2012 tot 18 juli 2020, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorrang bij het aanmeren — met inbegrip van het uitstel van betaling door CIN van een deel van de overnameprijs — aan de vier Altmark-criteria voldoet en derhalve geen staatssteun aan CIN vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

— het gebruik door Tirrenia van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden, zoals mogelijk gemaakt door de wet van 2010, neerkomt op staatssteun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

— de op basis van de wet van 2010 verleende vrijstellingen van i) indirecte belastingen over de overdracht van Caremar, Saremar, Toremar aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane en van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN, en van ii) vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN, staatssteun aan Tirrenia vormen, en

— de mogelijkheid om FAS-middelen aan te wenden om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen, zoals vastgesteld bij de wet van 2010, geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(430) Alle steunmaatregelen waarop dit besluit betrekking heeft, zijn ten uitvoer gelegd vóór de formele goedkeuring door de Commissie. Zij zijn daarom door Italië toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, voor zover deze steunmaatregelen niet waren vrijgesteld van de meldingsverplichting uit hoofde van de DAEB-beschikking van 2005 of het DAEB-besluit van 2011 ([148]).

7.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(431) Aangezien de hiervoor genoemde maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moeten zij op hun verenigbaarheid worden getoetst in het licht van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, en van artikel 106, lid 2, VWEU.

7.3.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Tirrenia*

7.3.1.1. Toepasselijke regels

(432) Zoals hierboven reeds is vermeld, vond de verlenging van de initiële overeenkomst na eind 2008 plaats aan de hand van latere wetgeving, namelijk:

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

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

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

(433) Tegen die achtergrond merkt de Commissie op dat de toekenning van compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst voorafging aan de inwerkingtreding van het DAEB-besluit van 2011 en de DAEB-kaderregeling van 2011. Het DAEB-pakket van 2011 bevat 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 in artikel 10, onder b), van het DAEB-besluit van 2011 is het volgende bepaald:

"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".

(434) 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.

([148]) De Italiaanse autoriteiten hebben alleen de in het kader van de nieuwe overeenkomst toegekende compensatie voor openbare diensten aangemeld (zie overweging 4), die volgens de Commissie geen staatssteun vormt. Italië heeft daarnaast betoogd dat de aan Tirrenia toegekende compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst als verenigbaar kon worden beschouwd en op grond van de DAEB-beschikking van 2005 was vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding. In punt 7.3.1 gaat de Commissie na of dit inderdaad het geval was.

(435) 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 Tirrenia toegekende compensatie voor openbare diensten kan worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-pakket van 2011. Als is voldaan aan de 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 januari 2009 tot 18 juli 2012 ([149]).

(436) De Commissie merkt op dat zowel de DAEB-beschikking van 2005, die op 19 december 2005 van kracht is geworden, als het DAEB-besluit van 2011 slechts van toepassing zijn op staatssteun in de vorm van compensatie voor openbare diensten 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. In de jaren 2007, 2008 en 2009 overschreed het aantal passagiers op drie van de twaalf routes (d.w.z. Napoli-Palermo, Civitavecchia-Olbia and Genova-Porto Torres) die door Tirrenia in het kader van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst werden onderhouden echter de drempel van 300 000 passagiers per jaar ([150]). Bijgevolg kan de Commissie ten aanzien van deze drie routes de verenigbaarheid van de aan Tirrenia uitgekeerde compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst tot en met 18 juli 2012 niet beoordelen aan de hand van de DAEB-beschikking van 2005 noch van het DAEB-besluit van 2011.

(437) Ten aanzien van drie van de routes van Tirrenia zou daarom normaal gesproken de verenigbaarheid van de compensatie voor de verrichting van openbare diensten die vanaf 2009 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces aan Tirrenia is verleend binnen het toepassingsgebied van de DAEB-kaderregeling van 2011 vallen. Volgens punt 9 van de DAEB-kaderregeling van 2011 dient de aan in moeilijkheden verkerende DAEB-beheerders verleende steun evenwel te worden getoetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004. Tirrenia werd op 5 augustus 2010 tot de bijzondere surseanceprocedure toegelaten en op 12 augustus 2010 failliet verklaard, en verkeerde dus al op het moment waarop de verlenging bij de wet van 2010 werd vastgelegd in moeilijkheden in de zin van punt 10, onder c), van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004. Tirrenia was daarom een DAEB-beheerder in moeilijkheden, althans voor een gedeelte van de verlengingsperiode (van 12 augustus 2010 tot de verkoop ervan op 18 juli 2012).

(438) De richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 ([151]), die op 1 augustus 2014 in werking zijn getreden, zijn met terugwerkende kracht van toepassing op steun aan DAEB-beheerders. In die richtsnoeren is bepaald dat de beoordeling van de verenigbaarheid van steun die vóór 31 januari 2012 (de datum van inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2011) aan DAEB-beheerders in moeilijkheden is verleend, geschiedt aan de hand van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de bepalingen in de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 ([152]). Daarom gelden voor de gehele periode van 1 januari 2009 tot en met het einde van de privatisering op 18 juli 2012 dezelfde regels.

(439) Aangezien drie van de routes van Tirrenia buiten het toepassingsgebied van de DAEB-besluiten van 2005 en 2011 vallen, alsook omwille van de ruimte en doelmatigheid, beoordeelt de Commissie eerst of de aan Tirrenia verleende compensatie voor openbare diensten bij het onderhouden van alle twaalf zeevaartroutes tijdens de verlengingsperiode voldoet aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de bepalingen in de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 daarvan. Pas na deze eerste stap beoordeelt de Commissie of diezelfde compensatie (voor alleen de negen routes waarop de drempel van 300 000 passagiers niet werd

([149]) Omwille van de volledigheid wijst de Commissie op de overgangsbepaling in artikel 10, onder 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, onder a), van het DAEB-besluit van 2011 niet van toepassing en moet de verenigbaarheid worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-besluit van 2011.

([150]) Hoewel deze routes in het verleden in het kader van de openbare dienstverlening het gehele jaar door werden onderhouden, wijst de Commissie erop dat dit geleidelijk werd teruggebracht tot het laagseizoen en dat de verbindingen in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden werden verzorgd (zie overweging 34). Omdat zowel in de DAEB-beschikking van 2005 als in het DAEB-besluit van 2011 wordt verwezen naar het "jaarlijkse verkeersvolume" kan de Commissie niet, zoals door Italië wel is gesuggereerd, het aantal passagiers dat tegen commerciële voorwaarden op de verbindingen wordt vervoerd buiten beschouwing laten.

([151]) PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1.

([152]) Zie punt 140 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014.

overschreden) eventueel verenigbaar was met de interne markt en krachtens de DAEB-beschikking van 2005 was vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting omdat het steun betreft die tussen 19 december 2005 en 31 januari 2012 werd verleend (zie overweging 432).

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

(440) Punt 12 van de DAEB-kaderregeling van 2011 luidt: "[D]e 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 dat "lidstaten geen specifieke openbaredienstverplichtingen [kunnen] 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.

(441) De beoordeling of het reële DAEB's betreft, moet ook worden uitgevoerd in het licht van de DAEB-mededeling (zie de overwegingen 325 en 342), de verordening cabotage in het zeevervoer (zie de overwegingen 327-329) en van de jurisprudentie (zie de overwegingen 331 en 332). 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**);

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

(442) De Commissie wijst erop dat de twaalf openbaredienstroutes die door Tirrenia tijdens de verlengingsperiode werden onderhouden, dezelfde zijn als waarmee CIN in het kader van de nieuwe overeenkomst is belast. 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 de nieuwe overeenkomst (zie punt 7.1.3.1).

(443) Tegen die achtergrond roept de Commissie allereerst in herinnering (zie overweging 152) 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 vastgesteld (zie overweging 334) dat het daarbij inderdaad om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang gaat. Op grond van de hierboven beschreven redenen (zie de overwegingen 335 en 336) komt de Commissie tot de conclusie dat Italië geen kennelijke fout heeft begaan door de uitsluitend voor vracht bestemde diensten aan te merken als DAEB.

(444) De betreffende routes zijn jarenlang grotendeels ongewijzigd onderhouden, dat wil zeggen: in ieder geval vanaf het moment waarop de initiële overeenkomst van kracht werd. De enige wijziging in het toepassingsgebied van de dienst tijdens de verlengingsperiode ten opzichte van de situatie eind 2008 (toen de initiële overeenkomst in eerste instantie zou verlopen) betreft de afname van het aantal routes dat in het kader van de openbare dienstverlening wordt onderhouden. Meer bepaald:

— De openbaredienstroute Fiumicino-Arbatax is met ingang van 2009 opgeheven;

— De route Fiumicino-Golfo Aranci (die door Tirrenia tegen commerciële voorwaarden werd onderhouden) is met ingang van 2009 opgeheven;

— Vanaf 2010 moest de openbaredienstroute Napoli-Palermo in het hoogseizoen tegen commerciële voorwaarden worden onderhouden, aangezien de compensatie voor openbare diensten alleen voor de dienstverlening in het laagseizoen werd toegekend.

(445) Om de reële vraag van gebruikers naar de diensten te verduidelijken, hebben de Italiaanse autoriteiten gedetailleerde cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Tirrenia in de desbetreffende perioden van het jaar waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hebben (in het geval van twee routes dus niet op het hoogseizoen), in 2009 (het eerste jaar van de verlenging) 1 181 768 passagiers, 276 391 auto's en bijna 3 miljoen strekkende meter vracht heeft vervoerd op de twaalf routes voor gemengde diensten tezamen. In 2010 waren de aantallen iets lager (zie overweging 338), maar dit verschil is hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat de route Napoli-Palermo vanaf 2010 in het hoogseizoen niet langer onder de openbaredienstopdracht viel. Als voor dit verschil wordt gecorrigeerd, benaderen de cijfers over 2011 die over 2009, wat laat zien dat de totale gebruikersvraag aanzienlijk en tamelijk stabiel was.

(446) Zoals hierboven (zie overweging 339) is aangegeven, hebben de Italiaanse autoriteiten voor de periode 2007-2018 ook uitvoerige cijfers per route verstrekt. De Commissie heeft al aangetoond (zie tabel 4) dat er in 2010 op elk van de twaalf betrokken routes sprake was van een significante gebruikersvraag naar zowel gemengde als vrachtdiensten. Voor de jaren 2009 en 2011 ([153]) leverde diezelfde analyse geen enkele aanwijzing op dat de gebruikersvraag naar veerdiensten op de betreffende routes zou zijn weggevallen.

(447) De Commissie meent dat de bovenstaande cijfers duidelijk aantonen dat er op elk van de twaalf openbaredienstroutes in kwestie sprake is van een reële gebruikersvraag naar passagiers- en vrachtdiensten. Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten beantwoorden aan een reële gebruikersvraag en derhalve in daadwerkelijke publieke behoeften voorzien.

(448) Zoals hierboven is uiteengezet (zie overweging 342), 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".

(449) De Commissie merkt op dat er in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 veerdiensten door andere maatschappijen werden aangeboden op sommige routes die Tirrenia in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst moest onderhouden, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar of met dezelfde frequentie. De Commissie heeft hierboven (zie de overwegingen 343-348) voor elk van de betrokken routes reeds beoordeeld of de diensten die door de andere maatschappijen werden geleverd gelijkwaardig waren aan de diensten die CIN in het kader van de nieuwe overeenkomst moest verrichten. De Commissie brengt in herinnering dat deze beoordeling was gebaseerd op de concurrentiesituatie zoals die zich tussen 1 januari 2009 en 18 juli 2012 op die routes voordeed. Gezien het feit dat, voor wat betreft de te onderhouden routes, de frequenties en de technische vereisten, de diensten die CIN moet verrichten nagenoeg identiek zijn aan die welke Tirrenia tijdens de verlengingsperiode moest verrichten, geldt de conclusie van de Commissie (zie overweging 348) dat de marktwerking als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen ook voor Tirrenia gedurende de gehele verlengingsperiode. Op een aantal routes was Tirrenia namelijk de enige maatschappij, terwijl de dienstverlening van andere maatschappijen qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit niet gelijkwaardig waren en derhalve niet volledig tegemoetkwamen aan de behoeften aan een openbare dienst waarmee Tirrenia uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst was belast.

(450) In het licht van de voorgenomen privatisering en ter waarborging van de continuïteit van de openbare dienstverlening in het kader van de initiële overeenkomst, ten slotte, heeft Italië besloten om deze overeenkomst ongewijzigd te verlengen (afgezien van de bescheiden uitzonderingen die in overweging 444 zijn beschreven en behoudens de verandering in de compensatiemethode die vanaf 2010 geldt). De Commissie erkent dat niet aan de gebruikersvraag (zoals hierboven beschreven, zie de overwegingen 445 en 446) had kunnen worden voldaan door het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan alle maatschappijen die de routes in kwestie verzorgden. Met name geldt dat Tirrenia op diverse routes de enige maatschappij was (zie bv. overweging 345) en dat, waar dat niet het geval was, de dienstverlening door de andere maatschappijen niet voldeed aan (alle) eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit en kwaliteit. 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 openbare diensten waarschijnlijk helemaal niet worden onderhouden. Ecorys trok in zijn verslag een soortgelijke conclusie (zie overweging 98). Daarnaast erkent de Commissie dat, gelet op het privatiseringsproces van Tirrenia, verlenging van het bestaande openbaredienstcontract de enige manier was om de continuïteit van de openbare diensten tot de voltooiing van die privatisering te garanderen.

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

([153]) Omwille van de ruimte laat de Commissie de gedetailleerde cijfers in dit besluit achterwege.

7.3.1.3. Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast

(452) 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.

(453) Die besluiten moeten met name vermelden:

a) de precieze aard en duur van de openbaredienstverplichting waarmee de onderneming wordt belast;

b) de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied;

c) de aard van de uitsluitende rechten;

d) de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie;

e) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

(454) 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 Tirrenia tijdens de verlengingsperiode. Bovendien benadrukte de Commissie dat er voor de periode 2005-2008 geen vijfjarenplan was vastgesteld, zoals bepaald in de initiële overeenkomst. Niettemin herinnerde de Commissie er ook aan dat verschillende aspecten van de toewijzing in diverse wetten kunnen zijn ondergebracht, zonder dat dat twijfels oproept over de juistheid van de omschrijving van de verplichtingen. Tijdens de verlengingsperiode bestond het toewijzingsbesluit inzake Tirrenia uit onder meer de initiële overeenkomst (zoals in de loop der tijd gewijzigd en verlengd), de vijfjarenplannen, een reeks ad-hocbesluiten van de Italiaanse autoriteiten, het CIPE-besluit en de wet van 2009.

(455) 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 Tirrenia vormt, op grond van een aantal wetsbesluiten (zie overweging 432) tot aan het einde van de privatisering onverkort is blijven gelden. In deze documenten wordt aangegeven dat Tirrenia tot de voltooiing van de privatisering met openbaredienstverplichtingen is belast.

(456) Volgens de initiële overeenkomst zijn de te onderhouden 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 het plan voor de periode 2005-2008 niet formeel werd goedgekeurd, bleef het plan voor de periode 2000-2004 (bekrachtigd bij ministerieel decreet van 20 september 2001) van kracht, behoudens enkele door de regering (doorgaans de minister of de interdepartementale conferentie ([154])) bepaalde ad-hocwijzigingen (zie overweging 33). Deze wijzigingen leidden in de loop der tijd primair tot een beperking van de omvang van de openbaredienstverplichtingen (bv. door opheffing van bepaalde routes, met inbegrip van de in overweging 444 beschreven wijzigingen), terwijl het merendeel van de verplichtingen uit het plan voor de jaren 2000-2004 (waarin de door Italië in het kader van de beschikking van 2001 gedane toezeggingen volledig tot uiting komen) onveranderd bleef gelden. Tenzij er een besluit werd genomen ter wijziging van een specifiek aspect van het plan voor de jaren 2000-2004 (bv. een route, een frequentie, een scheepstype), zijn de bepalingen van dat plan in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 onverkort van kracht gebleven. Vóór 2009 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 Tirrenia, moesten hanteren. Op grond daarvan concludeert de Commissie dat de openbaredienstverplichtingen die Tirrenia tijdens de verlengingsperiode moest nakomen, voldoende duidelijk waren omschreven.

(457) 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 het jaar 2009 (zie de overwegingen 38-40) een volledige en nauwkeurige lijst van de in aanmerking te nemen kostenelementen, alsmede de wijze van berekening van het rendement op geïnvesteerd kapitaal voor de exploitant. Voor de periode van 1 januari 2010 tot 18 juli 2012 is de methode vastgelegd in het CIPE-besluit (zie overweging 41 e.v.). Meer in het bijzonder worden in het CIPE-besluit de kostenelementen die in aanmerking zijn genomen en het rendement op het geïnvesteerde kapitaal beschreven. In wet van 2009, ten slotte, is het maximale compensatiebedrag van 72 685 642 EUR opgenomen dat

([154]) Ten aanzien van de besluiten die ter beoordeling voorliggen, bestaat deze conferentie uit het ministerie van Infrastructuur en Vervoer, het ministerie van Economische Zaken en Financiën en het ministerie van Economische Ontwikkeling.

met ingang van 2010 van toepassing is. Daarnaast werd in de initiële overeenkomst bepaald dat de compensatie in termijnen 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 vastgesteld en eenvoudig worden vermeden. Indien van toepassing kon de staat vervolgens de overcompensatie van Tirrenia terugvorderen.

(458) 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.

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

(459) In punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2011 is aangegeven dat "[d]e 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."

(460) Italië heeft betoogd dat de looptijd van de verlenging overeenstemt met de periode die nodig is voor de afschrijving van de activa die voor het verrichten van de DAEB het belangrijkst zijn. Om precies te zijn bedraagt de gehele looptijd van de verlengde initiële overeenkomst iets meer dan 23,5 jaar. De schepen die Tirrenia voor de openbaredienstverlening heeft ingezet, kennen een nuttige levensduur ([155]) van dertig jaar (voor veerboten) en twintig jaar (voor hogesnelheidspassagiersvaartuigen) en worden in die periode afgeschreven. Italië heeft er bovendien aan gememoreerd dat de verlenging van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 nodig was om de continuïteit van de openbare dienst tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces te kunnen waarborgen.

(461) Op grond van de bovenstaande overwegingen stelt de Commissie vast dat de lengte van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast in afdoende mate is gerechtvaardigd en dat bijgevolg is voldaan aan punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2011.

7.3.1.5. Naleving van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie ([156])

(462) 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 in acht neemt".

(463) Daarnaast schrijft punt 44 van de DAEB-kaderregeling van 2011 voor dat: "Wanneer een onderneming activiteiten verricht die zowel binnen als buiten het 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."

(464) Italië herinnerde eraan dat artikel 4 van de beschikking van 2001 voorschreef dat Tirrenia vanaf 1 januari 2001 moest beginnen met het voeren van een gescheiden boekhouding voor elke route. Ook artikel 1, lid 4, van de beschikking van 2004 schreef voor dat Adriatica (in 2004 gefuseerd met Tirrenia) vanaf 1 januari 2004 voor elke route een gescheiden boekhouding moest voeren. In het licht van de beschikking van 2001 en op verzoek van de Commissie heeft PricewaterhouseCoopers ("PwC") een onderzoek uitgevoerd waarin de analytische boekhouding van Tirrenia voor de periode 1992-1999 onder de loep werd genomen. In dat verband heeft PwC een advies uitgebracht waarin wordt bevestigd dat de methode voor het opstellen van de rekeningen juist en conform de geldende boekhoudkundige praktijk was. Volgens Italië voeren Tirrenia en Adriatica hun analytische boekhouding nog steeds op die basis en hebben derhalve voldaan aan de voorschriften van de beschikkingen van 2001 en 2004. Met betrekking tot de periode die ter beoordeling voorligt, heeft Italië bij wijze van onderbouwing ook de routegewijze rekeningen van Tirrenia voor de jaren 2009, 2010 en 2011 overgelegd.

([155]) Zie het besluit van de interdepartementale conferentie van 30 december 2004. Met dit besluit werd de oorspronkelijke geplande afschrijvingsperiode verlengd van twintig tot dertig jaar voor veerboten en van vijftien tot twintig jaar voor hogesnelheidspassagiersvaartuigen.

([156]) 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).

(465) Voor het jaar 2012 heeft CIN routegewijze rekeningen opgesteld vanaf het moment waarop het met de dienstverlening is begonnen (overeenkomstig zijn verplichtingen uit hoofde van de nieuwe overeenkomst). Omdat de voltooiing van de privatisering ophanden was, heeft de buitengewoon commissaris dergelijke rekeningen niet opgesteld voor de periode 1 januari 2012 tot 18 juli 2012. De buitengewoon commissaris heeft gedurende het jaar 2012 bij het ministerie van Economische Ontwikkeling echter wel algehele financiële kwartaalrekeningen ingediend. De Italiaanse autoriteiten hebben deze rekeningen als bewijsstukken overgelegd. De Commissie is van oordeel dat deze rekeningen volstaan om aan te tonen dat de aan Tirrenia onder BB toegekende compensatie voor openbare diensten de nettokosten van de openbare dienst niet volledig dekte en derhalve ook geen gelegenheid bood voor eventuele kruissubsidiëring (zie ook overweging 472). De Commissie merkt op dat daarom de twee belangrijkste doelstellingen van een boekhoudkundige scheiding, namelijk het voorkomen van overcompensatie en kruissubsidiëring, zijn gerealiseerd.

(466) Op grond van de bovenstaande punten en gelet op de specifieke privatiseringsomstandigheden stelt de Commissie vast dat is voldaan aan de voorschriften in de punten 18 en 44 van de DAEB-kaderregeling van 2011.

7.3.1.6. Compensatiebedrag

(467) 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".

(468) Ten aanzien van de onderhavige zaak telt dat, aangezien ten minste een deel van de compensatie onrechtmatige staatssteun vormt die vóór de inwerkingtreding werd toegekend ([157]), in punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2011 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 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.

(469) In haar besluiten van 2011 en 2012 kon de Commissie niet vaststellen of het compensatiebedrag evenredig was, aanzien zij nog betwijfelde of enkele openbare diensten waarmee Tirrenia was belast terecht als DAEB waren aangemerkt. Deze twijfels zijn in punt 7.3.1.2 aan de orde gekomen. Bij de Commissie leefden echter ook twijfels 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 Tirrenia op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

(470) De Commissie herinnert er in dit verband aan dat zij zich in het besluit van 2011 op het voorlopige standpunt had gesteld dat Tirrenia wellicht pas vanaf 2010 is overgecompenseerd voor de verrichting van de openbaredienstaken. Hoewel de Commissie ten aanzien van het jaar 2009 dergelijke twijfels niet had geuit, hebben de Italiaanse autoriteiten de berekening van het compensatiebedrag voor 2009 (80 miljoen EUR) overgelegd, dat was bepaald aan de hand van de methode uit de initiële overeenkomst. Opgemerkt moet worden dat Tirrenia om ongeveer 93,1 miljoen EUR had gevraagd, maar dat Italië een aantal kosten heeft afgewezen omdat zij niet aan de voorwaarden van die methode voldeden. Op grond daarvan concludeert de Commissie dat Tirrenia in 2009 niet is overgecompenseerd voor de uitvoering van haar openbaredienstverplichtingen.

(471) Bij het bepalen van het rendement op kapitaal volgens de WACC-formule gold met ingang van 2010 in beginsel de risicopremie van 6,5 %. Zoals hierboven reeds is uiteengezet (zie overweging 362), 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. Verder wees Italië erop dat Tirrenia, vanwege de financiële moeilijkheden waarin de onderneming verkeerde, op 5 augustus 2010 onder buitengewoon beheer moest worden geplaatst. Volgens Italië was het onmogelijk om met het in de wet van 2009 vastgestelde maximale compensatiebedrag de nettokosten (d.w.z. kosten minus baten) van de openbare dienst volledig te dekken. Tirrenia zou daarom in de periode van 1 januari 2010 tot 18 juli 2012 geen enkel rendement op kapitaal hebben gemaakt.

([157]) Zoals uiteengezet in overweging 436. De onrechtmatigheid van de steun die met betrekking tot andere routes is toegekend, wordt in punt 7.3.1.8 nader onderzocht.

(472) Aan de hand van de routegewijze rekeningen die door de Italiaanse autoriteiten zijn verstrekt, heeft de Commissie zich ervan kunnen vergewissen dat de nettokosten van de openbaredienstverlening door Tirrenia (waarbij het rendement op kapitaal buiten beschouwing is gelaten) zowel in 2010 als 2011 hoger waren dan het maximale compensatiebedrag van 72 685 642 EUR. Tirrenia heeft in die jaren dus inderdaad geen enkel rendement op kapitaal gemaakt. De door de buitengewoon commissaris opgestelde kwartaalrekeningen laten voor de eerste helft van 2012 duidelijk zien dat het bedrijfsresultaat ([158]) (d.w.z. vóór buitengewone kosten) van Tirrenia negatief was, zelfs nadat rekening is gehouden met het *pro rata*-deel van het maximale compensatiebedrag uit de wet van 2009. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat Tirrenia in de periode van 1 januari 2010 tot 18 juli 2012 evenmin rendement op kapitaal heeft gemaakt. Al met al komt de Commissie tot de slotsom dat Tirrenia in de periode waarin de initiële overeenkomst werd verlengd geen overcompensatie heeft ontvangen.

(473) 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 dienen de lidstaten bijvoorbeeld op verzoek van de Commissie bewijsmateriaal te verschaffen. Zij voeren bovendien regelmatige controles uit, of laten deze uitvoeren, aan het einde van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en, in ieder geval, met tussenpozen van maximaal drie jaar. De Commissie merkt in dit verband op dat, zoals hierboven is beschreven (zie de overwegingen 464 en 465), de Italiaanse autoriteiten het benodigde bewijsmateriaal hebben verschaft. Tirrenia heeft immers jaarlijks haar routegewijze rekeningen bij het toezichthoudende ministerie ingediend, waardoor het ministerie het compensatiebedrag kon beoordelen. Verder brengt de Commissie in herinnering dat de compensatie in termijnen wordt uitgekeerd (zie overweging 36) 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 (waarbij in beginsel een rendement op kapitaal wordt opgeteld, hoewel dat in de ter beoordeling voorliggende periode in de praktijk niet gebeurde). Omwille van de volledigheid merkt de Commissie op dat de aanwezigheid van de door de Italiaanse staat aangestelde buitengewoon commissaris vanaf 5 augustus 2010 nog een waarborg tegen overcompensatie vormde. De Commissie meent dat deze maatregelen volstaan ter voorkoming en opsporing van eventuele overcompensatie.

(474) Op grond van de hierboven beschreven punten (zie de overwegingen 467-473) stelt de Commissie vast dat wordt voldaan aan de geldende voorschriften uit punt 2.8 (Compensatiebedrag) van de DAEB-kaderregeling van 2011.

7.3.1.7. De voorrang bij het aanmeren

(475) 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 Tirrenia). 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 de (nadien verlengde) initiële overeenkomst 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.

(476) Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat Tirrenia zijn openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie overweging 449). De Italiaanse autoriteiten hebben bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten die in het kader van de openbare dienstverlening worden verleend (en bijvoorbeeld niet wanneer Tirrenia in het hoogseizoen routes tegen commerciële voorwaarden onderhoudt). De Commissie heeft de verenigbaarheid van de DAEB en de bijbehorende compensatie aan Tirrenia tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst al grondig beoordeeld (zie de overwegingen 440-474). 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.

([158]) Dit onderdeel van het resultaat wordt vrijwel geheel bepaald door de openbaredienstverlening, want Tirrenia ondernam in de periode van 1 januari tot 30 juni 2012 nauwelijks enige commerciële activiteiten. Bovendien werden de winsten of verliezen uit bijvoorbeeld de verkoop van activa die geen verband hielden met de openbare dienst als buitengewone resultaten geboekt.

(477) De Commissie neemt kennis van de door Italië aangedragen argumenten dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren beperkt zouden zijn (zie overweging 191). Dientengevolge zou ook het met deze 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 hierboven beschreven controles op overcompensatie waaraan Tirrenia is onderworpen (zie punt 7.3.1.6) lenen zich ook voor het opsporen van eventuele overcompensatie als gevolg van de voorrang bij het aanmeren.

(478) De Commissie stelt bijgevolg vast dat ook de voorrang bij het aanmeren, die onlosmakelijk is verbonden met de DAEB die door Tirrenia werd verricht, op grond van artikel 106, lid 2, VWEU en de DAEB-kaderregeling van 2011 verenigbaar is met de interne markt.

7.3.1.8. Naleving van de DAEB-beschikking van 2005

(479) Zoals eerder is uiteengezet (zie overweging 436), overschreed het gemiddelde jaarlijkse verkeersvolume in de twee boekjaren voorafgaand aan het boekjaar waarin de onderneming met het beheer van de DAEB werd belast het aantal van 300 000 passagiers op de routes Napoli-Palermo, Civitavecchia-Olbia en Genova-Porto Torres. Op de overige negen routes ([159]) die door Tirrenia in het kader van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst werden onderhouden, werd deze drempel niet overschreden. Daarom wordt ten aanzien van deze negen routes voldaan aan het voorschrift van artikel 2, lid 1, onder c), van de DAEB-beschikking van 2005. Daarnaast meent de Commissie dat ook is voldaan aan artikel 2, lid 2, van de DAEB-beschikking van 2005, dat naleving van de verordening cabotage in het zeevervoer voorschrijft ([160]). De Commissie concludeert op grond hiervan dat de overige negen routes aan de DAEB-beschikking van 2005 kunnen worden getoetst.

(480) Hierboven heeft de Commissie reeds vastgesteld (zie punt 7.3.1.3) 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. Voor de negen resterende routes is derhalve voldaan aan artikel 4 (Belasten van ondernemingen) van de DAEB-beschikking van 2005.

(481) De Commissie heeft bovendien vastgesteld (zie punt 7.3.1.6) dat Tirrenia gedurende de periode van verlenging van de initiële overeenkomst geen overcompensatie heeft ontvangen en dat de Italiaanse autoriteiten regelmatig controles hebben uitgevoerd om te voorkomen dat Tirrenia overcompensatie zou ontvangen. Op grond daarvan constateert de Commissie dat ten aanzien van de overige negen routes ook is voldaan aan artikel 5 (Compensatie) en artikel 6 (Controle op overcompensatie) van de DAEB-beschikking van 2005.

(482) Vanwege het onlosmakelijk verband tussen de voorrang bij het aanmeren en de openbaredienstverlening, en gelet op de bovenstaande beoordeling (zie punt 7.3.1.7), voldoet ook de voorrang bij het aanmeren die werd toegekend voor het onderhouden van de overige negen routes aan de DAEB-beschikking van 2005.

7.3.1.9. Conclusie

(483) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 432-474 stelt de Commissie vast dat de aan Tirrenia verleende compensatie voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 voldoet aan de toepasselijke voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011 en dat deze bijgevolg op grond van artikel 106 VWEU verenigbaar is met de interne markt.

([159]) Het betreft voor de duidelijkheid de gemengde routes Genova-Olbia-Arbatax, Civitavecchia-Cagliari-Arbatax, Napoli-Cagliari, Palermo-Cagliari, Trapani-Cagliari en Termoli-Tremiti-eilanden; en de vrachtroutes Livorno-Cagliari, Napoli-Cagliari en Ravenna-Catania.

([160]) De Commissie herinnert er in dit verband aan dat deze negen routes reële DAEB's bleken te zijn (zie punt 7.3.1.2) en beantwoorden aan de voorwaarden voor openbaredienstverplichtingen zoals die in de verordening cabotage in het zeevervoer zijn vastgelegd. Bovendien heeft de Commissie in het licht van het privatiseringsproces van Tirrenia de verlenging van de initiële overeenkomst met die onderneming aanvaard, en daarom had haar met redenen omkleed advies van 21 juni 2012 geen betrekking op Tirrenia (zie overweging 121).

(484) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 479-481 geldt verder dat de compensatie en de voorrang bij het aanmeren die aan Tirrenia zijn toegekend met het oog op het onderhouden van negen routes ([161]) gedurende de verlengingsperiode ook verenigbaar zijn met de interne markt en overeenkomstig de DAEB-beschikking van 2005 zijn vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding.

7.3.2. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Tirrenia*

(485) Op grond van het besluit van 2010 was de reddingssteun aan Tirrenia, in zoverre die beperkt bleef tot de termijn van zes maanden die op 28 augustus 2011 verstreek, verenigbaar met de interne markt. Overeenkomstig de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 was Italië echter gehouden om de Commissie binnen zes maanden op de hoogte te brengen van i) bewijs dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet; of van ii) een herstructureringsplan (of liquidatieplan).

(486) De garantie werd op 11 juli 2011 ingeroepen en Tirrenia heeft de volledige som pas op 18 september 2012 aan de staat terugbetaald (zie overweging 59). Italië kon daarom geen bewijzen verstrekken dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet vóór de termijn van zes maanden op 28 augustus 2011 verstreek.

(487) Volgens informatie die door Italië (zie punt 4.2) in de loop van de formele onderzoeksprocedure is verstrekt, was op de website van Tirrenia onder BB een liquidatieplan voor Tirrenia beschikbaar voordat de termijn van zes maanden uit de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 afliep. Voorts betoogt Italië dat het de Commissie te allen tijde op de hoogte heeft gehouden van de voortgang van het privatiseringsproces van het bedrijfsonderdeel Tirrenia.

(488) Uit de informatie in het dossier van de Commissie blijkt dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie inderdaad op de hoogte hebben gehouden van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia die toen gaande was. Daarnaast heeft Italië ook bevestigd dat Tirrenia voornemens was de reddingssteun vóór afloop van de termijn van zes maanden terug te betalen, daarvoor gebruikmakend van de opbrengsten van die privatisering. De Italiaanse autoriteiten hebben echter niet formeel een herstructurerings- of liquidatieplan aan de Commissie voorgelegd. De Commissie wist op dat moment niet dat op de website van Tirrenia onder BB een liquidatieplan was gepubliceerd. Bovendien kan het feit dat de Commissie is geïnformeerd over het privatiseringsproces van het bedrijfsonderdeel Tirrenia niet dienen als alternatief voor de formele indiening van een liquidatieplan. Meer in het bijzonder moet de Commissie de kans krijgen om te beoordelen of het liquidatieplan voldoet aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004, en daarom had Italië dit plan formeel moeten indienen.

(489) Daarnaast merkt de Commissie op dat zij op 5 oktober 2011 een brief heeft verzonden waarin Italië werd gevraagd te bevestigen dat het had voldaan aan de voorwaarden van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 en van het besluit van 2010. De Commissie heeft Italië op 28 november 2011 een aanmaning gestuurd en op 12 december 2011 een reactie van de Italiaanse autoriteiten ontvangen. Wat de Commissie betreft had Italië vóór de genoemde datum (en dus na het verstrijken van de termijn van zes maanden) geen i) bewijs van volledige terugbetaling van de lening en/of stopzetting van de garantie noch ii) een herstructureringsplan (of liquidatieplan) ingediend.

(490) In zijn antwoord op de brief van de Commissie van 5 oktober 2011 heeft Italië bevestigd dat er sprake was geweest van een geplande terugbetaling vóór 28 augustus 2011, maar dat het privatiseringsproces vertraging had opgelopen omdat van de Commissie goedkeuring voor de overname moest worden verkregen. Aangezien voor de terugbetaling aan de staat de privatiseringsopbrengsten nodig waren, kon deze terugbetaling niet voor het verstrijken van de termijn op 28 augustus 2011 plaatsvinden. De Commissie wijst erop dat de Italiaanse autoriteiten in hun brief van 12 december 2011 geen enkele melding maakten van het liquidatieplan voor Tirrenia dat volgens hun latere schrijven al vóór 28 augustus 2011 openbaar zou zijn gemaakt. In plaats daarvan heeft Italië alleen getracht uit te leggen waarom de terugbetaling niet vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden had kunnen plaatsvinden. Als de Italiaanse autoriteiten echter vóór 28 augustus 2011 een herstructurerings- of liquidatieplan aan de Commissie hadden voorgelegd, had Italië dergelijke toelichtingen niet hoeven te geven. De Commissie beschouwt dit als aanvullend bewijs dat Italië binnen de termijn van zes maanden geen herstructurerings- of liquidatieplan heeft ingediend.

([161]) Zie voetnoot 159 voor de precieze routes.

(491) Gelet op het bovenstaande heeft Italië, ook al was de Commissie op de hoogte van het privatiseringsproces maar niet van een uitvoerig liquidatieplan, niet voldaan aan zijn verplichting uit het besluit van 2010 om de Commissie binnen zes maanden na goedkeuring van de reddingssteun op de hoogte te brengen van een herstructureringsplan (of liquidatieplan). Dientengevolge moet de reddingssteun van na het verstrijken van de termijn van zes maanden op 28 augustus 2011 als onrechtmatige en onverenigbare steun worden beschouwd. De Commissie meent dat de onrechtmatig verlengde reddingssteun niet om andere redenen als verenigbaar kan worden beschouwd, aangezien deze noch aan de betreffende voorwaarden van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun noch aan die van de DAEB-kaderregeling van 2011 voldoet ([162]).

(492) De Commissie merkt op dat in de onderhavige zaak de onrechtmatig verlengde reddingssteun niet werd verleend voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang, zoals vereist in punt 12 van de DAEB-kaderregeling van 2011. Tirrenia ontving uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst reeds compensatie voor de openbaredienstverlening, terwijl de reddingssteun werd aangemeld en goedgekeurd als tijdelijke reddingssteunmaatregel en niet als compensatie voor verlening van een DAEB. De reddingssteun kan dus op grond van de DAEB-kaderregeling van 2011 niet verenigbaar worden verklaard met de interne markt.

(493) Gelet op het bovenstaande merkt de Commissie met instemming op dat Tirrenia onder BB op 18 september 2012 al een bedrag van 25 852 548,93 EUR heeft afgelost. Deze betaling is groter dan de 25 203 063,89 EUR die per 11 juli 2011 aan de staat verschuldigd was. Omdat de onrechtmatig verlengde reddingssteun evenwel onverenigbaar is gebleken, moet de terugbetaling ten minste een bedrag omvatten dat gelijk is aan de rentevoet voor de terugbetaling van de steun. Als door Tirrenia onder BB onvoldoende rente is betaald, moet het resterende bedrag aan rente alsnog worden teruggevorderd.

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

(494) Gezien het feit dat het mogelijk gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dient de verenigbaarheid daarvan te worden getoetst in het licht van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, en van artikel 106, lid 2, VWEU.

(495) De Commissie merkt op dat Tirrenia zeker vanaf 5 augustus 2010, de datum waarop zij tot de bijzondere surseance-procedure werd toegelaten, kon worden aangemerkt als onderneming in moeilijkheden. Op diezelfde dag werd het wetsbesluit goedgekeurd waarbij het gebruik van de maatregel mogelijk werd gemaakt. Voor zover de Commissie weet, werden de middelen voor het eerst op 12 augustus 2010 voor liquiditeitsdoeleinden aangewend, toen Banca Carige 4 657 005,35 EUR gebruikte voor het verrekenen van twee schulden die Tirrenia bij haar had uitstaan (zie overweging 110). In beginsel moet deze maatregel daarom aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun worden getoetst.

(496) Ook als deze maatregel vóór de inwerkingtreding op 1 augustus 2014 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 zou zijn verleend, zal de Commissie volgens punt 139 van die richtsnoeren bij haar beoordeling van steun aan DAEB-beheerders in moeilijkheden, zoals Tirrenia, de bepalingen van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 toepassen, ongeacht de datum waarop de steun is toegekend.

(497) De Commissie merkt op dat het mogelijke gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden door Italië nooit is aangemeld, in tegenstelling tot de reddingssteunmaatregel die bij het besluit van 2010 is goedgekeurd. Bovendien heeft Tirrenia in geen geval de middelen voor de modernisering van schepen, aangewend voor liquiditeitsdoeleinden, aan de staat terugbetaald binnen de termijn van zes maanden die is vastgelegd in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014. Ten slotte heeft Italië, zoals hierboven uiteengezet (zie punt 7.3.2), bij de Commissie geen herstructurerings- of liquidatieplan voor Tirrenia ingediend. De Commissie komt daarom tot de conclusie dat het gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden op grond van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 niet als verenigbare herstructureringssteun kan worden beschouwd.

([162]) Ook als deze steun vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 zou zijn verleend, moet de Commissie volgens punt 139 van die richtsnoeren bij haar beoordeling van steun aan DAEB-beheerders in moeilijkheden, zoals Tirrenia, de bepalingen van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 toepassen, ongeacht de datum waarop de steun is toegekend. Wanneer de Commissie de verenigbaarheid van steun die vóór 31 januari 2012 aan een in moeilijkheden verkerende DAEB-beheerder is toegekend toetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014, wordt die steun als verenigbaar met de interne markt beschouwd indien deze voldoet aan de bepalingen van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60.

(498) Wanneer de Commissie, uit hoofde van punt 9 van de DAEB-kaderregeling, de verenigbaarheid van steun die vóór 31 januari 2012 — de datum van inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2011 — aan een in moeilijkheden verkerende DAEB-beheerder is toegekend toetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014, wordt die steun als verenigbaar met de interne markt beschouwd indien deze voldoet aan de bepalingen van de DAEB-kaderregeling, met uitzondering van de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 ([163]).

(499) In de onderhavige zaak merkt de Commissie op dat Tirrenia op grond van de betrokken maatregel de middelen slechts tijdelijk kon aanwenden om in haar liquiditeitsbehoeften te voorzien. Tirrenia was namelijk verplicht deze geoormerkte middelen aan te zuiveren, zodat zij voor hun oorspronkelijke doel konden worden aangewend, te weten voor de noodzakelijke modernisering van de schepen van Tirrenia. Deze moderniseringen waren nodig om aan nieuwe internationale veiligheidsnormen te voldoen en derhalve doorslaggevend voor de beschikbaarheid van de schepen van Tirrenia voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen. In de praktijk heeft Tirrenia echter niet aan de bovengenoemde eis voldaan en alleen voor verbeteringen aan het schip Clodia betaald. Het gevolg daarvan was dat CIN de modernisering van de overige schepen in kwestie uit eigen middelen moest betalen. Zelfs als deze maatregel een compensatie voor openbare diensten zou vormen — hetgeen door Italië niet is aangetoond — heeft Tirrenia door de middelen voor de modernisering van schepen ([164]) niet aan te zuiveren noch deze aan de staat terug te betalen dus *de facto* geprofiteerd van onverenigbare overcompensatie. De Commissie meent derhalve dat deze maatregel op grond van de DAEB-kaderregeling van 2011 niet verenigbaar kan worden verklaard.

(500) Omwille van de volledigheid merkt de Commissie op dat de in artikel 107, lid 3, onder a), b), d) en e), VWEU genoemde uitzonderingen evenmin op deze maatregel van toepassing zijn.

(501) De Commissie komt daarom tot de slotsom dat het bedrag van 11 421 300 EUR ([165]) dat noch voor de modernisering van schepen is gebruikt, noch aan de staat is terugbetaald neerkomt op exploitatiesteun, waardoor de kosten die anders ten laste van de eigen financiële middelen van Tirrenia zouden zijn gekomen lager uitvielen, en derhalve onverenigbaar is met de interne markt ([166]). De Commissie wijst erop dat de begunstigde in feite vanaf de datum waarop de wet van 2010 van kracht werd, d.w.z. 6 oktober 2010, over deze steun kon beschikken.

7.3.4. *Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces*

(502) De Commissie heeft hierboven (zie de overwegingen 416-426) vastgesteld dat de op basis van de wet van 2010 verleende vrijstellingen van i) indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van Caremar, Saremar, Toremar en het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan de desbetreffende overnemers, en van ii) vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN neerkomen op staatssteun aan Tirrenia.

(503) In beide gevallen komt de steun overeen met de belasting die normaal over dit soort transacties verschuldigd is. De verenigbaarheid van deze staatssteun dient daarom te worden beoordeeld in het licht van de uitzonderingen die zijn vastgesteld in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, en in artikel 106, lid 2, VWEU.

(504) De Commissie is van oordeel dat op grond van de uitzonderingen in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU geen van die vrijstellingen verenigbaar kan worden geacht.

(505) Wat betreft de overdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN, merkt de Commissie daarenboven op dat Tirrenia onder BB op het moment waarop dit besluit wordt vastgesteld niet langer een DAEB uitvoert. Daarom kan ook geen beroep worden gedaan op de verenigbaarheidsgronden van artikel 106, lid 2, VWEU.

(506) Ten aanzien van de overdrachten aan de regio's merkt de Commissie op dat de via deze belastingvrijstelling betaalde steun een eenmalige maatregel betreft die verband houdt met de overdracht van activa met het oog op de reorganisatie en de daaropvolgende privatisering van de Gruppo Tirrenia. Als zodanig is dit naar mening van de Commissie niet inherent aan de door Tirrenia uitgevoerde DAEB en dient bijgevolg niet aan dezelfde verenigbaarheidsgrond te worden getoetst. Een dergelijke vrijstelling houdt namelijk geen verband met de verrichting van diensten van algemeen economisch belang zoals omschreven in de initiële overeenkomst, die van kracht was toen de overdrachten werden uitgevoerd (november 2009). Daarom kan ten aanzien van deze overdrachten evenmin een beroep worden gedaan op de verenigbaarheidsgronden van artikel 106, lid 2, VWEU.

([163]) Zie punt 140 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014.

([164]) Met uitzondering van de verbeteringen aan het schip Clodia, die door Tirrenia zijn bekostigd.

([165]) Zoals in overweging 192 is toegelicht, heeft Tirrenia van de 12 051 900 EUR die was toegekend voor de benodigde modernisering van schepen teneinde te voldoen aan de internationale veiligheidsnormen, in feite slechts 630 600 EUR gebruikt voor verbeteringen aan het schip Clodia.

([166]) Zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, ECLI:EU:C:1990:67, punt 41.

(507) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat de belastingvrijstellingen voor Tirrenia neerkomen op exploitatiesteun, waardoor de kosten die anders ten laste van de financiële middelen van Tirrenia onder BB zouden zijn gekomen lager uitvielen, en derhalve onverenigbaar zijn met de interne markt ([167]).

7.3.5. *Conclusie over de verenigbaarheid van de steun*

(508) Op grond van bovenstaande beoordeling constateert de Commissie dat:

— de aan Tirrenia toegekende compensatie en de voorrang bij het aanmeren ten behoeve van het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU, de DAEB-kaderregeling van 2011 en ten aanzien van negen ([168]) van de twaalf routes tevens van de DAEB-beschikking van 2005;

— de reddingssteun aan Tirrenia onrechtmatig is verlengd in de periode van 11 juli 2011 tot 18 september 2012 (toen deze werd terugbetaald) en onverenigbaar is met de interne markt;

— het gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden exploitatiesteun aan Tirrenia vormt. Die steun is onverenigbaar met de interne markt;

— de vrijstelling ten gunste van Tirrenia van indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar en het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan de desbetreffende overnemers onverenigbare exploitatiesteun aan Tirrenia vormt. De vrijstelling ten gunste van Tirrenia van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN vormt eveneens onverenigbare exploitatiesteun aan Tirrenia.

7.4. **Reactie op het schrijven van Grimaldi**

(509) Zoals hierboven beschreven (zie punt 6), heeft Grimaldi verscheidene keren informatie bij de Commissie en de Italiaanse autoriteiten ingediend. Dit gebeurde nadat de termijnen voor het indienen van opmerkingen van belanghebbende derden over het besluit van 2011 en het besluit van 2012 waren verstreken. Hoewel Grimaldi heeft aangegeven een concurrent van CIN te zijn — en daarom misschien als belanghebbende kon worden aangemerkt — heeft Grimaldi het in artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 genoemde verplichte klachtenformulier niet ingevuld. Voorts wijst de Commissie erop dat een aantal beweringen van Grimaldi niet in dit besluit aan de orde kan komen, aangezien de formele onderzoeksprocedure daar geen betrekking op heeft.

(510) Het bovenstaande ten spijt, constateert de Commissie het volgende ten aanzien van de beweringen die Grimaldi in zijn schrijven heeft gedaan:

— de beweringen met betrekking tot misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 102, onder b), VWEU zijn door de nationale mededingingsautoriteit AGCM onderzocht en in eerste instantie behandeld in haar besluit nr. 27053 van 28 maart 2018 (vanwege de gedeeltelijke nietigverklaring door het TAR is de zaak op de datum van vaststelling van dit besluit nog aanhangig, zie overweging 279);

— de Commissie heeft geconstateerd dat de op basis van de nieuwe overeenkomst aan CIN toegekende compensatie voor openbare diensten geen staatssteun vormt, aangezien deze steun aan de vier Altmark-criteria voldoet. Uit de beoordeling van de Commissie is gebleken dat elk van de routes die CIN in het kader van de openbare dienstverlening onderhoudt als reële DAEB's ([169]) kunnen worden aangemerkt (zie overweging 348) en dat CIN geen overcompensatie heeft ontvangen (zie overweging 366);

— CIN is uit hoofde van de nieuwe overeenkomst verplicht om jaarlijks zijn bedrijfsboekhouding ter beoordeling voor te leggen aan het ministerie van Vervoer. Deze boekhouding is uitgesplitst naar route, wordt door een onafhankelijke accountant gecertificeerd, en zorgt ervoor dat de kosten en inkomsten van de activiteiten in het kader van de openbare dienst gescheiden zijn van de commerciële activiteiten. De Commissie heeft een kopie van deze boekhouding ontvangen;

([167]) Zie voetnoot 166.

([168]) Zie voetnoot 159 voor de precieze routes.

([169]) Het argument van Grimaldi dat andere maatschappijen diensten verleenden die als gelijkwaardig aan de diensten van CIN uit hoofde van de nieuwe overeenkomst kunnen worden beschouwd, kan om diverse redenen niet worden aanvaard. Meer bepaald heeft Grimaldi de concurrentiesituatie op het moment van de toewijzing aan CIN niet beoordeeld, maar verwezen naar het besluit van de AGCM, dat hoofdzakelijk is toegespitst op de situatie vanaf 2015. Bovendien heeft Grimaldi, zelfs als er rond het moment van de toewijzing aan CIN een andere maatschappij actief zou zijn geweest, niet aangetoond dat het diensten betreft die gelijkwaardig zijn aan die van CIN. De door die andere maatschappijen geboden diensten kunnen immers tot uitsluitend het hoogseizoen beperkt blijven, een andere frequentie hebben of niet precies dezelfde havens aandoen. Daarom is niet aangetoond dat de door andere maatschappijen verleende diensten volstaan om te beantwoorden aan de behoeften aan de openbare dienst die in de nieuwe overeenkomst zijn omschreven.

— de vertraging bij de betaling van een deel van de uitgestelde aankoopprijs van het bedrijfsonderdeel Tirrenia is door Tirrenia onder BB in een nationale gerechtelijke procedure aanhangig gemaakt.

— de voorgestelde fusie tussen CIN en Moby werpt geen vragen betreffende staatssteun op, want de gefuseerde onderneming die daaruit voortkomt, kan nog altijd een aparte boekhouding voeren voor haar activiteiten in het kader van de openbare dienst en voor haar commerciële activiteiten;

— de nieuwe overeenkomst bevat sancties voor het geval CIN zijn verplichtingen uit hoofde van die overeenkomst schendt, en bijgevolg zijn alle vermeende inbreuken (zoals prijsverhogingen) kwesties die door de nationale autoriteiten ter hand moeten worden genomen.

8. **CONCLUSIE**

(511) De Commissie oordeelt dat Italië sommige ter beoordeling voorliggende steunmaatregelen onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft toegekend. Op basis van bovenstaande beoordeling heeft de Commissie besloten dat de compensatie voor openbare diensten die in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst aan Tirrenia 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 Tirrenia, is ook die maatregel verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU. Wat negen van de twaalf openbaredienstroutes in kwestie betreft, was Italië vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding als bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU, aangezien de aan Tirrenia toegekende compensatie voor openbare diensten en de voorrang bij het aanmeren voor het onderhouden van deze negen routes voldeed aan de DAEB-beschikking van 2005.

(512) De reddingssteun voor Tirrenia die in de periode van 11 juli 2011 tot 18 september 2012 (toen deze werd terugbetaald) onrechtmatig is verlengd, is echter onverenigbaar met de interne markt. Daarnaast komt het gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden neer op exploitatiesteun aan Tirrenia die onverenigbaar is met de interne markt. De vrijstelling van indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van Caremar, Saremar, Toremar en het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan de desbetreffende overnemers alsook van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN, ten slotte, vormt exploitatiesteun aan Tirrenia die onverenigbaar is met de interne markt.

(513) Dit besluit ziet niet op en laat andere kwesties onverlet waarop de besluiten van 2011 en 2012 ([170]) betrekking hadden of die de belanghebbenden tijdens het met die besluiten ingeleide onderzoek ter kennis hebben gebracht van de Commissie.

9. **TERUGVORDERING**

(514) Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de vaste rechtspraak van de Unierechters is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer haar van een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel blijkt ([171]). De Unierechters hebben verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([172]).

(515) In dit verband hebben de Unierechters geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([173]).

(516) Overeenkomstig de jurisprudentie is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun, besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen […]."

(517) Dus gezien het feit dat de maatregelen in kwestie zijn uitgevoerd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, worden zij teruggevorderd om de situatie die voorafgaand aan de toekenning ervan op de interne markt bestond, te herstellen. De terugvordering beslaat de periode vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking werd gesteld tot de feitelijke terugbetaling ervan. Het terug te vorderen bedrag is rentedragend totdat het daadwerkelijk is terugbetaald.

([170]) Zie de overwegingen 1 en 5 van dit besluit.

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

([172]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.

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

(518) In het onderhavige geval is Tirrenia onder BB, de begunstigde van de steun, al verwikkeld in een insolventieprocedure. Daadwerkelijke terugbetaling kan dus geschieden door de vordering tot terugbetaling van de steun op te nemen op de lijst van schuldvorderingen ([174]). In dat geval moet de opname van de schuldvordering worden gevolgd door i) terugvordering van het volledige terug te vorderen bedrag of, indien dat niet kan worden verwezenlijkt, ii) de liquidatie van de onderneming en de definitieve stopzetting van haar activiteiten.

(519) De in overweging 508 genoemde onverenigbare staatssteun die aan Tirrenia is toegekend, moet aan Italië worden terugbetaald voor zover deze is uitgekeerd. Meer bepaald is de terug te vorderen steun als volgt vastgesteld:

a) De hoofdsom van de reddingssteun, d.w.z. 25 203 063,89 EUR, plus terugvorderingsrente, opgebouwd vanaf de betalingsdata van de twee tranches van de lening en vanaf de datum waarop de staatsgarantie door BIIS werd ingeroepen (d.w.z. 28 februari 2011 voor de eerste tranche van 20 000 000 EUR, 23 maart 2011 voor de tweede tranche van 5 000 000 EUR, en 11 juli 2011 voor het bedrag ten belope van 203 063,89 EUR) tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De Commissie heeft er kennis van genomen dat de hoofdsom van de steun en een gedeelte van de terugvorderingsrente reeds door de begunstigde zijn terugbetaald;

b) De middelen voor de modernisering van schepen die zijn gebruikt ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden, te weten 11 421 300 EUR, plus terugvorderingsrente, opgebouwd vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet van 2010, namelijk 6 oktober 2010, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan;

c) Voor zover de indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane, en in verband met de overdracht van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN door de verkoper verschuldigd zijn, komt de hoofdsom van de steun overeen met de belastingen die normaal over dit soort transacties verschuldigd zijn. Italië dient een lijst op te stellen van alle akten waarvoor in feite een belastingvrijstelling gold en de belastingen te berekenen die hierover normaal gesproken verschuldigd zijn. Deze bedragen worden vermeerderd met de terugvorderingsrente, opgebouwd vanaf de datum/data van de officiële akten waarvoor de belastingvrijstelling gold tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling ervan.

(520) Daarnaast worden de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN door Italië niet vrijgesteld van de vennootschapsbelasting die Tirrenia onder BB moet afdragen.

10. **ECONOMISCHE CONTINUÏTEIT**

(521) Bij verkoop of overdracht van een begunstigde van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun kan de verplichting tot terugbetaling worden uitgebreid tot andere ondernemingen waaraan de aandelen of activiteiten van deze begunstigde zijn overgedragen ([175]). In geval van een aandelentransactie, waarbij de begunstigde nog steeds bestaat, op de markt actief is en slechts van eigenaar is veranderd, blijft de verplichting tot terugbetaling van de steun op de begunstigde rusten. In geval van een activatransactie, waarbij een andere onderneming de activiteiten voortzet met behulp van sommige of alle activa van de oorspronkelijke begunstigde, dient die andere onderneming als de begunstigde van de staatssteun te worden beschouwd, op voorwaarde dat de overdracht- of verkoopconstructie erop duidt dat er sprake is van economische continuïteit tussen beide ondernemingen.

(522) Als daarentegen kan worden aangetoond dat, ondanks de overdracht van sommige of alle activa, het voordeel van de onrechtmatige steun nog steeds aan de oorspronkelijke ontvanger toevalt en de overnemende vennootschap een wezenlijk andere activiteit verricht, blijft de verplichting tot terugbetaling bij de oorspronkelijke ontvanger van de steun berusten. Om te bepalen of er sprake is van economische continuïteit, kan volgens de rechtspraak rekening worden gehouden met de volgende elementen: het voorwerp van de overdracht (activa en passiva, continuïteit inzake werknemers, gebundelde activa), de verkoopprijs, de identiteit van de eigenaren van de overnemende onderneming en van de oorspronkelijke onderneming, het tijdstip waarop de overname plaatsvond (na het begin van het onderzoek, de inleiding van de procedure of het definitieve besluit) en de economische logica van de transactie ([176]).

([174]) Het nationale recht bepaalt de rangorde van de staatssteunvordering op de lijst van schuldvorderingen, mits met die rangorde het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel in acht worden genomen. Zie punt 64 van de Mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (PB C 247/1 van 23 juli 2019). Hoe dan ook kan de staatssteunvordering geen lagere rang hebben dan die van gewone, concurrente vorderingen. Met de definitieve opname van de staatssteunvordering komt ook een einde aan de opbouw van extra terugvorderingsrente.

([175]) Zaak C-303/88, Italië/Commissie, ECLI:EU:C:1991:136.

([176]) Zaak T-121/15, Fortischem a.s./Commissie, ECLI:EU:T:2019:684, punt 208.

(523) Volgens diezelfde rechtspraak kan in wisselende mate rekening worden gehouden met de bovengenoemde elementen, al naargelang de bijzonderheden van de onderhavige zaak. Hieruit volgt dat de Commissie niet verplicht is rekening te houden met al die vermelde elementen, hetgeen blijkt uit het gebruik van de woorden "kan rekening worden gehouden met" ([177]) en uit het feit dat er tussen die elementen onderling geen hiërarchie bestaat. In de onderhavige zaak meent de Commissie in het bijzonder dat bij de beoordeling van de economische continuïteit rekening moet worden gehouden met het bijzondere karakter van de transactie tussen Tirrenia onder BB en CIN, die betrekking had op de privatisering van een deel van een overheidsbedrijf door middel van een aanbestedingsprocedure voor een achtjarig openbaredienstcontract, in combinatie met de activa die onmisbaar zijn voor het beheer van de in dat contract genoemde diensten van algemeen economisch belang.

(524) Om vast te stellen of er sprake is van economische continuïteit tussen Tirrenia onder BB en CIN, en bijgevolg te bepalen of laatstgenoemde gehouden is tot terugbetaling van de onverenigbare steun die aan eerstgenoemde is verleend, heeft de Commissie de hierboven genoemde indicatoren toegepast op de bijzonderheden van deze zaak.

10.1. **Omvang van de overdracht**

(525) Deze indicator heeft betrekking op de omvang van de overdracht van de bestaande activa en passiva, waaronder contractuele betrekkingen met de werknemers en leveranciers, van Tirrenia di Navigazione (naderhand onder BB) aan CIN. Direct dient te worden opgemerkt dat geen van de bestaande passiva is overgedragen; zij bleven integraal bij Tirrenia onder BB, en dat is ten tijde van de vaststelling van dit besluit nog steeds het geval. De overdracht behelsde namelijk de volledige kwijtschelding van alle vorderingen op de overgedragen activa, zoals hypotheken, inbeslagnemingen en preferente vorderingen.

(526) Bovendien merkt de Commissie ten aanzien van de activa allereerst op dat aan de procedure voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia een mislukte poging tot privatisering van Tirrenia di Navigazione in haar geheel is voorafgegaan, met al haar activa en passiva, waaronder de dochteronderneming Siremar. De tweede (geslaagde) poging tot privatisering had slechts betrekking op de activa die voor de openbaredienstverplichtingen onmisbaar werden geacht en de bijbehorende contractuele betrekkingen met leveranciers, en kende in vergelijking met de eerste poging een andere en beperktere omvang (ongeveer 45 %, uitgedrukt in het aantal schepen). De activa die niet noodzakelijk werden geacht voor de vervulling van de openbaredienstverplichtingen werden, via verschillende en van elkaar losstaande aanbestedingen, apart verkocht, en betroffen onder meer zes schepen, onroerend goed in zowel Italië als daarbuiten, en een kunstverzameling. Verder werd Siremar, een dochteronderneming van Tirrenia, door middel van een afzonderlijke aanbestedingsprocedure verkocht. Aangezien Siremar, met veel personeel en diverse schepen, meerdere verbindingen tussen Sicilië en andere, kleinere eilanden onderhield, betekent die scheiding een verdere reductie van de activiteiten van het bedrijfsonderdeel Tirrenia ten opzichte van Tirrenia di Navigazione in oorspronkelijke vorm.

(527) Anderzijds merkt de Commissie op dat het merk "Tirrenia" onderdeel was van de overdracht en dat de waarde daarvan was verdisconteerd in de marktprijs die CIN heeft betaald.

(528) Tot slot wijst de Commissie er ook op dat er, wat het personeelsbestand betreft, geen sprake was van een overdracht van arbeidsovereenkomsten van Tirrenia onder BB aan CIN. Artikel 2112 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek schrijft namelijk voor dat bij de overdracht van een onderneming de bestaande arbeidsovereenkomsten overgaan op de koper en de werknemers alle daaruit voortvloeiende rechten behouden. Op grond van wetsbesluit 270/1999 geldt deze courante regeling echter niet voor de overdracht van een deel van een onderneming die onder een bijzondere surseanceprocedure valt en essentiële openbare diensten verleent. Integendeel, de nieuwe eigenaar is verplicht tot overname van het personeel dat onmisbaar is voor de dienstverlening en moet voor de duur van twee jaar afzien van collectieve ontslagen (zie overweging 160). De Commissie merkt op dat de algemene regel weliswaar duidelijke personeelscontinuïteit tussen Tirrenia onder BB en CIN zou hebben geregeld, maar dat Tirrenia onder BB dankzij deze uitzondering in feite alle overeenkomsten met haar werknemers kon beëindigen. Vervolgens heeft CIN, uitsluitend voor de werknemers die daadwerkelijk bij de vervulling van de openbaredienstverplichtingen betrokken waren, met de personeelsbonden nieuwe contractuele voorwaarden uitonderhandeld en nieuwe arbeidsovereenkomsten aangeboden, geheel conform het geldende arbeidsrecht.

(529) De verplichting om het aantal arbeidsplaatsen op peil te houden is namelijk bij een algemene wet vastgesteld (zie overweging 528) en moest daarom door de Italiaanse autoriteiten bij de vormgeving van de verkoopprocedure worden geëerbiedigd. De Commissie merkt op dat, ook afgezien van die wettelijke verplichting, de scheepvaartsector

([177]) Zaak T-123/09, Ryanair/Commissie, ECLI:EU:T:2012:164, punt 156.

een verplicht minimumaantal werknemers voor de bediening van schepen voorschrijft, met zeer specifieke vaardigheden, zoals vastgelegd in de bemanningsplannen (zie overweging 175). In het onderhavige geval is het namelijk zo dat CIN, nadat hem de nieuwe overeenkomst was gegund, voor de uitvoering van zijn verplichtingen in korte tijd meer dan 1 200 werknemers zou hebben moeten werven. Het is daarom zeer aannemelijk dat CIN, om praktische redenen en om de wervingskosten te drukken, het merendeel van de werknemers van Tirrenia onder BB in dienst zou hebben genomen, ook als CIN niet verplicht was om arbeidsovereenkomsten aan te bieden.

(530) Tegen die achtergrond stelt de Commissie vast dat hoewel er *de facto* sprake was van personeelscontinuïteit, deze het gevolg was van de feitelijke omstandigheden van de zaak (d.w.z. de omvang van de overdracht) en van het geldende arbeidsrecht. Anderzijds werd slechts een deel van de activa van Tirrenia onder BB en geen van haar passiva aan CIN overgedragen.

10.2. **Verkoopprijs**

(531) Volgens de jurisprudentie is de overdracht van de activa tegen een prijs onder de marktprijs een aanwijzing voor economische continuïteit tussen de geliquideerde onderneming, die gehouden is tot terugbetaling van de steun aan de staat, en de nieuw opgerichte onderneming. De Commissie merkt in dit geval op dat de activa werden overgedragen naar aanleiding van een aanbesteding die voldoende open, transparant en niet-discriminerend was om een marktprijs te kunnen verkrijgen, zoals beschreven in punt 7.1.3.4 hierboven. Er zijn geen aanwijzingen dat de uitkomst van de aanbesteding te lijden heeft gehad onder de gezamenlijke aanbesteding van de activa en het openbaredienstcontract. Integendeel, Italië heeft juist aangetoond dat toen er voor sommige andere schepen van Tirrenia en Siremar afzonderlijke aanbestedingen werden georganiseerd, deze alleen tegen de schrootwaarde konden worden verkocht. Zoals in het Ecorys-verslag is vastgesteld, hebben de voorwaarden waarmee de verkoop gepaard ging, waaronder de eis om het personeelsbestand twee jaar lang op peil te houden, geen prijsdrukkend effect veroorzaakt ([178]). Hoewel de uiteindelijke prijs vanwege het uitstel van betaling van een deel daarvan lager was dan de prijs in de door Banca Profilo opgestelde onafhankelijke taxatie, was dat uitstel van betaling integraal onderdeel van de dynamiek van de aanbestedingsprocedure, waarbij alle andere bieders de gelegenheid hadden om het bod van CIN met soortgelijke betalingsvoorwaarden te evenaren ([179]). Volgens de vaste rechtspraak is de uitkomst van een open en transparante aanbesteding namelijk nog accurater dan welke deskundige taxatie dan ook ([180]).

(532) In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat de omstandigheden van de overdracht geen ruimte laten voor de overdracht van enig door Tirrenia onder BB ontvangen economisch voordeel aan CIN.

10.3. **Identiteit van de eigenaren**

(533) Een overdracht van activa tussen twee gerelateerde entiteiten is een sterk signaal dat de overdracht zeer wel bedoeld kan zijn om de verplichting tot terugbetaling van steun die in een besluit van de Commissie als onrechtmatig en onverenigbaar is aangeduid, te omzeilen. De Commissie merkt over het onderhavige geval op dat Tirrenia onder BB en CIN generlei betrekking onderhielden of onderhouden. Eerstgenoemde was een overheidsbedrijf dat uiteindelijk geheel in handen was van het ministerie van Financiën en Economische Zaken ([181]). Laatstgenoemde was een van oorsprong particulier consortium, waarbij zowel een bestaande veerdienstmaatschappij (Moby) als drie fondsen betrokken waren. Alle partijen bij dit consortium waren in particuliere handen ([182]). De Commissie wijst er daarom op dat Tirrenia onder BB geen controle over CIN kon uitoefenen, en andersom evenmin.

10.4. **Tijdstip van de overdracht**

(534) Als de overdracht van activa plaatsvindt na vaststelling van een Commissiebesluit waarin twijfels zijn geuit over de verenigbaarheid van een reeds verleende steunmaatregel, is dat nog een aanwijzing dat die overdracht wellicht wordt georganiseerd met als doel onder een invorderingsopdracht uit te komen. In het onderhavige geval merkt de Commissie op dat de bekendmaking van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling plaatshad op 15 september 2010, terwijl de ondertekening van de verkoopovereenkomst met CIN plaatsvond op 25 juli 2011. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure werd evenwel op 5 oktober 2011

([178]) Zie overweging 99.
([179]) Zie overweging 384.
([180]) Zie overweging 391.
([181]) Zie overweging 13.
([182]) Het feit dat het eigendomsrecht en de zeggenschap over Moby en CIN later volledig in handen van Onorato Partecipazioni kwam (zie ook overweging 82), doet daar niet aan af.

genomen. Dat besluit had onder meer betrekking op de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia. Daarnaast heeft de Commissie het formele onderzoek uitgebreid tot onder andere de nieuwe overeenkomst, die op 7 november 2012 door CIN werd ondertekend ([183]). De overdracht werd weliswaar pas op 19 juli 2012 afgerond, maar dat kwam door het feit dat voor de fusie goedkeuring van de Commissie moest worden verkregen. De Commissie merkt echter op dat de verkoopovereenkomst al op 25 juli 2011 rechtsgeldig en bindend was, hoewel later de identiteit van een der partijen gedeeltelijk is gewijzigd teneinde de mededingingsbezwaren weg te nemen die in de loop van de concentratieprocedure werden geuit. Het lijdt geen twijfel dat toen de partijen de overeenkomst ondertekenden, zij niet wisten dat de Commissie een aantal maanden later een formeel onderzoek zou inleiden, laat staan dat zij kennis hadden van de inhoud, een inschatting van de risico's van dien voor de partijen hebben gemaakt, en hebben besloten tot overdracht van de activa met als doel een dergelijk onderzoek van iedere betekenis te ontdoen. Dit geldt voor de maatregelen die in het besluit van 2011 zijn beschreven en in nog sterkere mate voor de maatregelen die zijn beschreven in het besluit van 2012, dat werd vastgesteld na totstandkoming van de verkoop en de toewijzing van de nieuwe overeenkomst aan CIN.

(535) Verder merkt de Commissie op dat Italië, in het kader van besprekingen met de Commissie over de uitvoering van de verordening cabotage in het zeevervoer, haar ruim van tevoren op de hoogte had gesteld van zijn voornemen om het bedrijfsonderdeel Tirrenia samen met de nieuwe overeenkomst te verkopen (zie ook punt 2.4). Bovendien heeft Italië omwille van de rechtszekerheid tevens de nieuwe ontwerp-overeenkomst aangemeld ([184]). Dit is een andere, sterke aanwijzing dat Italië niet van plan was om via de in deel 7.1.3 beschreven en beoordeelde vormgeving van de overdracht van het bedrijfsonderdeel en de toewijzing van de nieuwe overeenkomst een eventuele toekomstige invorderingsopdracht te omzeilen.

10.5. **Economische logica van de overdracht**

(536) Deze indicator heeft zowel betrekking op de intentie van de partijen bij de overdracht van de activa als op de economische beweegredenen daarachter gezien de toekomstige activiteiten van de onderneming die deze activa zal exploiteren. De Commissie merkt in dit verband allereerst op dat het enerzijds de bedoeling van de Italiaanse autoriteiten was om te voldoen aan de verplichting tot liberalisering van de sector zeevervoer zoals bepaald in de verordening cabotage in het zeevervoer, en wel door privatisering van zijn belangrijkste publieke speler, de Gruppo Tirrenia, waaronder Tirrenia onder BB, en door de overnemer te belasten met de openbaredienstverplichting. Hoewel die verordening dit niet vereist, was de overdracht van zowel de activa als de compensatie voor openbare diensten wel een van de opties die Italië bij die liberalisering ter beschikking stond (zie ook overweging 114) en was dit, wat de verkoopprijs van de activa betreft, onder deze omstandigheden ook optimaal vergeleken met het gebruik van twee aparte procedures ([185]). Anderzijds was het de bedoeling van CIN om de onder de openbaredienstverplichting vallende routes op efficiëntere wijze te onderhouden dan de voormalige Tirrenia di Navigazione (naderhand onder BB) had gedaan en zodoende winst te maken (ook rekening houdend met de routes waarop en de perioden waarin CIN op de vrije markt actief was).

(537) Wat de toekomstige activiteiten van de onderneming aangaat, merkt de Commissie op dat het weliswaar klopt dat CIN dezelfde of sterk gelijkende routes en frequenties als Tirrenia aanbiedt, maar dat dit slechts een logisch gevolg is van de blijvende noodzaak tot verlening van reële diensten van algemeen economisch belang, zoals in de nieuwe overeenkomst is vastgelegd. De continuïteit van de openbaredienstverlening mag, met andere woorden, niet worden verward of op één hoop worden gegooid met economische continuïteit in het kader van staatssteunregels. De Commissie meent namelijk dat Italië verplicht was het geografische toepassingsgebied van de nieuwe overeenkomst op vergelijkbare leest te schoeien als de initiële overeenkomst teneinde de essentie van de nieuwe overeenkomst te kunnen verwezenlijken, namelijk i) waarborging van de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden, en ii) bijdragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie.

(538) Voorts merkt de Commissie op dat de omstandigheden waarmee CIN bij de dagelijkse uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te maken heeft, drastisch verschillen. Het compensatiebedrag wordt volgens een volslagen andere methode vastgesteld. Dit dwingt de maatschappij om doelmatig te handelen en CIN streeft dan ook naar: vergroting van de efficiëntie van de vloot wat betreft onderhoud, verzekeringen, brandstofkosten en bemanningsbeheer; meer onlineverkoop; verbetering van de kwaliteit en het aanbod van diensten aan boord; grotere passagiersaantallen en een hoger goederenvolume. Aangezien er geen garantie is dat de kosten volledig worden gedekt en omdat het nominale compensatiebedrag voor een aantal jaar is vastgelegd (en dus in reële termen afneemt), resteerde CIN geen andere keuze dan een grondige herziening van de bedrijfsstrategie die Tirrenia di Navigazione had gevolgd. Laatstgenoemde heeft gedurende haar lange geschiedenis binnen de Gruppo Tirrenia voortdurend en onveranderlijk als openbare dienst gefungeerd, zonder enige strategie gericht op duurzame winstgevendheid, terwijl Tirrenia onder BB eenvoudigweg streefde naar een ordentelijke liquidatie van de onderneming met behoud van de continuïteit van de openbare dienst, tot aan de eigendomsoverdracht aan CIN als resultaat van de aanbestedingsprocedure.

([183]) De Commissie heeft op 19 december 2012 een gewijzigde versie van dat besluit vastgesteld (zie overweging 5).
([184]) Zie overweging 4.
([185]) Zie overweging 398.

(539) CIN heeft, aan de hand van zijn eigen strategie, zijn openbaredienstverplichtingen en overige activiteiten dus onder totaal andere bedrijfsomstandigheden uitgevoerd dan Tirrenia onder BB. CIN hoefde van de Italiaanse autoriteiten dan ook niet een bepaald bedrijfsmodel te volgen of een bepaald activiteitenpakket te handhaven, afgezien van de activiteiten die in de nieuwe overeenkomst waren vastgelegd, en evenmin hoefde het specifieke activa of werknemers over te nemen die niet onlosmakelijk verbonden waren met de vervulling van de openbaredienstverplichtingen zoals voorgeschreven in de nieuwe overeenkomst. Het stond (en staat) CIN in dit opzicht vrij om naar eigen goeddunken wijzigingen aan te brengen in de manier waarop de onderneming wordt bestuurd.

(540) De Commissie merkt op dat de openbaredienstverplichtingen als zodanig, qua routes en frequenties, onvermijdelijk op elkaar lijken — aangezien zij inspelen op vergelijkbare behoeften aan een openbare dienst — maar dat de omstandigheden waaronder zij worden uitgevoerd en de achterliggende bedrijfsstrategie verschillen. Deze feitelijke gelijkenis in uitgevoerde activiteiten was immers het gevolg van de zeer bijzondere omstandigheden van de zaak en werd minder groot vanwege de afwijkende financiële beperkingen die voor de activiteiten van CIN golden.

10.6. **Conclusie betreffende de economische continuïteit tussen Tirrenia onder BB en CIN**

(541) Op grond van het bovenstaande merkt de Commissie op dat de verkoopprijs, de identiteit van de eigenaren en het tijdstip van de transactie geen enkele aanwijzing voor economische continuïteit bieden. Hoewel sommige aspecten ten aanzien van de omvang van de transactie en de bijbehorende economische logica duiden op mogelijke economische continuïteit, merkt de Commissie met betrekking tot de laatste twee criteria op dat alle eventuele continuïteitsaspecten voortvloeien uit de zeer bijzondere omstandigheden van deze transactie, namelijk de bundeling van de overdracht van activa met het openbaredienstcontract in één procedure, de grootte van de transactie, en de algemeen geldende arbeidswetgeving. Er ontbreken met name aanwijzingen voor een poging tot ontwijking van een terugvorderingsverplichting. Tegen die achtergrond concludeert de Commissie dat er al met al geen sprake is van economische continuïteit tussen Tirrenia en CIN. Dit betekent ook dat de verplichting tot terugbetaling van de aan Tirrenia toegekende onrechtmatige en onverenigbare staatssteun zich niet uitstrekt tot CIN,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De aan Tirrenia toegekende compensatie en verleende voorrang bij het aanmeren ten behoeve van maritieme dienstverlening op twaalf routes in het kader van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 18 juli 2012 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De staatssteun voor het onderhouden van de drie routes Napoli-Palermo, Civitavecchia-Olbia en Genova-Porto Torres is door Italië in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steun is verenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. De verlenging van de reddingssteun van 11 juli 2011 tot 18 september 2012 vormt steun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steun — ten belope van 25 203 063,89 EUR — is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

1. De vrijstelling van indirecte belastingen over de overdracht van Caremar, Saremar, Toremar en het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan respectievelijk de regio's Campanië, Sardinië en Toscane en aan CIN, vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De vrijstelling van vennootschapsbelasting over de opbrengsten van de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

3. De in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde steun is onverenigbaar met de interne markt.

4. Bij de vaststelling van dit besluit heeft Italië de in lid 2 van dit artikel bedoelde steun nog niet uitgekeerd.

Artikel 4

1. Het gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden vormt staatssteun aan Tirrenia in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steun — ten belope van 11 421 300 EUR — is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 5

1. De gunning aan CIN van de nieuwe overeenkomst voor de periode van 18 juli 2012 tot 18 juli 2020, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Tirrenia en de voorrang bij het aanmeren — met inbegrip van het uitstel van betaling door CIN van een deel van de overnameprijs — vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

2. De mogelijkheid om middelen van de *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

1. Italië vordert de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde onrechtmatige steun, voor zover deze is uitgekeerd, van de begunstigden terug.

2. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd vanaf de datum waarop zij ter beschikking van de begunstigde werden gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([186]) en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([187]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt, onderkent zij dat de begunstigde de in artikel 2 bedoelde hoofdsom van de steun reeds heeft terugbetaald.

5. Italië annuleert vanaf de datum van vaststelling van dit besluit alle uitstaande betalingen van de in artikel 3, lid 2, bedoelde steun.

Artikel 7

1. De in artikel 6 bedoelde steun wordt onverwijld en daadwerkelijk teruggevorderd.

2. Italië zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden ten uitvoer wordt gelegd, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving ervan.

Artikel 8

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende informatie aan de Commissie:

— het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

— een uitvoerige beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

— bescheiden waaruit blijkt dat de begunstigde is gelast de steun terug te betalen.

([186]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

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

2. Italië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit totdat de in artikel 6 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 9

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589.

Gedaan te Brussel, 2 maart 2020.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter