AFGØRELSER

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Sagsforløb ... 5
2. Baggrund og beskrivelse af de foranstaltninger, der er genstand for undersøgelse ... 7
2.1. Den generelle ramme ... 7
2.1.1. De oprindelige aftaler ... 7
2.1.2. Forlængelsen af de oprindelige aftaler ... 9
2.1.3. Privatiseringen af Toremar og indgåelsen af den nye tjenesteydelseskontrakt ... 10
2.2. Foranstaltninger, der var omfattet af afgørelserne fra 2011 og 2012 ... 10
2.3. Detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er omfattet af nærværende afgørelse ... 11
2.3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien ... 11
2.3.1.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste ... 11
2.3.1.2. Budget og varighed ... 12
2.3.2. Toremars privatisering ... 15
2.3.2.1. Salgsproceduren og den endelige tildeling ... 15
2.3.2.2. Salgsaftalen ... 16
2.3.2.3. Retssager på nationalt plan ... 17
2.3.3. Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Toscana og Moby/Toremar ... 18
2.3.3.1. Støttemodtageren ... 18
2.3.3.2. Ruterne ... 18
2.3.3.3. Kontraktens løbetid ... 18
2.3.3.4. Forpligtelserne til offentlig tjeneste ... 18
2.3.3.5. Kompensationsbestemmelserne og den endelige tildeling ... 18
2.3.4. Fortrinsret ved allokering af kajpladser ... 20
2.3.5. Foranstaltningerne i loven af 2010 ... 20
2.4. Traktatbrudsprocedure 2007/4609 ... 21
3. Begrundelse for indledning og forlængelse af proceduren ... 23
3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien ... 23
3.1.1. Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte ... 23
3.1.2. Forenelighed ... 23
3.2. Privatiseringen af Toremar ... 24
3.3. Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Toscana og Moby/Toremar ... 25
3.3.1. Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte ... 25
3.3.2. Forenelighed ... 25
3.4. Fortrinsret ved allokering af kajpladser ... 26
3.5. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010 ... 26
4. Italiens bemærkninger ... 26
4,1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen ... 26

4.2. Privatiseringen af Toremar 27
4.2.1. Salgsprisen for Toremar 27
4.2.2. Procedurens gennemsigtige og ikkediskriminerende karakter 27
4.3. Spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder Altmark-kriterierne 28
4.4. Afkastsatsen på 9,95 % for 2010 og risikopræmien på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne fra 2010 28
4.5. Fortrinsretten ved allokering af kajpladser 29
4.6. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010 29
4.7. Spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder SGEI-afgørelsen af 2011 30
4.8. Spørgsmålet om, hvorvidt den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 31
5. Mobys/Toremars bemærkninger 31
5.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen 31
5.2. Privatiseringen af Toremar 31
5.2.1. Den pris, der blev betalt for aktierne i Toremar 31
5.2.2. Procedurens gennemsigtige og ikkediskriminerende karakter og sammenknytningen af Toremars aktiver med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt 31
5.3. Spørgsmålet om, hvorvidt den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder Altmark-kriterierne 32
5.4. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien 32
6. Vurdering 33
6.1. Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF 33
6.1.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien 34
6.1.1.1. Statsmidler 34
6.1.1.2. Selektivitet 34
6.1.1.3. Økonomisk fordel 34
6.1.1.4. Påvirkning af konkurrence og samhandel 36
6.1.1.5. Konklusion 37
6.1.1.6. Ny eller eksisterende støtte 37
6.1.2. Tildeling til Moby/Toremar af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar 37
6.1.2.1. Altmark 1 38
6.1.2.2. Altmark 2 45
6.1.2.3. Altmark 3 45
6.1.2.4. Altmark 4 49
6.1.2.5. Konklusion 56
6.1.3. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010 56
6.1.3.1. Mulig anvendelse af midler øremærket til opgradering af skibe til likviditetsformål 56
6.1.3.2. Skattelempelser i forbindelse med privatiseringen 57
6.1.3.3. Mulighed for at anvende FAS-ressourcer til at opfylde likviditetsbehov 58
6.1.4. Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte 58

6.2. Støttens lovlighed 59
6.3. Støttens forenelighed 59
6.3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien 59
6.3.1.1. Gældende regler 59
6.3.1.2. Ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106 i TEUF 60
6.3.1.3. Behovet for en overdragelsesakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kompensation 63
6.3.1.4. Overdragelsesperiodens varighed 64
6.3.1.5. Overensstemmelse med direktiv 2006/111/EF 65
6.3.1.6. Kompensationens størrelse 65
6.3.1.7. Fortrinsret ved allokering af kajpladser 68
6.3.1.8. Konklusion 68
6.3.2. Konklusion om støttens forenelighed 69
7. Konklusion 69

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2022/348

af 17. juni 2021

om foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien og regionen Toscana til fordel for Toremar og dets køber, Moby

(meddelt under nummer C(2022) 4271)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til i overensstemmelse med nævnte artikler ([1]) at fremsætte bemærkninger, under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Den 23. marts 2009, den 9. december 2009, den 21. december 2009, den 6. januar 2010, den 27. september 2010 og den 12. oktober 2010 modtog Kommissionen seks klager over forskellige støtteforanstaltninger truffet af Italien til fordel for selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern ([2]). Klagerne vedrørte kompensation for offentlig tjeneste ydet disse selskaber efter udløbet af de oprindelige offentlige tjenesteydelseskontrakter, som de havde indgået med Italien for perioden mellem januar 1989 og december 2008 (»de oprindelige aftaler«), yderligere støtteforanstaltninger fastsat i flere forskellige retsakter, der var blevet vedtaget i forbindelse med privatiseringen af selskaberne, samt visse spørgsmål vedrørende navnlig privatiseringen af Tirrenia di Navigazione S.p.A. (»Tirrenia«) og Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A. (»Siremar«).

(2) Den 1. december 2010 anmeldte Italien den kompensation, som staten havde udbetalt i 2009 og 2010 til Toscana Regionale Marittima S.p.A. (»Toremar«) til Kommissionen.

(3) Den 5. oktober 2011 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til en række foranstaltninger, som Italien havde vedtaget til fordel for selskaberne i det tidligere Tirrenia-rederi (»afgørelsen fra 2011«). Undersøgelsen omfattede bl.a. den kompensation, der var ydet Toremar for driften af en række færgeruter fra 1. januar 2009, og en række andre foranstaltninger til fordel for dette selskab (se betragtning 33).

(4) Afgørelsen fra 2011 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede i denne meddelelse alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de foranstaltninger, der var genstand for undersøgelsen ([3]).

(5) Ved brev af 28. september 2011 havde Italien allerede oplyst Kommissionen om, at man agtede at privatisere de regionale selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern, herunder Toremar. Den 26. oktober 2011 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Italien om privatiseringsproceduren. Den 30. november 2011 besvarede Italien Kommissionens anmodning om oplysninger af 26. oktober 2011.

([1]) EUT C 28 af 1.2.2012, s. 18, og EUT C 84 af 22.3.2013, s. 58.

([2]) Den tidligere Tirrenia-rederikoncern bestod af rederierne Tirrenia di Navigazione S.p.A., Adriatica S.p.A., Caremar — Campania Regionale Marittima S.p.A., Saremar — Sardegna Regionale Marittima S.p.A., Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A. og Toremar — Toscana Regionale Marittima S.p.A.

([3]) Statsstøtte — Den Italienske Republik — Statsstøtte SA.32014 (2011/C) (ex 2011/NN), SA.32015 (2011/C) (ex 2011/NN), SA.32016 (2011/C) (ex 2011/NN) — Statsstøtte til selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 28 af 1.2.2012, s. 18).

(6) Den 15. november 2011 fremsatte Italien sine bemærkninger til de foranstaltninger, der var omfattet af afgørelsen fra 2011.

(7) Ved fax sendt den 28. februar 2012 indsendte selskabet Toscana di Navigazione S.r.l. en klage med påstand om ulovlig statsstøtte som følge af privatiseringen af Toremar og den kompensation, som blev udbetalt til Moby S.p.A. (»Moby«), Toremars udvalgte køber. Nærmere bestemt påstod klageren, i) at salgsproceduren har givet Moby en fordel, ii) at fusionen mellem Toremar og Moby har ført til et monopol på ruterne mellem Piombino og øen Elba, og iii) at kompensationen til Moby for udførelsen af offentlig tjeneste i 12 år ifølge den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt er uforenelig med det indre marked, for så vidt som klageren selv allerede udbyder lignende tjenesteydelser på markedsvilkår.

(8) Ved brev af 19. juli 2012 sendte Italien yderligere oplysninger om privatiseringen af de regionale selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern, herunder Toremar.

(9) Den 7. november 2012 udvidede Kommissionen undersøgelsesproceduren til bl.a. at omfatte visse yderligere støtteforanstaltninger, der var ydet Toremar af regionen Toscana i henseende til den offentlige støtte, der var tildelt Toremar ifølge den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Den 19. december 2012 vedtog Kommissionen en ændret udgave af denne afgørelse (»afgørelsen fra 2012«).

(10) Afgørelsen fra 2012 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede i denne meddelelse alle interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de foranstaltninger, der var genstand for undersøgelsen ([4]).

(11) Den 11. december 2012 fremsendte Italien sine bemærkninger, og den 22. april 2013 modtog Kommissionen bemærkninger fra Toremar og dets køber, Moby.

(12) Ved sin afgørelse af 22. januar 2014 (»afgørelsen fra 2014«) ([5]) afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til de foranstaltninger, som regionen Sardinien havde vedtaget til fordel for Saremar. Saremars og regionens klager over denne afgørelse blev forkastet af Retten i 2017 ([6]).

(13) Den 25. januar 2018, 29. marts 2018, 31. august 2018, 12. februar 2019, 5., 14. og 17. februar 2020 og 12. oktober 2020 anmodede Kommissionen Italien om yderligere oplysninger. Italien fremsendte de ønskede oplysninger henholdsvis den 26. april 2018, 31. maj 2018, 2. november 2018, 11. december 2018, 8. april 2019, 16. og 28. oktober 2019, 7., 16. og 23. februar 2020, 21. april 2020, 9. november 2020 og 1. og 10. december 2020.

(14) Denne afgørelse vedrører kun mulig støtte til Toremar, jf. afsnit 2.3. Alle de øvrige foranstaltninger, der er omfattet af afgørelserne fra 2011 og 2012, undersøges særskilt i sag SA.32014, SA.32015 og SA.32016 og er derfor ikke omfattet af denne afgørelse. Disse øvrige foranstaltninger vedrører navnlig de øvrige selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern.

2. BAGGRUND OG BESKRIVELSE AF DE FORANSTALTNINGER, DER ER GENSTAND FOR UNDERSØGELSE

2.1. Den generelle ramme

2.1.1. *De oprindelige aftaler*

(15) Tirrenia-rederikoncernen var tidligere ejet af Italien gennem selskabet Fintecna ([7]) og omfattede oprindelig seks rederier, nemlig Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar og Toremar. Disse rederier leverede søtransporttjenester i henhold til særskilte kontrakter om levering af offentlige tjenesteydelser indgået med Italien i 1991, som

([4]) Statsstøtte — Den Italienske Republik — Statsstøtte SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C), SA.32016 (2011/C) — Statsstøtte til virksomhederne i den forhenværende Tirrenia-koncern og deres købere — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 2 (EUT C 84 af 22.3.2013, s. 58).

([5]) Kommissionens afgørelse (EU) 2018/261 af 22. januar 2014 vedrørende foranstaltningerne SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C) og SA.32016 (2011/C) gennemført af regionen Sardinien til fordel for Saremar (EUT L 49 af 22.2.2018, s. 22).

([6]) Rettens dom af 6. april 2017, Regione autonoma della Sardegna (Italien) mod Kommissionen, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266.

([7]) Fintecna (Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A.) er fuldt ejet af det italienske økonomi- og finansministerium og er specialiseret i håndtering af aktiebeholdnings- og privatiseringsprocesser samt håndtering af projekter vedrørende rationalisering og omstrukturering af virksomheder, der befinder sig i industrielle, finansielle eller organisatoriske vanskeligheder.

var gældende i 20 år i perioden fra januar 1989 til december 2008 (»de oprindelige aftaler«). Fintecna ejede 100 % af aktiekapitalen i Tirrenia, som igen var eneejer af de regionale rederier Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar. Adriatica, som tidligere drev en række ruter mellem Italien og Albanien, Kroatien, Grækenland og Montenegro, blev fusioneret med Tirrenia i 2004.

(16) Disse oprindelige aftaler havde til formål at sikre regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester, hvoraf de fleste forbandt det italienske fastland med Sicilien, Sardinien og andre små italienske øer. Med henblik herpå ydede Italien økonomisk støtte i form af tilskud, der blev betalt direkte til hvert af rederierne i Tirrenia-rederikoncernen.

(17) Toremar drev traditionelt en række cabotageruter ([8]) mellem regionen Toscana og de små øer ud for kysten. De berørte ruter er beskrevet i betragtning 38.

(18) Den 6. august 1999 besluttede Kommissionen at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) i forbindelse med støtte udbetalt på grundlag af de oprindelige aftaler til de seks rederier, som dengang udgjorde Tirrenia-rederikoncernen.

(19) I undersøgelsesfasen anmodede de italienske myndigheder om, at sagen vedrørende Tirrenia-rederikoncernen blev opdelt, således at en endelig afgørelse vedrørende Tirrenia kunne prioriteres. Denne anmodning var motiveret af den italienske stats plan om at privatisere rederikoncernen, herunder først Tirrenia, og dens hensigt om at fremskynde processen i henseende til dette rederi.

(20) Kommissionen besluttede, at den kunne imødekomme de italienske myndigheders anmodning, og afsluttede den procedure, som var indledt vedrørende den støtte, der var tildelt Tirrenia, med beslutning 2001/851/EF ([9]) (»beslutningen fra 2001«). Støtten blev erklæret forenelig med forbehold af visse forpligtelser fra Italiens side.

(21) Ved Kommissionens beslutning 2005/163/EF ([10]) (»beslutningen fra 2004«) erklærede Kommissionen den støtte, som Italien havde ydet andre selskaber i Tirrenia-koncernen end Tirrenia, for delvist forenelig med det indre marked, delvist forenelig på betingelse af opfyldelsen af en række forpligtelser fra Italiens side og delvist uforenelig med det indre marked. Beslutningen var baseret på regnskabsoplysninger, der dækkede perioden fra 1992 til 2001, og indeholdt visse betingelser, som havde til formål at sikre, at støtten var forenelig i de oprindelige aftalers fulde gyldighedsperiode.

(22) Ved dom af 4. marts 2009 i sag T-265/04, T-292/04 og T-504/04 ([11]) (»dommen fra 2009«) annullerede Retten beslutningen fra 2004.

(23) Ved afgørelse (EU) 2020/1411 ([12]) afsluttede Kommissionen undersøgelsen vedrørende rederierne i Tirrenia-koncernen, herunder Toremar, men ikke Tirrenia, for perioden 1992-2008 (»afgørelsen fra 2020 om Tirrenia-koncernen«). Kommissionen konkluderede, at den tildelte støtte til levering af cabotagesejladstjenester udgjorde eksisterende støtte, mens støtten til levering af internationale søtransporttjenester var forenelig med rammebestemmelserne fra 2011 for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (»SGEI«) (»SGEI-rammebestemmelserne fra 2011«) ([13]).

([8]) Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364 af 12.12.1992) (»forordningen om cabotagesejlads«).

([9]) Kommissionens beslutning 2001/851/EF af 21. juni 2001 om Italiens statsstøtte til fordel for rederiselskabet Tirrenia di Navigazione (EFT L 318 af 4.12.2001, s. 9).

([10]) Kommissionens beslutning 2005/163/EF af 16. marts 2004 om Italiens statsstøtte til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (EUT L 053 af 26.2.2005, s. 29).

([11]) Rettens dom af 4. marts 2009, Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, forenede sager T-265/04, T-292/04 og T-504/04, ECLI:EU:T:2009:48.

([12]) Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1411 af 2. marts 2020 om Italiens statsstøtte C 64/99 (ex NN 68/99) til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 1).

([13]) Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15).

(24) Ved afgørelse (EU) 2020/1412 ([14]) afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende foranstaltningerne til fordel for Tirrenia og dets køber, CIN, for perioden 2009-2020.

2.1.2. *Forlængelsen af de oprindelige aftaler*

(25) Artikel 26 i lovdekret nr. 207 af 30. december 2008, som blev omsat til lov nr. 14 af 27. februar 2009, fastsatte en forlængelse af de oprindelige aftaler (herunder aftalen vedrørende Toremar), som oprindelig skulle udløbe den 31. december 2008, med et år, dvs. indtil den 31. december 2009.

(26) Ved artikel 19b i lovdekret nr. 135 af 25. september 2009, som blev omsat til lov nr. 166 af 20. november 2009 (»loven af 2009«), blev det bestemt, at aktiebeholdningen i de regionale rederier (bortset fra Siremar) med henblik på privatiseringen Tirrenia-koncernen ville blive overdraget af moderselskabet uden betaling som følger:

a) Caremar ville indledningsvis blive overdraget til regionen Campanien. Denne ville efterfølgende overdrage Caremars forretning med drift af transportforbindelserne til Pontino-øhavet som en selvstændig forretning under navnet Laziomar ([15]) til regionen Lazio

b) Saremar ville blive overdraget til regionen Sardinien, og

c) Toremar ville blive overdraget til regionen Toscana.

(27) I henhold til loven af 2009 skulle de nye aftaler indgås mellem Italien og Tirrenia og Siremar inden den 31. december 2009. De regionale tjenester ville ligeledes blive omfattet af udkast til offentlige tjenesteydelseskontrakter, der skulle indgås mellem de regionale myndigheder i Sardinien og Toscana og henholdsvis rederierne Saremar og Toremar inden den 31. december 2009 og mellem de regionale myndigheder i Campanien og Lazio og henholdsvis Caremar og Laziomar den 28. februar 2010. Udkastet til de nye aftaler/kontrakter om offentlige tjenesteydelser ville blive udbudt af rederierne selv og derefter underskrevet med køberne efter gennemførelsen af privatiseringen af hver af disse rederier ([16]).

(28) I denne forbindelse blev de oprindelige aftaler (herunder aftalen vedrørende Toremar) forlænget fra den 1. januar 2010 til den 30. september 2010 ved loven af 2009.

(29) Ved loven af 2009 blev der også fastsat årlige kompensationslofter for driften af tjenesterne fra 2010 (i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler og i henhold til de nye aftaler og kontrakter om offentlige tjenesteydelser) til i alt 184 942 251 EUR:

Rederi	**Maksimal årlig kompensation**
Tirrenia	72 685 642 EUR
Siremar	55 694 895 EUR
Saremar	13 686 441 EUR
Toremar	13 005 441 EUR
Caremar	29 869 832 EUR ([1])

([1]) Heraf 19 839 226 EUR fra Campanien og 10 030 606 EUR fra Lazio.

Tabel 1 — Kompensationslofter fra 2010

([14]) Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 45).

([15]) Denne overdragelse blev formaliseret den 1. juni 2011.

([16]) Artikel 19b, stk. 10, i loven af 2009.

(30) Endelig blev der ved artikel 1 i lov nr. 163 af 1. oktober 2010, som omsatte lovdekret nr. 125 af 5. august 2010 (»loven af 2010«), fastlagt en yderligere forlængelse af de oprindelige aftaler (herunder aftalen vedrørende Toremar) fra den 1. oktober 2010 og indtil afslutningen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar, hvilket skete henholdsvis den 19. juli 2012 og den 31. juli 2012.

2.1.3. *Privatiseringen af Toremar og indgåelsen af den nye tjenesteydelseskontrakt*

(31) I januar 2010 blev der iværksat en udbudsprocedure (se afsnit 2.3.2) for at finde en køber til Toremar sammenknyttet med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt om levering af maritime tjenester over en periode på 12 år mod kompensation for offentlig tjeneste.

(32) Efter at have afgivet et vindende tilbud i udbudsproceduren blev Moby den nye ejer af Toremar. Salgskontrakten mellem regionen Toscana og Moby blev undertegnet den 2. januar 2012. Den samme dag indgik parterne (herunder Toremar) den nye tjenesteydelseskontrakt om levering af maritime tjenester. På dette grundlag blev ejendomsretten til hele aktiekapitalen i Toremar overdraget Moby af regionen Toscana den 2. januar 2012.

2.2. **Foranstaltninger, der var omfattet af afgørelserne fra 2011 og 2012**

(33) Følgende foranstaltninger er blevet vurderet som led i den formelle undersøgelsesprocedure, der blev indledt ved afgørelserne fra 2011 og 2012:

a) kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (»SGEI«) i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler (*foranstaltning 1*)

b) ulovlig forlængelse af redningsstøtte til Tirrenia og Siremar (*foranstaltning 2*)

c) privatiseringen af rederierne i den tidligere Tirrenia-koncern ([17]) (*foranstaltning 3*)

d) kompensation betalt for driften af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i henhold til de fremtidige aftaler/kontrakter om offentlige tjenesteydelser (*foranstaltning 4*)

e) fortrinsretten ved allokering af kajpladser (*foranstaltning 5*)

f) de foranstaltninger, der er fastsat ved loven af 2010, som omsatte lovdekret nr. 125/2010 (*foranstaltning 6*)

g) yderligere foranstaltninger truffet af regionen Sardinien til fordel for Saremar (*foranstaltning 7*).

(34) Ved sin afgørelse fra 2014 afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de foranstaltninger, som regionen Sardinien havde vedtaget til fordel for Saremar, der er benævnt foranstaltning 7 ovenfor, med undtagelse af én foranstaltning ([18]).

2.3. **Detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er omfattet af nærværende afgørelse**

(35) Denne afgørelse omhandler kun foranstaltning 1, 3, 4, 5 og 6, jf. betragtning 33, for så vidt som de involverer Toremar og Moby. Disse foranstaltninger er beskrevet i nærmere detaljer i de følgende afsnit.

2.3.1. *Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien*

2.3.1.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste

(36) Artikel 1 i den oprindelige aftale med Toremar omhandlede femårsplaner med nærmere oplysninger om, hvilke havne der skulle anløbes, hvilke fartøjstyper der skulle anvendes, den krævede sejlhyppighed og billetpriserne.

(37) Den første femårsplan (1990-1994) for Toremar blev godkendt ved ministerielt dekret af 29. maj 1990 og fandt anvendelse med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 1990. I den anden plan, som dækkede perioden 1995-1999 og blev godkendt ved ministerielt dekret af 14. maj 1996, var ruterne og sejlhyppighederne uændrede. Der blev udarbejdet en plan for perioden 2000-2004 og 2005-2008, men den blev aldrig formelt godkendt af de kompetente ministerier. I stedet har myndighederne truffet ad hoc-beslutninger for i højere grad at tilpasse tjenesterne til lokalsamfundenes behov uden dog at foretage væsentlige ændringer i ordningen for offentlig tjeneste.

([17]) Dette omfatter CIN's udskudte betaling af en del af købsprisen for erhvervelsen af forretningsdelen Tirrenia og en række påståede yderligere støtteforanstaltninger i forbindelse med privatiseringen af forretningsdelen Siremar (f.eks. modgaranti og kapitalforhøjelse fra staten til CdI, som var den enhed, der oprindelig købte forretningsdelen Siremar).

([18]) Navnlig blev projektet »Bonus Sardo — Vacanza«, som indgår i foranstaltning 7, ikke vurderet i afgørelsen fra 2014 og vil heller ikke blive vurderet i denne afgørelse.

(38) På grundlag af den oprindelige aftale, som forlænget ved efterfølgende retsakter, jf. betragtning 25-30, drev Toremar følgende ruter året rundt:

— På ruten Livorno-Gorgona-Capraia leverede Toremar passagerbefordring og kombinerede tjenester (passagerer og køretøjer) med to ugentlige afgange til øen Gorgona og en daglig afgang til øen Capraia. Et andet rederi, Piccola Società Cooperativa Marittima Ligure Tirrena A.R.L., besejlede også ruten i juli og august med en hurtigfærge til alene gående passagerer. Dette rederi indstillede dog driften af ruten i 2010.

— På ruten Piombino-Portoferraio (øen Elba) leverede Toremar kombinerede tjenester med daglige afgange. Denne rute blev også besejlet af Moby med hyppige kombinerede afgange året rundt foruden af to nytilkomne rederier, Blu Navy, som påbegyndte sejladsen i 2010 (fra april til oktober), og Elba Ferries, som kun sejlede i sommersæsonen.

— På ruten Piombino-Cavo-Portoferraio (øen Elba) drev Toremar kun passagerbefordring ved hjælp af en hurtig hydrofoilbåd.

— På ruten Piombino-Rio Marina-Porto Azzurro-Pianosa (øen Elba) var Toremar det eneste rederi, der leverede daglige kombinerede afgange til Rio Marina og en ugentlig afgang til Pianosa.

— På ruten Porto S. Stefano-øen Giglio leverede Toremar daglige kombinerede afgange året rundt. Rederiet Maregiglio var også til stede på ruten med kombinerede færgetjenester i perioden april til november med gennemsnitligt to til fire afgange pr. dag i oktober og november og mellem seks og otte daglige afgange fra april til september.

2.3.1.2. Budget og varighed

(39) Tabel 2 nedenfor viser den årlige kompensation, der blev udbetalt til Toremar af Italien i perioden 2009-2011.

(40) Herudover havde regionen Toscana reserveret et yderligere årligt budget på 3 000 000 EUR, der skulle udbetales til Toremar efter indberetning af de faktiske indtægter og omkostninger, der var realiseret i perioden 2010-2011. I de år faldt passagertallet nemlig på grund af den økonomiske og finansielle krise, samtidig med at brændstofomkostningerne steg. Ifølge regionen Toscana var den kompensation, som blev udbetalt fra statens budget, derfor ikke tilstrækkelig til at dække de samlede omkostninger ved offentlig tjeneste.

År	**Kompensation**	**Reserve**	**I alt**
2009	13 572 035		13 572 035
2010	13 005 441	3 000 000	16 005 441
2011	13 005 441	3 000 000	16 005 441

Tabel 2 — Kompensation bevilget for perioden 2009-2011 (EUR)

(41) I henhold til den oprindelige aftale udbetales følgende beløb som årlig kompensation for offentlig tjeneste: Der udbetales et forskud senest i marts hvert år svarende til 70 % af den kompensation, der blev udbetalt det foregående år. Den næste udbetaling svarende til 20 % af kompensationen sker i juni. Forskellen mellem de udbetalte beløb og den negative difference mellem driftsomkostninger og indtægter i indeværende år giver saldoen, som udbetales senest den 30. november. Hvis det viste sig, at Toremar modtog et beløb, der oversteg nettoomkostningerne ved de leverede tjenester (indtægter minus tab), skulle Toremar ifølge den oprindelige aftale tilbagebetale forskellen ([19]).

— Kompensation ydet i 2009

([19]) Efter den 25. november 2010 trækkes enhver overkompensation fra de fremtidige støtteudbetalinger i henhold til beslutning truffet af forvaltningskonferencen om oprettelse af den årlige støtte etableret i henhold til artikel 11 i lov nr. 856/1986 mellem ministeriet for infrastruktur og transport, økonomi- og finansministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling (»forvaltningskonferencen«).

(42) I præsidentielt dekret nr. 501 af 1. juni 1979 (»dekret nr. 501/79«) angives de forskellige elementer (indtægter og omkostninger), som indgår i beregningen af den støtte, der udbetales til rederier, der leverer maritime offentlige tjenester. Ved lov nr. 856 af 5. december 1986 (»lov 856/86«) blev der endvidere fastsat visse ændringer af ordningen for forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med søtransport i Italien. Med hensyn til forbindelserne til større og mindre øer blev kriterierne for beregning af kompensation for offentlig tjeneste ændret ved denne lovs artikel 11. Støtten skulle netop beregnes på grundlag af forskellen mellem indtægterne og omkostningerne ved tjenesten som bestemt ud fra gennemsnitlige og objektive parametre og skulle omfatte et rimeligt afkast af den investerede kapital. I henhold til artikel 11 skulle de offentlige tjenesteydelseskontrakter også omfatte en liste over støttede ruter, sejlhyppighed og de typer skibe, der skulle anvendes. Støtten skulle godkendes af de ansvarlige ministre. De principper, der er fastlagt i præsidentielt dekret nr. 501/79 og lov nr. 856/86, var afspejlet i de oprindelige aftaler.

(43) I 2009 blev kompensationen for leveringen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse beregnet i overensstemmelse med den metode, der er fastsat i den oprindelige aftale, som har været gældende siden 1991, og som blev forlænget efter den 31. december 2008, som var den oprindelige udløbsdato. Kompensationen svarede nærmere bestemt til det akkumulerede nettotab i forbindelse med de tjenesteydelser, der blev leveret under ordningen for offentlig tjeneste, hvortil et variabelt beløb svarende til afkastet af den investerede kapital blev lagt.

(44) Følgende omkostningselementer indgik i beregningen af kompensationen, som var fastsat af de offentlige myndigheder: omkostninger til køb, annoncering og ophold, omkostninger til lastning, losning og manøvrering, omkostninger til personale på land, omkostninger til vedligeholdelse af skibe, administrative omkostninger, forsikringsomkostninger, leje- og leasingomkostninger samt omkostninger til brændstof, skatter og afskrivninger.

— Kompensation udbetalt i 2010 og 2011 og fra 2012

(45) Fra 2010 er kompensationen for driften af tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse blevet fastsat ved hjælp af den metode, der er fastsat i de italienske CIPE-forskrifter ([20]) af 9. november 2007 med titlen »*Kriterier for fastlæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste og takstordninger i sektoren for cabotagesejlads af almindelig interesse*« (»CIPE-forskrifterne«) ([21]). CIPE-forskrifterne blev ifølge præamblen hertil udstedt med henblik på privatiseringen af de offentlige rederier, der leverede maritime tjenester i henhold til en ordning for offentlig tjeneste ([22]). CIPE-forskrifterne blev anvendt på de tjenester, der blev leveret af rederierne i Tirrenia-koncernen fra 2010, dvs. inden ikrafttrædelsen af de respektive nye aftaler og offentlige tjenesteydelseskontrakter efter de pågældende privatiseringer.

(46) Den metode, der er fastlagt i CIPE-forskrifterne, giver de rederier, der driver offentlige søfartstjenester, mulighed for at opnå en passende indtjening. Kapitalafkastsatsen beregnes på grundlag af de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (»WACC«).

(47) Den krævede egenkapitalforrentning ([23]) beregnes ved hjælp af »capital asset pricing«-modellen (»CAPM«). På grundlag af CAPM beregnes egenkapitalomkostningerne som en funktion af i) den risikofrie rente, ii) betaværdien (et estimat af et selskabs risikoprofil i forhold til aktiemarkedet) og iii) risikopræmien på aktier til aktiemarkedet.

(48) Egenkapitalomkostningerne beregnes ved at anvende en præmie for ekstra risiko på afkastet af risikofrie aktiviteter. Denne præmie beregnes som markedsrisikopræmien multipliceret med betaværdien, som måler, hvor risikobetonet en specifik aktivitet er i forhold til markedet.

(49) CIPE-forskrifterne fastsætter, at afkastet af risikofrie aktiviteter svarer til det gennemsnitlige bruttoudbytte af toneangivende tiårige obligationer med henvisning til de foregående 12 måneder, for hvilke der foreligger data.

(50) I CIPE-forskrifterne fastsættes en markedsrisikopræmie på 4 %. Hvis der er tale om en tjeneste, som drives på et ikke-eksklusivt grundlag, får rederiet dog et tillæg på 2,5 % til markedsrisikopræmien for at bære den formodet højere risiko.

([20]) Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.
([21]) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (»GURI«) nr. 50 af 28.2.2008.
([22]) I henhold til artikel 1, nr. 999, i lov nr. 296 af 27. december 2006, og artikel 1, litra e), i lovdekret nr. 430/1997.
([23]) Den ønskede forrentning for en aktieinvestor i lyset af selskabets risikoprofil og de dermed forbundne pengestrømme.

(51) I praksis kan kompensationen til Toremar imidlertid ikke overstige loftet på 13 005 441 EUR om året i henhold til loven af 2009 (se betragtning 29). Selv om der i loven af 2009 fastsættes et loft over den årlige kompensation til alle Tirrenia-rederier for leveringen af maritime tjenester i henhold til ordningen for offentlig tjeneste, omfatter CIPE-forskrifterne visse garantier, der sikrer disse rederier tilstrækkelig dækning af deres driftsomkostninger.

(52) I henhold til CIPE-forskrifterne skal navnlig omfanget af tjenesterne, de maksimale billetpriser, der er fastsat i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, og den kompensation, der faktisk udbetales, fastsættes, således at tjenesteleverandøren får dækket alle de støtteberettigede omkostninger. Følgende formel anvendes:

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

hvor:

— *VA(RSP)* er den diskonterede værdi af kompensationen for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste

— *VA(AI(X))* er den diskonterede værdi af andre indtægter (billetindtægter osv.)

— *VA(CA)* er den diskonterede værdi af de støtteberettigede driftsomkostninger, gældsindfrielsen og afkastet af den investerede kapital.

(53) Hvis ovennævnte formel ikke er anvendelig, kan omfanget af de støttede aktiviteter reduceres, tilrettelæggelsen af tjenesten (f.eks. færgetyperne) tilpasses, eller billetprisgrænserne ændres.

(54) Det prisloft, der finder anvendelse på hver tjeneste, eksklusive skatter og havneafgifter, justeres hvert år på grundlag af følgende formel for prisloft:

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

hvor:

— ΔT er den årlige procentvise ændring i prisloftet

— ΔP er inflationsraten i referenceåret

— X er den reelle årlige sats for justering af prisloftet, som er fastsat i den offentlige tjenesteydelseskontrakt, og som forbliver konstant i hele kontraktens løbetid.

(55) I CIPE-forskrifterne angives det også, at prisloftet kan justeres for at afspejle udsving i brændstofomkostninger baseret på offentligt tilgængelige standardpriser.

2.3.2. *Toremars privatisering*

(56) Den 13. januar 2010 bekendtgjorde regionen Toscana i sit officielle tidende ([24]) og i Gazzetta Ufficiale ([25]) (det italienske statstidende) sit udbud vedrørende salget af Toremar og tildelingen af kompensation for offentlig tjeneste for leveringen af forpligtelser til offentlig tjeneste på de i betragtning 38 ovenfor nævnte færgeruter. Denne bekendtgørelse blev endvidere offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([26]) den 14. januar 2010 og i flere landsdækkende dagblade ([27]).

(57) Italien valgte den procedure, der henvises til i artikel 20, stk. 1, i loven om offentlige kontrakter — lovdekret nr. 163/2006 (il Codice dei Contratti pubblici), hvis ordlyd svarer til artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF ([28]), som bestemmer, at *»[k]ontrakter, der vedrører de i bilag II B anførte tjenesteydelser [f.eks. transport ad vandveje], [udelukkende er] underlagt artikel 23 [tekniske specifikationer] og artikel 35, stk. 4 [bekendtgørelser]«*. Det valgte tildelingskriterium var det økonomisk mest fordelagtige bud.

([24]) *Bolletino Ufficiale della Regione Toscana* (BURT) nr. 2 af 13. januar 2010.
([25]) GURI nr. 4 af 13. januar 2010.
([26]) EUT S 9 af 14.1.2010, s. 10860.
([27]) *Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, La Repubblica* og *La Nazione*.
([28]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

2.3.2.1. Salgsproceduren og den endelige tildeling

(58) Efter bekendtgørelsen af udbuddet indkom der inden udløbet af fristen 11 interessetilkendegivelser, nemlig Moby, Toscana di Navigazione S.r.l., Pigreco S.r.l., Sinven S.r.l., Vector S.r.l., Forship S.r.l., Medmar Navi S.p.a., Grandi Navi Veloci S.p.a., Buquebus Italia S.r.l., Loss Cipreses S.p.a. og Blu Navy/Transeuropa Ferries.

(59) Alle 11 selskabers indsendte dokumentation bekræftede, at de alle opfyldte de krav, der var fastsat i udbudsbekendtgørelsen, og de blev derfor opfordret til at afgive tilbud.

(60) Budindkaldelsen indeholdt udkastet til den nye 12-årige kontrakt, der skulle indgås mellem den valgte tilbudsgiver og regionen Toscana samt mere detaljerede oplysninger om udbudsproceduren. Budindkaldelsen bekræftede bl.a., at det økonomisk mest fordelagtige bud ville blive udvalgt til tjenesteydelseskontrakten på basis af en afvejning mellem pris (20 point), kvalitet (70 point) og supplerende tjenesteydelser (10 point). For så vidt angår prisen for salget af selskabet Toremar blev der i budindkaldelsen nævnt en fast pris svarende til 10 258 397 EUR beregnet på grundlag af en uafhængig undersøgelse af den samlede værdi af Toremars aktiver (se betragtning 65-73). Denne pris var ikke til forhandling, og tilbudsgiverne skulle ikke selv afgive et bud på salgsprisen.

(61) Derfor blev alle potentielle tilbudsgivere bedt om at indregne den førnævnte faste pris for salget af Toremar i deres finansielle bud, og regionen Toscana ville så vælge det økonomisk mest fordelagtige tilbud på udbuddet som helhed baseret på prisen og andre, primært kvalitetsrelaterede, kriterier for den tjeneste, der var beskrevet i budindkaldelsen (se betragtning 60).

(62) De 11 tilbudsgivere fik også adgang til virtuelle datarum, som indeholdt følgende:

1) alle juridiske, tekniske, finansielle og forretningsmæssige oplysninger om Toremar

2) oplysninger om rederiets flåde, immaterielle aktiver og faste ejendom

3) alle oplysninger om kontrakterne vedrørende levering af tjenesteydelser og køb af varer

4) pointgivningsprocedurerne og blanketten til afgivelse af teknisk bud

5) alle andre oplysninger, der var nødvendige for, at de potentielle købere kunne foretage en korrekt vurdering af salgsgenstanden.

(63) To selskaber afgav bud, nemlig Moby og Toscana di Navigazione, som begge var etablerede rederier i Italien. De resterende ni selskaber afgav ikke bud inden fristens udløb.

(64) Resultatet af bedømmelsen af buddene var, at Toscana di Navigazione S.r.l. blev udelukket fra proceduren, fordi dets finansielle bud ikke var i overensstemmelse med det tekniske bud og ikke opfyldte udbudsmaterialets krav til finansiel kapacitet. Udbuddet blev derfor tildelt Moby med hensyn til både privatiseringen af selskabet Toremar og leveringen af de maritime tjenester (se afsnit 2.3.3).

2.3.2.2. Salgsaftalen

(65) Henset til udbuddets art var det regionen Toscanas valg at definere en fast pris for aktiekapitalen i Toremar med henblik på at finde frem til det mest konkurrencedygtige bud.

(66) Salgsaftalen blev undertegnet den 2. januar 2012, og prisen for overdragelsen af Toremars aktiekapital til Moby blev fastsat til 10 258 397 EUR. Dette beløb skulle betales ved ti årlige afdrag startende et år efter aftalens indgåelse, dvs. 2. januar 2013.

(67) Den faste pris af 10 258 397 EUR for hele Toremars aktiekapital blev fastsat på grundlag af en uafhængig ekspertvurdering bestilt af regionen Toscana og udført af Fidi Toscana S.p.A. (»Fidi-rapporten«).

(68) Beløbet afspejler værdien af selskabets materielle aktiver, bygninger, fartøjer, andre materielle aktiver og finansielle aktiver og andre tilgodehavender pr. 30. juni 2010. De immaterielle aktiver (f.eks. koncessioner, tilladelser, licenser og varemærker) blev udelukket fra vurderingen og overladt til tilbudsgivernes skøn. Beløbet blev herefter ændret som følge af differencen mellem den regnskabsmæssige værdi af aktierne den 30. juni 2010 og aktiernes markedsværdi ([29]).

(69) Det førnævnte beløb rummer også en udestående fordring på 9 772 572 EUR, der består i en kredit ydet Tirrenia (»kreditten«).

(70) I henhold til artikel 1, stk. 5 og 6, i salgsaftalen erklærer Moby med henvisning til det første afdrag, at det har betalt regionen Toscana et forskud på 485 825 EUR svarende til forskellen mellem salgsprisen og kreditten.

(71) I henhold til salgsaftalens artikel 1, stk. 3, er betalingen af den fastsatte pris — ud over forskuddet — betinget af, at de 9 772 572 EUR, som Tirrenia skylder Toremar, bliver betalt ([30]). I henhold til salgsaftalens artikel 4, stk. 3, forpligtes Moby til, hvis kreditten ikke bliver betalt, at overdrage fordringen (eller en resterende del heraf) til regionen Toscana til hver en tid indtil udløbet af tjenesteydelseskontrakten ([31]).

(72) Ifølge artikel 4 i salgsaftalen er Moby forpligtet til at underrette regionen Toscana om eventuel afhændelse af Toremar-aktier til tredjeparter, der dog fortsat er ansvarlige sammen med den nye køber af Toremar for opfyldelsen af forpligtelserne i tjenesteydelseskontrakten.

(73) Endelig er det i salgsaftalens artikel 5 fastsat, at Banca Popolare di Milano har stillet en garanti til fordel for regionen Toscana, der dækker den samlede salgspris for Toremars aktiekapital (herunder køberens forpligtelse til at overdrage enhver fordring, der endnu ikke er indfriet af Tirrenia).

2.3.2.3. Retssager på nationalt plan

(74) Resultatet af udbudsproceduren, hvorved selskabet Toremar og den offentlige tjenesteydelseskontrakt blev tildelt Moby, var genstand for flere retssager ved nationale domstole.

(75) Toscana di Navigazione S.r.l., den udelukkede tilbudsgiver og sagsøger i disse sager, anfægtede ved de nationale domstole lovligheden af udelukkelsen af dets tilbud fra udbudsproceduren. Oprindelig indgav klageren en begæring om foreløbige forholdsregler for den regionale forvaltningsdomstol for Toscana. Denne afslog ved kendelse nr. 774 af 14. juli 2011 denne begæring. Denne afgørelse blev efter anke stadfæstet af den øverste domstol i forvaltningsretlige sager ved kendelse nr. 3666 af 31. august 2011, hvori det navnlig blev fremhævet, at tilbudsgiverens finansielle bud var ufuldstændigt for så vidt angik de supplerende tjenesteydelser, der skulle leveres, og fordi det ikke var beregnet på årsbasis, og evalueringsmekanismen ifølge udbudsmaterialet derfor ikke kunne anvendes.

(76) Derefter appellerede Toscana di Navigazione S.r.l. resultatet af udbudsproceduren til den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, som forkastede appellen ved kendelse nr. 414 af 1. marts 2012, idet den bekræftede, at selskabets bud ikke opfyldte den ordregivende myndigheds krav.

([29]) På grund af udbudsprocedurens længde blev Fidi-rapporten udarbejdet ud fra den forudsætning, at den faktiske overdragelse af aktierne først kunne finde sted ved udgangen af 2010. Følgelig ville den regnskabsmæssige værdi af aktiverne pr. 30. juni 2010 skulle justeres for at tage hensyn til aktivernes markedsværdi på tidspunktet for den faktiske overdragelse. Aktivernes markedsværdi blev vurderet af en anden uafhængig sagkyndig valuar. Denne vurdering vedrørte ikke beregningen af salgsprisen på Toremars aktiekapital, men af værdien af Toremars aktiver.

([30]) Ifølge Italien var det i loven af 2009, artikel 4 (se betragtning 26), fastsat, at det italienske finansministerium var forpligtet til at sikre, at det under privatiseringsprocessen blev bestemt, at »køberen af Tirrenia SpA og Siremar SpA forpligtede sig til at indfri eventuel gæld til Toremar SpA inden 60 dage efter overdragelsen«. Da Tirrenia blev omfattet af den særlige insolvensprocedure (se Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione), indsatte regionen Toscana denne klausul i salgsaftalen for at undgå negativ indflydelse på privatiseringen af Toremar, således at betalingen af den del af prisen, der svarede til fordringen, var betinget af, at Tirrenia indfriede sin gæld. Denne klausul blev bekendtgjort over for alle deltagere i udbudsproceduren.

([31]) Ifølge de seneste oplysninger, som Italien har fremsendt, er denne fordring fortsat ikke indfriet. Den er blevet registreret af civilretten i Rom på listen over usikrede passiver som led i den særlige insolvensprocedure.

(77) Denne afgørelse blev appelleret af Toscana di Navigazione S.r.l. til den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, som ved kendelse nr. 83/2015 gav appellanten medhold og pålagde regionen Toscana at gennemgå sin udbudsprocedure og sine krav. Efter en revision, som regionen Toscana foretog, vedtog den dekret nr. 1312 af 30. marts 2015 om at opretholde sin afgørelse om at udelukke tilbudsgiveren fra udbudsproceduren, idet det ikke var godtgjort, at kravene til teknisk, økonomisk og finansiel kapacitet for at kunne deltage i udbuddet var opfyldt.

(78) Toscana di Navigazione S.r.l. appellerede dekret nr. 1312 af 30. marts 2015 til den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, som forkastede appellen ved kendelse nr. 1446 af 26. oktober 2015. Denne kendelse blev til sidst stadfæstet af den øverste domstol i forvaltningsretlige sager ved kendelse nr. 3347/2016.

2.3.3. *Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Toscana og Moby/Toremar*

2.3.3.1. Støttemodtageren

(79) Som nævnt i betragtning 63 afgav Moby og Toscana di Navigazione et tilbud på den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Efter udelukkelsen af sidstnævnte tilbudsgiver indgik Moby/Toremar ([32]) den 2. januar 2012 den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med regionen Toscana vedrørende driften af færgeruterne.

(80) Ifølge artikel 1, stk. 2, i den nye tjenesteydelseskontrakt skal Moby levere de i den nye kontrakt fastsatte tjenesteydelser udelukkende gennem Toremar.

2.3.3.2. Ruterne

(81) Moby/Toremar leverer passagerbefordring og kombinerede tjenester (passagerer og køretøjer) i henhold til ordningen for offentlig tjeneste på flere cabotagesejlruter som følger:

Livorno-Gorgona-Capraia **(rute A1)**
Piombino-Portoferraio (øen Elba) **(rute A2)**
Piombino-Cavo-Portoferraio (øen Elba) **(rute A2 hurtig)**
Piombino-Rio Marina-Porto Azzurro-Pianosa (øen Elba) **(rute A3)**
Porto S. Stefano-øen Giglio **(rute A4)**
Porto S. Stefano-Giannutri **(rute A5)**

Tabel 3 — Net af ruter drevet af Moby/Toremar i henhold til den nye tjenesteydelseskontrakt

2.3.3.3. Kontraktens løbetid

(82) Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Toscana og Moby/Toremar løber i 12 år (2012-2024).

2.3.3.4. Forpligtelserne til offentlig tjeneste

(83) Kravene ifølge kontrakten med Moby/Toremar vedrører bl.a., hvilke havne der skal anløbes, hvilken fartøjstype og dennes kapacitet der er valgt til de respektive færgeruter, sejlhyppigheden og billetpriserne.

([32]) Kontrakten vedrørende cabotagesejladstjenesten mellem øerne i det toscanske øhav er indgået mellem regionen Toscana på den ene side og både Moby og Toremar på den anden side. Følgelig vil der i nærværende afgørelse blive henvist til begge selskaber som »Moby/Toremar« i hele afsnittet om den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt.

2.3.3.5. Kompensationsbestemmelserne og den endelige tildeling

(84) I udbudsproceduren blev der sat et loft over det årlige kompensationsbeløb i henhold til den nye kontrakt vedrørende opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste på de i betragtning 81 nævnte færgeruter på 14 550 400 EUR (i alt 174 604 810 EUR over kontraktens 12-årige løbetid). Dette beløb udgør summen af følgende: 13 005 441 EUR som fastsat ved loven af 2009 (se betragtning 29) plus et tillæg på 1 544 959 EUR som bestemt i artikel 19b, stk. 16, litra d), i loven af 2009 på grund af de betydelige investeringer, som rederiet er nødt til at foretage i hele kontraktperioden.

(85) Dette kompensationsbeløb blev beregnet ved hjælp af den metode, der er fastlagt i CIPE-forskrifterne (se betragtning 45-55). De garantier, der er fastsat i CIPE-forskrifterne, er afspejlet i den nye tjenesteydelseskontrakt.

(86) Ifølge tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 2, blev den årlige kompensation, der skulle udbetales til Moby/Toremar, anslået til 13 333 318 EUR. Ikke desto mindre bestemmes ifølge tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 3, den faktiske kompensation til Moby/Toremar som resultatet af den faktisk leverede tjenesteydelse (dvs. pris pr. sømil for hver rute), idet der tages hensyn til de indbyggede risici (kommercielle og industrielle) som fastsat i kontrakten (f.eks. reduceret kompensation i tilfælde af, at rederiet ikke sejler, og bøder for afbrudt tjeneste).

(87) Tjenesteydelseskontrakten fastsætter en kompensation, som ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de nettoomkostninger, som rederiet skal afholde for at opfylde forpligtelsen til offentlig tjeneste (økonomisk-finansiel balance). I tilfælde af afvigelser fra denne kontraktlige balance bestemmes det i tjenesteydelseskontraktens artikel 26, at der træder en afbalanceringsmekanisme i kraft med vurdering af alle de parametre, der er knyttet til kompensationsbetalingen. Hvis kompensationen som følge af en væsentlig ændring ([33]) i de økonomiske parametre, som kompensationsbeløbet er baseret på, viser sig ikke at være tilstrækkelig til at dække alle omkostninger ved leveringen af tjenesteydelsen, giver den nye tjenesteydelseskontrakt mulighed for en revision af de centrale parametre for kompensationsberegningen, nemlig i) prissystemet, ii) det serviceniveau der leveres, iii) niveauet for det årlige prisloft og iv) kapitaltilskud til investeringer.

(88) I henhold til tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 4, 5 og 6, nedsættes kompensationen til rederiet med 80 % i tilfælde af afbrydelse af tjenesten på grund af medarbejderstrejke og 30 % i tilfælde af uforudsete hændelser, mens manglende levering af tjenesteydelserne medfører, at rederiet skal betale bøder.

(89) I henhold til artikel 24 i tjenesteydelseskontrakten har rederiet pligt til at indføre et system for teknisk, økonomisk og ledelsesmæssig overvågning, ifølge hvilket resultatopgørelsen for den tjenesteydelse, der er leveret på basis af tjenesteydelseskontrakten, sendes til de regionale myndigheder til kontrol.

2.3.4. *Fortrinsret ved allokering af kajpladser*

(90) Artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009 bestemte, at for at garantere den territoriale kontinuitet med øerne og i lyset af forpligtelserne til offentlig tjeneste skulle selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar, beholde de kajpladser, de allerede var blevet tildelt, og fortrinsretten ved allokering af nye kajpladser i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat af de maritime myndigheder, jf. lov nr. 84 af 28. januar 1994 og den italienske havlovgivning.

([33]) Artikel 26, stk. 2, bestemmer: »En positiv eller negativ afvigelse i den økonomiske og finansielle balance kan skyldes:
a) ineffektiv ledelse
b) fejl i de af selskabet fremsendte oplysninger om de faktisk leverede tjenesteydelser med henblik på beregningen af den årlige pris
c) usædvanligt ugunstige markedsvilkår uafhængigt af selskabet, som medfører forringelse af driftsbetingelserne og følgelig højere driftsomkostninger eller lavere billetindtægter, hvilket igen medfører et fald i driftsoverskuddet på mere end 10 %
d) finansielle ændringer
e) ændringer af love eller forskrifter, som medfører nye betingelser for den i kontrakten fastsatte tjenesteydelse
f) nye investeringer, som regionen kræver foretaget med offentlige midler, jf. artikel 20
g) ændring af prissystemet i henhold til artikel 13
h) usædvanligt gunstige markedsvilkår, som medfører en stigning i driftsoverskuddet på mere end 10 %
i) lønstigninger for at overholde CCNL [national arbejdsmarkedsoverenskomst] og selskabets forhandlingsstyrke med hensyn til supplerende pension«. (Kommissionens uofficielle oversættelse).

2.3.5. *Foranstaltningerne i loven af 2010*

(91) Ved loven af 2010 blev der fastsat en mulighed for, at selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern midlertidigt kunne anvende de finansielle midler, der allerede var afsat ([34]), til opgradering og modernisering af flåden for at dække deres akutte likviditetsbehov. Selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, som udnyttede denne mulighed, skulle imidlertid supplere disse øremærkede midler, således at de fortsat kunne foretage de nødvendige opgraderinger af deres skibe. Disse opgraderinger var nødvendige for at opfylde de nye internationale sikkerhedsstandarder efter Stockholmaftalen af 1996 ([35]).

(92) Ved hjælp af to faciliteter ([36]) blev der navnlig hensat 23 750 000 EUR til at betale for alle Tirrenia-koncernens opgraderinger. Heraf fik Toremar tildelt 1 617 300 EUR, som det anvendte til opgradering af sin flåde (se betragtning 138).

(93) Artikel 1 i loven af 2010 bestemte endvidere følgende:

a) De oprindelige aftaler forlænges fra den 1. oktober 2010 og indtil gennemførelsen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar (se også betragtning 30).

b) Artikel 19b i lovdekret nr. 135/2009, omsat med ændringer til loven af 2009, ændres med tilføjelsen af stk. 24a, hvorefter alle officielle akter og handlinger i forbindelse med gennemførelsen af stk. 1-15 i loven af 2009 er omfattet af afgiftsfritagelse. Disse bestemmelser vedrører liberaliseringen af cabotagesejladsen gennem privatiseringen af Tirrenia-rederikoncernen, herunder dens forberedende fase, dvs. overførslen af de regionale rederier til de respektive regioner.

c) For at sikre kontinuiteten i den offentlige tjeneste og støtte privatiseringen af rederierne i den tidligere Tirrenia-koncern kan de pågældende regioner anvende midlerne i *Fondo Aree Sottoutilizzate* (»FAS«) ([37]) i henhold til CIPE-forskrifterne ([38]).

2.4. **Traktatbrudsprocedure 2007/4609**

(94) Efter tidligere udvekslinger mellem Kommissionens tjenestegrene og Italien sendte Kommissionens generaldirektør for energi og transport den 19. december 2008 en anmodning om oplysninger til Italien. Denne anmodning vedrørte bl.a. en oversigt over de ruter, der var omfattet af offentlig tjeneste på daværende tidspunkt, og det omfang af offentlige tjenester, som Italien forventede i henhold til de foreslåede nye aftaler. Italien blev desuden anmodet om yderligere oplysninger om privatiseringsplanerne for Tirrenia-rederikoncernen.

(95) I deres brev af 28. april 2009 besvarede de italienske myndigheder i detaljer Kommissionens anmodning af 19. december 2008. I dette brev anførte Italien bl.a. følgende:

1) Forlængelsen af de oprindelige aftaler til den 31. december 2009 var nødvendig for at opnå en liberalisering af cabotagesejladssektoren i Italien gennem privatiseringen af Tirrenia-koncernen.

2) Kompensationen for offentlig tjeneste til Tirrenia-koncernen var nødvendig for at sikre territorial kontinuitet med øerne gennem færgeforbindelser, som ikke i tilstrækkeligt omfang blev tilbudt af private rederier på markedet.

([34]) Som fastlagt i artikel 19, stk. 13a, i lovdekret nr. 78/2009, omsat til lov 102/2009 (»lov 102/2009«), og i artikel 19b, stk. 19, i loven af 2009.

([35]) Disse sikkerhedsstandarder var på daværende tidspunkt fastsat i Rådets direktiv 98/18/EF af 17. marts 1998, gennemført ved lovdekret nr. 45 af 4. februar 2000, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/24/EF af 14. april 2003, gennemført ved lovdekret nr. 52 af 8. marts 2005, og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/25/EF, gennemført ved lovdekret nr. 65 af 14. marts 2005.

([36]) Alle midlerne (dvs. 7 000 000 EUR), der var hensat i henhold til artikel 19b, stk. 19, i loven af 2009, og 16 750 000 EUR fra de midler, der var hensat i henhold til lov 102/2009.

([37]) Fonden for underudnyttede områder (*Fondo Aree Sottoutilizzate*) er en national fond, der støtter gennemførelsen af Italiens regionalpolitik. Fondens midler er primært øremærket til regioner, der er udpeget som sådanne af de italienske myndigheder.

([38]) *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, nr. 137 af 16.6.2009.

3) En grundig rationaliseringsproces af ruterne blev afsluttet den 10. marts 2009. I denne proces blev der taget hensyn til de relevante sociale, beskæftigelsesmæssige og økonomiske aspekter samt behovet for at sikre væsentlige forbindelser af hensyn til territorial kontinuitet, og den omfattede en høring af de seks berørte regioner. Denne rationalisering ville føre til en reduktion af nettoomkostningerne ved den offentlige tjeneste på ca. 66 mio. EUR og en afskedigelse af ca. 600 besætningsmedlemmer i hele Tirrenia-rederikoncernen. De italienske myndigheder påpegede også, at rationaliseringen i 2009 supplerede den tidligere indsats (i 2004, 2006 og 2008) for at reducere de tjenester, som Tirrenia-rederikoncernen drev.

4) Formålet med rationaliseringen var i) at bevare de forbindelser, der var nødvendige for at sikre territorial kontinuitet med og mellem øer og fastland samt retten til sundhed, studier og mobilitet, ii) at rationalisere forbindelserne, hvor der var private rederier, som leverede de samme forbindelser i samme periode med tilsvarende garantier for kvalitet og kontinuitet, og iii) at rationalisere sommer- og højhastighedsforbindelser, som kun befordrer personer.

5) Italien gav i brevet en oversigt over de ruter, der blev drevet af selskaberne i Tirrenia-koncernen i 2008 og det reducerede antal ruter, som de ville besejle i 2009. Ifølge de italienske myndigheder ville de sidstnævnte ruter danne grundlaget for de nye aftaler, som skulle indgås med de nye ejere af selskaberne i Tirrenia-koncernen.

(96) Den 21. december 2009 sendte Kommissionens generaldirektør for energi og transport et brev til Italien, hvori der bl.a. var anført, at det i forbindelse med den gennemgribende omstrukturering af cabotagesejladsen i Italien og i betragtning af de sociale konsekvenser, som det ifølge Italien ville have at gennemføre udliciteringen på grundlag af en simpel kontrakt om offentlig tjeneste, principielt og undtagelsesvis var acceptabelt at afholde en udbudsprocedure med henblik på tildeling af sådanne kontrakter til rederier for at sikre overholdelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem europæiske rederier, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 ([39]) (»forordningen om cabotagesejlads«).

(97) Den 29. januar 2010 ([40]) sendte Kommissionen en åbningsskrivelse vedrørende den ukorrekte gennemførelse af forordningen om cabotagesejlads. I denne skrivelse mindede Kommissionen om, at en medlemsstat, som indgår kontrakter om offentlige tjenesteydelser eller pålægger forpligtelser til offentlig tjeneste, i henhold til denne forordning skal gøre det uden forskelsbehandling af EF-redere. Ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 3, kan eksisterende kontrakter om offentlig tjeneste forblive i kraft, indtil de udløber. Kommissionen bemærkede imidlertid, at selskaberne i Tirrenia-rederikoncernen fortsatte driften af søtransporttjenester efter udløbet af de respektive offentlige tjenesteydelseskontrakter (de oprindelige aftaler). Disse aftaler udløb ved udgangen af 2008, men blev gentagne gange forlænget af Italien. Kommissionen opfordrede derfor de italienske myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger.

(98) Den 29. januar 2010 besvarede Kommissionens generaldirektør for energi og transport de italienske myndigheders brev af 22. januar 2010. Generaldirektøren understregede, at hans svar kun vedrørte overholdelsen af forordningen om cabotagesejlads og ikke spørgsmålene om statsstøtte. På denne baggrund anførte generaldirektøren, at de angivne begrundelser vedrørende visse ruter var tilstrækkelige til at bortvejre den tidligere udtrykte tvivl. Generaldirektøren mindede om, at offentlige tjenesteydelseskontrakter kun kan dække ruter, hvor der er tale om markedssvigt.

(99) Den 29. marts 2010 besvarede de italienske myndigheder Kommissionens åbningsskrivelse af 29. januar 2010. I sit svar præciserede Italien bl.a., at i udbudsproceduren vedrørende Toremar ønskede 11 interesserede parter at deltage i de næste faser af den pågældende procedure.

(100) På et ad hoc-møde den 10. september 2010 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at den åbne udbudsprocedure vedrørende bl.a. Toremars kontrakt også var forsinket. Efterfølgende blev de oprindelige aftaler yderligere forlænget indtil afslutningen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar ved lov nr. 163 af 1. oktober 2010 (se også betragtning 30).

([39]) Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads). Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne i henhold til forordningen om cabotagesejlads ikke skal privatisere deres rederier, men kun liberalisere dette specifikke marked (EFT L 364 af 12.12.1992, s. 7).

([40]) Åbningsskrivelsen blev vedtaget den 28.1.2010, men blev først meddelt Italien den følgende dag.

(101) I lyset af denne udvikling sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse den 24. november 2010. I denne skrivelse anførte Kommissionen følgende:

a) Den oprindelige aftale med bl.a. Toremar var blevet forlænget automatisk og uden udbudsprocedure.

b) De pågældende offentlige tjenesteydelseskontrakter blev fortsat anvendt, men der var ikke blevet gennemført udbudsprocedurer vedrørende Toremar m.fl.

c) Kommissionen forbeholdt sig ret til om nødvendigt at fremsætte en begrundet udtalelse (under hensyntagen til eventuelle bemærkninger fra Italien).

(102) Ved brev af 15. juli 2016 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at privatiseringen af alle selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern var blevet afsluttet. Den 8. december 2016 besluttede Kommissionen at afslutte traktatbrudsproceduren.

3. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING OG FORLÆNGELSE AF PROCEDUREN

3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien

3.1.1. *Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte*

(103) I sin afgørelse fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at definitionen af forpligtelserne til offentlig tjeneste ikke havde været tilstrækkelig klar og derfor ikke gav Kommissionen mulighed for endeligt at konkludere, om den var behæftet med en åbenlys fejl. Kommissionen havde navnlig ikke på daværende tidspunkt et fuldt overblik over de forpligtelser, der faktisk var pålagt Toremar med hensyn til driften af de pågældende ruter, sammenlignet med de tjenester, der blev tilbudt af konkurrenter på visse af disse ruter.

(104) Kommissionen fandt foreløbigt, at det andet kriterium i Altmark-dommen ([41]) var opfyldt, idet de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, var blevet fastlagt på forhånd og overholdt kravene om gennemsigtighed. Kommissionen bemærkede navnlig, at disse parametre er anført i den oprindelige aftale (for kompensation vedrørende 2009) og i CIPE-forskrifterne (for kompensation fra og med 2010).

(105) Kommissionen fandt imidlertid, at det tredje Altmark-kriterium ikke umiddelbart var opfyldt, og at rederierne muligvis var blevet overkompenseret for leveringen af de offentlige tjenesteydelser. Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt risikopræmien på 6,5 %, som har fundet anvendelse siden 2010, afspejler et passende risikoniveau, da Toremar ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtager sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester.

(106) Kommissionen fandt også foreløbigt, at det fjerde Altmark-kriterium ikke var opfyldt, idet forlængelsen af den oprindelige aftale ikke havde været genstand for en udbudsprocedure. Kommissionen bemærkede endvidere, at den ikke havde modtaget dokumentation, der underbyggede argumentet om, at Toremar i realiteten leverede de pågældende tjenester til de laveste omkostninger for samfundet.

(107) I afgørelsen fra 2011 konkluderede Kommissionen derfor foreløbigt, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev udbetalt til Toremar i 2009-2011, udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen fandt desuden, at denne støtte skulle betragtes som ny støtte.

3.1.2. *Forenelighed*

(108) I afgørelsen fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at kompensationen for offentlig tjeneste for årene 2009-2011 faldt uden for anvendelsesområdet for både SGEI-beslutningen af 2005 ([42]) og SGEI-rammebestemmelserne fra 2005 ([43]). Kommissionen vurderede derfor denne foranstaltning direkte i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF og fandt, at den tvivlede på, at de gældende betingelser for forenelighed var opfyldt.

([41]) Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([42]) Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

([43]) Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4).

(109) I afgørelsen fra 2012 bemærkede Kommissionen, at en ny SGEI-pakke bestående af SGEI-afgørelsen af 2011 ([44]) og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 ([45]) var trådt i kraft den 31. januar 2012. Kommissionen fandt imidlertid foreløbigt, at kompensationen for offentlig tjeneste under forlængelsen af den oprindelige aftale ikke kunne anses for at være forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelseskravet i henhold til SGEI-afgørelsen af 2011.

(110) I henhold til loven af 2010 blev den oprindelige aftale forlænget fra den 30. september 2010 og indtil afslutningen af privatiseringsprocessen. Følgelig kunne den kompensation, som selskabet modtog pr. 1. oktober 2010, og indtil det var blevet privatiseret, vurderes på grundlag af SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, som i henhold til punkt 69 heri også finder anvendelse på støtte ydet før den 31. januar 2012 (se betragtning 283 og 284).

3.2. **Privatiseringen af Toremar**

(111) På tidspunktet for afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt udbudsproceduren vedrørende salget af Toremar havde været tilstrækkelig gennemsigtig og ubetinget med henblik på at sikre, at transaktionen fandt sted til markedspris.

(112) I afgørelsen fra 2012 fandt Kommissionen, at visse krav, der blev fremsat under privatiseringen, kan have begrænset antallet af tilbudsgivere og/eller påvirket salgsprisen. Kommissionen gentog sin faste praksis i forbindelse med salg, der foretages af staten (eller som i dette tilfælde kan tilregnes staten), af aktiver i statsligt ejede foretagender, idet den lagde til grund, at ikke-økonomiske hensyn, som en privat sælger ikke ville tage, f.eks. almene politiske hensyn, krav til beskæftigelse eller regional udvikling, er tegn på, at der er tale om statsstøtte, hvis de pålægger den potentielle køber bekostelige forpligtelser og dermed med sandsynlighed nedsætter salgsprisen.

(113) Ligeledes fandt Kommissionen på grundlag af de tilgængelige oplysninger på daværende tidspunkt, at de såkaldte *tekniske og finansielle krav*, som blev stillet i Toremar-udbuddet, faktisk forstyrrede udbuddet ved at begrænse målgruppen til eksisterende rederier, idet selskabet, der havde den offentlige tjenesteydelseskontrakt, i det foreliggende tilfælde selv blev sat til salg ([46]).

(114) Af ovennævnte grunde konkluderede Kommissionen foreløbigt, at proceduren for privatisering af Toremar ikke havde været tilstrækkelig gennemsigtig og ubetinget med henblik på at sikre, at transaktionen fandt sted til markedspris. Kommissionen kunne derfor ikke på daværende tidspunkt udelukke, at der blev tildelt køberen en økonomisk fordel.

(115) På grundlag af de foreliggende oplysninger på tidspunktet for afgørelsen fra 2012 fandt Kommissionen også, at støtte, der måtte være blevet ydet i løbet af privatiseringen, ville have været uforenelig.

3.3. **Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Toscana og Moby/Toremar**

3.3.1. *Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte*

(116) I afgørelserne fra henholdsvis 2011 og 2012 fandt Kommissionen foreløbigt, at kompensationen til Toremar (og dets køber, Moby) ikke opfyldte kriterierne i Altmark-dommen og derfor udgjorde støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen nåede frem til denne konklusion på følgende baggrund: i) De konkurrenter, der forekom at tilbyde lignende tjenester, var til stede på i det mindste nogle af de ruter, der blev drevet af Toremar, og der var ikke fremsendt tilstrækkelige oplysninger til, at Kommissionen kunne konkludere, hvorvidt tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse afspejlede et reelt behov for offentlig tjeneste, som ikke kunne dækkes af markedskræfterne alene, ii) beregningen af kompensationen efter CIPE-forskrifterne betød tilsyneladende, at rederiet

([44]) Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).

([45]) Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste.

([46]) Ifølge budindkaldelsen skulle deltagerne godtgøre, at de i perioden mellem den 30. november 2006 og 30. november 2009 havde leveret en mængde maritime tjenesteydelser af ikke under 450 000 sømil, og at de kunne udvise en omsætning for søtransporttjenester de seneste tre regnskabsår på ikke under 150 mio. EUR, hvoraf mindst 75 mio. EUR skulle hidrøre fra driften af passagerbefordring ad søvejen.

blev overkompenseret for leveringen af den offentlige tjeneste af de samme grunde som anført i afgørelsen fra 2011, og iii) det fjerde kriterium i Altmark-dommen blev tilsyneladende ikke opfyldt, idet den offentlige tjeneste blev udliciteret på den betingelse, at den valgte tilbudsgiver ville købe hele selskabet Toremar. Kommissionen fandt foreløbigt, at hvis den offentlige tjenesteydelseskontrakt var blevet udliciteret uden købskravet, ville det have medført lavere omkostninger for samfundet.

3.3.2. *Forenelighed*

(117) Med hensyn til foreneligheden af kompensationen til Toremar bemærkede Kommissionen på baggrund af de af Italien fremsendte oplysninger, at SGEI-afgørelsen af 2011 ikke forekom at kunne anvendes på denne tjenesteydelseskontrakt på grund af dens lange løbetid (12 år). Under alle omstændigheder kunne Kommissionen ikke på daværende tidspunkt drage en konklusion for så vidt angik SGEI-afgørelsen af 2011, fordi den underskrevne kontrakt endnu ikke var blevet fremsendt. Kommissionen modtog ingen oplysninger (f.eks. om antal befordrede passagerer i de to regnskabsår før overdragelsen af tjenesten), som den kunne bruge til at undersøge de resterende foreneligheds betingelser i SGEI-afgørelsen af 2011. Kommissionen vurderede derefter støtten på grundlag af SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, men fandt, at den var i tvivl om, hvorvidt disse rammebestemmelsers foreneligheds betingelser fra opfyldt, og opfordrede Italien til at godtgøre, at dette var tilfældet.

3.4. **Fortrinsret ved allokering af kajpladser**

(118) I afgørelsen fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at denne foranstaltning, i det omfang der ikke betales for fortrinsretten ved allokering af kajpladser, er en lovgivningsmæssig fordel, som ikke omfatter overførsel af statsmidler og derfor ikke udgør statsstøtte. Hvis der omvendt betales for fortrinsretten, vil dette, for så vidt som Toremar leverer en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og for så vidt som denne fortrinsret kun tildeles i forbindelse med ruter, der er omfattet af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, efter Kommissionens opfattelse ikke medføre en yderligere økonomisk fordel, da dette ville være en integreret del af leveringen af tjenesten af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen opfordrede ikke desto mindre de italienske myndigheder og tredjeparter til at give yderligere oplysninger om denne foranstaltning.

(119) Eftersom Kommissionen var i tvivl om legitimiteten af SGEI-opgaven, kunne den ikke drage en konklusion om foranstaltningens forenelighed, hvis den udgjorde støtte.

3.5. **Foranstaltningerne ifølge loven af 2010**

(120) I afgørelsen fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at alle de foranstaltninger, der var fastlagt i loven af 2010, udgjorde statsstøtte til fordel for rederierne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar. Disse omfattede følgende: 1) den mulige brug af midler, som var blevet øremærket til opgradering af skibe, til likviditetsformål, 2) skattelempelserne i forbindelse med privatiseringen og 3) den mulige brug af FAS-ressourcer. Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder til at præcisere, om og hvordan hver af disse foranstaltninger var nødvendige for at levere den offentlige tjeneste.

(121) Kommissionen fandt foreløbigt, at disse foranstaltninger sandsynligvis udgjorde driftsstøtte med det formål at nedbringe de omkostninger, som Toremar og de øvrige rederier i den tidligere Tirrenia-koncern ellers selv skulle bære, og at disse foranstaltninger derfor burde anses for uforenelige med det indre marked.

4. **ITALIENS BEMÆRKNINGER**

4.1. **Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen**

(122) Italien fremsendte en liste over de ruter (understøttet af den tilsvarende juridiske dokumentation), der drives af Toremar, og som er omfattet af forpligtelser til offentlig tjeneste, herunder sæsonbestemt sejlhyppighed og fartplaner, konkurrencevilkår og begrundelser for pålæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste.

(123) Med hensyn til eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse anførte Italien, at de førnævnte forpligtelser til offentlig tjeneste var fastlagt for at opretholde den territoriale kontinuitet og forbindelsen mellem fastlandet og øerne. Denne tjeneste bidrager også til øernes økonomiske udvikling og letter den intermodale transport, samtidig med at den opfylder øsamfundenes vigtige mobilitetsbehov året rundt og sikrer, at den forfatningssikrede ret til territorial kontinuitet respekteres.

(124) For så vidt angår konkurrencevilkårene fremlagde Italien oplysninger, som viste, at Toremar er det eneste rederi, der besejler størstedelen af ruterne året rundt. Selv om der har været konkurrence gennem årene, især på ruten Piombino-Portoferraio **(rute A2)** med Mobys deltagelse, er Italien af den opfattelse, at den tjeneste, som Toremar har leveret, ikke kan erstattes, og at markedskræfterne ikke kunne have opfyldt garantien for territorial kontinuitet alene.

4.2. **Privatiseringen af Toremar**

4.2.1. *Salgsprisen for Toremar*

(125) Ifølge Italien omfattede privatiseringen af Toremar overdragelsen af hele aktiekapitalen i selskabet via et offentligt udbud, der blev iværksat af regionen Toscana. Denne procedure medførte yderligere samtidig tildeling af maritime offentlige tjenesteydelser i det toscanske øhav i en periode på 12 år med det formål at opretholde den territoriale kontinuitet.

(126) Regionen Toscana bestilte en uafhængig ekspertvurdering (se betragtning 67 og 68) for at få vurderet de juridiske og økonomiske spørgsmål i forbindelse med salget af Toremar. Ifølge Italien indeholder denne vurdering (»Fidi-rapporten«) en klar og præcis beskrivelse af den metode, der blev anvendt til at fastslå markedsværdien af Toremars aktiekapital.

4.2.2. *Procedurens gennemsigtige og ikkediskriminerende karakter*

(127) Italien understregede, at procedurerne blev gennemført i overensstemmelse med de retlige principper om gennemsigtighed og om forbud mod forskelsbehandling. De italienske myndigheder forsvarede, at alle 11 parter, det havde udtrykt interesse, fik de relevante oplysninger, der var nødvendige for at afgive deres bud, via adgang til et datarum, hvor al dokumentation var til rådighed. Italien anførte endvidere, at man på dette trin i proceduren ikke udøvede nogen kontrol med de potentielle tilbudsgivere, idet besvarelsen af indkaldelsen af interessetilkendegivelser ikke var bindende. Deltagerne fik også ret til at fremsætte spørgsmål og modtage svar fra den ordregivende myndighed.

(128) For så vidt angår Kommissionens tvivl med hensyn til de tekniske og finansielle krav, som tilbudsgiverne skulle opfylde for at deltage i udbuddet, hævdede Italien, at sådanne krav ikke er diskriminerende, men baseret på behovet for at vælge et rederi, der er i stand til at levere specifik knowhow med henblik på den kvalitative og kvantitative udvikling af de nødvendige offentlige tjenester. Dette er mere relevant i forbindelse med et udbud som det i nærværende sag foreliggende, hvor salget af Toremar blev kombineret med indgåelsen af en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt ([47]). Ifølge Italien er fastsættelsen af tekniske og finansielle krav i udbuddet ikke til hinder for et maksimalt åbent udbud for alle potentielle tilbudsgivere, men det er en direkte og nødvendig konsekvens af denne særlige udbudsstruktur.

(129) Hvad specifikt angår de overdragne aktiver og forpligtelsen til at opretholde medarbejderantallet understregede Italien, at salget af Toremar ikke omfattede en forpligtelse med hensyn til medarbejderantallet.

4.3. **Spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder Altmark-kriterierne**

(130) Italien hævdede, at de fire Altmark-kriterier er opfyldt såvel i perioden 2009-2011 som 2012-2024, med følgende begrundelser:

— Toremar har faktisk fået overdraget opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Både forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt fastsatte tydeligt forpligtelserne vedrørende de ruter, der skulle besejles, fartplanen, sejlhyppighederne, kvaliteten af de skibe, der skulle anvendes, og af servicen generelt, prisforpligtelserne i forhold til de havne, der skulle anløbes, og forpligtelserne med hensyn til passagerernes rettigheder i overensstemmelse med EU-retten. Italien er derfor af den opfattelse, at forpligtelserne til offentlig tjeneste er klart definerede, og at det første Altmark-kriterium er opfyldt.

([47]) Italien henviser i denne henseende til Kommissionens (GD for Energi og Transport) brev D(2009) 75213 af 21. december 2009 (se betragtning 96).

— De parametre, der danner grundlag for beregningen af kompensationen, er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. Disse er nærmere forklaret i CIPE-forskrifterne, der finder anvendelse på kompensationen fra 2010, og de er også blevet anvendt i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt (og bilagene hertil). Italien er derfor af den opfattelse, at disse parametre er blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, og at det andet Altmark-kriterium er opfyldt.

— I henseende til det tredje Altmark-kriterium overstiger kompensationen i henhold til både forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt ikke, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Dette fremgår klart af selskabets driftsregnskaber, som udviser et tab på 372 008 EUR i den treårige periode 2009-2011 og et tab på 353 960 EUR i den femårige periode 2012-2016. Desuden er der i kraft af afbalanceringsmekanismen, der blev indført ved artikel 26 i den nye tjenesteydelseskontrakt, truffet foranstaltninger til at sikre, at enhver afvigelse korrigeres, og overkompensation derved undgås.

— Italien er af den opfattelse, at også det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt. I løbet af den toårige periode 2010-2011 overvågede regionen Toscana selskabets effektivitet, mens man for den periode, der var omfattet af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, valgte det selskab, der skulle have ansvaret for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, gennem en udbudsprocedure i overensstemmelse med EU-retten.

4.4. **Afkastsatsen på 9,95 % for 2010 og risikopræmien på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne fra 2010**

(131) I afgørelsen fra 2011 er det angivet, at afkastsatsen på den investerede kapital for 2010 var sat til 9,95 % før skatter og afgifter. Italien blev bedt om at begrunde dette, idet risikopræmien på 6,5 % ifølge CIPE-forskrifterne skulle anvendes til at bestemme kapitalafkastet ved hjælp af WACC-formlen (se betragtning 46).

(132) Italien anførte, at henvisningen til satsen på 9,95 % vedrørte udkastet til nye aftaler/offentlige tjenesteydelseskontrakter, der ville blive sendt i udbud blandt selskaberne selv og indgået med køberne efter gennemførelse af privatiseringen af hvert af selskaberne i Tirrenia-koncernen (se betragtning 27).

(133) Italien understregede også, at fordi der var fastsat et loft over kompensationen (dvs. grundlaget for udbuddet) i loven af 2009 ([48]), blev det besluttet at forenkle beregningen af kompensationen ved at anvende en fast kapitalafkastsats. Især i den periode, der dækker forlængelsen af den oprindelige aftale (dvs. 2010-2011), har den faste kapitalafkastsats de facto været beregnet til 6,9 %. Fra 2012 er der i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Moby/Toremar blevet anvendt en fast kapitalafkastsats på 6,5 %. Italien hævdede, at disse faste kapitalafkastsatser stadig stod i rimeligt forhold til de involverede risici, og at de under alle omstændigheder alle lå under de 9,95 %, der oprindelig blev meddelt Kommissionen.

(134) De italienske myndigheder forklarede også, at den fulde anvendelse af den metode, der er fastsat i CIPE-forskrifterne, kan have resulteret i et kapitalafkast, der kan have oversteget 6,5 %. Italien finder derfor sin forenklede tilgang konservativ, og at den i princippet ikke giver mulighed for større kompensation til Moby/Toremar end den, der er fastsat i CIPE-forskrifterne.

4.5. **Fortrinsretten ved allokering af kajpladser**

(135) Italien henviser til artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009, som giver Toremar ret til at beholde de allerede tildelte kajpladser og fortrinsret ved allokering af nye kajpladser i overensstemmelse med national lov (se betragtning 90).

(136) Italien har anført, at der ikke er givet afkald på statsmidler ved tildelingen af fortrinsret ved allokering af kajpladser. Alle færgerederier betaler ifølge Italien almindelige gebyrer til de relevante havnemyndigheder for kajpladsfaciliteter. De italienske myndigheder hævder også, at denne fortrinsret kun gjaldt de ruter, der var omfattet af offentlig tjeneste, og at Toremar og senere Moby/Toremar ikke betalte og fortsat ikke betaler yderligere gebyrer for denne fortrinsret, idet havnene på grund af rederiets public service-opgave ville have givet det mulighed for at vælge kajpladser før andre, selv om der ikke forelå en formel fortrinsret ved allokering af kajpladser.

([48]) Ifølge Italien er kompensationen ifølge udbuddet en grænse, der alene er sat med henblik på at vurdere tilbuddene, og som ikke begrænser den faktiske kompensation, der udbetales undervejs i kontraktens løbetid.

(137) Italien er af den opfattelse, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke ville give selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar og dets køber, Moby, en betydningsfuld fordel. De italienske myndigheder hævder navnlig, at denne fortrinsret i praksis kun anvendes i meget få tilfælde. De fleste havnes størrelse og planlægningen af ankomster og afgange sikrer, at der under normale omstændigheder — med undtagelse af forsinkelser eller ekstreme vejrforhold — ikke vil være nogen overlapning mellem de forskellige rederiers brug af bestemte kajpladser. Eftersom Toremar og Moby driver deres tjenester hele året (i modsætning til f.eks. rederier, der kun sejler i højsæsonen), vil det være naturligt, hvis havnene giver dem mulighed for at vælge kajpladser før andre, også uden en formel fortrinsret. Italien finder derfor, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke kan have givet Toremar og Moby en betydningsfuld fordel.

4.6. **Foranstaltningerne ifølge loven af 2010**

(138) For så vidt angår de foranstaltninger, der er fastlagt i loven af 2010 (se betragtning 91 og 92), anfører Italien, at Toremar har fået tildelt og faktisk har anvendt de finansielle midler, der allerede var forpligtet ved lov 102/2009 til det oprindelige formål. Toremar brugte navnlig 1 617 300 EUR til opgradering af sin flåde for at overholde internationale sikkerhedsstandarder (dvs. 808 650 EUR til opgradering af fartøjet Aethalia og 808 650 EUR til opgradering af fartøjet Liburna). Italien oplyste endvidere, at disse midler ikke er blevet anvendt til likviditetsformål.

(139) Med hensyn til afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen hævder de italienske myndigheder, at foranstaltningen ikke er blevet anvendt for så vidt angår selskabsskat, da overførslen af Caremar, Saremar og Toremar til regionerne skete uden betaling. Når der ikke sker nogen betaling, finder artikel 86, stk. 1, litra a), i den italienske selskabsskattelov vedrørende kapitalgevinster i tilfælde af overførsel af aktiver mod betaling ikke anvendelse. Med hensyn til moms bemærker Italien, at overførslerne af Caremar, Saremar og Toremar udgør transaktioner, der er fritaget for moms i henhold til artikel 10, stk. 1, nr. 4), i præsidentielt dekret nr. 633 af 26. oktober 1972. Med hensyn til andre indirekte afgifter end moms understreger Italien, at den fritagelse, der er fastsat i loven af 2010, var udformet med administrativ forenkling for øje. Fra et beskatningsmæssigt synspunkt kan dens virkninger anses for ubetydelige, og den har kun begrænset indvirkning på afgifter, der er baseret på faste satser. Mere specifikt vedrører foranstaltningen registreringsafgiften (168 EUR pr. dokument), matrikel- og tinglysningsafgifter (168 EUR hver) og stempelafgift (14,62 EUR for fire sider).

(140) Vedrørende FAS-ressourcerne anfører Italien, at Toremar ikke har nogen fordel heraf. Desuden har de italienske myndigheder forklaret, at FAS-ressourcerne ikke blev brugt som en yderligere kompensation til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar. I stedet blev disse ressourcer stillet til rådighed for at supplere budgetbevillingerne til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, hvis disse budgetbevillinger viste sig at være utilstrækkelige. Italien bemærker, at regionerne i henhold til artikel 1, stk. 5b, i lovdekret nr. 125/2010 kunne bruge FAS-ressourcerne til at finansiere (en del af) den almindelige kompensation for offentlig tjeneste og dermed sikre kontinuitet i de maritime offentlige tjenesteydelser. Desuden præciserer Italien, at der i henhold til artikel 26 i lovdekret nr. 185/2008 blev øremærket 65 mio. EUR i hvert af årene 2009, 2010 og 2011 til Tirrenia-koncernen, hvorfor der blev trukket 195 mio. EUR af FAS-ressourcerne. Disse midler blev derefter overført til transportministeriets konto øremærket til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern (Tirrenia, Siremar, Caremar, Toremar og Saremar). Denne foranstaltning vedrørte derfor alene en fordeling af ressourcerne i det italienske statsbudget til betaling af kompensationer for offentlig tjeneste.

4.7. **Spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder SGEI-afgørelsen af 2011**

(141) Selv om den kompensation for offentlig tjeneste, der blev betalt til Toremar i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, efter Italiens opfattelse ikke udgør statsstøtte, har Italien også argumenteret for, at denne foranstaltning ville være i overensstemmelse med SGEI-afgørelsen af 2011, hvis den udgjorde statsstøtte.

(142) I sit svar oplyser Italien den gennemsnitlige årlige trafik i perioden 2010-2016 baseret på samtlige ruter. På baggrund heraf fremlagde Italien passagertrafikdata til påvisning af, at tærsklen på 300 000 passagerer, jf. artikel 2, stk. 1, litra d), i SGEI-afgørelsen af 2011, ikke er blevet overskredet på nogen af de ruter, som blev drevet af Toremar indtil udgangen af 2011 og af Moby/Toremar fra 2012.

4.8. **Spørgsmålet om, hvorvidt den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder SGEI-rammebestemmelserne fra 2011**

(143) Italien hævder endvidere, at der ikke har været tale om overkompensation til fordel for Moby/Toremar, og at betingelserne i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 er opfyldt.

(144) For at godtgøre ovenstående fremsendte Italien oplysninger, der viste dels afkastene af den investerede kapital for årene 2010-2017 og den anvendte metode til kontrol af, at der ikke forekommer overkompensation for de tjenesteydelser, som Toremar og Moby/Toremar leverede, dels omkostninger og indtægter pr. rute for 2010-2017 og afskrivningsperioden 2009-2017 for flåden ([49]).

(145) Endvidere anfører Italien, at Toremar (og Moby/Toremar) ikke har drevet kommerciel virksomhed i perioden fra 2009 til i dag.

5. **MOBYS/TOREMARS BEMÆRKNINGER**

5.1. **Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen**

(146) Moby/Toremar anfører, at den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og bilagene hertil konkret definerer forpligtelserne til offentlig tjeneste på de omhandlede færgeruter. Disse forpligtelser vedrører bl.a. tjenestens kvalitet og karakteristika (ruterne, fartplaner og servicebetingelser) og de gældende priser.

(147) Som svar på klagerens påstand om, at der blev skabt et monopol på ruterne mellem Piombino og øen Elba efter fusionen mellem Toremar og Moby, påpeger disse to parter, at fusionen blev tilladt af den italienske nationale konkurrencemyndighed ved afgørelse nr. 22622 af 19. juli 2011 på visse betingelser, der netop skulle sikre konkurrence på den rute.

(148) Endvidere anfører Moby/Toremar, at de pågældende ruter ikke kunne besejles uden offentlig støtte, og at markedet alene ikke kunne levere tjenesteydelserne med de minimumskrav, som skulle opfyldes ifølge den offentlige kontrakt.

5.2. **Privatiseringen af Toremar**

5.2.1. *Den pris, der blev betalt for aktierne i Toremar*

(149) Moby/Toremar anfører, at privatiseringen af Toremar ikke afføder statsstøtteelementer, idet den aftalte pris blev efterprøvet af en uafhængig valuar.

5.2.2. *Procedurens gennemsigtige og ikkediskriminerende karakter og sammenknytningen af Toremars aktiver med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt*

(150) Som svar på Kommissionens foreløbige synspunkt i afgørelsen af 2012 om, at de tekniske og finansielle krav i udbuddet kan have begrænset antallet af konkurrenter, der potentielt var interesserede i at afgive bud, hævder Moby/Toremar, at disse krav var helt nødvendige med tanke på Toremars særlige struktur, der skyldtes, at rederiet tidligere var en del af Tirrenia-koncernen.

(151) Ifølge Moby/Toremar havde Toremar ikke alle faciliteterne til selv at levere de maritime tjenesteydelser, der blev forlangt, og førhen havde rederiet altid benyttet Tirrenia-koncernens tjenester, navnlig af kommerciel art (f.eks. koordinering af aktiviteterne i havnenes billetkontorer, callcentre og kommunikation), af teknisk art (f.eks. styring af informationssystemer) og visse mere specialiserede tjenester (f.eks. forvaltning af forsyningskæden).

(152) Moby/Toremar hævder derfor, at udbuddet, sådan som det var udformet, ikke kunne anses for diskriminerende, og at regionen Toscanas krav om, at køberen af Toremar allerede drev virksomhed inden for passagerbefordring ad søvejen, skyldtes branchepolitiske hensyn med henblik på at sikre tjenestens kontinuitet.

([49]) Se videre analyse i afsnit 6.3.1.

(153) Moby/Toremar anfører, at hvis tjenesteydelseskontrakten skulle tildeles uden afhændelse af Toremar, ville der ikke længere være grund til at fortsætte driften af Toremar, og det ville heller ikke blive nemt at sælge rederiet på markedet på grund af den specifikke flåde. Endvidere ville regionen Toscana ifølge parterne sandsynligvis blive nødt til at betale et højere kompensationsbeløb for udførelsen af tjenesten, fordi rederiet ville have skullet erhverve sig de nødvendige fartøjer og ansætte det fornødne personale. Desuden ville regionen Toscana have måttet bære omkostningerne ved oplægning af Toremars flåde og ved ledelsen og afviklingen af selskabet. Derfor minimerer det også omkostningerne ved statslig indgriben at sammenknytte Toremars aktiver med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt.

(154) Endelig henviser Moby/Toremar som svar på klagerens påstand om, at udbudsproceduren gav Moby en fordel, til retssagerne på nationalt plan (se afsnit 2.3.2.3), hvorefter resultatet af udbudsproceduren med hensyn til privatiseringen af Toremar og tildelingen af tjenesteydelseskontrakten blev stadfæstet.

5.3. **Spørgsmålet om, hvorvidt den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder Altmark-kriterierne**

(155) Moby/Toremar anfører, at den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder alle Altmark-kriterierne.

(156) Ifølge parterne er forpligtelserne til offentlig tjeneste klart defineret, og parametrene for kompensationen er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. I kraft af tildelingsmekanismen for tjenesten (budgivning) og det etablerede overvågningssystem, ifølge hvilket Toremar kun opnår kompensationen for de faktisk udførte ydelser, overstiger denne kompensation ikke, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.

(157) Endelig gør Moby/Toremar gældende, at valget af det selskab, der skal have ansvaret for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, er foregået ved en udbudsprocedure i overensstemmelse med EU-retten.

5.4. **Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien**

(158) Moby/Toremar henviser til beslutning 2005/163/EF (»beslutningen fra 2004«), hvorved Kommissionen erklærede den støtte, som Italien havde ydet andre selskaber i Tirrenia-koncernen end Tirrenia selv, for delvist forenelig med det indre marked, delvist forenelig på betingelse af opfyldelsen af en række forpligtelser fra Italiens side og delvist uforenelig med det indre marked.

(159) Moby/Toremar gør gældende, at Kommissionen på grundlag af sin beslutning bekræftede foreneligheden af den oprindelige aftale indtil dennes udløb med udgangen af 2008, og at forlængelsen heraf for perioden 2009-2011 blot udgør en fortsættelse af en forenelig foranstaltning og dermed en eksisterende støtteforanstaltning. En sådan forlængelse indeholder ingen væsentlige ændringer, og det var nødvendigt for tilrettelæggelsen af privatiseringen af selskaberne i Tirrenia-koncernen.

(160) Moby/Toremar anfører endvidere, at selv om Kommissionen skulle lægge til grund, at Toremar tidligere modtog statsstøtte via forlængelsen af den oprindelige aftale, ophæves dette af, at Toremar blev solgt i henhold til et offentligt udbud og dermed på markedsvilkår til Moby for et beløb, der bl.a. omfattede en vurdering af det pågældende støtteelement. Som følge heraf og på grundlag af fast retspraksis ([50]) er forlængelsen af den oprindelige aftale ikke relevant for spørgsmålet om statsstøtte.

([50]) Parterne henviser til følgende sager til underbygning af dette argument: Domstolens dom af 20. september 2001, Banks, C-390/98, ECLI:EU:C:2001:456, af 24. september 2002, Falck, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, ECLI:EU:C:2002:524, og af 29. april 2004, Tyskland mod Kommissionen, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238.

6. **VURDERING**

6.1. **Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF**

(161) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(162) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Med henblik på at fastslå, hvorvidt den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle ovennævnte betingelser derfor være opfyldt. Den finansielle støtte skal altså:

a) være ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler

b) begunstige visse virksomheder eller visse produktioner

c) fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene

d) påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(163) Kommissionen bemærker, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser, som kun gælder for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, er uløseligt forbundet med Toremars og dets køber, Mobys, udførelse af tjenesten af almindelig økonomisk interesse. Denne foranstaltning vil derfor blive vurderet sammen med den kompensation for offentlig tjeneste, der er ydet disse selskaber (se afsnit 6.1.1 og 6.1.2).

(164) Endvidere bemærker Kommissionen, at den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt mellem Italien og Moby/Toremar bør vurderes sammen med privatiseringen af Toremar. En sådan samlet vurdering er hensigtsmæssig, fordi Italien i det væsentlige tilrettelagde den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt således, at den valgte tilbudsgiver skulle købe hele aktiekapitalen i Toremar for at udføre de forpligtelser til offentlig tjeneste, som var fastlagt i den offentlige tjenesteydelseskontrakt.

6.1.1. *Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien*

6.1.1.1. Statsmidler

(165) Toremar fik af Italien overdraget driften af et antal færgeruter, jf. den oprindelige aftale, som forlænget. Den oprindelige aftale blev indgået med staten og den deraf følgende kompensation for offentlig tjeneste til Toremar betales af staten fra dennes eget budget. Kompensationen for offentlig tjeneste til Toremar kan derfor tilregnes staten og bliver finansieret med statsmidler.

(166) Kommissionen noterer sig, at alle færgerederier ifølge Italien betaler almindelige gebyrer til de relevante havnemyndigheder for kajpladsfaciliteter, men at Toremar ikke betalte yderligere gebyr for sin fortrinsret ved allokering af kajpladser. Kommissionen finder imidlertid, at Italien i princippet kunne have valgt at pålægge et yderligere gebyr for fortrinsretten ved allokering af kajpladser, og at Italien ved ikke at gøre dette har givet afkald på statslige indtægter. Eftersom fortrinsretten ved allokering af kajpladser er indrømmet ved lov (se betragtning 90), kan den desuden tilregnes staten.

6.1.1.2. Selektivitet

(167) For at kunne betegnes som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv. Den kompensation for offentlig tjeneste, der ydes for leveringen af de omhandlede maritime tjenesteydelser, udbetales kun til Toremar, hvorfor den er selektiv. Eftersom fortrinsretten ved allokering af kajpladser kun blev tildelt selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar, er også den selektiv.

6.1.1.3. Økonomisk fordel

(168) Kommissionen minder om, at kompensation for offentlig tjeneste på visse strengt fastlagte betingelser kan ydes til en virksomhed uden at udgøre en økonomisk fordel.

(169) I sin Altmark-dom ([51]) fastslog Domstolen navnlig, at for så vidt som en statslig foranstaltning må betragtes som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, således at disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning således ikke har den virkning at sætte disse virksomheder i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem, falder en sådan støtte ikke ind under artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(170) Domstolen gjorde det imidlertid også klart, at hvis en sådan kompensation for offentlig tjeneste skal undgå at blive betegnet som statsstøtte i et givet tilfælde, skal de fire nedenfor angivne kumulative kriterier (»Altmark-kriterierne«) være opfyldt:

— Den modtagende virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (»Altmark 1«).

— De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (»Altmark 2«).

— Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (»Altmark 3«).

— Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (»Altmark 4«).

(171) Kommissionen gjorde i sin meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (SGEI-meddelelsen) ([52]) rede for, hvordan den anvender Altmark-kriterierne.

(172) Eftersom Altmark-kriterierne skal opfyldes kumulativt, vil manglende opfyldelse af et af disse kriterier bevirke, at Kommissionen konkluderer, at den pågældende foranstaltning giver støttemodtageren en økonomisk fordel. Kommissionen vil derfor først vurdere, om Altmark 4 er opfyldt.

(173) Ifølge Altmark 4 skal kompensationen være begrænset til det nødvendige minimum, hvis den ikke skal betegnes som statsstøtte. Dette kriterium anses for opfyldt, hvis modtageren af kompensationen for offentlig tjeneste er blevet valgt efter en udbudsprocedure, som gør det muligt at udvælge den tilbudsgiver, der kan levere de pågældende tjenester til de laveste omkostninger for samfundet. Hvis dette ikke er muligt, beregnes kompensationen i forhold til en effektiv virksomheds omkostninger.

(174) Toremar blev ikke udvalgt efter en offentlig udbudsprocedure i forbindelse med nogen af forlængelserne af den oprindelige aftale fra 1. januar 2009 og frem til 1. januar 2012. Italien forlængede blot den ordning, der allerede var gældende, og gav dermed det allerede etablerede rederi ret til fortsat at modtage kompensation for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.

(175) Italien har desuden ikke givet Kommissionen nogen oplysning om, at kompensationens størrelse er blevet fastlagt på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne. Italiens argument om, at regionen Toscana overvågede Toremars effektivitet i perioden 2010-2011, er ikke tilstrækkeligt til, at dette kriterium er opfyldt, da det ikke viser, om Toremars faktiske omkostninger ved opfyldelsen af sine forpligtelser til offentlig tjeneste svarede til dem, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler, ville have i samme situation.

(176) Kommissionen konkluderer derfor, at Altmark 4 ikke er opfyldt i den foreliggende sag.

([51]) Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([52]) Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

(177) Da de fire Altmark-kriterier ikke er opfyldt kumulativt i den foreliggende sag, konkluderer Kommissionen, at kompensationen for driften af færgeruterne under forlængelsen af de oprindelige aftaler gav Toremar en økonomisk fordel.

(178) Med hensyn til fortrinsretten ved allokering af kajpladser minder Kommissionen først om, at den italienske konkurrencemyndighed, AGCM, ved mindst to lejligheder har fastslået, at denne foranstaltning har en økonomisk værdi ([53]). Toremar betaler imidlertid ikke noget gebyr for fortrinsretten ved allokering af kajpladser (se betragtning 136). Kommissionen bemærker desuden, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser i det mindste i teorien potentielt kan reducere rederiets omkostninger (f.eks. fordi den garanterede kajplads kan reducere ventetiden i havnene og dermed føre til lavere brændstofomkostninger) eller øge dets indtægter (f.eks. fordi bestemte fartplaner kan øge efterspørgslen fra passagererne). For så vidt som fortrinsretten ved allokering af kajpladser giver mulighed for hurtigere anløbsprocedurer, vil nogle færgekunder foretrække det færgerederi, der nyder godt af denne foranstaltning. Selv om disse virkninger kun gør sig gældende under begrænsede omstændigheder eller er relativt ubetydelige, kan fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke desto mindre udgøre en økonomisk fordel for Toremar.

6.1.1.4. Påvirkning af konkurrence og samhandel

(179) Når en medlemsstat yder støtte, styrker det en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer med den på EU's indre marked, hvorved samhandelen må anses for at blive påvirket af denne støtte ([54]). Det er tilstrækkeligt, at støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence ([55]).

(180) I den foreliggende sag driver støttemodtageren virksomhed i konkurrence med andre rederier, der leverer søtransporttjenester i EU, navnlig efter ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 ([56]) og forordningen om cabotagesejlads, som liberaliserede markedet for henholdsvis international søtransport og cabotagesejlads. Det forhold, at Toremar på nogle ruter var det eneste rederi på daværende tidspunkt, betyder ikke, at andre (internationale) rederier ikke var interesserede i at tilbyde lignende søtransporttjenester. Kompensationen for driften af færgeruterne under forlængelsen af den oprindelige aftale kan derfor påvirke samhandelen i EU og fordreje konkurrencevilkårene i det indre marked. Af de samme grunde gælder denne konklusion også for fortrinsretten ved allokering af kajpladser.

6.1.1.5. Konklusion

(181) Da alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at både den kompensation for offentlig tjeneste, der er udbetalt på grundlag af de på hinanden følgende forlængelser af den oprindelige aftale, og fortrinsretten ved allokering af kajpladser i forbindelse med de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, udgør statsstøtte til Toremar.

6.1.1.6. Ny eller eksisterende støtte

(182) Kommissionen bemærker indledningsvis, at den kompensation, der blev betalt til Toremar for opfyldelsen af forpligtelserne til maritim offentlig tjeneste frem til udgangen af 2008, ikke vurderes i denne afgørelse. Vurderingen af denne kompensation, herunder hvorvidt den kan klassificeres som eksisterende støtte på grundlag af artikel 4, stk. 3, i forordningen om cabotagesejlads, er genstand for en særskilt kommissionsafgørelse ([57]).

(183) I henhold til artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([58]) forstås ved ny støtte *»enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«*. I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal planer om at yde eller ændre eksisterende støtte endvidere i god tid anmeldes til Kommissionen, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse ([59]). I

([53]) Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 45), betragtning 265.

([54]) Se navnlig Domstolens dom af 17. september 1980, Philip Morris mod Kommissionen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11, af 22. november 2001, Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, præmis 21, og af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, præmis 44.

([55]) Rettens dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([56]) Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT L 378 af 31.12.1986, s. 1).

([57]) Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1411 af 2. marts 2020 om Italiens statsstøtte C 64/99 (ex NN 68/99) til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 1).

([58]) Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

([59]) Domstolens dom af 26. oktober 2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, præmis 45.

overensstemmelse med Unionens retsinstansers praksis ([60]) finder Kommissionen, at ændring (dvs. forlængelse) af varigheden af en støtteordning, som havde en klar udløbsdato (dvs. den 31. december 2008), er tilstrækkelig til, at der er tale om ny støtte, uanset om andre af foranstaltningens karakteristika blev ændret.

(184) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at den kompensation for offentlig tjeneste, der er udbetalt på grundlag af forlængelsen af den oprindelige aftale, uagtet at kompensationen til Toremar frem til udgangen af 2008 er blevet klassificeret som eksisterende støtte ([61]), bør anses for ny støtte. Denne konklusion gælder også for fortrinsretten ved allokering af kajpladser.

6.1.2. *Tildeling til Moby/Toremar af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar*

(185) Med henblik på at konkludere, om tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar udgør en fordel for Moby/Toremar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal Kommissionen vurdere, om Altmark-kriterierne er opfyldt (se betragtning 170).

6.1.2.1. Altmark 1

(186) Kommissionen minder om, at der i EU-retten ikke er fastsat en ensartet og præcis definition af en tjeneste, der kan udgøre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, hverken som omhandlet i det første Altmark-kriterium eller i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF ([62]). Punkt 46 i meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse har følgende ordlyd:

»Da der ikke findes specifikke regler i Unionen, der definerer, hvornår der er tale om en tjenesteydelse af almindelig interesse, har medlemsstaterne en bred skønsmargen, når de definerer en given tjeneste som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og yder kompensation til tjenesteleverandøren. Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl ved at definere tjenesten som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og vurdere den statsstøtte, der måtte indgå i kompensationen. Når der findes specifikke EU-regler, er medlemsstaternes skøn også bundet af disse regler, uden at det vedrører Kommissionens forpligtelse til at foretage en vurdering af, om tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er blevet defineret korrekt med henblik på statsstøttekontrol.«

(187) De nationale myndigheder kan derfor med rette vurdere, at visse tjenester er af almen interesse og skal drives efter en ordning for forpligtelser til offentlig tjeneste for at sikre, at det almene hensyn beskyttes, når markedskræfterne ikke er tilstrækkelige til at garantere, at tjenesterne leveres på det niveau eller på de betingelser, der kræves.

(188) På cabotageområdet er der fastsat detaljerede EU-regler for forpligtelser til offentlig tjeneste i forordningen om cabotagesejlads og i EU-retningslinjerne for statsstøtte til søtransportsektoren (»retningslinjerne for søtransportsektoren«) ([63]) med henblik på at undersøge potentiel statsstøtte til rederier.

(189) Artikel 4, stk. 1, i forordningen om cabotagesejlads bestemmer:

»En medlemsstat kan indgå kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægge rederier, der deltager i fast fart til, fra og mellem øer, forpligtelser til offentlig tjeneste som betingelse for adgang til at udføre den pågældende transport. Når en medlemsstat indgår kontrakter om offentlig tjeneste eller pålægger rederier forpligtelser til offentlig tjeneste, skal dette ske uden forskelsbehandling af EF-redere.«

([60]) Rettens dom af 6. marts 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, præmis 175.

([61]) Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1411 af 2. marts 2020 om Italiens statsstøtte C 64/99 (ex NN 68/99) til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 1).

([62]) Rettens dom af 12. februar 2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen, T-289/03, Sml. 2008 II, s. 81, ECLI:EU:T:2008:29, præmis 96. Se også generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i sagen Ferring, C-53/00, Sml. 2001 I, s. 9069, ECLI:EU:C:2001:253, og generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sagen GEMO SA, C-126/01, Sml. 2003 I, s. 13769, ECLI:EU:C:2002:273.

([63]) Meddelelse C(2004) 43 fra Kommissionen — EU-retningslinjer for statsstøtte til søtransportsektoren (EUT C 13 af 17.1.2004, s. 3).

(190) I henhold til artikel 2, stk. 3, i forordningen om cabotagesejlads kan en kontrakt om offentlig tjeneste omfatte: transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet, supplerende transportydelser, transportydelser til bestemte priser og på bestemte vilkår, især for bestemte kategorier af rejsende eller bestemte forbindelser og tilpasning af ydelserne til de faktiske behov.

(191) I henhold til afsnit 9 i retningslinjerne for søtransportsektoren »kan der pålægges forsyningspligt eller indgås forsyningspligtkontrakter for at få udført de tjenester, som nævnes i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 3577/92«, dvs. fast fart til, fra og mellem øer.

(192) Ifølge fast retspraksis kan forpligtelser til offentlig tjeneste kun pålægges, hvis det er begrundet i behovet for at sikre tilstrækkelige, regelmæssige søtransporttjenester, som ikke kan dækkes af markedskræfterne alene ([64]). I Kommissionens meddelelse om fortolkning af forordningen om cabotagesejlads ([65]) bekræftes det, at »[*d*]*et er medlemsstaterne (herunder evt. de regionale og lokale myndigheder) og ikke rederne, der skal afgøre, for hvilke ruter der er behov for at pålægge offentlig tjeneste-forpligtelser. Især kan der pålægges offentlig tjeneste-forpligtelser for ø-cabotage i fast rutefart, hvis der ikke udbydes tilstrækkelige forbindelser på markedet*«. I henhold til artikel 2, nr. 4, i forordningen om cabotagesejlads forstås ved forpligtelser til offentlig tjeneste »*forpligtelser, som EF-rederen, hvis han tog hensyn til sin egen kommercielle interesse, ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme betingelser*«.

(193) I overensstemmelse med retspraksis ([66]) vil Kommissionen med henblik på at undersøge, hvorvidt det første Altmark-kriterium er opfyldt, foretage en vurdering i tre trin til kontrol af, om der er tale om et reelt behov for offentlig tjeneste (trin 1 og 2), og hvorvidt den var nødvendig og proportional (trin 3). Kommissionen vil vurdere:

1) om der var en **efterspørgsel fra brugerne**

2) om denne efterspørgsel ikke kunne dækkes af markedsaktørerne, hvis de offentlige myndigheder ikke pålagde en forpligtelse (**markedssvigt**), og

3) om det var utilstrækkeligt blot at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste til at afhjælpe denne mangel (**den mindst skadelige tilgang**).

1) Efterspørgsel fra brugerne

(194) I den foreliggende sag fik Toremar overdraget leveringen af kombinerede tjenester (passagerer og køretøjer) på en række ruter, der fremgår af tabel 3. Toremars forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørte de havne, der skulle anløbes, hvilken fartøjstype og dennes kapacitet der var valgt til de respektive færgeruter, der skulle drives i henhold til ordningen for offentlig tjeneste, sejlhyppigheden og de maksimale billetpriser.

(195) Som beskrevet i betragtning 123 har Italien pålagt de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat i den nye aftale, primært med det formål at i) sikre territorial kontinuitet mellem øerne og fastlandet og ii) bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling gennem regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester. Kommissionen finder, at disse mål netop er legitime mål af almen interesse.

(196) Historisk er de mål, som Italien har forfulgt, ikke blevet nået i et samspil mellem markedskræfterne alene. Faktisk har disse tjenesters tilstrækkelighed traditionelt været sikret ved forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern til dette formål og forankret i de oprindelige aftaler. Kommissionen bemærker, at de omhandlede ruter således gennem mange år er blevet drevet næsten uændret, dvs. som minimum siden den oprindelige aftales ikrafttræden. Ifølge Italien og navnlig de berørte regionale myndigheder var og blev disse tjenester fortsat nødvendige for at imødekomme brugernes efterspørgsel.

([64]) Domstolens dom af 20. februar 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m.fl. mod Administración General del Estado, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107.

([65]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om ajourføring og berigtigelse af Meddelelse om fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads), Bruxelles, COM(2014) 232 final af 22.4.2014.

([66]) Rettens dom af 1. marts 2017, SNCM mod Kommissionen, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 130 og 134.

(197) For at illustrere brugernes reelle efterspørgsel efter tjenesterne har Italien fremlagt samlede statistikker, der viser, at Toremar i 2010 befordrede i alt 1 462 570 passagerer og 317 488 køretøjer på de fem færgeruter, der var omfattet af offentlig tjeneste. Tallene for 2011 var en smule højere (dvs. 1 437 613 passagerer og 294 433 køretøjer). Dette viser, at der var en betydelig samlet efterspørgsel efter søtransporttjenester på de pågældende ruter i de to år forud for overdragelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste til Moby/Toremar (se betragtning 297 vedrørende statistikker over hver rute for årene 2009-2011).

(198) For yderligere at godtgøre, at der fortsat var efterspørgsel fra brugerne, da Moby/Toremar påbegyndte driften på grundlag af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt på alle seks ruter, har Italien også fremlagt samlede statistikker frem til udgangen af 2018 (se tabel 4 og 5). Dette bekræfter, at der fortsat var en efterspørgsel fra brugerne, om end med små udsving, undtagen i 2012, hvor der var et opsving i efterspørgslen, primært på grund af den strukturelle fornyelse af salgsnetværket, som havde en positiv indvirkning på færgetrafikken i højsæsonen det år. Under alle omstændigheder viser en analyse af statistikkerne for de enkelte ruter for hvert år indtil udgangen af 2018 ingen tegn på, at brugerefterspørgslen på disse ruter er forsvundet.

År	**Rute A1**	**Rute A2**	**Rute A2 hurtig**	**Rute A3**	**Rute A4**	**Rute A5**	**Antal passagerer i alt**
2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2013	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2014	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2015	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2016	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2017	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2018	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Tabel 4 — Passagerstatistik for årene 2012-2018

År	**Rute A1**	**Rute A2**	**Rute A2 hurtig**	**Rute A3**	**Rute A4**	**Rute A5**	**Antal køretøjer i alt**
2012	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2013	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2014	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2015	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2016	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2017	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]
2018	[…]	[…]		[…]	[…]		[…]

Tabel 5 — Køretøjsstatistik for årene 2012-2018 ([67])

(199) Ovennævnte statistikker viser efter Kommissionens opfattelse klart, at der er en reel efterspørgsel efter passagerbefordring og kombinerede tjenester på hver af de seks ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste. Det kan derfor konkluderes, at disse tjenester opfylder reelle offentlige behov og dækker en reel brugerefterspørgsel.

2) Markedssvigt

([67]) Færgerne på rute A2 hurtig og rute A5 kan ikke transportere køretøjer.

(200) I henhold til punkt 48 i SGEI-meddelelsen ville det ikke »være passende at knytte særlige forpligtelser til offentlig tjeneste til en aktivitet, som allerede udbydes, eller som kan udbydes på tilfredsstillende vis og på vilkår, herunder hvad angår pris, objektive kvalitetskrav, kontinuitet og adgang til tjenesten, der er i overensstemmelse med den offentlige interesse, således som defineret af staten, af virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår« ([68]). Kommissionen skal derfor undersøge, om tjenesten ville være utilstrækkelig, hvis dens levering blev overladt til markedskræfterne alene, i lyset af de krav til offentlig tjeneste, der er pålagt af medlemsstaten i medfør af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. I punkt 48 i SGEI-meddelelsen bemærkes det i denne forbindelse, at »Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl«.

(201) Kommissionen bemærker, at der i perioden op til undertegnelsen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Moby/Toremar var andre rederier, der tilbød færgetjenester på visse af de ruter, der var omfattet af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, om end ikke nødvendigvis hele året eller med samme sejlhyppighed. På grundlag af konkurrencesituationen frem til overdragelsestidspunktet den 2. januar 2012 (som beskrevet i betragtning 38) vil Kommissionen for hver af de berørte ruter vurdere, om de tjenester, der blev leveret af andre rederier, svarede til de tjenester, som Moby/Toremar skulle levere i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt.

(202) Tabellen nedenfor beskriver konkurrencesituationen på de af Moby/Toremar drevne ruter.

Rute	**Moby/Toremar (antal daglige afgange året rundt)**	**Konkurrenter (antal daglige afgange)**
Livorno-Gorgona-Capraia **(rute A1)**	Kombineret færgetjeneste (passagerer og køretøjer)	Ingen
Portoferraio-Piombino (øen Elba) **(rute A2)**	Kombineret færgetjeneste med gennemsnitligt: — 8 i januar-april — 15 i april-september — 8 i september-december	**Moby** (kombineret færgetjeneste året rundt) med gennemsnitligt: — 6 i januar-marts — 8 i april, 12 i maj, 10 september — 12 i juni-august — 8 i oktober — 6 i november-december **Blu Navy** (kombineret færgetjeneste) — I 2012 året rundt gennemsnitligt 5 — Siden 2013 kun perioden marts-oktober gennemsnitligt 5 **Elba Ferries** (kombineret færgetjeneste juni-september) gennemsnitligt 5-6
Piombino-Cavo-Portoferraio (øen Elba) **(rute A2 hurtig)**	Hurtigfærge til passagerer	Ingen
Piombino-Rio Marina-Pianosa (øen Elba) **(rute A3)**	Kombineret færgetjeneste	Ingen
Porto S. Stefano-øen Giglio **(rute A4)**	Kombineret færgetjeneste med gennemsnitligt: — 3-4 i januar-marts	**Maregiglio** (kombineret færgetjeneste året rundt) med gennemsnitligt: — 0,5-1 i januar-marts — 2 i april-maj

([68]) Domstolens dom af 20. februar 2001, Analir m.fl., C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, præmis 71.

	— 4-5 i april-september — 4 i september-december	— 5-6 i juni-juli — 3-4 i august-september — 1-2 i oktober — 1 i november-december
Porto S. Stefano-Giannutri **(rute A5)**	Passagerbefordring drives af Maregiglio som underleverandør for Moby/Toremar ([1])	Ingen

([1]) Udbudsmaterialet gav mulighed for underleverance. Italien har oplyst Kommissionen de specifikke beløb — dvs. nettoomkostningerne ved tjenesten — som regionen Toscana hvert år udbetalte til Moby/Toremar for leveringen af den offentlige tjeneste på ruten Porto S. Stefano-Giannutri. Toremar betaler i henhold til en underleverandøraftale Maregiglio et fast beløb. Denne transaktion sker på grundlag af en privat aftale, der ligger uden for nærværende afgørelses anvendelsesområde.

Tabel 6 — Konkurrencesituationen på de af Moby/Toremar drevne ruter

(203) Kommissionen finder, som det tydeligt fremgår af tabel 6, at de tjenester, som Moby/Toremar udbyder, ikke er substituerbare med konkurrenternes udbud, idet sidstnævnte kun delvist eller slet ikke opfylder de forpligtelser til offentlig tjeneste, som er fastlagt i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, navnlig med hensyn til den helårlige drift, som Toremar leverer. Når det er sagt, er der på tre af seks ruter ikke andre rederier end Moby/Toremar, der driver færgefart (rute A2 hurtig, A3 og A5). Som følge heraf er de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastlagt i kontrakten med Moby/Toremar om driften af disse tre ruter, begrundet i et reelt offentligt behov for at sikre territorial kontinuitet, når dette ikke kan sikres af markedet alene.

(204) For så vidt angår de ruter, hvor andre rederier også tilbyder tjenesteydelser (rute A2 og A4), finder Kommissionen, at der er væsentlige forskelle på regelmæssigheden af deres færgefart. Moby/Toremar besejler disse ruter hele året rundt, mens de øvrige rederier, jf. ovenstående tabel (Blu Navy, Elba Ferries og Maregiglio), enten ikke tilbyder helårsfart (Blu Navy og Elba Ferries) eller ikke sejler med samme hyppighed som Moby/Toremar. F.eks. startede Blu Navy sin færgefart i 2010 i perioden april-november. I 2012 tilbød rederiet helårsfart med gennemsnitligt fem afgange pr. dag, og i 2013 gik det tilbage til sin oprindelige fartplan og kun i perioden marts-oktober. Maregiglio besejler rute A4 hele året, men med et lavere antal afgange end Moby/Toremar. Navnlig sejler Maregiglio i perioden januar-februar og november-december kun 20-30 gange om måneden. Som følge heraf ville behovet på disse øer for regelmæssige og hyppige forbindelser til fastlandet året rundt være i stor risiko for ikke at blive dækket, hvis det ikke var for Moby/Toremars færgefart på disse ruter, idet Blu Navy og Elba Ferries ikke kunne have leveret den tjeneste på de samme betingelser som Moby/Toremar gennem hele kontraktens løbetid.

(205) Navnlig med hensyn til den tjeneste, som Moby driver (som konkurrent til Moby/Toremar) på rute A2, bemærker Kommissionen, at Moby sejler regelmæssigt året rundt med hyppige daglige afgange (f.eks. fra 5/dag om vinteren til 17/dag om sommeren) og leverer således en tjeneste, der er meget lig Moby/Toremars.

(206) Ikke desto mindre har Italien fremlagt oplysninger om, at Moby/Toremars offentlige tjeneste fortsat var nødvendig og opfyldte et reelt behov for offentlig tjeneste, og at dette offentlige behov for færgeforbindelser ikke kunne opfyldes af Moby alene.

1) Først var Moby/Toremars fartplan blevet justeret i forbindelse med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for at sikre intermodal transport, navnlig bedre sammenhæng mellem de maritime tjenesteydelser og jernbanetjenesteydelserne på banegårdene i Piombino og Campiglia Marittima.

2) Dernæst har Italien godtgjort, at hvis et rederi får overdraget forpligtelser til offentlig tjeneste, vil det gøre det muligt at sikre effektiv kontinuerlig færgedrift hele vinteren og, af hensyn til den brede befolkning, i væsentlig grad forkorte ventetiden på kajen med næsten halvanden time (dvs. fra tre timer i Piombino uden Toremar til halvanden time med Moby/Toremar).

3) For det tredje leverer Moby/Toremar på grundlag af den offentlige tjenesteydelseskontrakt året rundt en yderligere daglig afgang inden for tidsrummet fra 30 minutter efter sin (på tidspunktet for overdragelsen) sidste afgang og kl. 00.30 (se betragtning 258). Moby/Toremar har således dagligt den sidste afgang på rute A2 (22.00 eller 22.30 afhængigt af ugedag og måned). De undersøgte fartplaner viser også, at Moby/Toremar har den første afgang fra Portoferraio til fastlandet. Moby/Toremars fartøjer ligger derfor i havn på øen natten over, hvilket betyder højere omkostninger, for at kunne tilbyde den allerførste forbindelse om morgenen for øboer, der pendler til enten uddannelse eller arbejde, og for at sikre forbindelsen ved behov for akut lægehjælp.

4) For det fjerde er det blevet anført, at Moby alene ikke var i stand til at befordre det store antal passagerer med behov for færge mellem Piombino og Portoferraio. Selv om der naturligt nok befordres mange flere passagerer om sommeren, viser tallene for de første tre måneder af 2012 (dvs. i lavsæsonen), at der har været passagerer med på alle afgange hos både Moby/Toremar og Moby med behov for at pendle mellem hjem og arbejde, uddannelse eller andre personlige formål.

(207) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at markedskræfterne alene ikke var tilstrækkelige til at opfylde behovene for offentlig tjeneste på overdragelsestidspunktet. På en række ruter var Moby/Toremar faktisk det eneste rederi, mens de tjenester, der på de andre ruter i det toscanske øhav blev leveret af andre rederier, ikke var ækvivalente med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet og derfor ikke fuldt ud opfyldte de behov for offentlig tjeneste, der var fastsat i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Moby/Toremar.

3) Den mindst skadelige tilgang

(208) Kommissionen bemærker, at Italien har valgt at indgå en kontrakt om offentlig tjeneste med ét rederi (Moby/Toremar) i stedet for at pålægge alle rederier, der er interesseret i at besejle de pågældende ruter, forpligtelser til offentlig tjeneste. På grundlag af de oplysninger, som Italien har fremlagt, accepterer Kommissionen, at brugernes efterspørgsel ikke kunne opfyldes ved at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste (se betragtning 196). På flere ruter er Moby/Toremar det eneste rederi, og hvor dette ikke er tilfældet, opfylder de øvrige rederiers tilbud ikke (alle) kravene med hensyn til regelmæssighed, kontinuitet og kvalitet. Driften af de fleste ruter, særligt i lavsæsonen, er endvidere underskudsgivende, så de ville slet ikke blive besejlet uden kompensation for offentlig tjeneste. Kommissionen noterer sig desuden Italiens og støttemodtagernes argument om, at valget af en kontrakt om offentlig tjeneste også var nødvendigt med henblik på privatiseringen af Toremar. Italien hævder mere specifikt, at udbuddet af Toremar sammen med en ny kontrakt om offentlig tjeneste gav mulighed for at i) sikre kontinuitet i den maritime offentlige tjeneste og ii) maksimere værdien for staten. Af disse grunde accepterede Kommissionen (se betragtning 96), at Italien sendte selskabet Toremar i udbud sammen med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt. Dermed accepterede Kommissionen også, hvilket den gentager i nærværende afgørelse, at Italien ikke kunne påberåbe sig forpligtelser til offentlig tjeneste, som gælder alle rederier, men i stedet foretrak at indgå en offentlig tjenesteydelseskontrakt med Moby/Toremar alene.

Konklusion

(209) På grundlag af ovenstående vurdering konkluderer Kommissionen, at Italien ikke har begået en åbenlys fejl ved at definere de tjenester, der er overdraget til Moby/Toremar, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i afgørelsen fra 2012, er dermed fjernet.

(210) Med henblik på at konkludere, at Altmark 1 er opfyldt, skal Kommissionen også kontrollere, om Moby/Toremar fik overdraget klart definerede forpligtelser til offentlig tjeneste. Kommissionen bemærker i denne henseende, at forpligtelserne til offentlig tjeneste er klart beskrevet i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og dens bilag (som f.eks. omfatter specifikationer af skibe for hver rute). Reglerne vedrørende kompensationen er ligeledes beskrevet i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, loven af 2009 og CIPE-forskrifterne. Den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt har også en klar varighed (12 år), udpeger Moby/Toremar som den part, der leverer offentlige tjenester, og indeholder foranstaltninger til at undgå eller i givet fald tilbagesøge overkompensation (se også betragtning 228). Kommissionen konkluderer derfor, at det første Altmark-kriterium er opfyldt.

Fortrinsret ved allokering af kajpladser

(211) I artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009 angives det klart, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser er nødvendig dels for at sikre territorial kontinuitet med øerne, dels i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern (herunder Moby/Toremar). Hvis rederier, der er pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, ikke havde fortrinsret ved allokering af kajpladser, kunne de (i nogle tilfælde) være nødt til at vente på, at det blev deres tur til at anløbe havnen, så de blev forsinkede, og det ville være til skade for målet om at sikre borgerne pålidelige og bekvemme forbindelser. Der er nemlig behov for en fast fartplan for at opfylde øboernes mobilitetsbehov og bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling. Da der er fastsat specifikke forpligtelser vedrørende fartplaner i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, hjælper fortrinsretten ved allokering af kajpladser endvidere med at sikre, at havnene tildeler kajpladser og planlægger havneanløb, således at det rederi, der leverer offentlige tjenesteydelser, kan opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste. Denne fortrinsret ved allokering af kajpladser blev overdraget til Moby/Toremar, da Toremar blev solgt. På denne baggrund finder Kommissionen, at denne foranstaltning er tildelt med henblik på at sætte Moby/Toremar i stand til at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste, som udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (se betragtning 209). Italien har desuden bekræftet, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser kun gælder for tjenester, der leveres i henhold til ordningen for offentlig tjeneste. Fortrinsretten ved allokering af kajpladser er derfor også i overensstemmelse med Altmark-dommens første kriterium.

6.1.2.2. Altmark 2

(212) Kommissionen minder om, at den i afgørelsen fra 2012 (se dennes betragtning 205) foreløbigt fandt, at det andet kriterium i Altmark-dommen var opfyldt.

(213) På denne baggrund bemærker Kommissionen, at de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, var blevet fastlagt på forhånd og overholdt kravene om gennemsigtighed i overensstemmelse med det andet Altmark-kriterium.

(214) De parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, er mere specifikt forklaret i detaljer i CIPE-forskrifterne og er blevet anvendt i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt (og bilagene hertil). Metoden til beregning af kompensationen, herunder f.eks. de medregnede omkostningselementer, er beskrevet i CIPE-forskrifterne. Da fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke indebærer en økonomisk kompensation til Moby/Toremar, er denne foranstaltning efter Kommissionens opfattelse i overensstemmelse med Altmark 2.

(215) Kommissionen konkluderer derfor, at det andet kriterium i Altmark-dommen er opfyldt.

6.1.2.3. Altmark 3

(216) Ifølge det tredje Altmark-kriterium må kompensationen for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

(217) I Altmark-dommen gives der imidlertid ikke en præcis definition af den rimelige fortjeneste. Ifølge meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse forstås ved rimelig fortjeneste den forrentning af kapitalen i hele overdragelsesperioden, som en gennemsnitsvirksomhed betinger sig, hvis den skal udføre en given tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, under hensyntagen til virksomhedens risiko. Risikoniveauet afhænger af den berørte sektor, tjenesteydelsens art og kompensationsmekanismens karakteristika.

(218) I afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til proportionaliteten af den kompensation, der blev betalt til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Moby/Toremar fra 2012. Kommissionen fandt navnlig foreløbigt, at risikopræmien på 6,5 % ikke afspejlede et passende risikoniveau, da Moby/Toremar ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtog sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester. Nærmere bestemt omfatter de omkostningselementer, der medregnes i kompensationen, alle de omkostninger, der er knyttet til leveringen af tjenesten, foruden at eventuelle udsving i f.eks. brændstofpriser tages i betragtning. Kommissionen fandt følgelig, at Moby/Toremar kan være blevet overkompenseret på daværende tidspunkt.

(219) Kommissionen bemærker, at visse aspekter af kompensationsmetoden som fastsat i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt faktisk forekommer at reducere Moby/Toremars kommercielle risiko. De maksimale billetpriser, som Moby/Toremar kan opkræve, justeres således årligt for at tage højde for inflation og afspejle udsvingene i forbrugerprisindekset. Den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt indeholder desuden visse bestemmelser (se betragtning 87),

der har til formål at opretholde den offentlig tjenestes økonomiske ligevægt. Hvis kompensationen for offentlig tjeneste ikke er tilstrækkelig til at dække de omkostninger, der er forbundet med de tjenester, der er overdraget med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, giver disse bestemmelser navnlig mulighed for at revidere i) prissystemet, ii) det serviceniveau, der leveres, iii) niveauet for det årlige prisloft og iv) kapitaltilskuddene til investeringer.

(220) Ifølge kontraktens artikel 26 kan Moby/Toremar i tilfælde af en økonomisk ubalance anmode om afbalancering ved at indgive en begæring herom til regionen Toscana. Denne begæring forelægges derefter det tekniske udvalg, der har ansvaret for at forvalte kontrakten. Italien har forelagt Kommissionen oplysninger (se tabel 7), der viser, at afbalanceringsbidragene stiger i perioden 2012-2018 som følge af højere moms og stigende brændstofpriser, som Moby/Toremar har afholdt.

EUR	**Offentlig kompensation i henhold til kontrakten**	**Afbalanceringsbidrag**	**I alt**
2012	13 291 109	2 033 145	15 324 254
2013	13 234 326	—	13 234 326
2014	13 287 102	1 150 000	14 437 102
2015	13 366 507	677 052	14 043 559
2016	13 212 118	—	13 212 118
2017	13 523 598	—	13 523 598
2018	13 706 440	—	13 706 440

Tabel 7 — Afbalanceringsbidrag

(221) Som illustreret i tabellen ovenfor og yderligere forklaret af Italien blev kompensationen med det formål at opretholde den økonomiske balance i kontrakten justeret for 2012, mens der fra 2013 og frem til kontraktens udløb er blevet grebet ind i prissystemet ved justering af billetpriserne. På grund af det utilstrækkelige prissystem i henholdsvis 2013 og 2014 blev der i 2014 og 2015 foretaget en yderligere justering af kompensationen, hvilket udløste et ekstra afbalanceringsbidrag, mens der for årene 2016-2018 ikke var behov for justeringer.

(222) Selv om disse forholdsregler forekommer at reducere Moby/Toremars kommercielle risiko, finder Kommissionen, at selskabet fortsat er eksponeret for risikoen for, at kompensationen ikke er tilstrækkelig til at dække driftsomkostningerne. Afbalanceringsbegæringen bliver ikke nødvendigvis imødekommet, da regionen Toscana inden 90 dage efter Moby/Toremars indgivelse heraf skal bedømme grundlaget og træffe sin afgørelse efter at have hørt det tekniske udvalg. Indtil der er vedtaget en afgørelse, skal Moby/Toremar fortsætte driften af den offentlige tjeneste uændret. I et enkelt tilfælde er en sådan afbalanceringsbegæring da også blevet afvist, fordi betingelserne i artikel 26 i den offentlige tjenesteydelseskontrakt ikke var opfyldt ([69]).

(223) Kommissionen bemærker endvidere, at ikke alle omkostningskategorier er omfattet af et afbalanceringsbidrag. Ifølge artikel 26 i den offentlige tjenesteydelseskontrakt skal navnlig omkostninger, der er forbundet med manglede ledelsesmæssig effektivitet, låneomkostninger og lønstigninger for at overholde arbejdsmarkedsretlige krav afholdes af Moby/Toremar. Moby/Toremar har derfor fortsat incitament til at levere sine tjenesteydelser effektivt og til de laveste omkostninger for samfundet.

(224) Som nævnt ovenfor i betragtning 46-50 vil risikopræmien på 6,5 % ifølge CIPE-forskrifterne blive anvendt til at bestemme kapitalafkastet ved hjælp af WACC-formlen. I praksis blev de 6,5 % imidlertid anvendt som en fast kapitalafkastsats (se også betragtning 133).

([69]) Brev af 3. april 2012, ref. AOOGRT-0096174/O.80.

(225) Som illustreret i tabel 8 viser tallene for perioden 2012-2018, at den faktiske kompensation for offentlig tjeneste var utilstrækkelig til at dække nettoomkostningerne ved leveringen af tjenesten inklusive 6,5 % i kapitalafkast. I overensstemmelse med punkt 47 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 vurderer Kommissionen, om der er tale om overkompensation i hele kontraktens løbetid. I perioden 2012-2018 modtog Moby/Toremar lidt over 4 mio. EUR mindre end det støtteberettigede beløb. Gennem denne periode dækkede kompensationen til Moby/Toremar i det store og hele nettoomkostningerne ved leveringen af den offentlige tjeneste, men der var i praksis stort set intet kapitalafkast (lidt over 30 000 EUR i alt). Disse tal bekræfter, at afbalanceringsbestemmelserne i kontraktens artikel 26 ikke beskytter Moby/Toremar mod enhver risiko, der er forbundet med driften af den offentlige tjeneste.

Toremars levering af	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Samlede indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
- Omkostninger i alt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
- Afskrivninger	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Nettoomkostni	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ Kapitalafkast (6,5 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Berettiget til kompensation	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ Faktisk kompensation	15 324 255 €	13 234 327 €	14 437 102 €	14 043 559 €	13 212 118 €	13 523 598 €	13 706 440 €	97 481 399 €
= Over-/underkompens	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	- 4 169 085 €

Tabel 8 — Nettoomkostninger ved den offentlige tjeneste drevet af Toremar i perioden 2012-2018

(226) Under den formelle undersøgelse præciserede Italien (se betragtning 133), at det, fordi der i loven af 2009 var sat et loft over kompensationen, blev besluttet at forenkle beregningen ved at anvende de 6,5 % som en fast kapitalafkastsats. Italien finder sin forenklede tilgang konservativ (se betragtning 134), og at den ikke giver mulighed for større kompensation til Moby/Toremar end den, der er fastsat i CIPE-forskrifterne.

(227) På denne baggrund har Kommissionen sammenlignet afkastet af den anvendte kapital på 6,5 %, der er anvendt på Moby/Toremar, med medianen for det kapitalafkast, der blev genereret af en benchmarkgruppe i 2011 (året inden overdragelsen til Moby/Toremar). Benchmarkgruppen bestod af udvalgte færgerederier, der tilbød færgeforbindelser inden for Italien eller mellem Italien og andre medlemsstater ([70]). Analysen viser, at det kapitalafkast, som Moby/Toremar opnåede, ligger lige under medianen for det kapitalafkast, som benchmarkgruppen opnåede. Denne sammenligning viser, at et kapitalafkast på 6,5 % ikke var urimeligt i året inden overdragelsen til Moby/Toremar.

(228) Kommissionen glæder sig endvidere over, at Moby/Toremar ifølge den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt hvert år skal sende sit regnskab (opdelt på rute og påtegnet af en uafhængig revisor) til regionen Toscana for at give denne mulighed for at kontrollere, om der er sket overkompensation. Dette er en yderligere sikkerhedsforanstaltning for at forhindre, at Toremar opnår overkompensation. Eftersom Toremar kun drev kommerciel virksomhed, er krydssubsidiering desuden under alle omstændigheder udelukket. Italien har forelagt Kommissionen disse regnskaber for perioden 2012-2018, så den kunne foretage beregningerne i tabel 8.

(229) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at kompensationen for offentlig tjeneste til Toremar ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste. Kommissionen finder mere specifikt, at den risikopræmie på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne, skal vurderes i kombination med den maksimale kompensation, der er fastsat i loven af 2009. På denne baggrund var det kapitalafkast, som Toremar kunne forvente på forhånd, i overensstemmelse med de risici, der var forbundet med driften af de offentlige tjenester i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Kommissionens tvivl med hensyn til opfyldelsen af Altmark-dommens tredje kriterium er derfor fjernet.

([70]) Navnlig rederierne Minoan Lines Shipping, La Méridionale, Moby, Grandi Navi Veloci, Libertylines, Grimaldi Group, Corsica Ferries, SNAV og Caronte & Tourist. Andre selskaber i den tidligere Tirrenia-koncern (f.eks. Caremar og Laziomar) er blevet udelukket fra benchmarkgruppen.

(230) Med hensyn til fortrinsretten ved allokering af kajpladser og eventuel deraf følgende overkompensation bemærker Kommissionen følgende. Italien anfører, at en eventuel økonomisk fordel ved fortrinsretten ved allokering af kajpladser er begrænset (se betragtning 137). Følgelig er også risikoen for overkompensation som følge af denne foranstaltning begrænset. For så vidt som denne foranstaltning sænker driftsomkostningerne eller øger indtægterne for det rederi, der leverer de pågældende offentlige tjenester, er disse virkninger endvidere afspejlet fuldt ud i rederiets regnskaber. Kommissionens analyse ovenfor (se betragtning 228) bekræftede, at Moby/Toremar i perioden 2012-2018 ikke modtog overkompensation. Kommissionen konkluderer derfor, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser er i overensstemmelse med det tredje Altmark-kriterium.

6.1.2.4. Altmark 4

(231) Det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt, hvis modtageren af kompensationen for offentlig tjeneste er blevet valgt efter en udbudsprocedure, som gør det muligt at udvælge den tilbudsgiver, der kan levere de pågældende tjenester til de laveste omkostninger for samfundet. Hvis dette ikke er muligt, beregnes kompensationen i forhold til en effektiv virksomheds omkostninger.

(232) I henhold til punkt 63 i meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er den enkleste måde, hvorpå offentlige myndigheder kan opfylde den fjerde betingelse i Altmark-dommen, at gennemføre en åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende udbudsprocedure i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF ([71]) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF ([72]).

(233) Kommissionen bemærker, at udbudsproceduren i den foreliggende sag blev indledt inden ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU ([73]) (som finder anvendelse på offentlige kontrakter vedrørende drift af søtransporttjenester) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU ([74]). På daværende tidspunkt fandt direktiv 2004/17/EF og direktiv 2004/18/EF anvendelse. Direktiv 2004/17/EF finder imidlertid ikke anvendelse på søtransporttjenester, f.eks. de tjenester, der leveres af Moby/Toremar. Det fremgår klart af artikel 5 i direktiv 2004/17/EF, at dets anvendelsesområde kun omfatter transport med jernbane, automatiske systemer, sporvogn, trolleybus, bus eller kabel.

(234) Offentlige kontrakter, der indgås af ordregivende myndigheder inden for rammerne af deres drift af sø- og flodtransport og kystnær transport, er dog omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/18/EF, jf. betragtning 20 til direktivet. Transport ad vandveje er imidlertid også nævnt i bilag II B til dette direktiv, hvilket indebærer ([75]), at de udelukkende er underlagt artikel 23 og artikel 35, stk. 4. Dette betyder, at en offentlig kontrakt vedrørende drift af søtransporttjenester i henhold til direktiv 2004/18/EF kun er omfattet af forpligtelserne vedrørende tekniske specifikationer (artikel 23) og forpligtelsen til at offentliggøre en bekendtgørelse om indgåede kontrakter (efter tildeling af kontrakten og derfor i slutningen og ikke i begyndelsen af udbudsproceduren, jf. artikel 35, stk. 4). Alle de øvrige regler, der følger af direktiv 2004/18/EF — herunder bestemmelserne om indholdet af de bekendtgørelser, der skal offentliggøres (artikel 36, stk. 1), og bestemmelserne om udvælgelseskriterierne (artikel 45-52) — finder ikke anvendelse på offentlige kontrakter vedrørende søtransporttjenester.

(235) Direktiv 2004/18/EF finder endvidere ikke anvendelse på koncessionskontrakter om tjenesteydelser som defineret i direktivets artikel 1, stk. 4 ([76]). Kommissionen bemærker, at koncessionskontrakter om tjenesteydelser (og offentlige tjenesteydelseskontrakter), som kan have en vis grænseoverskridende interesse, fortsat er omfattet af traktatens generelle principper om gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling.

([71]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1).

([72]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

([73]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

([74]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243).

([75]) Jf. artikel 21 i direktiv 2004/18/EF.

([76]) Artikel 1, stk. 4, i direktiv 2004/18/EF lyder: *»Ved »koncessionskontrakt om tjenesteydelser« forstås en kontrakt med samme karakteristika som offentlige tjenesteydelseskontrakter bortset fra, at vederlaget for den tjenesteydelse, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med betaling af en pris.«*

(236) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at direktiv 2004/18/EF kun finder anvendelse i tilfælde af en offentlig kontrakt, men ikke, når der er tale om en koncessionskontrakt om tjenesteydelser. Da den foreliggende sag vedrører transport ad vandveje, som er omfattet af en offentlig tjenesteydelseskontrakt, finder desuden som nævnt kun nogle af direktivets krav anvendelse. På denne baggrund finder Kommissionen, at overholdelsen af direktiverne om offentlige indkøb alene ikke kan lægges til grund for at godtgøre, at det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt. Kommissionen vurderer derfor i det følgende, om den udbudsprocedure, som Italien anvendte, var konkurrencepræget, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget. Med henblik på denne vurdering vil Kommissionen benytte retningslinjerne i sin meddelelse om begrebet statsstøtte ([77]) (især punkt 89 ff.) og i SGEI-meddelelsen (især punkt 63 ff.).

Udbuddets konkurrenceprægede og gennemsigtige karakter

(237) Ifølge punkt 90 i meddelelsen om begrebet statsstøtte skal et udbud være konkurrencepræget ([78]) og give alle interesserede og kvalificerede tilbudsgivere mulighed for at deltage i udbuddet. Ifølge meddelelsens punkt 91 skal udbuddet endvidere være gennemsigtigt, så alle interesserede tilbudsgivere kan blive informeret ligeligt og behørigt under hele udbudsproceduren. I dette punkt understreges det også, at adgang til oplysninger, tilstrækkelig tid til interesserede tilbudsgivere og klarhed om udvælgelses- og tildelingskriterierne er afgørende elementer for en gennemsigtig udvælgelsesprocedure, og det angives, at et udbud skal være tilstrækkeligt offentliggjort, så alle potentielle tilbudsgivere har mulighed for at blive bekendt med det.

(238) I den foreliggende sag blev indkaldelsen af interessetilkendegivelser offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* og i det italienske statstidende, de regionale officielle tidender og de landsdækkende dagblade (se betragtning 56). I denne indkaldelse opfordredes *»enhver, som kan garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«*, til at tilkendegive sin interesse, og der blev ikke pålagt yderligere betingelser. Potentielle tilbudsgivere fik tilstrækkelig tid til at tilkendegive deres interesse, hvorefter de kunne deltage i den videre procedure. Kommissionen finder derfor, at regionen Toscanas plan om salg af Toremar og tildeling af den offentlige tjenesteydelseskontrakt blev bekendtgjort bredt og således, at den nåede ud til alle de mulige tilbudsgivere.

(239) Endvidere skal tilbudsgiverne forsynes med alle de dokumenter og oplysninger, der er påkrævet for at deltage i udbudsprocessen, og som sætter dem i stand til foretage en tilstrækkelig vurdering af det selskab, der udbydes til salg. Disse oplysninger skal stilles til rådighed for de potentielle tilbudsgivere på en gennemsigtig og ikkediskriminerende måde, således at alle interesserede deltagere har lige adgang til relevante oplysninger.

(240) For det første blev det i indkaldelsen af interessetilkendegivelser anført, at tilbudsgiverne skulle være i stand til at *»garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«*. Dette var det eneste udvælgelseskriterium, som Italien anvendte til at afgøre, om de interesserede parter kunne deltage i udbudsproceduren. I indkaldelsen var det ikke angivet, hvordan tilbudsgiverne kunne godtgøre, at de opfyldte dette krav, men dette betyder i almindelighed, at de kunne benytte ethvert relevant bevis ([79]). Da ingen af de 11 parter, som udtrykte interesse i at deltage i udbudsproceduren, blev udelukket, er det Kommissionens opfattelse, at dette udvælgelseskriterium stod klart for alle interesserede tilbudsgivere og også var begrundet henset til formålet.

(241) For det andet viste loven af 2009 klart de interesserede parter, at der ville blive indgået en ny aftale/offentlig tjenesteydelseskontrakt efter afslutningen af udbudsproceduren, og at den årlige kompensation for offentlig tjeneste var blevet fastsat til højst 13 005 441 EUR om året. Det fremgik desuden af indkaldelsen af interessetilkendegivelser, at målet var at sælge Toremar til en fast pris af 10 258 397 EUR. Som Italien har bekræftet, blev alle relevante oplysninger om omfanget af salget, herunder udkastet til den offentlige tjenesteydelseskontrakt, der ville blive indgået mellem køberen og Italien, endvidere stillet til rådighed for de 11 parter, der tilkendegav interesse i at

([77]) Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

([78]) I meddelelsen om begrebet statsstøtte bemærker Kommissionen, at Unionens retsinstanser i forbindelse med statsstøtte ofte henviser til et »åbent« udbud. Brugen af termen »åbent« henviser imidlertid ikke til en specifik udbudsprocedure i direktiverne om offentlige indkøb. Kommissionen finder derfor ordet »konkurrencepræget« mere hensigtsmæssigt. I denne meddelelse bemærker Kommissionen også, at hensigten hermed ikke er at fravige de materielle betingelser, der er fastsat i retspraksis.

([79]) Som forklaret ovenfor (se betragtning 234) fandt artikel 36, stk. 1, i direktiv 2004/18/EF endvidere ikke anvendelse på dette udbud. Italien havde derfor ikke pligt til at oplyse udvælgelseskriterierne i indkaldelsen.

deltage i udbudsproceduren. Dette gjorde det muligt for disse parter at beslutte, hvorvidt de ville afgive tilbud, og hvor meget de i givet fald ville byde. På dette grundlag finder Kommissionen, at det fremgik tilstrækkelig klart af indkaldelsen af interessetilkendegivelser, at salget vedrørte selskabet Toremar sammenknyttet med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt. Efter at have tilkendegivet deres interesse fik parterne adgang til alle de oplysninger, de skulle bruge til at træffe afgørelse om et eventuelt tilbud.

(242) For det tredje finder Kommissionen, at indkaldelsen af interessetilkendegivelser tiltrak et betragteligt antal potentielle tilbudsgivere. Alle 11 selskaber, der tilkendegav deres interesse, fik efterfølgende af regionen Toscana tilsendt detaljerede oplysninger om proceduren. Det fremgår endvidere i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2004/18/EF, at Italien ikke havde pligt til i indkaldelsen at give flere oplysninger om den kontrakt, der skulle tildeles, end den blotte angivelse af den offentlige tjenesteydelse, der skulle videreføres, og henvisningen til de retlige bestemmelser, der regulerer den pågældende tjenesteydelse (se betragtning 234).

(243) For det fjerde indeholdt indkaldelsen den information, der som minimum var nødvendig for at indgive en interessetilkendegivelse (dvs. den fortsatte levering af den offentlige tjenesteydelse), og den kunne ikke have ført til udelukkelse af interesserede rederier. Det var planmyndighedernes beslutning at sikre den fortsatte drift af færgeruterne og forbindelsen mellem øerne i det toscanske øhav og fastlandet. Denne betingelse var som forklaret ovenfor på forhånd blevet bekendtgjort over for alle potentielle rederier, der tilkendegav interesse i at deltage i udbudsproceduren. Kommissionen er således enig med Italien i, at der på daværende tidspunkt ikke var kontrol med de potentielle tilbudsgivere (se betragtning 127), hvilket viser, at det ikke var planmyndighedernes hensigt med kravet om at videreføre den offentlige tjenesteydelse at begunstige en given potentiel tilbudsgiver selektivt i form af tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt og ejerskabet af selskabet Toremar. Kommissionen bemærker ligeledes, at alle relevante oplysninger om udvælgelseskriterierne og procedurens videre forløb var at finde i budindkaldelsen, som blev sendt til alle 11 parter, der havde tilkendegivet interesse i at deltage i proceduren ([80]).

(244) Endelig finder Kommissionen, at regionen Toscanas initiativ til at oprette en særlig digital platform eller et datarum med al nødvendig dokumentation har sat alle potentielle tilbudsgivere i stand til at gøre sig ligeligt, fuldt og behørigt bekendt med alle de oplysninger, der måtte være nødvendige for udarbejdelsen af deres bud.

(245) I afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til visse af *de tekniske og finansielle krav i udbuddet* (se betragtning 113), der skulle opfyldes af tilbudsgiverne sammen med de kvalitetsrelaterede standardbetingelser, som under alle omstændigheder pålægges som forpligtelser til offentlig tjeneste. Kommissionen tvivlede endvidere på, at sådanne krav kunne accepteres i en situation som den foreliggende, hvor hele selskabet blev udbudt til salg.

(246) I løbet af undersøgelsesproceduren modtog Kommissionen oplysninger, der lettede dens bekymringer. Kommissionen finder af nedenstående årsager, at de tekniske og finansielle krav ikke har ført til udelukkelse af potentielle tilbudsgivere.

(247) For det første var de tekniske og finansielle krav angivet i udbudsmaterialet og således kendt for alle potentielle tilbudsgivere lige fra starten. Disse krav var nemlig anført allerede i udbudsbekendtgørelsen, som blev offentliggjort internationalt for at indkalde interessetilkendegivelser fra alle interesserede rederier, der kunne opfylde disse krav.

(248) For det andet bemærker Kommissionen, at de specifikke krav var anført som objektive betingelser for at deltage i proceduren, og at de således hverken udgør et tildelingskriterium eller udløser point. De ordregivende myndigheder foretog derfor ikke noget skøn ved udvælgelsen af tilbudsgivere til næste trin af proceduren.

([80]) Budindkaldelsen indeholder bl.a. oplysningen om kreditten på 9 772 572 EUR, der gøres fordring på hos Tirrenia (se betragtning 69-71).

(249) For det tredje er Kommissionen med hensyn til den måde, hvorpå udbuddet blev gennemført (dvs. sammenknytning af salget af selskabet og indgåelsen af en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt), af den opfattelse, at regionen Toscanas målsætning om at sikre videreførelsen af den offentlige tjenesteydelse på det højest mulige kvalitetsniveau udgør et legitimt mål af almen interesse ([81]), som ikke kunne være nået uden de nævnte krav. Det forhold, at offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen med de nævnte krav affødte 11 interessetilkendegivelser, viser endvidere klart, at disse krav ikke havde afskrækkende virkning.

(250) På grundlag af ovenstående finder Kommissionen, at udbudsproceduren som helhed var konkurrencepræget og gennemsigtig. Navnlig regionen Toscanas plan om at afhænde selskabet Toremar og indgå en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt med en varighed på 12 år med den vindende tilbudsgiver blev bredt bekendtgjort og således, at den nåede ud til alle de mulige tilbudsgivere på det relevante regionale eller internationale marked. Kommissionen lægger endvidere til grund, at alle potentielle tilbudsgivere let kunne tilkendegive deres interesse og ikke på nogen måde skulle forpligte sig på dette trin. Såfremt de kunne påvise, at de opfyldte det eneste udvælgelseskriterium, som var at garantere fortsat levering af tjenesteydelsen, fik disse parter derefter alle de nødvendige oplysninger og den nødvendige tid til at beslutte, om de ville afgive et bud, og hvor meget de ville byde for tjenesteydelsen. Af disse grunde finder Kommissionen, at dens tvivl om, at udbudsproceduren ikke var tilstrækkelig gennemsigtig på grund af eventuelle mangler i indkaldelsen af interessetilkendegivelser, er fjernet.

Udbudsprocedurens ikkediskriminerende karakter

(251) I punkt 92 i meddelelsen om begrebet statsstøtte fremhæves det, at ikkeforskelsbehandling af alle tilbudsgivere på alle tidspunkter af udbuddet og objektive udvælgelses- og tildelingskriterier, som er specificeret forud for udbudsproceduren, er ufravigelige betingelser for, at den deraf følgende transaktion kan anses for at foregå på markedsvilkår. For at sikre ligebehandling angives det videre, at tildelingskriterierne skal gøre det muligt at sammenligne tilbuddene og vurdere dem objektivt.

(252) Som anført ovenfor (se betragtning 240) indeholdt indkaldelsen af interessetilkendegivelser kun ét udvælgelseskriterium, nemlig at tilbudsgiverne skulle være i stand til at *»garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«*. Alle 11 parter, der reagerede på indkaldelsen og tilkendegav interesse, var klar over denne forpligtelse. Kommissionen finder, at denne betingelse var objektiv og var blevet bekendtgjort tilstrækkeligt tydeligt for alle interesserede parter i indkaldelsen af interessetilkendegivelser.

(253) De 11 interesserede tilbudsgivere blev dernæst opfordret til at afgive et bud og fik alle adgang til et virtuelt datarum med alle relevante oplysninger (se betragtning 62), hvorved de kunne vurdere selskabet Toremar, der var sat til salg, og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Alle tilbudsgivere modtog således de samme oplysninger og blev hele tiden behandlet ens.

(254) Den tvivl, Kommissionen udtrykte i afgørelsen fra 2011, med hensyn til om indkaldelsen af interessetilkendegivelser var ikkediskriminerende, er derfor fjernet. Alle parter blev korrekt og ligeligt informeret i alle faser af udbudsproceduren, således at de kunne afgive et bud med fuldt kendskab til proceduren og kravene. Kommissionen finder også, at tildelingskriterierne muliggør en objektiv sammenligning og vurdering af tilbuddene.

Sikring af, at tjenesteydelserne leveres til de laveste omkostninger for samfundet

(255) I punkt 65 i SGEI-meddelelsen bestemmes det, at et offentligt udbud ifølge Domstolens retspraksis kun udelukker forekomst af statsstøtte, når den giver mulighed for at vælge den leverandør, der er i stand til at levere tjenesten »til de laveste omkostninger for samfundet«.

(256) I dette tilfælde er der tale om et samlet udbud af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og selskabet Toremar og ikke kun den offentlige tjenesteydelseskontrakt. Italien besluttede, at prisen for selskabet Toremar var fast (baseret på en uafhængig eksperts værdiansættelse) og ikke til forhandling, mens det for tjenesteydelseskontraktens vedkommende blev det økonomisk mest fordelagtige bud, som Italien valgte på basis af en afvejning mellem pris (20 point), kvalitet (70 point) og supplerende tjenesteydelser (10 point) (se betragtning 60 og 61).

([81]) Domstolens dom af 20. februar 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m.fl. mod Administración General del Estado, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, præmis 37.

(257) I forbindelse med valget af det økonomisk mest fordelagtige bud angives det i punkt 67 i SGEI-meddelelsen, at kriteriet om »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« ligeledes (ud over kriteriet »laveste pris«) er tilstrækkeligt til at opfylde det fjerde Altmark-kriterium, *»forudsat at tildelingskriterierne (…) har tæt tilknytning til den omhandlede tjeneste og giver mulighed for at vælge det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der matcher markedsværdien«* ([82]).

(258) Kommissionen bemærker, at Italien lagde vægt på at vælge et rederi, der ville levere en tjenesteydelse med et højt kvalitetsniveau under hensyntagen til visse krav. Budindkaldelsen indeholdt alle de oplysninger, der måtte være nødvendige for at udarbejde både det finansielle og det tekniske bud. Hvad navnlig angår det tekniske bud (som havde en vægt på 80 point, mens prisen udgjorde 20 point) blev alle 11 rederier, der havde udtrykt interesse, indbudt til at indsende oplysninger om gennemsnitsalderen for de fartøjer, de ville indsætte på hver rute og i hvert kontraktår, kapaciteten og de strukturelle faciliteter til passagerer med handicap og oplysninger om det valgte rederis mulighed for at indsætte yderligere afgange i specifikke tidsrum (herunder om natten) hele året rundt. Disse kvalitetskriterier er tydeligvis tæt knyttet til og øger værdien af leveringen af den maritime tjenesteydelse. Kommissionen finder derfor, at valget af det økonomisk mest fordelagtige bud til den pågældende tjeneste knyttet sammen med salget af selskabet Toremar satte Italien i stand til at skabe effektiv konkurrence og opnå levering af en tjenesteydelse med den højest mulige værdi til de laveste omkostninger for samfundet.

(259) Særligt med hensyn til sammenknytningen af tjenesteydelsen og salget af selskabet Toremar fandt Kommissionen i afgørelsen fra 2012 foreløbigt, at udliciteringen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt uden en forpligtelse til at overtage Toremars færger som en forudsætning for at levere den offentlige tjenesteydelse ville have medført lavere omkostninger for samfundet.

(260) Kommissionen har allerede ovenfor konkluderet, at udbudsproceduren var tilstrækkeligt gennemsigtig og ikkediskriminerende til, at så mange potentielle tilbudsgivere som muligt kunne deltage. Efter den brede bekendtgørelse af indkaldelsen af interessetilkendegivelser reagerede 11 rederier da også herpå. Alle relevante oplysninger vedrørende udbudsproceduren fremgik af budindkaldelsen, der blev sendt til alle 11 deltagere. Regionen Toscana oprettede endvidere en særlig digital platform eller et datarum med al nødvendig dokumentation, hvormed alle potentielle tilbudsgivere kunne være ligeligt oplyst.

(261) Efter fasen med interessetilkendegivelser blev der indgivet to bud (Moby og Toscana di Navigazione S.r.l.), som regionen Toscana vurderede med hensyn til både den tekniske og den finansielle del. Som nævnt i betragtning 62 og 64 fandt regionen Toscana under vurderingen visse uoverensstemmelser mellem det tekniske og det finansielle bud fra Toscana di Navigazione S.r.l., hvorefter denne tilbudsgiver blev udelukket fra proceduren, og kontrakten i sidste ende blev tildelt Moby.

(262) Kravet om garanti for den offentlige tjenestes kontinuitet og sammenknytningen af aktiver og forpligtelser til offentlig tjeneste er indbyrdes forbundet. Fordi aktiverne i Toremar blev sammenknyttet med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt, blev køberen, Moby, nemlig automatisk omfattet af kravet om at sikre den offentlige tjenestes kontinuitet og tildelt fortrinsretten ved allokering af kajpladser. Kommissionen finder, at sammenknytningen af selskabet Toremar med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og tildelingen af fortrinsret ved allokering af kajpladser ikke fører til en lavere pris end, hvis aktiverne og denne kontrakt var blevet solgt særskilt, af følgende grunde:

(263) Selskabet Toremar har udelukkende haft til formål at levere den offentlige tjenesteydelse og sikre territorial kontinuitet. Alle Toremars fartøjer er da også fortsat i brug til levering af den offentlige tjenesteydelse. Kommissionen er af den opfattelse, at en private sælger ikke kunne have opnået en højere pris for fartøjerne på markedet. Ifølge Fidi-rapporten var tre af Toremars otte fartøjer ansat til restværdi, mens de øvrige fem var fuldt afskrevet og ansat til skrotværdi. Det forekommer imidlertid usandsynligt, at disse fartøjer kunne være blevet solgt til andre skibsfartsformål end det, der omfattede den fortsatte levering af offentlig tjeneste, til en højere pris end den,

([82]) Se også punkt 96 i meddelelsen om begrebet statsstøtte.

som de var blevet ansat til. Det skyldes, at et skibs værdi til skibsfart er højere end dets skrotværdi, når det endnu ikke er udtjent. Hvis skibene blev solgt særskilt, ville det sandsynligvis have været nødvendigt at sælge i hvert fald nogle af skibene til deres skrotværdi, hvis de overhovedet kunne afsættes. Ved at sammenknytte skibene med kontrakten om offentlig tjeneste kunne man holde alle skibe i drift og dermed sælge dem til en højere pris end deres skrotværdi.

(264) Desuden er Kommissionen enig med støttemodtageren i dennes fremsatte bemærkninger om de betydelige omkostninger, som regionen Toscana ville skulle bære, hvis Toremar var blevet solgt særskilt til et givet skibsfartsformål uden den offentlige tjeneste (dvs. likvidationsomkostninger, udgifter til køb af de nødvendige fartøjer osv.). Det er efter Kommissionens opfattelse desuden usandsynligt, at potentielle tilbudsgivere kunne have rådet over de nødvendige otte færger, som de umiddelbart kunne indsætte til at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, hvis Toremar var blevet solgt særskilt. Dette er især tilfældet, fordi den nye kontrakt indeholder specifikke krav (f.eks. størrelse) til de fartøjer, der skal anvendes på de forskellige ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste. Ethvert rederi, der havde de nødvendige ressourcer, ville sandsynligvis allerede have anvendt dem på andre ruter, og deres omplacering i overensstemmelse med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt ville uundgåeligt have medført tab af indtægterne fra deres tidligere brug.

(265) Kommissionen finder derfor, at sammenknytningen af disse skibe med den offentlige tjenesteydelseskontrakt gjorde det muligt at opnå en højere pris for Toremars skibe, da deres køber ville modtage kompensation for offentlig tjeneste i en periode på 12 år til gengæld for at drive de færgeruter, der var omfattet af offentlig tjeneste. Endvidere ville en markedsøkonomisk investor have besluttet at sælge Toremar sammen med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt for at opnå den højeste pris. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at Italien ikke har stillet betingelser, der sandsynligvis ville presse prisen ned, eller som en privat sælger ikke ville have krævet opfyldt.

(266) Kommissionen konkluderer, at dens tvivl om, hvorvidt udbuddet af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar kunne sikre de laveste omkostninger for samfundet, er fjernet.

(267) På denne baggrund mener Kommissionen, at valget af det økonomisk mest fordelagtige bud til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar skabte ægte konkurrence indtil afslutningen af udbudsproceduren, idet to konkurrerende og bindende bud blev afgivet. Udelukkelsen af Toscana di Navigazione S. r.l. skete først i forbindelse med den efterfølgende vurdering af tilbuddene og ændrede således ikke udbudsprocedurens konkurrenceprægede karakter. Kommissionen konkluderer følgelig, at Altmark 4 er opfyldt i denne sag.

(268) Da de fire kriterier, der er fastsat af EU-Domstolen i Altmark-sagen, kumulativt er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Moby/Toremar ikke giver sidstnævnte en økonomisk fordel.

6.1.2.5. Konklusion

(269) Da ikke alle kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Moby/Toremar ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.1.3. *Foranstaltningerne ifølge loven af 2010*

(270) Kommissionen fandt foreløbigt i afgørelsen fra 2011, at alle de foranstaltninger, der er fastlagt ved lovdekret nr. 125/2010, som med ændringer er omsat til loven af 2010, udgjorde statsstøtte til fordel for selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern, for så vidt som de pågældende støttemodtagere kunne bruge disse foranstaltninger til at dække likviditetsbehov og derved forbedre deres samlede finansielle stilling.

(271) På grundlag af de oplysninger, der blev modtaget i forbindelse med den formelle undersøgelse, finder Kommissionen, at de tre foranstaltninger bør vurderes særskilt.

6.1.3.1. Mulig anvendelse af midler øremærket til opgradering af skibe til likviditetsformål

(272) Statsmidler: De pågældende midler blev ydet af staten over dens eget budget (se betragtning 91), og deres anvendelse til likviditetsformål var fastsat ved loven af 2010. Foranstaltningen kan derfor tilregnes staten og bliver finansieret ved hjælp af statsmidler.

(273) Selektivitet: Denne foranstaltning blev indrømmet selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar, og er derfor selektiv. For fuldstændighedens skyld påpeger Kommissionen, at denne foranstaltning ikke blev ydet Moby.

(274) Økonomisk fordel: Kommissionen bemærker, at Toremar brugte 1 617 300 EUR til opgradering af sin flåde for at overholde internationale sikkerhedsstandarder (dvs. 808 650 EUR til opgradering af fartøjet Aethalia og 808 650 EUR til opgradering af fartøjet Liburna). Ifølge Italien blev disse midler aldrig brugt til likviditetsformål (se betragtning 138), og Kommissionen fandt ingen dokumentation for det modsatte.

(275) Eftersom Toremar ikke brugte disse midler til likviditetsformål til at undgå omkostninger, som rederiet normalt selv ville skulle dække ved hjælp af egne midler, er den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i sin afgørelse fra 2011, ikke længere til stede, og Kommissionen finder, at Toremar således ikke har fået en økonomisk fordel i kraft af anvendelsen af de nævnte midler.

(276) Konklusion: Da ikke alle kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at de midler, der blev tildelt Toremar til opgradering af selskabets flåde, ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.1.3.2. Skattelempelser i forbindelse med privatiseringen

(277) Som beskrevet i betragtning 93 er visse retsakter og foranstaltninger, der blev vedtaget for at privatisere Tirrenia-koncernen og er omhandlet i artikel 19b, stk. 1-15, i lovdekret nr. 135/2009, omsat med ændringer til loven af 2009, i henhold til artikel 1 i loven af 2010 fritaget for enhver form for skat, der normalt er pålagt sådanne retsakter og foranstaltninger.

(278) Kommissionen bemærker for det første, at to særskilte sæt overførsler skal vurderes: 1) overførslerne af Tirrenias tidligere datterselskaber Caremar, Saremar og Toremar fra Tirrenia til henholdsvis regionerne Campanien, Sardinien og Toscana og 2) overførslen af Toremar fra regionen Toscana til Moby. Skattelempelserne omfatter navnlig registreringsafgift, matrikel- og tinglysningsafgifter og stempelafgift (under ét »de indirekte skatter og afgifter«) samt moms og selskabsskat. Denne støtteforanstaltnings modtager er sælger og/eller køber. Kun det andet sæt af de to vil blive vurderet i nærværende afgørelse ([83]).

(279) Som udgangspunkt bemærker Kommissionen også, at i henhold til præsidentielt dekret nr. 633 af 26.10.1972 anses overførsler af igangværende virksomheder eller forretningsenheder til en anden virksomhed ikke for en levering af varer og er derfor fritaget for moms. Eftersom transaktioner som salget af Toremar til Moby ikke er momspligtige, kan afgiftsfritagelsen derfor ikke have givet Toremar en fordel med hensyn til moms. Kommissionen bemærker endvidere, at det af salgsaftalen vedrørende Toremar klart fremgår, at køberen, dvs. Moby, skal betale alle omkostninger ved salget (dvs. registreringsafgifter, notaromkostninger, matrikelafgifter osv.), og der henvises ikke til eventuelle fritagelser for disse omkostninger for Moby. Hvad angår fritagelsen for selskabsskat finder Kommissionen, at en sådan skat kun ville gælde provenuet af et salg. I dette tilfælde købte Moby imidlertid Toremar af regionen Toscana, hvilket betyder, at denne transaktion udgjorde en udgift for Moby, hvorfor der ikke kunne blive tale om selskabsbeskatning. Denne foranstaltning finder således ikke anvendelse på Moby. På denne baggrund konkluderer Kommissionen, at hverken Toremar eller Moby har fået sådanne afgiftsfritagelser.

(280) Af disse grunde udgør ingen af ovennævnte afgiftsfritagelser statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.1.3.3. Mulighed for at anvende FAS-ressourcer til at opfylde likviditetsbehov

(281) I afgørelserne fra 2011 og 2012 nævnte Kommissionen muligheden for, at selskaberne i (den tidligere) Tirrenia-rederikoncern kunne bruge FAS-ressourcer til at opfylde løbende likviditetsbehov. Under den formelle undersøgelsesprocedure præciserede Italien imidlertid, at FAS-ressourcerne ikke var tænkt som en yderligere kompensation til Toremar eller Moby (eller andre af selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern eller deres respektive købere). I stedet blev disse ressourcer stillet til rådighed for at supplere budgetbevillingerne til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, hvis de viste sig at være utilstrækkelige. I henhold til

([83]) Det først sæt overførsler blev vurderet i Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione.

artikel 1, stk. 5b, i loven af 2010 kunne regionerne faktisk bruge FAS-ressourcerne til at finansiere (en del af) den almindelige kompensation for offentlig tjeneste og dermed sikre kontinuitet i de offentlige søtransporttjenester. Denne foranstaltning vedrører med andre ord alene en fordeling af ressourcerne i det italienske statsbudget til betaling af kompensationer for offentlig tjeneste.

(282) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at FAS-ressourcerne kun er en finansieringskilde, der giver staten mulighed for at betale kompensationerne for offentlig tjeneste (ydet på grundlag af den forlængede oprindelige aftale), og ikke udgør en foranstaltning, som kan være til fordel for Toremar ud over disse kompensationer for offentlig tjeneste. Derfor udgør den eventuelle brug af FAS-ressourcerne ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.1.4. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(283) På grundlag af ovenstående vurdering finder Kommissionen, at:

— kompensationen til Toremar for driften af færgeruterne i perioden 1. januar 2009-1. januar 2012 udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF

— tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt for perioden 2. januar 2012-31. december 2023 sammenknyttet med selskabet Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Moby/Toremar opfylder de fire Altmark-kriterier og udgør derfor ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF

— Toremars midler til opgradering af skibe er ikke blevet anvendt til likviditetsformål og udgør derfor ikke statsstøtte tildelt Toremar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF

— afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Toremar og muligheden for at anvende FAS-ressourcer til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010, udgør ikke statsstøtte til Toremar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2. **Støttens lovlighed**

(284) Den støtteforanstaltning, der er omfattet af nærværende afgørelse, blev iværksat inden Kommissionens formelle godkendelse. For så vidt som denne støtteforanstaltning ikke var fritaget for anmeldelse i henhold til SGEI-beslutningen af 2005 eller SGEI-afgørelsen af 2011, blev de indrømmet af Italien i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF ([84]).

6.3. **Støttens forenelighed**

(285) Den ovenfor angivne støtteforanstaltnings forenelighed skal vurderes på baggrund af artikel 106, stk. 2, i TEUF.

6.3.1. *Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Toremar og Italien*

6.3.1.1. Gældende regler

(286) Forlængelsen af den oprindelige aftale efter udgangen af 2008 blev gennemført ved efterfølgende retsakter:

a) lovdekret nr. 207 af 30. december 2008, omsat til lov nr. 14 af 27. februar 2009, fastlagde forlængelsen af de oprindelige aftaler fra 1. januar 2009 til 31. december 2009

b) lovdekret nr. 135 af 25. september 2009, omsat til loven af 2009, fastlagde bl.a. forlængelsen af de oprindelige aftaler fra 1. januar 2010 til 30. september 2010

([84]) Italien har kun anmeldt (se betragtning 2) den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale. Italien gør endvidere gældende, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Toremar i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale, er forenelig og fritaget for anmeldelse i henhold til SGEI-afgørelsen af 2011. Kommissionen vil i afsnit 6.3.1 vurdere, om dette var tilfældet.

c) lovdekret nr. 125 af 5. august 2010, omsat til loven af 2010, omhandlede en yderligere forlængelse af de oprindelige aftaler fra 1. oktober 2010 til afslutningen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar.

(287) På denne baggrund bemærker Kommissionen, at betalingen af kompensation for offentlig tjeneste i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale, skete inden ikrafttrædelsen af SGEI-afgørelsen af 2011 og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011. SGEI-pakken fra 2011 indeholder imidlertid — i artikel 10 i SGEI-afgørelsen af 2011 og punkt 69 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 — regler vedrørende pakkens anvendelse på støtte ydet inden ikrafttrædelsen af SGEI-pakken fra 2011 den 31. januar 2012. I artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen af 2011 bestemmes det navnlig, at

»enhver støtte, der er trådt i kraft inden denne afgørelses ikrafttrædelse [dvs. før den 31. januar 2012], der ikke var forenelig med det indre marked eller er fritaget fra kravet om anmeldelse i overensstemmelse med beslutning 2005/842/EF, men som opfylder betingelserne i denne afgørelse, er forenelig med det indre marked og fritaget fra kravet om forudgående anmeldelse«.

(288) Med hensyn til SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 bestemmes det i punkt 68 og 69 heri, at Kommissionen vil anvende de principper, der er fastsat i disse rammebestemmelser, på alle anmeldte støtteprojekter, uanset om anmeldelsen skete før eller efter rammebestemmelsernes ikrafttræden den 31. januar 2012, og på enhver ulovlig støtte, som den træffer afgørelse om efter den 31. januar 2012, selv om denne støtte blev ydet før den 31. januar 2012. I sidstnævnte tilfælde finder bestemmelserne i punkt 14, 19, 20, 24, 39 og 60 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 ikke anvendelse.

(289) Følgelig betyder reglerne om anvendelsen af SGEI-afgørelsen af 2011 og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 som beskrevet ovenfor, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Toremar i forlængelsesperioden, kan vurderes i henhold til SGEI-pakken fra 2011. Hvis de relevante betingelser i enten SGEI-afgørelsen af 2011 eller SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 er opfyldt, er denne støtteforanstaltning forenelig med det indre marked i hele perioden fra 1. januar 2009 til 1. januar 2012 ([85]).

(290) Kommissionen bemærker, at både SGEI-beslutningen af 2005, som trådte i kraft den 19. december 2005, og SGEI-afgørelsen af 2011 kun finder anvendelse på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste for færgeforbindelser til øer, hvor den gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 300 000 passagerer. Italien fremlagde imidlertid de gennemsnitlige data for alle fem ruter til sammen og ikke særskilt for hver rute for at vise, at antal passagerer i årene 2010 og 2011 på alle disse ruter, som Toremar drev i henhold til den oprindelige aftale, som forlænget, ikke overskred grænsen på 300 000 passagerer pr. år. Kommissionen kan derfor hverken på grundlag af SGEI-beslutningen af 2005 eller SGEI-afgørelsen af 2011 vurdere foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, der blev betalt til Toremar under forlængelsen af den oprindelige aftale frem til den 1. januar 2012.

(291) Foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Toremar fra 2009 og indtil afslutningen af privatiseringsprocessen, ville følgelig normalt være omfattet af anvendelsesområdet for SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

(292) Kommissionen vil vurdere, om den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Toremar i forlængelsesperioden, opfylder betingelserne i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, dog undtagen rammebestemmelsernes punkt 9, 14, 19, 20, 24, 39 og 60.

([85]) For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen, at overgangsbestemmelsen i artikel 10, litra a), i SGEI-afgørelsen af 2011, ifølge hvilken enhver støtteordning, der er trådt i kraft før denne afgørelses ikrafttræden (dvs. før den 31. januar 2012), som var forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligten i henhold til SGEI-beslutningen af 2005, fortsat er forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligten i yderligere to år (dvs. indtil den 30. januar 2014). Dette betyder, at støtte, som blev tildelt i medfør af en sådan ordning i løbet af perioden mellem den 19. december 2005, da SGEI-beslutningen af 2005 trådte i kraft, og den 31. januar 2012, da SGEI-afgørelsen af 2011 trådte i kraft, vil blive anset for at være forenelig med det indre marked, men alene fra den dato, da den blev tildelt, og til og med den 30. januar 2014. Hvad angår støtte, der blev tildelt efter den 31. januar 2012, finder overgangsbestemmelsen i artikel 10, litra a), i SGEI-afgørelsen af 2011 under alle omstændigheder ikke anvendelse, og vurderingen af foreneligheden skal foretages på grundlag af SGEI-afgørelsen af 2011.

6.3.1.2. Ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106 i TEUF

(293) I henhold til punkt 12 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 skal »[s]tøtten bevilges til at udføre tjenesteydelser, der reelt er af almindelig økonomisk interesse og falder inden for definitionen i artikel 106, stk. 2, i traktaten«. Punkt 13 lyder: »Medlemsstaterne kan (…) ikke forbinde tjenesteydelser med særlige public service-forpligtelser, hvis de allerede udføres eller kan udføres tilfredsstillende og på vilkår, der ifølge statens definitioner er i overensstemmelse med den offentlige interesse med hensyn til pris, objektive kvalitetskendetegn, kontinuitet og tilgængelighed, af virksomheder, der drives på markedsvilkår. Med hensyn til spørgsmålet, om markedet kan levere en tjenesteydelse, begrænser Kommissionens undersøgelse sig til at kontrollere, om medlemsstatens definition påviseligt er fejlagtig, medmindre EU-lovgivningens bestemmelser indeholder en strengere standard«. Endelig henvises der i punkt 56 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 til »medlemsstatens vide skønsmargen« med hensyn til karakteren af de tjenester, der kan kvalificeres som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

(294) Hvorvidt der er tale om ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal også vurderes i lyset af SGEI-meddelelsen (se betragtning 186 og 200), forordningen om cabotagesejlads (se betragtning 188-190) og retspraksis (se betragtning 192-193). For forlængelsesperioden skal Kommissionen derfor vurdere:

a) om der var en **efterspørgsel fra brugerne**

b) om denne efterspørgsel ikke kunne dækkes af markedsaktørerne, hvis de offentlige myndigheder ikke pålagde en forpligtelse (**markedssvigt**), og

c) om anvendelsen af simple forpligtelser til offentlig tjeneste var utilstrækkelig til at dække denne mangel (**den mindst skadelige tilgang**).

(295) Kommissionen påpeger, at de ruter, der var omfattet af forpligtelse til offentlig tjeneste og blev drevet af Toremar i forlængelsesperioden, er de samme, som er blevet overdraget til Moby/Toremar i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, bortset fra at der for så vidt angår afgangene kun var tale om fem ruter under forlængelsen (se betragtning 36), mens der ved den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt er tilføjet en forbindelse til øen Giannutri (**rute A5**). Kommissionen har desuden allerede beskrevet og vurderet konkurrencesituationen på disse ruter i forlængelsesperioden. På denne baggrund er følgende vurdering baseret på og henviser til de relevante dele af den vurdering, der blev foretaget i forbindelse med ovennævnte nye offentlige tjenesteydelseskontrakt (se afsnit 6.1.2.1).

(296) På denne baggrund minder Kommissionen (se betragtning 123) først om, at Italien har pålagt de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat i den oprindelige aftale, primært med det formål at i) sikre territorial kontinuitet med og mellem øerne og fastlandet og ii) bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling gennem regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester. Kommissionen har allerede konkluderet (se betragtning 195), at disse formål er legitime mål af almindelig økonomisk interesse.

(297) For at illustrere den reelle efterspørgsel fra brugerne efter de pågældende maritime tjenesteydelser fremlagde Italien (se tabel 9 og 10) detaljerede statistikker, der viser, at i 2009, det første år af forlængelsesperioden, befordrede Toremar i alt 1 622 876 passagerer og 347 935 køretøjer på de fem ruter med kombinerede tjenester i de respektive perioder, der var omfattet af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Disse tal var lavere i 2010 (1 462 570 passagerer og 317 488 køretøjer) og 2011 (1 437 613 passagerer og 294 433 køretøjer).

År	Rute A1	Rute A2	Rute A2 hurtig	Rute A3	Rute A4	Antal passagerer i alt
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	1 622 876
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	1 462 570
2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	1 437 613

Tabel 9 — Passagerstatistik for årene 2009-2011

År	Rute A1	Rute A2	Rute A2 hurtig	Rute A3	Rute A4	Antal passagerer i alt
2009	[…]	[…]		[…]	[…]	347 935
2010	[…]	[…]		[…]	[…]	317 488
2011	[…]	[…]		[…]	[…]	294 433

Tabel 10 — Køretøjsstatistik for årene 2009-2011

(298) Tallene viser overordnet, at brugerefterspørgslen på hver af de pågældende ruter var betydelig og forholdsvis stabil, og analysen for 2009-2011 antydede ikke, at den var forsvundet. Kommissionen har allerede påvist, at der var en betydelig brugerefterspørgsel efter de maritime tjenesteydelser fra 2012 og frem (se betragtning 198).

(299) Det kan derfor konkluderes, at disse tjenester imødekom en ægte brugerefterspørgsel og dermed opfyldte reelle behov af almindelig interesse.

(300) Som forklaret i betragtning 200 skal Kommissionen også undersøge, om tjenesten ville være utilstrækkelig, hvis leveringen af den blev overladt til markedskræfterne alene, i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt af medlemsstaten i medfør af forlængelsen af den oprindelige aftale. I punkt 48 i SGEI-meddelelsen bemærkes det i denne forbindelse, at »*Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl*«.

(301) Kommissionen bemærker, at andre rederier i perioden 1. januar 2009-1. januar 2012 på visse ruter, der skulle drives af Toremar under forlængelsen af den oprindelige aftale, tilbød færgetjenester, om end ikke nødvendigvis hele året eller med samme sejlhyppighed. For hver af de berørte ruter har Kommissionen allerede i betragtning 201-207 vurderet, om de tjenester, der blev leveret af andre rederier, svarede til dem, som Moby/Toremar skulle levere i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Kommissionen minder om, at denne vurdering var baseret på konkurrencesituationen på disse ruter mellem den 1. januar 2009 og den 1. januar 2012. Eftersom de tjenester, som Moby/Toremar skal levere, er næsten identiske i henseende til besejlede ruter, sejlhyppighed og tekniske krav med de tjenester, som Toremar skulle udføre i forlængelsesperioden, gælder Kommissionens konklusion (se betragtning 207) om, at markedskræfterne alene ikke var tilstrækkelige til at opfylde behovene for offentlig tjeneste, også for Toremar i hele forlængelsesperioden. På en række ruter var Toremar faktisk det eneste rederi, mens de tjenester, der på de andre ruter blev leveret af andre rederier, ikke var tilsvarende i henseende til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet og derfor ikke fuldt ud opfyldte de behov for offentlig tjeneste, der var pålagt Toremar i medfør af den oprindelige aftale (som forlænget).

(302) I lyset af den planlagte privatisering og med henblik på at sikre kontinuiteten i de offentlige tjenester, der blev drevet i henhold til den oprindelige aftale, besluttede Italien endelig at forlænge denne aftale uændret og med forbehold af ændringen af kompensationsmetoden fra 2010 og fremefter. Kommissionen anerkender, at brugerefterspørgslen (som beskrevet i betragtning 297-299) ikke kunne opfyldes ved at pålægge rederier, der besejlede de pågældende ruter, forpligtelser til offentlig tjeneste. Navnlig var Toremar på flere ruter det eneste rederi (se f.eks. betragtning 202), og hvor dette ikke var tilfældet, opfyldte de øvrige rederiers tilbud ikke (alle) kravene med hensyn til regelmæssighed, kontinuitet og kvalitet. Driften af de fleste (om ikke alle) ruter, særligt i lavsæsonen, er underskudsgivende, så de ville slet ikke blive besejlet uden kompensation for offentlig tjeneste. Kommissionen anerkender desuden, at i lyset af privatiseringen af Toremar var forlængelsen af den eksisterende kontrakt om offentlige tjenester den eneste måde, hvorpå kontinuiteten i de offentlige tjenester kunne sikres, indtil denne privatisering var gennemført.

(303) Kommissionen konkluderer derfor, at Italien ikke har begået en åbenlys fejl ved at definere de tjenester, der blev overdraget til Toremar, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i afgørelsen fra 2011 og 2012, er dermed fjernet.

6.3.1.3. Behovet for en overdragelsesakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kompensation

(304) Som anført i afsnit 2.3 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 betyder begrebet tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106 i TEUF, at ansvaret for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse skal være overdraget den pågældende virksomhed ved en eller flere akter.

(305) Disse akter skal bl.a. indeholde:

— indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste

— den involverede virksomhed og det omfattede geografiske område

— arten af enerettigheder

— parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen

— de foranstaltninger, der er truffet for at undgå overkompensation eller i givet fald sikre tilbagebetaling af en overkompensation.

(306) I afgørelserne fra 2011 og 2012 udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt overdragelsesakten omfattede en dækkende beskrivelse af arten af Toremars forpligtelser til offentlig tjeneste i forlængelsesperioden. Kommissionen understregede videre, at der ikke var blevet vedtaget en femårsplan for perioderne 2000-2004 og 2005-2008 som fastsat i den oprindelige aftale. Kommissionen mindede imidlertid også om, at de forskellige elementer af overdragelsen kan fastsættes i flere akter, uden at der kan sættes spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i definitionen af forpligtelserne. I forlængelsesperioden omfattede Toremars overdragelsesakt den oprindelige aftale (som senere ændret og forlænget), femårsplanerne for perioderne 1990-1994 og 1995-1999, en række ad hoc-beslutninger truffet af Italien, CIPE-forskrifterne og loven af 2009.

(307) På denne baggrund bemærker Kommissionen først, at den oprindelige aftale (som senere ændret), som udgør kernen i Toremars overdragelsesakt, var fuldt ud gældende, indtil privatiseringen på grundlag af en række lovdekreter (se betragtning 286) var gennemført. Ifølge disse akter var Toremar pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, indtil privatiseringen af rederiet var gennemført

(308) Ifølge den oprindelige aftale angiver femårsplanerne de ruter og havne, der skulle besejles, typen og kapaciteten af de fartøjer, der skulle anvendes på de forskellige omhandlede færgeruter, sejlhyppigheden og billetpriserne, herunder subsidierede takster, især for øboere. Selv om planerne for perioderne 2000-2004 og 2005-2008 ikke blev formelt vedtaget, fandt planen for 1995-1999 (godkendt ved ministerielt dekret af 14. maj 1996) fortsat anvendelse uden ændringer for så vidt angik omfanget af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Bestemmelserne i sidstnævnte plan var derfor fortsat i fuld anvendelse i perioden 1. januar 2009-2. januar 2012. Før 2009 blev den oprindelige takstordning, der var fastsat i den oprindelige aftale, ændret ved en række efterfølgende akter. I hele forlængelses-perioden blev der imidlertid ikke udstedt tværministerielle dekreter om yderligere ændring af de billetpriser, der kunne opkræves af selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, som Toremar skulle opfylde i forlængelsesperioden, var defineret tilstrækkeligt klart.

(309) Kommissionen bemærkede allerede i betragtning 239 og 240 til afgørelsen fra 2011, at parametrene til beregning af kompensationen er blevet fastsat på forhånd og er tydeligt beskrevet. For 2009 indeholder den oprindelige aftale (se betragtning 42-44) f.eks. en udtømmende og præcis liste over de omkostningselementer, der skal medregnes, og metoden til beregning af rederiets afkast af den investerede kapital. For 2010 og 2011 er den relevante metode fastsat i CIPE-forskrifterne (se betragtning 41-55). I CIPE-forskrifterne beskrives specifikt de omkostningselementer, der skal medregnes, og afkastet af den investerede kapital. Endelig fastsættes den maksimale kompensation til 13 005 441 EUR, som finder anvendelse fra 2010, i loven af 2009. Desuden blev det i den oprindelige aftale fastsat, at kompensationen skulle udbetales i rater, og det blev sikret, at kompensationen var baseret på de faktiske omkostninger og indtægter i forbindelse med leveringen af den offentlige tjeneste. På denne måde kunne overkompensation opdages og nemt undgås. I relevante tilfælde kunne staten derefter inddrive overkompensationen fra Toremar.

(310) På dette grundlag finder Kommissionen, at overdragelsesakterne vedrørende forlængelsen af den oprindelige aftale fastlagde en klar definition af forpligtelserne til offentlig tjeneste, varigheden, virksomheden og det omfattede geografiske område, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen og de foranstaltninger, der er truffet for at undgå overkompensation eller i givet fald sikre tilbagebetaling af en overkompensation, i overensstemmelse med SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

6.3.1.4. Overdragelsesperiodens varighed

(311) Punkt 17 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Overdragelsesaktens gyldighedsperiode bør kunne begrundes ud fra objektive kriterier som behovet for at afskrive ikke-overdragelige faste aktiver. I princippet bør varigheden ikke overstige det tidsrum, der kræves for at afskrive de vigtigste af de aktiver, som er nødvendige for at udføre tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.«

(312) Italien har anført, at varigheden af forlængelsen er fastsat i overensstemmelse med den periode, der er nødvendig for at afskrive de aktiver, der anvendes ved leveringen af den omhandlede tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Den samlede varighed af den oprindelige aftale, som forlænget, er lige over 22 år. Fartøjerne er det betydeligste aktiv, der kræves for at levere den offentlige tjenesteydelse. Afskrivningsperioden for de fartøjer, der benyttes til færgefart, er som regel lang og kan overstige 25 år.

(313) Italien har oplyst Kommissionen afskrivningsværdien af Toremars fartøjer for perioden 2009-2011. Kommissionen bemærker, at fem ud af otte fartøjer på tidspunktet for forlængelsen af den oprindelige aftale allerede var fuldt afskrevet, mens de resterende tre fartøjer, der endnu ikke var afskrevet, havde en gennemsnitsalder på 21,5 år.

(314) Selv om afskrivningsperioden er udløbet for de fleste af de fartøjer, som Toremar anvendte under forlængelsen af den oprindelige aftale, bemærker Kommissionen, at forlængelsen af perioden med tre år var nødvendig for at sikre kontinuiteten af den offentlige tjeneste, indtil privatiseringsprocessen var gennemført. I betragtning af gennemsnitsalderen for de resterende fartøjer, hvis værdi endnu ikke var fuldt afskrevet, og den gennemsnitlige varighed af afskrivningsperioden for de fartøjer, der blev benyttet til færgefart, konkluderer Kommissionen endvidere, at overdragelsesaktens gyldighedsperiode er tilstrækkeligt begrundet, og at punkt 17 i SGEI-rammebestemmelserne er opfyldt.

6.3.1.5. Overensstemmelse med direktiv 2006/111/EF

(315) Punkt 18 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Støtte vil kun blive betragtet som forenelig med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i traktaten, i de tilfælde, hvor direktiv 2006/111/EF er gældende, og virksomheden overholder direktivet ([86])«.

(316) I punkt 44 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 kræves endvidere følgende: »Udøver en virksomhed tillige andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal omkostninger og indtægter i forbindelse med dels tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse dels andre aktiviteter opføres særskilt i dens interne regnskaber, jf. de i punkt 31 fastsatte principper.«

(317) Italien har bekræftet, at Toremar kun har leveret offentlige tjenesteydelser i henhold til den oprindelige aftale.

(318) Kommissionen lægger derfor til grund, at punkt 18 i SGEI-rammebestemmelserne ikke finder anvendelse.

6.3.1.6. Kompensationens størrelse

(319) Punkt 21 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt til at dække de nettoomkostninger, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste«.

(320) I den foreliggende sag bestemmes det specifikt i punkt 69 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, at fordi kompensationen udgør ulovlig støtte, der blev ydet inden deres ikrafttræden, skal »net avoided cost«-metoden ikke anvendes ved vurderingen af statsstøtte. I stedet kan der anvendes en anden metode til at beregne nettoomkostningerne ved forpligtelser til offentlig tjeneste, f.eks. omkostningsfordelingsmetoden. I omkostningsfordelingsmetoden beregnes nettoomkostningerne ved forpligtelserne til offentlig tjeneste som forskellen mellem en given leverandørs omkostninger og indtægter ved at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste som fastsat og anslået i overdragelsesakten. I punkt 28-38 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 fastsættes det nærmere, hvordan denne metode bør anvendes.

([86]) Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuelighed i bestemte virksomheder (EUT L 318 af 17.11.2006, s. 17).

(321) I sine afgørelser fra 2011 og 2012 kunne Kommissionen ikke konkludere, om kompensationens størrelse fra 2009 og fremefter var proportional, da den stadig var i tvivl om, hvorvidt nogle af de offentlige tjenester, der var overdraget Toremar, udgjorde ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Denne tvivl er blevet afhjulpet i afsnit 6.3.1.2., og Kommissionen finder derfor, at kompensationen til Toremar for 2009 er proportional og forenelig med artikel 106 i TEUF. Italien har fremlagt beregningen af kompensationens størrelse for 2009 (dvs. 13 572 035 EUR), som blev fastlagt med den metode, der blev fastsat i den oprindelige aftale, og svarede til det akkumulerede nettotab i forbindelse med de tjenesteydelser, der blev leveret under ordningen for offentlig tjeneste, hvortil et variabelt beløb svarende til afkastet af den investerede kapital blev lagt (301 000 EUR).

(322) Kommissionen udtrykte også tvivl vedrørende risikopræmien på 6,5 %, som fandt anvendelse fra 2010. Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt denne risikopræmie afspejler et passende risikoniveau, da Toremar ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtager sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester.

(323) Risikopræmien på 6,5 % ville været blevet anvendt til at bestemme kapitalafkastet ved hjælp af WACC-formlen. Som allerede forklaret i betragtning 133 har Italien forklaret, at det, fordi der i loven af 2009 var sat et loft over kompensationen, blev besluttet at forenkle beregningen ved at anvende de 6,9 % som en fast kapitalafkastsats for 2010 og 2011.

(324) På grundlag af de af Italien fremlagte regnskaber opdelt på ruter og vist i tabel 11 kunne Kommissionen dermed bekræfte, at det samlede kompensationsbeløb for offentlig tjeneste i 2010 og 2011 var ca. 2 200 EUR lavere end nettoomkostningerne ved tjenesten, inklusive 6,9 % som en fast kapitalafkastsats:

Toremars levering af offentlige tjenesteydelser	**2010**	**2011**	**I alt**
Samlede indtægter	21 241 542 EUR	20 097 049 EUR	41 338 591 EUR
– Omkostninger i alt	35 410 421 EUR	35 218 639 EUR	70 629 060 EUR
– Afskrivninger	1 064 158 EUR	985 207 EUR	2 049 365 EUR
= Nettoomkostninger ved offentlig tjeneste	– 15 233 037 EUR	– 16 106 797 EUR	– 31 339 834 EUR
+ Kapitalafkast (6,9 %)	– 359 417 EUR	– 313 826 EUR	– 673 243 EUR
= Berettiget til kompensation	– 15 592 454 EUR	– 16 420 623 EUR	– 32 013 077 EUR
+ Faktisk kompensation	16 005 441 EUR	16 005 441 EUR	32 010 882 EUR
= Over-/ underkompensation	412 987 EUR	– 415 182 EUR	– 2 195 EUR

Tabel 11 — Nettoomkostninger ved den offentlige tjeneste drevet af Toremar i perioden 2010-2011

(325) I henhold til punkt 49 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 skal medlemsstaterne sikre, at kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke fører til overkompensation af virksomheder (som defineret i rammebestemmelsernes punkt 47). Medlemsstaterne skal blandt andet fremlægge dokumentation efter anmodning fra Kommissionen. De skal endvidere foretage regelmæssig kontrol eller sikre, at der foretages en kontrol ved overdragelsesperiodens udløb og under alle omstændigheder mindst hvert tredje år.

(326) Kommissionen har allerede vurderet i henseende til Altmark 3, at de 6,5 % i fast kapitalafkastsats, som Moby/Toremar kunne forvente på forhånd, var i overensstemmelse med de risici, der var forbundet med driften af de offentlige tjenester i henhold til den offentlige tjenesteydelseskontrakt (se betragtning 224-229). Kommissionen gentager desuden, at Italien har benyttet en fast kapitalafkastsats (som blev fastsat til 6,9 % for 2010-2011) for at forenkle beregningen. I afgørelsen fra 2011 antog Kommissionen faktisk, at afkastsatsen på den investerede kapital for 2010 var sat til 9,95 % før skatter og afgifter, men Italien forklarede, at dette var en anslået værdi med henblik på det dengang kommende udbud efter privatiseringen af den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Toremar (se betragtning 132).

(327) Kommissionen bemærker, at der i de fremsendte CIPE-forskrifter tages hensyn til visse markedsværdier, der gælder i sektoren for cabotagesejlads. De foreskriver de støtteberettigede omkostninger i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kapitalafkastsatsen på grundlag af de oplysninger, betingelser og risici, der er relevante for denne sektor.

(328) Kommissionen bemærker endvidere, at regionen Toscana for 2010 og 2011 har brugt af sine reserver til at dække den del af Toremars meromkostninger ved offentlig tjeneste, som ikke kunne dækkes over det centrale statsbudget, og som skyldtes et fald i antallet af passagerer som følge af den økonomiske og finansielle krise og en stigning i brændstofomkostningerne i samme periode (se betragtning 40). Toremar blev derfor udsat for kommerciel risiko for et betydeligt indtægtstab uden at have vished for, at regionen Toscana kunne dække dette tab. Sidstnævnte ville nemlig kun ty til reserverne efter at have foretaget en detaljeret kontrol af de faktiske omkostninger og indtægter i perioden 2010-2011. Kommissionen finder i lyset heraf, at et kapitalafkast på 6,9 % er i overensstemmelse med den involverede risiko.

(329) Som allerede forklaret i betragtning 227 i forbindelse med vurderingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt i henseende til Altmark 3 har Kommissionen desuden fundet, at medianen for det kapitalafkast, der blev genereret af en benchmarkgruppe af udvalgte færgerederier, som udbød færgeforbindelser i og mellem Italien og andre medlemsstater, i 2011 (og i 2010) var højere end 6,5 % og i enkelte tilfælde over 8 %. Derfor anses et kapitalafkast på 6,9 % for at være i overensstemmelse med de kapitalafkast, der blev opnået i benchmarkgruppen.

(330) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at det oplyste kapitalafkast på 6,9 % fortsat ligger på et rimeligt niveau.

(331) Endelig har Italien fremlagt den nødvendige dokumentation for, at der blev foretaget regelmæssige kontroller for at sikre, at kompensationen ikke oversteg nettoomkostningerne ved tjenesten. Kommissionen minder desuden om, at kompensationen udbetales i rater (se betragtning 41), og at den endelige udbetaling sker på grundlag af årets faktiske omkostninger og indtægter. Dette sikrer, at kompensationen ikke overstiger nettoomkostningerne ved tjenesten.

(332) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den kompensation, der er ydet Toremar under forlængelsen af den oprindelige aftale, ikke har ført til overkompensation, og at de relevante krav i afsnit 2.8 i SGEI-rammebestemmelserne er opfyldt.

6.3.1.7. Fortrinsret ved allokering af kajpladser

(333) I artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009 angives det klart, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser var nødvendig dels for at sikre territorial kontinuitet med øerne, dels i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern (herunder Toremar). Hvis rederier, der er pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, ikke havde fortrinsret ved allokering af kajpladser, kunne de være nødt til at vente på, at det blev deres tur til at anløbe havnen, så de blev forsinkede, og det ville være til skade for målet om at sikre borgerne pålidelige og bekvemme forbindelser. Der er nemlig behov for en fast fartplan for at opfylde øboernes mobilitetsbehov og bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling. Eftersom fartplanerne for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, er fastsat i aftalen, er fortrinsretten ved allokering af kajpladser endvidere nødvendig for at sikre, at havnene tildeler kajpladser og planlægger havneanløb, således at det rederi, der leverer offentlige tjenesteydelser, kan opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste.

(334) På denne baggrund finder Kommissionen, at denne foranstaltning er tildelt med henblik på at sætte Toremar i stand til at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste, som udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (se afsnit 6.3.1.2). Italien har desuden bekræftet, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser kun gælder for tjenester, der leveres i henhold til ordningen for offentlig tjeneste.

(335) Kommissionen har allerede foretaget en detaljeret vurdering af foreneligheden af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse og den dertil hørende kompensation til Toremar under forlængelsen af den oprindelige aftale (se afsnit 6.3.1). Kommissionen vurderer derfor, at den kan begrænse sin vurdering af foreneligheden af fortrinsretten ved allokering af kajpladser til at fastslå, hvorvidt denne foranstaltning kan føre til overkompensation.

(336) Kommissionen anerkender Italiens argumenter om, at en eventuel pekuniær fordel af fortrinsretten ved allokering af kajpladser er begrænset (se betragtning 137). Følgelig er også risikoen for overkompensation som følge af denne foranstaltning begrænset. For så vidt som denne foranstaltning sænker driftsomkostningerne eller øger indtægterne for det rederi, der leverer de pågældende offentlige tjenester, er disse virkninger endvidere afspejlet fuldt ud i rederiets regnskaber. De kontroller med hensyn til overkompensation, der er foretaget af Toremar som beskrevet i afsnit 6.3.1.6, kan derfor også bruges til at påvise eventuel overkompensation som følge af fortrinsretten ved allokering af kajpladser.

(337) Kommissionen konkluderer derfor, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser, som er uløseligt forbundet med den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der udføres af Toremar, er forenelig med det indre marked efter artikel 106, stk. 2, i TEUF og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

6.3.1.8. Konklusion

(338) Baseret på vurderingen i betragtning 286-337 konkluderer Kommissionen, at den kompensation, der blev ydet Toremar for leveringen af de maritime tjenester, der er omfattet af forlængelsen af den oprindelige aftale i perioden 1. januar 2010-1. januar 2012, og fortrinsretten ved allokering af kajpladser er i overensstemmelse med de gældende betingelser i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 og derfor forenelig med det indre marked efter artikel 106 i TEUF.

6.3.2. *Konklusion om støttens forenelighed*

(339) På grundlag af ovenstående vurdering finder Kommissionen, at kompensationen til Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser med henblik på driften af færgeruterne i perioden 1. januar 2010-1. januar 2012 er forenelige med det indre marked efter artikel 106 i TEUF og i overensstemmelse med SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

7. **KONKLUSION**

(340) Kommissionen finder, at Italien ulovligt har iværksat de støtteforanstaltninger, der er omhandlet i nærværende afgørelse, i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. På grundlag af ovenstående vurdering har Kommissionen besluttet, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet til Toremar under forlængelsen af den oprindelige aftale, er forenelig med det indre marked efter artikel 106 i TEUF. Eftersom fortrinsretten ved allokering af kajpladser er uløseligt forbundet med Toremars udførelse af tjenesten af almindelig økonomisk interesse, er denne foranstaltning også forenelig med det indre marked i henhold til artikel 106 i TEUF.

(341) Endvidere konkluderer Kommissionen, at følgende foranstaltninger ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF:

1) kompensationen til Toremar for levering af maritime tjenester i henhold til den nye tjenesteydelseskontrakt for perioden fra den 2. januar 2012 til den 31. december 2023 sammenknyttet med selskabet Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Moby/Toremar, fordi alle fire Altmark-kriterier er opfyldt

2) Toremars brug af midler til opgradering af skibe, fordi de ikke er blevet brugt til likviditetsformål, og

3) afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Toremar og muligheden for at bruge FAS-ressourcer til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den kompensation, der blev ydet Toremar, og fortrinsretten ved allokering af kajpladser under forlængelsen af den oprindelige aftale i perioden 1. januar 2009-1. januar 2012 udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Italien har iværksat støtten til Toremar i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Støtten er forenelig med det indre marked.

Artikel 2

Tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for perioden 2. januar 2012-31. december 2023 sammenknyttet med selskabet Toremar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Moby/Toremar udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 3

De midler, som Toremar modtog til opgradering af sine skibe, blev ikke anvendt til likviditetsformål og udgør derfor ikke statsstøtte tildelt Toremar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 4

Afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Toremar og muligheden for at anvende ressourcer fra *Fondo Aree Sottoutilizzate* til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010, udgør ikke statsstøtte til Toremar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. juni 2021.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen