# BESLUITEN

**INHOUDSOPGAVE**

1. Procedure ... 9
2. Achtergrond en beschrijving van de te onderzoeken maatregelen ... 10
2.1. Algemeen kader ... 10
2.1.1. De initiële overeenkomsten ... 10
2.1.2. De verlenging van de initiële overeenkomsten ... 12
2.1.3. De privatisering van Toremar en het sluiten van het nieuwe dienstcontract ... 13
2.2. Maatregelen in het kader van de besluiten van 2011 en 2012 ... 13
2.3. Gedetailleerde beschrijving van de maatregelen waarop het onderhavige besluit ziet ... 13
2.3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië ... 13
2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen ... 13
2.3.1.2. Begroting en looptijd ... 14
2.3.2. De privatisering van Toremar ... 16
2.3.2.1. De verkoopprocedure en uiteindelijke gunning ... 17
2.3.2.2. De verkoopovereenkomst ... 17
2.3.2.3. Procedures op nationaal niveau ... 18
2.3.3. Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Toscane en Moby/Toremar ... 19
2.3.3.1. De begunstigde onderneming ... 19
2.3.3.2. De routes ... 19
2.3.3.3. Looptijd ... 19
2.3.3.4. De openbaredienstverplichtingen ... 19
2.3.3.5. De compensatieregelingen en uiteindelijke gunning ... 20
2.3.4. De voorrang bij het aanmeren ... 20
2.3.5. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ... 21
2.4. Inbreukprocedure nr. 2007/4609 ... 21
3. Redenen voor het inleiden en uitbreiden van de procedure ... 23
3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië ... 23
3.1.1. Naleving van het Altmark-arrest en het bestaan van steun ... 23
3.1.2. Verenigbaarheid ... 23
3.2. De privatisering van Toremar ... 24
3.3. Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Toscane en Moby/Toremar ... 24
3.3.1. Naleving van het Altmark-arrest en het bestaan van steun ... 24
3.3.2. Verenigbaarheid ... 25
3.4. De voorrang bij het aanmeren ... 25
3.5. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ... 25
4. Opmerkingen van Italië ... 25
4.1. Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat ... 25

4.2. Over de privatisering van Toremar ....26
4.2.1. Over de verkoopprijs van Toremar ....26
4.2.2. Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure ....26
4.3. Over de vervulling van de Altmark-voorwaarden door de verlenging van de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract ....26
4.4. Over het voor 2010 gehanteerde rendement van 9,95 % en de vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010, zoals vastgesteld in het CIPE-besluit ....27
4.5. Over de voorrang bij het aanmeren ....27
4.6. Over de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ....28
4.7. Over de vervulling van het DAEB-besluit van 2011 door de verlenging van de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract ....28
4.8. Over de vervulling van de DAEB-kaderregeling van 2011 door de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract ....29
5. Opmerkingen van Moby/Toremar ....29
5.1. Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat ....29
5.2. Over de privatisering van Toremar ....29
5.2.1. Over de prijs die werd betaald voor de aandelen van Toremar ....29
5.2.2. Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure en over de bundeling van de activa van Toremar met een nieuw openbaredienstcontract ....29
5.3. Over de vervulling van de Altmark-voorwaarden door het nieuwe openbaredienstcontract ....30
5.4. Over de verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië ....30
6. Beoordeling ....31
6.1. Aanwezigheid van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ....31
6.1.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië ....31
6.1.1.1. Staatsmiddelen ....31
6.1.1.2. Selectiviteit ....31
6.1.1.3. Economisch voordeel ....31
6.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer ....33
6.1.1.5. Conclusie ....33
6.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun ....33
6.1.2. De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de activiteiten van Toremar aan Moby/Toremar ....34
6.1.2.1. Het eerste Altmark-criterium ....34
6.1.2.2. Het tweede Altmark-criterium ....40
6.1.2.3. Het derde Altmark-criterium ....40
6.1.2.4. Het vierde Altmark-criterium ....43
6.1.2.5. Conclusie ....48
6.1.3. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen ....48
6.1.3.1. Mogelijk gebruik van middelen voor de modernisering van schepen ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden ....48
6.1.3.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces ....49
6.1.3.3. Mogelijkheid tot het gebruik van FAS-middelen om aan liquiditeitsbehoeften te voldoen ....49
6.1.4. Conclusie inzake het bestaan van steun ....50

6.2. Rechtmatigheid van de steun ....50
6.3. Verenigbaarheid van de steun ....50
6.3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië ....50
6.3.1.1. Toepasselijke regels ....50
6.3.1.2. Reële dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, VWEU ....52
6.3.1.3. Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een toewijzingsbesluit ....54
6.3.1.4. Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast ....55
6.3.1.5. Naleving van Richtlijn 2006/111/EG ....55
6.3.1.6. Hoogte van de compensatie ....55
6.3.1.7. De voorrang bij het aanmeren ....57
6.3.1.8. Conclusie ....58
6.3.2. Conclusie over de verenigbaarheid van de steun ....58
7. Conclusie ....58

# BESLUIT (EU) 2022/348 VAN DE COMMISSIE

**van 17 juni 2021**

**betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (2011/C) (ex 2011/NN) door Italië en de regio Toscane ten uitvoer gelegd ten faveure van Toremar en de overnemer Moby**

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 4271)*

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

**(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

## 1. PROCEDURE

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

(2) Op 1 december 2010 heeft Italië de in 2009 en 2010 door Italië aan Toscana Regionale Marittima S.p.A. ("Toremar") betaalde compensatie aangemeld bij de Commissie.

(3) Op 5 oktober 2011 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure ingeleid ten aanzien van diverse maatregelen die Italië had genomen ten faveure van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ("het besluit van 2011"). Het onderzoek betrof onder meer de aan Toremar toegekende compensatie, voor het onderhouden van een aantal scheepvaartroutes vanaf 1 januari 2009 en een aantal andere maatregelen die aan die onderneming waren toegekend (zie overweging 33).

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

(5) Bij brief van 28 september 2011 had Italië de Commissie al in kennis gesteld van het voornemen om de regionale ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia te privatiseren, met inbegrip van Toremar. Op 26 oktober 2011 heeft de Commissie een verzoek om inlichtingen met betrekking tot de privatiseringsprocedure gericht tot Italië. Op 30 november 2011 beantwoordde Italië het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 26 oktober 2011.

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

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

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

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

(7) De onderneming Toscana di Navigazione S.r.l. diende op 28 februari 2012 per fax een klacht in waarin onrechtmatige staatssteun wordt aangevoerd ten gevolge van de privatisering van Toremar en de compensatie die werd uitgekeerd aan Moby S.p.A. ("Moby"), de geselecteerde koper van Toremar. De klager voert meer bepaald aan dat: i) de verkoopprocedure Moby een voordeel heeft verschaft; ii) de fusie tussen Toremar en Moby tot een monopolie op de route Piombino-Elba leidt, en iii) de aan Moby toegekende compensatie voor de openbaredienst-verlening gedurende de looptijd van twaalf jaar van het nieuwe openbaredienstcontract onverenigbaar is met de interne markt in de zin dat de klager zelf al vergelijkbare diensten aanbiedt tegen commerciële voorwaarden.

(8) Bij brief van 19 juli 2012 verstrekte Italië aanvullende inlichtingen over de privatisering van de regionale ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Toremar.

(9) Op 7 november 2012 verlengde de Commissie de onderzoeksprocedure, onder meer ten aanzien van bepaalde aanvullende steunmaatregelen die de regio Toscane aan Toremar had verleend met betrekking tot de compensatie van de overheid die in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract aan Toremar werd toegekend. De Commissie heeft op 19 december 2012 een gewijzigde versie van dat besluit vastgesteld ("het besluit van 2012").

(10) Het besluit van 2012 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag ([4]).

(11) Op 11 december 2012 heeft Italië zijn opmerkingen ingediend en de Commissie ontving op 22 april 2013 opmerkingen van Toremar en haar overnemer Moby.

(12) Bij besluit van 22 januari 2014 ("het besluit van 2014") ([5]) heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de diverse door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen afgesloten. Het beroep dat Saremar en de regio tegen dat besluit instelden, is door het Gerecht in 2017 verworpen ([6]).

(13) Op 25 januari 2018, 29 maart 2018, 31 augustus 2018, 12 februari 2019, 5, 14 en 17 februari 2020 en 12 oktober 2020 heeft de Commissie Italië om aanvullende informatie verzocht. Italië heeft deze informatie op 26 april 2018, 31 mei 2018, 2 november 2018, 11 december 2018, 8 april 2019, 16 en 28 oktober 2019, 7, 16 en 23 februari 2020, 21 april 2020, 9 november 2020 en 1 en 10 december 2020 verstrekt.

(14) Dit besluit heeft alleen betrekking op mogelijke steun voor Toremar, zoals omschreven in punt 2.3. Alle overige maatregelen waarop de besluiten van 2011 en 2012 betrekking hebben, worden afzonderlijk onderzocht in het kader van steunmaatregelen SA.32014, SA.32015 en SA.32016 en vallen derhalve buiten dit besluit. Die overige maatregelen betreffen met name andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia.

## 2. ACHTERGROND EN BESCHRIJVING VAN DE TE ONDERZOEKEN MAATREGELEN

### 2.1. **Algemeen kader**

#### 2.1.1. *De initiële overeenkomsten*

(15) De Gruppo Tirrenia was via de onderneming Fintecna ([7]) van oudsher in handen van Italië en bestond oorspronkelijk uit zes ondernemingen, namelijk Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. Deze ondernemingen verrichtten zeevervoersdiensten op grond van afzonderlijke openbaredienstcontracten die in 1991 met Italië waren

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

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

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

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

afgesloten, en die voor een periode van twintig jaar (van januari 1989 tot december 2008) van kracht zijn gebleven ("de initiële overeenkomsten"). Fintecna had 100 % van het aandelenkapitaal van Tirrenia in handen; Tirrenia zelf was weer volledig eigenaar van de regionale maatschappijen Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. Adriatica, dat voorheen een aantal routes tussen Italië en Albanië/Kroatië/Griekenland/Montenegro onderhield, is in 2004 met Tirrenia gefuseerd.

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

(17) Toremar verzorgde van oudsher een aantal routes voor cabotage in het zeevervoer ([8]) tussen de regio Toscane en de kleinere nabij gelegen eilanden. De precieze routes in kwestie worden in overweging 38 beschreven.

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

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

(20) De Commissie besloot het verzoek van Italië in te willigen en heeft bij Beschikking 2001/851/EG ([9]) de procedure ten aanzien van de steun aan Tirrenia stopgezet ("beschikking van 2001"). De steun werd verenigbaar verklaard met inachtneming van bepaalde verplichtingen door Italië.

(21) In Beschikking 2005/163/EG van de Commissie ([10]) ("de beschikking van 2004") verklaarde de Commissie de door Italië aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia verleende compensatie deels verenigbaar met de interne markt, deels verenigbaar mits door Italië een aantal verplichtingen in acht wordt genomen, en deels onverenigbaar met de interne markt. Dit besluit was gebaseerd op boekhoudkundige gegevens die de jaren 1992 tot en met 2001 bestreken en bevatte bepaalde voorwaarden ter waarborging van de verenigbaarheid van de compensatie gedurende de hele looptijd van de initiële overeenkomsten.

(22) In zijn arrest van 4 maart 2009 in de zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04 ([11]) ("het arrest van 2009") heeft het Gerecht de beschikking van 2004 nietig verklaard.

(23) Bij Besluit (EU) 2020/1411 van de Commissie ([12]) rondde de Commissie het onderzoek ten aanzien van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia, met inbegrip van Toremar, voor de periode 1992-2008 (de "beschikking van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia") af. De Commissie concludeerde dat de steun die werd uitgekeerd voor het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer bestaande steun vormde, terwijl de steun die werd uitgekeerd voor het verrichten van internationale zeevervoersdiensten verenigbaar was met de kaderregeling van 2011 inzake diensten van algemeen economisch belang ("DAEB") ("de DAEB-kaderregeling van 2011") ([13]).

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

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

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

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

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

([13]) Mededeling van de Commissie "Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst" (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

(24) Bij Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie ([14]) rondde de Commissie de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de maatregelen die voor de periode 2009-2020 aan Tirrenia en de overnemer CIN waren toegekend af.

2.1.2. *De verlenging van de initiële overeenkomsten*

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

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

a) Caremar zou aanvankelijk worden overgedragen aan de regio Campanië. De regio Campanië zou vervolgens de bedrijfsactiviteiten van Caremar gericht op de exploitatie van de vervoersverbindingen met de Pontijnse archipel op zelfstandige basis onder de naam Laziomar ([15]) overdragen aan de regio Lazio;

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

c) Toremar zou worden overgedragen aan de regio Toscane.

(27) De wet van 2009 bepaalde tevens dat nieuwe overeenkomsten uiterlijk 31 december 2009 zouden worden afgesloten tussen Italië en Tirrenia en Siremar. Evenzo zouden de regionale diensten worden verankerd in ontwerp-openbaredienstcontracten die Saremar en Toremar uiterlijk op 31 december 2009 met de regionale autoriteiten van respectievelijk Sardinië en Toscane zouden afsluiten, en die de regio's Campanië en Lazio uiterlijk op 28 februari 2010 met Caremar en Laziomar zouden afsluiten. De ontwerpversies van de nieuwe overeenkomsten/openbaredienstcontracten zouden samen met de ondernemingen zelf worden aanbesteed en, wanneer de privatisering van elk van die ondernemingen zou zijn voltooid, door de kopers worden ondertekend ([16]).

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

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

| **Onderneming** | **Maximale jaarlijkse compensatie** |
|---|---|
| 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]) Waarvan 19 839 226 EUR afkomstig van Campanië en 10 030 606 EUR van Lazio.

*Tabel 1 — Compensatieplafonds vanaf 2010*

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

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

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

(30) Tot slot bevatte artikel 1 van wet nr. 163 van 1 oktober 2010 tot omzetting van wetsbesluit nr. 125 van 5 augustus 2010 ("de wet van 2010") de verdere verlenging van de initiële overeenkomsten (waaronder die welke betrekking heeft op Toremar) van 1 oktober 2010 tot en met het einde van de privatiseringsprocessen van Tirrenia en Siremar, respectievelijk op 19 juli 2012 en 31 juli 2012.

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

(31) In september 2010 werd een aanbestedingsprocedure geopend (zie punt 2.3.2) om een koper te vinden voor Toremar gebundeld met het nieuwe openbaredienstcontract voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen voor de duur van twaalf jaar, tegen een compensatie voor openbare diensten.

(32) Na een winnend bod in de aanbestedingsprocedure werd Moby de nieuwe eigenaar van Toremar. De verkoopovereenkomst tussen de regio Toscane en Moby werd op 2 januari 2012 ondertekend. Op diezelfde datum ondertekenden de partijen (met inbegrip van Toremar) het nieuwe dienstcontract voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen. Op grond daarvan werd het eigendom van alle aandelen van Toremar op 2 januari 2012 overgedragen van de regio Toscane aan Moby.

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

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

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

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

c) de privatisering van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ([17]) (*maatregel 3*);

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

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

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

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

(34) Bij haar besluit van 2014 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure afgesloten met betrekking tot de door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen, die op één maatregel na hierboven zijn aangeduid als "maatregel 7" ([18]).

## 2.3. **Gedetailleerde beschrijving van de maatregelen waarop het onderhavige besluit ziet**

(35) In dit besluit worden de in overweging 33 genoemde maatregelen 1, 3, 4, 5 en 6 alleen behandeld voor zover ze betrekking hebben op Toremar en Moby. Deze maatregelen worden in de onderstaande punten uitvoeriger beschreven.

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

2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen

(36) Artikel 1 van de initiële overeenkomst met Toremar voorzag in vijfjarenplannen waarin werd gepreciseerd welke havens moesten worden aangedaan, welke scheepstypen moesten worden gebruikt, wat de vereiste frequentie was van de dienst en welke tarieven moesten worden betaald.

(37) Het eerste vijfjarenplan (periode 1990-1994) voor Toremar werd bij ministerieel besluit van 29 mei 1990 goedgekeurd en met terugwerkende kracht per 1 januari 1990 toegepast. In het tweede plan, voor de jaren 1995-1999, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 14 mei 1996, bleven de routes en het aantal afvaarten ongewijzigd. Voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008 werd een plan opgesteld, maar dat is door de bevoegde ministeries nooit formeel goedgekeurd. In plaats daarvan heeft de regering ad-hocbesluiten genomen om de dienstverlening nauwer te doen aansluiten bij de behoeften van de lokale gemeenschappen, evenwel zonder wezenlijke veranderingen aan te brengen in het stelsel van openbaredienstverlening.

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

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

(38) Uit hoofde van de initiële overeenkomst, zoals verlengd bij de in overwegingen 25 tot en met 30 vermelde latere wetgeving, onderhield Toremar het hele jaar door de onderstaande routes:

— Op de route Livorno-Gorgona-Capraia leverde Toremar passagiers- en gemengde diensten (passagiers en voertuigen), met een tweewekelijkse verbinding naar het eiland Gorgona en een dagelijkse verbinding naar het eiland Capraia. Een andere maatschappij, Piccola Società Cooperativa Marittima Ligure Tirrena A.R.L., was tijdens de maanden juli en augustus ook actief op de route met een hogesnelheidsvaartuig dat uitsluitend bestemd is voor passagiersvervoer. Die onderneming staakte in 2010 echter haar activiteiten op deze route.

— Op de route Piombino-Portoferraio (het eiland Elba) verzorgde Toremar dagelijks gemengde diensten. Moby is ook een concurrent op deze route, met frequente gemengde afvaarten gedurende het hele jaar, net als twee nieuwkomers, Blu Navy, die van start ging met afvaarten in 2010 (van april tot oktober), en Elba Ferries, die alleen tijdens het zomerseizoen actief was.

— Op de route Piombino-Cavo-Portoferraio (het eiland Elba) onderhield Toremar de enige passagiersdienst, met behulp van een snelle draagvleugelboot.

— Op de route Piombino-Rio Marina-Porto Azzurro-Pianosa (het eiland Elba) was Toremar de enige maatschappij die dagelijks gemengde diensten naar de haven van Rio Marina en een wekelijkse verbinding naar de haven van Pianosa verzorgde.

— Op de route Porto S. Stefano-Isola del Giglio verzorgde Toremar het hele jaar door gemengde diensten. De maatschappij Maregiglio was ook actief op de route en onderhield gemengde diensten tijdens de periode april-november, met gemiddeld twee tot vier afvaarten per dag tijdens oktober en november en zes tot acht tussen april en september.

2.3.1.2. Begroting en looptijd

(39) Tabel 2 hieronder geeft het jaarlijkse compensatiebedrag weer dat Italië tijdens de periode 2009-2011 aan Toremar betaalde.

(40) Daarnaast had de regio Toscane een aanvullende jaarlijkse begroting van 3 000 000 EUR gereserveerd om aan Toremar te betalen na verantwoording van de daadwerkelijke kosten en inkomsten die zich tijdens de periode 2010-2011 voordeden. Ten gevolge van de economische en financiële crisis daalde het aantal passagiers tijdens die jaren aanzienlijk, terwijl de brandstofprijzen waren gestegen. Volgens de regio Toscane was de compensatie die uit de centrale staatsbegroting werd betaald derhalve ontoereikend om alle kosten van de openbare dienst te kunnen dekken.

| Jaar | Compensatie | Reserve | Totaal |
|---|---|---|---|
| 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 — Toegekende compensatie voor de periode 2009-2011 (EUR)*

(41) In de initiële overeenkomst is bepaald dat de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten als volgt zou worden uitbetaald: in maart van elk jaar wordt een eerste voorschot betaald, gelijk aan 70 % van de compensatie die in het voorgaande jaar werd betaald. Een tweede betaling in juni bedraagt 20 % van de compensatie. De eventuele eindafrekening op 30 november bedraagt het verschil tussen de uitgekeerde bedragen en het negatieve resultaat van de baten en lasten van de activiteiten in het lopende boekjaar. Indien blijkt dat de betalingen aan Toremar de nettokosten van de geleverde diensten (baten minus verliezen) overschrijden, is in de initiële overeenkomst bepaald dat Toremar gehouden is het verschil terug te betalen ([19]).

— In 2009 toegekende compensatie

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

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

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

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

— In 2010 en 2011 en vanaf 2012 toegekende compensatie

(45) Vanaf 2010 wordt de compensatie voor het beheer van de DAEB bepaald aan de hand van een nieuwe methode, getiteld "*Criteria voor de omschrijving van de openbaredienstverplichtingen en de tariefontwikkeling in de sector cabotage in het zeevervoer van openbaar belang*" en opgenomen in het CIPE-besluit ([20]) van 9 november 2007 ("het CIPE-besluit") ([21]). Volgens de preambule werd het CIPE-besluit uitgevaardigd met het oog op de privatisering van de overheidsbedrijven die in het kader van de openbaredienstverlening scheepvaartverbindingen verzorgden ([22]). De bepalingen van het CIPE-besluit werden toegepast op de door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia sinds 2010 geleverde diensten, zelfs voordat als gevolg van de privatiseringen de respectievelijke nieuwe overeenkomsten en openbaredienstcontracten van kracht werden.

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

(47) Het vereiste rendement op eigen vermogen ([23]) wordt berekend aan de hand van het Capital Asset Pricing Model ("CAPM"). Op basis van het CAPM worden de kosten van eigen vermogen berekend als functie van i) een risicovrij percentage, ii) de bèta (een schatting van het risicoprofiel van de onderneming vis-à-vis de kapitaalmarkt) en iii) de aan de kapitaalmarkt toegekende risicopremie op eigen vermogen.

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

(49) In het CIPE-besluit is bepaald dat het rendement op risicovrije activiteiten overeenkomt met het gemiddelde brutorendement van tienjarige benchmarkobligaties op basis van de afgelopen twaalf maanden waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

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

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

(51) In de praktijk mag het aan Toremar betaalde compensatiebedrag echter niet uitstijgen boven het plafond van 13 005 441 EUR per jaar dat in de wet van 2009 is vastgelegd (zie overweging 29). Hoewel de wet van 2009 voor alle ondernemingen van Tirrenia een maximum heeft vastgesteld voor de jaarlijkse compensatie voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen die onder de openbaredienstverlening vallen, bevat het CIPE-besluit tevens bepaalde waarborgen waardoor deze maatschappijen hun exploitatiekosten in voldoende mate kunnen dekken.

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

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

waarbij:

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

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

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

(53) Als de vergelijking niet kloppend is, kan de omvang van de gesubsidieerde activiteiten worden teruggebracht of zou anders de dienstverlening (bv. de scheepstypen) kunnen worden herzien of zouden de tariefeisen kunnen worden aangepast.

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

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

waarbij:

— $\Delta T$ staat voor de jaarlijkse procentuele verandering van het maximumtarief;

— $\Delta P$ staat voor het inflatiepercentage van het referentiejaar;

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

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

2.3.2. *De privatisering van Toremar*

(56) De regio Toscane maakte op 13 januari 2010 in haar eigen publicatieblad ([24]) en in de Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ([25]) de aanbesteding voor de verkoop van Toremar bekend, alsook de gunning van een compensatie voor openbare diensten voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen op de in overweging 38 vermelde scheepvaartroutes. Deze aankondiging werd voorts bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([26]) op 14 januari 2010, en in diverse nationale kranten ([27]).

(57) Italië koos de procedure zoals bedoeld in artikel 20, lid 1, van het wetboek overheidsopdrachten — wetsbesluit nr. 163/2006 (*il Codice dei Contratti pubblici*), die lijkt op artikel 21 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad ([28]), waarin staat dat "[v]oor de plaatsing van opdrachten voor het verlenen van in bijlage II B vermelde diensten [zoals vervoer over water] alleen artikel 23 [technische specificaties] en artikel 35, lid 4, [aankondigingen] van toepassing [zijn]". Het gekozen gunningscriterium was dat van de economisch gunstigste offerte.

([24]) Bolletino Ufficiale della Regione Toscana (BURT) nr. 2 van 13 januari 2010.
([25]) GURI nr. 4 van 13 januari 2010.
([26]) PB nr. S/9/010860/2010.
([27]) Corriere della Sera, Il Sole 24Ore, La Repubblica en La Nazione.
([28]) Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

2.3.2.1. De verkoopprocedure en uiteindelijke gunning

(58) Na de bekendmaking van de aanbesteding, bij het verstrijken van de termijn, hadden elf partijen belangstelling getoond voor deelname, namelijk: 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. en Blu Navy/Transeuropa Ferries.

(59) De documentatie die door alle elf ondernemingen werd ingediend, bevestigde dat zij alle voldeden aan de vereisten die in het aanbestedingsbericht werden vermeld en derhalve werden alle ondernemingen uitgenodigd om in te schrijven.

(60) De uitnodiging tot inschrijving bevatte het nieuwe twaalfjarige ontwerpcontract dat tussen de winnende inschrijver en de regio Toscane zou worden gesloten, alsmede nadere informatie over de aanbestedingsprocedure. In de uitnodiging werd met name bevestigd dat de economisch gunstigste offerte zou worden gekozen voor het dienstcontract, waarbij voor de prijs 20 punten konden worden toegekend, voor de kwaliteit 70 punten en voor extra diensten 10 punten. Wat de prijs voor de verkoop van de activiteiten van Toremar betreft, werd er in de uitnodiging een vast bedrag ten belope van 10 258 397 EUR genoemd, dat was berekend aan de hand van een onafhankelijke studie, waarin de totale waarde van de activa van Toremar werd beoordeeld (zie de overwegingen 65 tot en met 73). Over deze prijs kon niet worden onderhandeld en de prijs maakte ook geen deel uit van de financiële offerte van de inschrijvers.

(61) Derhalve werden alle mogelijke inschrijvers verzocht om het hierboven vermelde vaste bedrag voor de verkoop van Toremar op te nemen in hun financiële offerte, terwijl de regio Toscane de economisch gunstigste offerte zou uitkiezen voor de aanbesteding als geheel, gebaseerd op de prijs en andere, hoofdzakelijk kwaliteitsgerelateerde, criteria met betrekking tot de dienstverlening zoals bedoeld in de uitnodiging (zie overweging 60).

(62) De elf inschrijvers kregen ook toegang tot virtuele datarooms waarin het volgende aanwezig was:

1) alle juridische, technische, financiële en commerciële informatie over Toremar;

2) informatie over de vloot, de immateriële activa en het onroerend goed van de onderneming;

3) alle informatie met betrekking tot opdrachten voor het leveren van goederen en de aankoop van goederen;

4) de procedures voor het bepalen van de scores en het technisch inschrijvingsformulier;

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

(63) Twee ondernemingen brachten een bod uit, namelijk Moby en Toscana di Navigazione, allebei gevestigde zeevervoerders in Italië. De overige negen ondernemingen hadden bij het verstrijken van de termijn geen bod uitgebracht.

(64) Na de beoordeling van de inschrijvingen werd Toscana di Navigazione S.r.l. uitgesloten van de procedure, aangezien de door die maatschappij ingediende offerte niet strookte met de vereisten inzake de technische offerte en de financiële capaciteit in het aanbestedingsdossier. De opdracht werd daarom zowel wat betreft de privatisering van de activiteiten van Toremar als het onderhouden van de scheepvaartverbindingen aan Moby gegund (zie punt 2.3.3.).

2.3.2.2. De verkoopovereenkomst

(65) Gezien de aard van de aanbesteding koos de regio Toscane ervoor, teneinde het meest concurrerende bod te selecteren, om een vast bedrag te bepalen als prijs voor het aandelenkapitaal van Toremar.

(66) De verkoopovereenkomst werd op 2 januari 2012 ondertekend en beschrijft de overdracht van de aandelen van Toremar aan Moby voor de vaste prijs van 10 258 397 EUR. Dit bedrag wordt in tien jaarlijkse tranches betaald, gerekend vanaf het einde van het eerste jaar van de opdracht, d.w.z. 2 januari 2013.

(67) De vaste prijs van 10 258 397 EUR voor 100 % van de aandelen van Toremar werd bepaald aan de hand van een taxatie door een onafhankelijke deskundige die werd aangevraagd door de regio Toscane en werd opgesteld door Fidi Toscana S.p.A. (“het Fidi-verslag”).

(68) Het bedrag heeft betrekking op de waarde van de materiële activa, gebouwen, vaartuigen, andere materiële vaste en financiële activa en andere vorderingen van de onderneming op 30 juni 2010. De immateriële activa (bv. concessies, vergunningen, licenties, handelsmerken enz.) werden bij de taxatie buiten beschouwing gelaten en overgelaten aan de bieders. Het bedrag was vervolgens onderhevig aan wijzigingen die voortkwamen uit het verschil tussen de nettoboekwaarde van de aandelen op 30 juni 2010 en de marktwaarde ervan ([29]).

(69) Voornoemd bedrag omvat ook een van Tirrenia geëist krediet van 9 772 572 EUR ("het krediet").

(70) Op grond van artikel 1, leden 5 en 6, van de verkoopovereenkomst, met verwijzing naar de eerste tranche, verklaart Moby een bedrag van 485 825 EUR te hebben vooruitbetaald aan de regio Toscane, hetgeen overeenkomt met het verschil tussen de verkoopprijs en het krediet.

(71) Krachtens artikel 1, lid 3, van de verkoopovereenkomst is de betaling van de vastgestelde prijs — het voorschot uitgezonderd — onderworpen aan de voorwaarde dat het bedrag van 9 772 572 EUR dat Tirrenia nog aan Toremar verschuldigd is, wordt afbetaald ([30]). Krachtens artikel 4, lid 3, van de verkoopovereenkomst blijft Moby, indien het kredietbedrag niet is teruggevorderd, verplicht het krediet (of het resterende bedrag daarvan) te allen tijde tot aan het verstrijken van het dienstcontract over te dragen aan de regio Toscane ([31]).

(72) Overeenkomstig artikel 4 van de verkoopovereenkomst is Moby verplicht de regio Toscane in kennis te stellen van elke verkoop van de aandelen van Toremar aan derden, waarbij de onderneming echter gezamenlijk met de nieuwe koper van de aandelen van Toremar verantwoordelijk blijft voor de verplichtingen van het dienstcontract.

(73) Volgens artikel 5 van de verkoopovereenkomst ten slotte, heeft de Banca Popolare di Milano een garantie geboden voor de regio Toscane die de totale verkoopprijs van de aandelen van Toremar dekt (met inbegrip van de verplichting van de koper om een eventueel kredietbedrag dat nog niet was teruggevorderd van Tirrenia over te dragen).

2.3.2.3. Procedures op nationaal niveau

(74) Het resultaat van de aanbestedingsprocedure waarbij de activiteiten van Toremar en het openbaredienstcontract aan Moby werden gegund, is het voorwerp geweest van diverse procedures voor nationale rechtbanken.

(75) Toscana di Navigazione S.r.l., de uitgesloten bieder en klager in deze processen, heeft de wettigheid van zijn uitsluiting van de aanbestedingsprocedure aangevochten bij de nationale rechtbanken. Aanvankelijk wendde de klager zich voor een procedure in kort geding tot de bestuursrechter in eerste aanleg van Toscane. De bestuursrechter verwierp het verzoek bij vonnis nr. 774 van 14 juli 2011. Die uitspraak werd door de Raad van State bevestigd bij zijn arrest nr. 3666 van 31 augustus 2011, waarin met name werd beklemtoond dat het door de onderneming voorgelegde economische bod onvolledig was wat betreft de extra diensten die moesten worden uitgevoerd en het feit dat het niet op jaarbasis was vastgesteld, en dat het in het aanbestedingsdossier opgenomen herevaluatiemechanisme derhalve niet kon worden toegepast.

(76) Toscana di Navigazione S.r.l. stelde vervolgens beroep in tegen het resultaat van de aanbestedingsprocedure bij de bestuursrechter in eerste aanleg van Toscane, die het beroep bij vonnis nr. 414 van 1 maart 2012 verwierp en bevestigde dat het bod van de onderneming niet strookte met de vereisten van de aanbestedende instantie.

([29]) Gezien de tijd die nodig was voor de aanbestedingsprocedure, werd er bij het opstellen van het Fidi-verslag van uitgegaan dat de daadwerkelijke overdracht van de aandelen niet vóór het einde van 2010 kon plaatsvinden. Dientengevolge moest de op 30 juni 2010 vastgestelde nettoboekwaarde van de activa worden gewijzigd om rekening te houden met de marktwaarde van de activa op het moment van de daadwerkelijke overdracht. De marktwaarde van de activa werd bepaald door middel van een taxatie van een andere onafhankelijke deskundige. Die taxatie had geen betrekking op de berekening van de verkoopprijs van de aandelen van Toremar, maar op de berekening van de waarde van de aandelen van Toremar.

([30]) Volgens Italië is het Italiaanse Ministerie van Financiën krachtens artikel 4 van de wet van 2009 (zie overweging 26) verplicht te waarborgen dat er tijdens het privatiseringsproces werd voorzien in "verbintenissen door de koper van Tirrenia SpA en Siremar SpA om alle schulden aan Toremar SpA binnen 60 dagen na de overdracht te vereffenen". Toen Tirrenia onder de bijzondere surseance-procedure kwam te staan (zie in dit verband Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Tirrenia di Navigazione en de overnemer Compagnia Italiana di Navigazione), nam de regio Toscane, teneinde de nadelige gevolgen voor het privatiseringsproces van Toremar te voorkomen, deze clausule op in de verkoopovereenkomst, waarbij de betaling van het deel van de prijs dat overeenkomt met de schuldvordering werd gekoppeld aan de voorwaarde dat de schuldvordering door Tirrenia werd betaald. Alle deelnemers aan de aanbestedingsprocedure werden op de hoogte gesteld van deze clausule.

([31]) Volgens de laatste door Italië ontvangen informatie is deze schuldvordering tot op heden niet geïnd. Deze is in het kader van de bijzondere surseanceprocedure opgenomen in de lijst met concurrerende vorderingen van het Tribunale civile te Rome.

(77) Toscana di Navigazione S.r.l. stelde bij de Raad van State beroep in tegen deze uitspraak, die de onderneming bij arrest nr. 83/2015 in het gelijk stelde en de regio Toscane verzocht de aanbestedingsprocedure opnieuw te bekijken en de vereisten te herzien. Na een controle door de regio Toscane werd besluit nr. 1312 van 30 maart 2015 aangenomen, waarin de beslissing van de regio Toscane om de onderneming uit te sluiten van de aanbestedingsprocedure opnieuw werd bevestigd, aangezien de vereisten inzake de technische, economische en financiële capaciteit voor deelname aan de aanbesteding niet waren bevestigd.

(78) Toscana di Navigazione S.r.l. stelde beroep in tegen besluit nr. 1312 van 30 maart 2015 bij de bestuursrechter in eerste aanleg van Toscane, die het beroep verwierp bij vonnis nr. 1446 van 26 oktober 2015. Uiteindelijk werd dat vonnis bij arrest nr. 3347/2016 bevestigd door de Raad van State.

2.3.3. *Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Toscane en Moby/Toremar*

2.3.3.1. De begunstigde onderneming

(79) Zoals vermeld in overweging 63 brachten Moby en Toscana di Navigazione een bod uit voor het nieuwe openbaredienstcontract. Na de uitsluiting van de laatstgenoemde onderneming tekende Moby/Toremar ([32]) op 2 januari 2012 het nieuwe openbaredienstcontract met de regio Toscane voor het verzorgen van scheepvaartroutes.

(80) Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van het nieuwe dienstcontract voert Moby de in het contract vastgelegde diensten uitsluitend via Toremar uit.

2.3.3.2. De routes

(81) Moby/Toremar biedt in het kader van de openbare dienstverlening passagiers- en gemengde (passagiers en auto's) diensten op meerdere routes voor cabotage in het zeevervoer, namelijk de volgende:

| |
|---|
| Livorno-Gorgona-Capraia **(Lijn A1)** |
| Piombino-Portoferraio (het eiland Elba) **(Lijn A2)** |
| Piombino-Cavo-Portoferraio (het eiland Elba) **(Lijn A2 snel)** |
| Piombino-Rio Marina-Porto Azzurro-Pianosa (het eiland Elba) **(Lijn A3)** |
| Porto S. Stefano-Isola del Giglio **(Lijn A4)** |
| Porto S. Stefano-Giannutri **(Lijn A5)** |

*Tabel 3 — Netwerk van routes die Moby/Toremar onderhoudt in het kader van het nieuwe dienstcontract*

2.3.3.3. Looptijd

(82) Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Toscane en Moby/Toremar heeft een looptijd van twaalf jaar (2012-2024).

2.3.3.4. De openbaredienstverplichtingen

(83) De vereisten die zijn opgenomen in de overeenkomst met Moby/Toremar hebben onder meer betrekking op de aangedane havens, het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de scheepvaartroutes worden ingezet, de frequentie van de dienstverlening en de maximumtarieven.

([32]) Het contract voor de gunning van de diensten op het gebied van cabotage in het zeevervoer die de eilanden van de Toscaanse archipel met elkaar verbinden, is gesloten tussen de regio Toscane enerzijds en zowel Moby als Toremar anderzijds. Bijgevolg wordt in het besluit naar beide ondernemingen verwezen (als "Moby/Toremar") in alle punten die betrekking hebben op het nieuwe openbaredienstcontract.

2.3.3.5. De compensatieregelingen en uiteindelijke gunning

(84) In de aanbestedingsprocedure werd het jaarlijkse compensatiebedrag in het kader van het nieuwe contract voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op de in overweging 81 vermelde scheepvaartroutes vastgesteld op een maximum van 14 550 400 EUR (met een totaal van 174 604 810 EUR tijdens de looptijd van het contract van twaalf jaar). Deze waarde werd bepaald door de volgende zaken op te tellen: 13 005 441 EUR zoals bepaald in de wet van 2009 (zie overweging 29), plus een verhoging van 1 544 959 EUR zoals bedoeld in artikel 19-ter, lid 16, punt d), van de wet van 2009 wegens de aanzienlijke investeringen die de maatschappij tijdens de gehele looptijd van het contract moest doen.

(85) Dit compensatiebedrag werd vastgesteld aan de hand van de methode in het CIPE-besluit (zie overwegingen 45 tot en met 55). De waarborgen die werden vastgelegd in het CIPE-besluit zijn opgenomen in het nieuwe dienstcontract.

(86) Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het dienstcontract werd de jaarlijkse compensatie die aan Moby/Toremar moet worden betaald, geraamd op een bedrag van 13 333 318 EUR. Desalniettemin wordt de daadwerkelijke compensatie die overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het dienstcontract aan Moby/Toremar moet worden betaald, vastgesteld aan de hand van het resultaat van de daadwerkelijk verrichte dienstverlening (d.w.z. de prijs per mijl voor elke route), waarbij rekening wordt gehouden met de daaraan verbonden risico's (commercieel en industrieel) zoals is bepaald in het contract (bv. een verlaging van de compensatie indien de onderneming niet vaart, boeten in het geval dat een verbinding wordt beëindigd enz.).

(87) In het dienstcontract is voorzien in de betaling van een compensatie die niet hoger is dan nodig om de aan het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen verbonden nettokosten te dekken (de economisch-financiële balans). Bij afwijkingen van dit contractuele evenwicht is in artikel 26 van het dienstcontract voorzien in een mechanisme voor evenwichtsherstel waarin alle parameters in verband met de betaling van de compensatie worden geëvalueerd. Indien het compensatiebedrag ten gevolge van een materiële wijziging ([33]) van de economische parameters waarop het gebaseerd is, ontoereikend zou blijken om alle kosten die bij de dienstverlening komen kijken te dekken, biedt het nieuwe dienstcontract dus de mogelijkheid de belangrijkste parameters van de compensatie te herzien, met name: i) het tariefstelsel; ii) het niveau van de aangeboden openbare diensten; iii) de hoogte van de jaarlijkse maximumprijs, en iv) de kapitaalsubsidies voor investeringen.

(88) Uit hoofde van artikel 4, leden 4, 5 en 6, van het dienstcontract wordt de aan de maatschappij betaalde compensatie met 80 % verlaagd in geval van een onderbreking van de dienstverlening wegens staking van de werknemers en met 30 % in geval van onvoorziene gebeurtenissen, terwijl het niet verrichten van de diensten aanleiding geeft tot de betaling van boeten door de maatschappij.

(89) Overeenkomstig artikel 24 van het dienstcontract is de maatschappij ertoe gehouden een systeem voor technisch, economisch en beheerstoezicht toe te passen waarbij de jaarlijkse winst-en-verliesrekeningen met betrekking tot de diensten die op basis van het dienstcontract worden verleend, ter verificatie naar de regionale autoriteiten wordt gestuurd.

2.3.4. *De voorrang bij het aanmeren*

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

([33]) Artikel 26, lid 2, luidt: "Een positieve of negatieve afwijking in de economische en financiële balans kan te wijten zijn aan:
a) inefficiëntie bij het beheer;
b) onjuiste communicatie door de onderneming ten aanzien van de daadwerkelijk geleverde diensten voor de bepaling van de jaarlijkse prijs;
c) uitzonderlijk ongunstige marktomstandigheden die niet afhankelijk zijn van de onderneming en die leiden tot een verslechtering van bedrijfsomstandigheden en vervolgens tot hogere exploitatiekosten of lagere inkomsten uit tarieven, hetgeen een negatieve wijziging van de exploitatiewinst met meer dan 10 % tot gevolg heeft;
d) financiële wijzigingen;
e) wijzigingen van wetten of regelgeving waarbij nieuwe voorwaarden worden vastgesteld voor de in het contract opgenomen dienst;
f) nieuwe benodigde investeringen die de regio met de in artikel 20 bedoelde overheidsmiddelen moet uitvoeren;
g) wijziging van het tariefstelsel overeenkomstig artikel 13;
h) uitzonderlijk gunstige marktomstandigheden die een toename met meer dan 10 % van de exploitatiewinst tot gevolg hebben;
i) hogere eenheidskosten voor personeel in verband met de naleving van de CCNL [nationale collectieve arbeidsovereenkomst] en met de onderhandelingspositie van de onderneming met het oog op de aanvullende pensioenen" (vrije vertaling van de Commissie).

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

(91) De wet van 2010 bood de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia de mogelijkheid om, op tijdelijke basis, financiële middelen die reeds waren bestemd ([34]) voor verbetering en modernisering van de vloot aan te wenden voor het lenigen van dringende liquiditeitsbehoeften. De ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia die deze mogelijkheid hadden benut, moesten de geoormerkte middelen echter aanzuiveren, zodat zij alsnog de vereiste moderniseringen voor hun schepen konden uitvoeren. Deze moderniseringen waren nodig om aan de nieuwe internationale veiligheidsnormen van het Verdrag van Stockholm uit 1996 te voldoen ([35]).

(92) Om de modernisering van de gehele Gruppo Tirrenia te kunnen betalen, werd om precies te zijn 23 750 000 EUR uit twee faciliteiten ([36]) gereserveerd. Van dit bedrag werd 1 617 300 EUR toegewezen aan Toremar, die dit gebruikte om de vloot te moderniseren (zie overweging 138).

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

a) de initiële overeenkomsten worden per 1 oktober 2010 verlengd tot en met het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar (zie tevens overweging 30);

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

c) ter waarborging van de continuïteit van de openbare dienstverlening en ter ondersteuning van het privatiseringsproces van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, kunnen de regio's in kwestie krachtens het CIPE-besluit ([37]) gebruikmaken van de middelen van het *Fondo Aree Sottoutilizzate* ("de FAS") ([38]).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(96) Op 21 december 2009 heeft de directeur-generaal van de Commissie die verantwoordelijk is voor energie en vervoer een brief naar Italië gestuurd, waarin onder meer werd opmerkt dat gezien de radicale herstructurering van de sector cabotage in het zeevervoer in Italië en vanwege de aanzienlijke sociale consequenties die met de privatisering gepaard zouden gaan indien de aanbestedingen op basis van een eenvoudig openbaredienstcontract zouden plaatsvinden, de aanbesteding van de scheepvaartondernemingen waaraan dergelijke contracten zijn gegund — in beginsel en bij wijze van uitzondering — aanvaardbaar was met het oog op de naleving van het criterium van non-discriminatie tussen reders uit de Gemeenschap, zoals bepaald in Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad ([39]) ("de verordening cabotage in het zeevervoer").

(97) Op 29 januari 2010 ([40]) heeft de Commissie een aanmaningsbrief inzake verkeerde tenuitvoerlegging van de verordening cabotage in het zeevervoer gestuurd. In deze brief riep de Commissie in herinnering dat die verordening voorschrijft dat wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt, hij zulks op niet-discriminatoire grondslag moet doen voor alle reders uit de Gemeenschap. In artikel 4, lid 3, van die verordening wordt bepaald dat bestaande openbaredienstcontracten van kracht mogen blijven tot hun looptijd verstreken is. De Commissie heeft evenwel opgemerkt dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia ook na het verstrijken van de desbetreffende openbaredienstcontracten (de initiële overeenkomsten) zeevervoersdiensten bleven verrichten. Om precies te zijn zouden deze overeenkomsten eind 2008 komen te vervallen, maar zijn zij door Italië herhaaldelijk verlengd. De Commissie heeft Italië derhalve verzocht zijn opmerkingen kenbaar te maken.

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

(99) Op 29 maart 2010 heeft Italië geantwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie van 29 januari 2010. In zijn reactie verduidelijkte Italië onder meer dat elf belangstellenden zouden deelnemen aan de vervolgfasen van de aanbestedingsprocedure voor Toremar.

(100) Op 10 september 2010 heeft Italië de Commissie tijdens een ad-hocvergadering meegedeeld dat de mededingings-procedure voor het contract van onder meer Toremar ook was vertraagd. Naderhand zijn de initiële overeenkomsten bij wet nr. 163 van 1 oktober 2010 verder verlengd tot en met het einde van het privatise-ringsproces van Tirrenia en Siremar (zie ook overweging 30).

([39]) Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer). De Commissie merkt op dat de verordening cabotage in het zeevervoer niet van lidstaten verlangt dat zij hun scheepvaartmaatschappijen privatiseren, maar slechts dat zij deze specifieke markt liberaliseren (PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7).

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

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

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

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

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

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

## 3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN EN UITBREIDEN VAN DE PROCEDURE

### 3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië

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

(103) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de omschrijving van de openbaredienstverplichtingen onvoldoende duidelijk was geweest en zij daarom niet definitief kon bepalen of die omschrijving kennelijke fouten bevatte. Meer bepaald ontbrak het de Commissie in dat stadium aan een volledig overzicht van de daadwerkelijk aan Toremar opgelegde verplichtingen ten aanzien van het onderhouden van de routes in kwestie vergeleken met de diensten die door sommige concurrenten op enkele van die routes werden verleend.

(104) De Commissie stelde zich op het voorlopige standpunt dat de tweede voorwaarde van het Altmark-arrest ([41]) in acht was genomen, aangezien de parameters op grond waarvan de compensatie werd berekend, vooraf waren vastgesteld en aan de transparantievoorschriften voldeden. De Commissie merkte met name op dat deze parameters in de initiële overeenkomst (voor de compensatie voor het jaar 2009) en in het CIPE-besluit (voor de compensatie voor 2010 en later) worden omschreven.

(105) De Commissie meende echter dat de derde voorwaarde van het Altmark-arrest niet in acht leek te zijn genomen en dat de maatschappijen wellicht te veel compensatie hadden ontvangen voor het uitvoeren van de openbaredienstaken. De Commissie betwijfelde met name of de risicopremie van 6,5 % die vanaf 2010 geldt, het risiconiveau adequaat weergeeft, aangezien Toremar op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

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

(107) In haar besluit van 2011 kwam de Commissie daarom tot de voorlopige conclusie dat de in de periode 2009-2011 aan Toremar betaalde compensatie voor de openbare dienst staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Voorts was de Commissie van oordeel dat deze steun als nieuwe steun moet worden beschouwd.

3.1.2. *Verenigbaarheid*

(108) In haar besluit van 2011 stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor openbare diensten voor de jaren 2009-2011 buiten de werkingssfeer van zowel de DAEB-beschikking van 2005 ([42]) als de DAEB-kaderregeling van 2005 ([43]) valt. Daarom toetste de Commissie deze maatregel rechtstreeks aan artikel 106, lid 2, VWEU en constateerde dat er twijfels bestonden of aan de geldende verenigbaarheidsvoorwaarden was voldaan.

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

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

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

(109) In haar besluit van 2012 merkte de Commissie op dat op 31 januari 2012 een nieuw DAEB-pakket van kracht was geworden, bestaande uit het DAEB-besluit van 2011 ([44]) en de DAEB-kaderregeling van 2011 ([45]). De Commissie stelde zich echter op het voorlopige standpunt dat de compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst niet als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd en niet op grond van het DAEB-besluit van 2011 was vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding.

(110) De wet van 2010 voorzag in de verlenging van de initiële overeenkomst vanaf 30 september 2010 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces. Als gevolg daarvan kon de compensatie die de onderneming vanaf 1 oktober 2010 tot op het moment waarop zij werd geprivatiseerd had ontvangen, worden getoetst aan de DAEB-kaderregeling van 2011, die volgens punt 69 daarvan ook van toepassing is op steun die is toegekend vóór 31 januari 2012 (zie overwegingen 283 en 284).

### 3.2. **De privatisering van Toremar**

(111) Op het moment dat het besluit van 2012 werd vastgesteld, betwijfelde de Commissie of de aanbestedingsprocedure voor de verkoop van Toremar voldoende transparant en onvoorwaardelijk was geweest om te kunnen waarborgen dat de verkoop tegen de marktprijs plaatsvond.

(112) In het besluit van 2012 meende de Commissie dat vanwege bepaalde aan de privatisering verbonden voorwaarden het aantal bieders wellicht was beperkt of de verkoopprijs was beïnvloed. De Commissie herhaalde haar vaste praktijk met betrekking tot de verkoop van activa van ondernemingen in overheidshanden (of die in dit geval aan de staat toegerekend kunnen worden): niet-economische overwegingen waaraan een particuliere verkoper zou voorbijgaan, zoals redenen inzake het overheidsbeleid, werkgelegenheidsvereisten of regionale ontwikkeling, wijzen erop dat er sprake is van staatssteun indien daaruit bezwarende verplichtingen voor de potentiële koper voortvloeien en kunnen bijgevolg de verkoopprijs verlagen.

(113) Bovendien was de Commissie op basis van de informatie die in dat stadium beschikbaar was van mening dat de zogenoemde technische *en financiële vereisten* die in de aanbesteding inzake Toremar werden opgelegd in feite de aanbesteding hebben verstoord doordat de potentiële bieders werden beperkt tot bestaande scheepvaartmaatschappijen, aangezien in het onderhavige geval de onderneming zelf, belast met het openbaredienstcontract, te koop werd aangeboden ([46]).

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

(115) Aan de hand van de beschikbare informatie op het moment dat zij haar besluit van 2012 bekendmaakte, oordeelde de Commissie ook dat alle steun waarvan tijdens het privatiseringsproces eventueel sprake was, onverenigbaar zou zijn.

### 3.3. **Het nieuwe dienstcontract tussen de regio Toscane en Moby/Toremar**

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

(116) In de besluiten van 2011 en 2012 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de aan Toremar (en de overnemer Moby) betaalde compensatie niet voldeed aan de criteria van het Altmark-arrest en daarom neerkwam op steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie was tot deze conclusie gekomen omdat: i) er ten minste op sommige routes die door Toremar werden onderhouden, concurrenten actief waren die soortgelijke diensten leken te verlenen en er onvoldoende informatie werd verstrekt op basis waarvan de Commissie zou kunnen concluderen of de DAEB een reële behoefte aan een openbare dienst weerspiegelt die niet door marktwerking alleen kon worden ingevuld; ii) de berekening van de compensatie uit hoofde van het CIPE-besluit ertoe leek te hebben geleid dat de maatschappij werd overgecompenseerd voor de openbare dienstverlening, om

([44]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.01.2012, blz. 3).

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

([46]) In de uitnodiging tot inschrijving is bepaald dat de deelnemers moeten aantonen dat zij in de periode tussen 30 november 2006 en 30 november 2009 scheepvaartdiensten hebben uitgevoerd met een volume van niet minder dan 450 000 zeemijl en dat zij in de laatste drie boekjaren voor zeevervoersdiensten een omzet hebben geboekt van niet minder dan 150 miljoen EUR, waarvan minstens 75 miljoen EUR voor het verrichten van passagiersdiensten over zee.

dezelfde redenen als aangegeven in het besluit van 2011, en iii) er kennelijk niet was voldaan aan het vierde criterium van het Altmark-arrest, aangezien de openbare dienst werd aanbesteed op voorwaarde dat de winnende inschrijver de hele onderneming Toremar zou overnemen. De Commissie nam het voorlopige standpunt in dat als het openbaredienstcontract zonder overnameverplichting zou zijn aanbesteed, dat tot lagere kosten voor de gemeenschap zou hebben geleid.

3.3.2. *Verenigbaarheid*

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

### 3.4. **De voorrang bij het aanmeren**

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

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

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

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

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

## 4. **OPMERKINGEN VAN ITALIË**

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

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

(123) Met betrekking tot de vraag of er sprake was van een reële DAEB merkte Italië op dat de bovenstaande openbaredienstverplichtingen werden vastgesteld teneinde de territoriale continuïteit en de verbinding tussen het vasteland en de eilanden te behouden. Deze verbinding levert ook een bijdrage aan de economische ontwikkeling van de eilanden en de bevordering van intermodaal vervoer en garandeert tevens dat gedurende het hele jaar aan de essentiële mobiliteitsbehoeften van de eilandgemeenschappen wordt voldaan en dat het grondwettelijke recht op territoriale continuïteit wordt geëerbiedigd.

(124) Wat het mededingingsklimaat betreft, heeft Italië informatie verstrekt waaruit blijkt dat Toremar de enige maatschappij is die de meeste routes het hele jaar door bevaart. Hoewel er met de deelname van Moby enige concurrentie is geweest in de loop der jaren, vooral op de route Piombino-Portoferraio **(Lijn A2)**, is Italië van mening dat de door Toremar aangeboden dienst niet kan worden vervangen en dat de territoriale continuïteit niet door de marktwerking alleen kan worden gegarandeerd.

### 4.2. **Over de privatisering van Toremar**

#### 4.2.1. *Over de verkoopprijs van Toremar*

(125) Volgens Italië omvatte de privatisering van Toremar de overdracht van het volledige aandelenkapitaal van de onderneming via een openbare aanbestedingsprocedure die werd geopend door de regio Toscane. Deze procedure omvatte daarnaast de gelijktijdige toewijzing van maritieme openbare diensten in de Toscaanse archipel voor een periode van twaalf jaar, teneinde de territoriale continuïteit te behouden.

(126) De regio Toscane gaf de opdracht tot een evaluatie door een onafhankelijke deskundige (zie overwegingen 67 en 68) om de juridische en economische aspecten van de verkoop van Toremar te beoordelen. Volgens Italië zijn in die evaluatie ("het Fidi-verslag") duidelijk en beknopt de procedures beschreven die zijn gevolgd om de marktwaarde van het aandelenkapitaal van Toremar te bepalen.

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

(127) Italië benadrukt dat de procedures werden uitgevoerd met inachtneming van de rechtsbeginselen van transparantie en non-discriminatie. Italië haalde ter verdediging aan dat alle elf partijen die belangstelling hadden getoond, via toegang tot een dataroom waar alle documentatie ter beschikking werd gesteld, de relevante informatie hadden gekregen die nodig was om hun bod uit te brengen. Italië betoogt verder dat het in dit stadium van de procedure geen zeggenschap had over de mogelijke inschrijvers, aangezien de reacties op de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling niet bindend waren. Concurrenten hadden ook het recht om vragen in te dienen en antwoorden te ontvangen van de aanbestedende instantie.

(128) Wat betreft de twijfels van de Commissie omtrent de technische en financiële vereisten die aan bieders werden opgelegd om deel te kunnen nemen aan de aanbesteding, betoogt Italië dat dergelijke vereisten niet discriminerend zijn, maar hun grondslag vinden in de noodzaak een maatschappij te selecteren die specifieke knowhow kan bieden met het oog op de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van de benodigde openbare diensten. Dit is relevanter in het kader van een aanbesteding zoals die in de onderhavige zaak, waar de verkoop van Toremar werd gecombineerd met het sluiten van een nieuw openbaredienstcontract ([47]). Volgens Italië druist de opname van technische en financiële vereisten in de aanbesteding niet in tegen de maximale openstelling van de aanbesteding voor alle mogelijke bieders, maar is dit een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van de specifieke structuur van deze aanbesteding.

(129) Wat in het bijzonder de overgedragen activa en de verplichting tot behoud van arbeidsplaatsen betreft, beklemtoont Italië dat de verkoop van Toremar geen verplichting inhield met betrekking tot het aantal arbeidsplaatsen.

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

(130) Italië betoogt dat om onderstaande redenen zowel voor de periode 2009-2011 en de periode 2012-2024 werd voldaan aan de vier Altmark-criteria:

— Toremar werd daadwerkelijk belast met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen. Bij de verlenging van de initiële overeenkomst, alsook het nieuwe openbaredienstcontract werden de verplichtingen met betrekking tot de te verzorgen routes, de dienstregeling, de frequentie van de afvaarten, de kwaliteit van de vaartuigen die moesten worden gebruikt en de kwaliteit van de dienstverlening in het algemeen, de tariefverplichtingen ten aanzien van de aangedane havens en de verplichtingen inzake passagiersrechten overeenkomstig de wetgeving van de Unie duidelijk omschreven. Italië is daarom van mening dat de openbaredienstverplichtingen duidelijk zijn omschreven en dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan.

([47]) Italië verwijst in dit verband naar brief D(2009) 75213 van de Commissie (DG Energie en Vervoer) van 21 december 2009 (zie overweging 96).

— De parameters op basis waarvan de compensatie werd berekend, zijn vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. Die worden uitvoerig toegelicht in het CIPE-besluit dat van toepassing is voor de compensatie die vanaf 2010 werd toegekend, en werden ook toegepast in het nieuwe openbaredienstcontract (en de bijlagen daarbij). Italië is daarom van mening dat deze parameters vooraf op objectieve en transparante wijze zijn opgesteld en dat aan het tweede Altmark-criterium is voldaan.

— Wat het derde Altmark-criterium betreft, is de compensatie zowel bij de verlenging van de initiële overeenkomst als in het nieuwe openbaredienstcontract niet hoger dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken. Dat komt duidelijk tot uiting in de winst- en verliesrekeningen van de onderneming, waaruit een verlies van 372 008 EUR voor de driejarige periode van 2009-2011 en een verlies van 353 960 EUR voor de vijfjarige periode van 2012-2016 blijkt. Daarnaast zijn er, ten gevolge van het in artikel 26 van het nieuwe openbaredienstcontract opgenomen mechanisme voor evenwichtsherstel, maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat alle afwijkingen worden gecorrigeerd en overcompensatie derhalve wordt vermeden.

— Italië is van mening dat ook aan het vierde Altmark-criterium is voldaan. Tijdens de tweejarige periode van 2010-2011 zag de regio Toscane toe de efficiëntie van de onderneming, terwijl de keuze van de onderneming die belast is met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen tijdens de periode die onder het nieuwe openbaredienstcontract viel, via een aanbestedingsprocedure overeenkomstig de Unieregels werd gemaakt.

### 4.4. **Over het voor 2010 gehanteerde rendement van 9,95 % en de vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010, zoals vastgesteld in het CIPE-besluit**

(131) In het besluit van 2011 is vermeld dat het rendement op het geïnvesteerde kapitaal voor 2010 was vastgesteld op 9,95 % vóór belastingen. Italië werd verzocht dit te rechtvaardigen, aangezien in het CIPE-besluit is vastgelegd dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule (zie overweging 46).

(132) Italië voert aan dat de verwijzing naar het percentage van 9,95 % betrekking heeft op de ontwerpversies van de nieuwe overeenkomsten/openbaredienstcontracten die samen met de ondernemingen zelf zouden worden aanbesteed en door de kopers worden ondertekend wanneer de privatisering van elke onderneming van de Gruppo Tirrenia zou zijn voltooid (zie overweging 27).

(133) Italië beklemtoont ook dat, omdat voor het compensatiebedrag in de aanbesteding (d.w.z. de basis van de uitnodiging tot inschrijving) een maximum werd vastgesteld in de wet van 2009 ([48]), inderdaad werd besloten de berekening van de compensatie te vereenvoudigen door de toepassing van een forfaitair rendement op kapitaal. Meer bepaald werd voor de periode van de verlenging van de initiële overeenkomst (d.w.z. 2010-2011) het forfaitair rendement op kapitaal feitelijk berekend op 6,9 %. Per 2012 is in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract met Moby/Toremar een forfaitair rendement op kapitaal van 6,5 % toegepast. Volgens Italië is dit forfaitair rendement op kapitaal nog steeds evenredig met de risico's die daarmee gepaard gaan en ligt het in ieder geval onder het percentage van 9,95 % dat aanvankelijk aan de Commissie was meegedeeld.

(134) Italië licht verder toe dat toepassing van de volledige methode uit het CIPE-besluit tot een rendement op kapitaal van meer dan 6,5 % had kunnen leiden. Om die reden meent Italië dat zijn vereenvoudigde benadering een voorzichtig karakter heeft en in beginsel geen ruimte biedt voor compensatie aan Moby/Toremar die hoger is dan in het CIPE-besluit is vastgelegd.

### 4.5. **Over de voorrang bij het aanmeren**

(135) Italië verwijst naar artikel 19-ter, lid 21, van de wet van 2009 waardoor Toremar in overeenstemming met het nationale recht de reeds toegewezen ligplaatsen alsmede de voorrang bij de toewijzing van nieuwe plaatsen mag behouden (zie overweging 90).

(136) Italië betoogt dat met de toewijzing van de voorrang bij het aanmeren geen staatsmiddelen gemoeid waren. Volgens Italië dragen alle veerdienstmaatschappijen de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren af aan de havenautoriteiten. Italië stelt verder dat deze voorrang bij het aanmeren alleen voor de openbaredienstroutes geldt en dat Toremar en later Moby/Toremar voor deze voorrang bij het aanmeren geen extra vergoeding betalen of hebben betaald, aangezien de havens hen, ook zonder formele voorrang bij het aanmeren, op grond van hun openbaredienstopdracht als eerste aanmeerplaatsen laten uitkiezen.

([48]) Volgens Italië geldt het compensatiebedrag in de aanbesteding uitsluitend als limiet voor het beoordelen van de inschrijvingen en houdt het geen limiet in voor de daadwerkelijk betaalde compensatie tijdens de overeenkomst.

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

### 4.6. **Over de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen**

(138) Wat de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen betreft (zie hierboven overwegingen 91 en 92), voert Italië aan dat de financiële middelen die reeds waren vastgelegd door middel van wet 102/2009 zijn toegewezen aan Toremar en daadwerkelijk voor het initiële doel zijn gebruikt. Meer bepaald heeft Toremar 1 617 300 EUR gebruikt om de vloot te moderniseren teneinde te voldoen aan internationale veiligheidsnormen (d.w.z. 808 650 EUR voor verbeteringen aan het schip Aethalia en 808 650 EUR voor verbeteringen aan het schip Liburna). Er werd ook aangevoerd dat deze middelen niet voor liquiditeitsdoeleinden werden gebruikt.

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

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

### 4.7. **Over de vervulling van het DAEB-besluit van 2011 door de verlenging van de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract**

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

(142) In zijn reactie voert Italië het gemiddelde jaarlijkse verkeer tijdens de periode 2010-2016 aan, gebaseerd op het totaal van de routes. Op grond daarvan legde Italië gegevens over de jaarlijkse passagiersaantallen voor om aan te tonen dat de drempel van 300 000 passagiers, zoals vastgelegd in artikel 2, lid 1, punt d), van het DAEB-besluit van 2011, tot het einde van 2011 niet was overschreden op de door Toremar onderhouden verbindingen en vanaf 2012 niet was overschreden door Moby/Toremar.

### 4.8. **Over de vervulling van de DAEB-kaderregeling van 2011 door de initiële overeenkomst en door het nieuwe openbaredienstcontract**

(143) Italië betoogt voorts dat er geen sprake was van overcompensatie ten gunste van Moby/Toremar en dat er is voldaan aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011.

(144) Ter rechtvaardiging van het bovenstaande verstrekte Italië informatie over het rendement op het geïnvesteerde kapitaal voor 2010-2017, alsook de methodologie die werd gebruikt om na te gaan of er geen sprake was van overcompensatie voor de diensten die Toremar en Moby/Toremar leveren, de kosten en de inkomsten per route voor 2010-2017 en de afschrijvingsperiode van de vloot voor 2009-2017 ([49]).

(145) Bovendien voert Italië aan dat Toremar (en Moby/Toremar) tijdens de periode van 2009 tot nu geen commerciële activiteiten hebben verricht.

## 5. **OPMERKINGEN VAN MOBY/TOREMAR**

### 5.1. **Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat**

(146) Moby/Toremar betogen dat de openbaredienstverplichtingen ten aanzien van de betrokken scheepvaartroutes in het nieuwe openbaredienstcontract en de bijbehorende bijlagen op concrete wijze worden gedefinieerd. Deze verplichtingen hebben onder meer betrekking op de kwaliteit en de kenmerken van de dienst (uit te voeren afvaarten, dienstregelingen, bedrijfsomstandigheden) en de tarieven die van toepassing zijn.

(147) In hun reactie op de aantijging van de klager dat er na de fusie tussen Toremar en Moby een monopolie zou ontstaan op de route Piombino-het eiland Elba, wijzen de laatstgenoemde partijen op de goedkeuring van bovengenoemde fusie door de Italiaanse nationale mededingingsautoriteit bij besluit nr. 22622 van 19 juli 2011, behoudens naleving van bepaalde voorwaarden die er juist op gericht zijn het bestaan van concurrentie op die route te waarborgen.

(148) Voorts voeren Moby/Toremar aan dat de routes in kwestie niet zonder overheidssteun konden worden geëxploiteerd en dat de markt alleen niet kon voorzien in de diensten met de minimumvereisten die de overheidsopdracht met zich bracht.

### 5.2. **Over de privatisering van Toremar**

5.2.1. *Over de prijs die werd betaald voor de aandelen van Toremar*

(149) Moby/Toremar voeren aan dat de privatisering van Toremar geen staatssteunelementen inhoudt, aangezien de overeengekomen prijs werd gecertificeerd door een onafhankelijke taxateur.

5.2.2. *Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure en over de bundeling van de activa van Toremar met een nieuw openbaredienstcontract*

(150) In hun reactie op het voorlopige standpunt van de Commissie in het besluit van 2012 dat de technische en financiële vereisten van de aanbesteding mogelijk hebben geleid tot een lager aantal concurrenten die mogelijk belangstelling hadden om in te schrijven, halen Moby/Toremar aan dat deze vereisten inderdaad noodzakelijk waren gezien de specifieke structuur van Toremar ten gevolge van het feit dat de onderneming voorheen deel uitmaakte van de Gruppo Tirrenia.

(151) Volgens Moby/Toremar beschikte Toremar niet over alle voorzieningen om de vereiste scheepvaartdiensten alleen te garanderen en werd er in het verleden altijd gebruikgemaakt van de diensten van de Gruppo Tirrenia, met name van diensten van commerciële aard (bv. coördinatie van de activiteiten van de loketten in de havens, callcenters en communicatie), van technische aard (bv. het beheer van informatiesystemen) en bepaalde meer gespecialiseerde diensten (bv. aanbodbeheer).

(152) Derhalve voeren Moby/Toremar aan dat de aanbesteding zoals die was opgezet, niet als discriminerend kon worden beschouwd en dat het verzoek van de regio Toscane dat de koper van Toremar al actief zou zijn in de sector van het passagiersvervoer over zee voortvloeit uit overwegingen van industriebeleid teneinde de continuïteit van de dienst te waarborgen.

([49]) Zie nadere analyse in punt 6.3.1.

(153) Moby/Toremar voeren aan dat, indien het dienstcontract zonder de verkoop van Toremar zou worden gegund, laatstgenoemde verder geen reden zou hebben om te blijven werken, noch gemakkelijk zou kunnen worden doorverkocht op de markt, gezien de specifieke kenmerken van de vloot. Voorts zou de regio Toscane volgens de partijen waarschijnlijk een hoger compensatiebedrag moeten betalen voor de dienst, aangezien de maatschappij zichzelf zou moeten voorzien van de nodige vaartuigen en personeelsleden. Bovendien zouden de kosten van het uit de vaart nemen van de vloot van Toremar en van het beheer en de liquidatie van de onderneming voor rekening komen van de regio Toscane. Derhalve worden door de bundeling van de activa van Toremar met een nieuw openbaredienstcontract ook de kosten van overheidsingrijpen tot een minimum beperkt.

(154) Tot slot verwezen Moby/Toremar in hun reactie op de aantijging van de klager dat de aanbestedingsprocedure Moby een voordeel had verschaft, naar de procedures op nationaal niveau (zie punt 2.3.2.3), waarin het resultaat van de aanbestedingsprocedure met betrekking tot de privatisering van Toremar en de gunning van het dienstcontract werd bevestigd.

### 5.3. **Over de vervulling van de Altmark-voorwaarden door het nieuwe openbaredienstcontract**

(155) Moby/Toremar voeren aan dat het nieuwe openbaredienstcontract voldoet aan alle Altmark-criteria.

(156) Volgens de partijen zijn de openbaredienstverplichtingen duidelijk afgebakend en werden de parameters van de compensatie op voorhand op objectieve en transparante wijze vastgesteld. Bovendien is de compensatie dankzij het mechanisme voor de gunning van de dienst (discontoveiling) en het vastgestelde toezichtsysteem, waardoor Toremar de compensatie alleen ontvangt voor de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten, niet hoger dan nodig om de aan de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen verbonden kosten te dekken.

(157) Ten slotte voeren Moby/Toremar aan dat de keuze van de onderneming die belast is met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen is gemaakt door middel van een aanbestedingsprocedure overeenkomstig het Unierecht.

### 5.4. **Over de verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië**

(158) Moby/Toremar verwijzen naar Beschikking 2005/163/EG van de Commissie ("de beschikking van 2004") waarin de Commissie had verklaard dat de door Italië aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia zelf verleende compensatie deels verenigbaar was met de interne markt, deels verenigbaar was mits door Italië een aantal verplichtingen in acht wordt genomen, en deels onverenigbaar was met de interne markt.

(159) Zij betogen dat de Commissie op basis van die beschikking de verenigbaarheid van de initiële overeenkomst had bevestigd totdat de looptijd aan het einde van 2008 was verstreken en dat de verlenging voor de jaren 2009 tot en met 2011 slechts een voortzetting vormt van een verenigbare maatregel, en dus een bestaande steunmaatregel. Een dergelijke verlenging houdt geen wezenlijke veranderingen in en was noodzakelijk om de privatiseringsprocedure van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia te organiseren.

(160) Moby/Toremar voeren voorts aan dat zelfs als de Commissie van oordeel zou zijn dat Toremar in het verleden staatssteun heeft ontvangen door de verlenging van de initiële overeenkomst, dit wordt tenietgedaan door het feit dat Toremar via een openbare aanbestedingsprocedure, dus onder marktvoorwaarden, is verkocht aan Moby, tegen een prijs waarin onder meer een beoordeling van dat steunelement was opgenomen. Als gevolg daarvan, en op basis van vaste rechtspraak ([50]), is de verlenging van de initiële overeenkomst niet relevant voor staatssteun.

([50]) De partijen verwijzen ter rechtvaardiging van dit argument naar de volgende zaken: zaak C-390/98, Banks, ECLI:EU:C:2001:456; gevoegde zaken C-74/00 P en C-75/00 P Falck, ECLI:EU:C:2002:524, en zaak C-277/00, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2004:238.

## 6. **BEOORDELING**

### 6.1. **Aanwezigheid van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU**

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

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

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

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

c) de mededinging te vervalsen of dreigen deze te vervalsen;

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(163) De Commissie merkt op dat de voorrang bij het aanmeren, die alleen voor de openbaredienstroutes geldt, onlosmakelijk is verbonden met de uitvoering van de DAEB door Toremar en de overnemer Moby. Deze maatregel zal daarom samen met de aan deze ondernemingen verleende compensatie voor openbare diensten worden beoordeeld (zie de punten 6.1.1 en 6.1.2).

(164) Voorts merkt de Commissie op dat het nieuwe openbaredienstcontract tussen Italië en Moby/Toremar samen met de privatisering van Toremar moet worden beoordeeld. Zo'n gezamenlijke beoordeling is wenselijk omdat Italië in wezen het nieuwe openbaredienstcontract zodanig had opgezet dat de winnende bieder het volledige aandelenkapitaal van Toremar moest overnemen teneinde de in dat openbaredienstcontract opgenomen openbaredienstverplichtingen uit te voeren.

#### 6.1.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië*

##### 6.1.1.1. Staatsmiddelen

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

(166) De Commissie neemt er kennis van dat volgens Italië alle veerdienstmaatschappijen de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren aan de betreffende havenautoriteiten afdragen, maar dat Toremar geen extra vergoeding betaalde voor de voorrang bij het aanmeren. Desondanks meent de Commissie dat Italië er in beginsel voor had kunnen kiezen om voor de voorrang bij het aanmeren een extra vergoeding in rekening te brengen en dat Italië, door dat niet te doen, verstoken is gebleven van staatsmiddelen. Omdat de voorrang bij het aanmeren bij wet is verleend (zie overweging 90), is deze bovendien aan de staat toerekenbaar.

##### 6.1.1.2. Selectiviteit

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

##### 6.1.1.3. Economisch voordeel

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

(169) In het bijzonder heeft het Hof van Justitie in het Altmark-arrest ([51]) beslist dat, wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaredienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt.

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

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

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

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

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

(171) In haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (de "DAEB-mededeling") ([52]) heeft de Commissie uitgewerkt hoe zij de Altmark-criteria toepast.

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

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

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

(175) Bovendien heeft Italië de Commissie geen enkele aanwijzing gegeven dat de hoogte van de compensatie is vastgesteld aan de hand van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen. Het argument van Italië dat de regio Toscane gedurende de periode 2010-2011 toezicht hield op de efficiëntie van Toremar, is niet genoeg om aan dit criterium te voldoen, aangezien het niet aangeeft of de kosten die Toremar daadwerkelijk heeft gemaakt voor het verrichten van haar openbaredienstverplichtingen, overeenkomen met die van een gemiddelde, goed beheerde onderneming die over adequate vervoermiddelen beschikt.

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

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

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

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

(178) Wat de voorrang bij het aanmeren betreft, herinnert de Commissie er allereerst aan dat de Italiaanse mededingingsautoriteit AGCM bij ten minste twee gelegenheden heeft geoordeeld dat deze maatregel economische waarde vertegenwoordigt ([53]). Desondanks betaalt Toremar geen enkele vergoeding voor de voorrang bij het aanmeren (zie overweging 136). Daarnaast merkt de Commissie op dat de voorrang bij het aanmeren, in theorie althans, de kosten van de maatschappij kan verlagen (bv. omdat de gegarandeerde aanmeerplaatsen de wachttijd in de havens kunnen verkorten en zodoende tot lagere brandstofkosten leiden) of de inkomsten kan vergroten (bv. omdat sommige tijdstippen wellicht gewilder zijn bij passagiers). Voor zover de voorrang bij het aanmeren het dokken sneller doet verlopen, kunnen gebruikers van de veerdiensten immers de voorkeur geven aan de veerdienstmaatschappij die van deze maatregel profiteert. Ook als deze effecten slechts onder bepaalde omstandigheden zouden optreden of tamelijk klein zouden zijn, kan de voorrang bij het aanmeren Toremar desalniettemin een economisch voordeel opleveren.

6.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer

(179) Wanneer door een lidstaat toegekende steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer binnen de EU versterkt, moet die steun worden geacht dat handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden ([54]). Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ([55]).

(180) In deze zaak concurreert de begunstigde onderneming met andere ondernemingen die zeevervoersdiensten in de Unie verrichten, met name sinds de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad ([56]) en de verordening cabotage in het zeevervoer waarmee de markt voor respectievelijk het internationale zeevervoer en de cabotage in het zeevervoer is vrijgemaakt. Het feit dat Toremar toentertijd op sommige routes de enige maatschappij was, betekent niet dat andere (internationale) maatschappijen geen belangstelling zouden kunnen hebben voor het aanbieden van soortgelijke zeevervoersdiensten. Bijgevolg kan de compensatie voor het verzorgen van scheepvaartroutes in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst het handelsverkeer in de Unie beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen. Om dezelfde redenen geldt deze conclusie ook voor de voorrang bij het aanmeren.

6.1.1.5. Conclusie

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

6.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun

(182) Allereerst wijst de Commissie erop dat de compensatie voor het uitvoeren van maritieme openbaredienstverplichtingen die tot het einde van 2008 aan Toremar is betaald, niet in dit besluit zal worden beoordeeld. De beoordeling van die compensatie, en of die op grond van artikel 4, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer al dan niet als bestaande steun kan worden aangemerkt, komt in een afzonderlijk besluit van de Commissie ([57]) aan de orde.

(183) Volgens artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([58]) wordt met "nieuwe steun" alle steun bedoeld, "dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun". Verder moet elk voornemen tot invoering van nieuwe steunmaatregelen of tot wijziging van bestaande steunmaatregelen krachtens artikel 108, lid 3, VWEU tijdig bij de Commissie worden aangemeld en kan niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid ([59]).

([53]) Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Tirrenia di Navigazione en de overnemer Compagnia Italiana di Navigazione (PB L 332 van 12.10.2020, blz. 45), overweging 265.

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

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

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

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

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

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

Conform het standpunt van de Europese rechtscolleges ([60]) is de Commissie van oordeel dat wijziging (d.w.z. verlenging) van de looptijd van een steunregeling met een duidelijke vervaldatum (d.w.z. 31 december 2008) volstaat om van nieuwe steun te kunnen spreken, ongeacht de vraag of andere kenmerken van de steunmaatregel zijn gewijzigd.

(184) Om de bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat, ongeacht het feit dat de tot en met het einde van 2008 aan Toremar toegekende compensatie voor openbare diensten als bestaande steun is aangemerkt ([61]), de compensatie voor openbare diensten die op grond van de verlenging van de initiële overeenkomst is betaald, als nieuwe steun moet worden beschouwd. Deze conclusie geldt ook voor de voorrang bij het aanmeren.

6.1.2. *De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de activiteiten van Toremar aan Moby/Toremar*

(185) Om te kunnen besluiten of de gunning van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de activiteiten van Toremar Moby/Toremar een voordeel verschaft in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet de Commissie beoordelen of aan de Altmark-criteria is voldaan (zie overweging 170).

6.1.2.1. Het eerste Altmark-criterium

(186) De Commissie herinnert eraan dat er geen eenvormige en precieze definitie is van welke dienst volgens het Unierecht kan worden aangemerkt als DAEB in de zin van de eerste Altmark-voorwaarde dan wel artikel 106, lid 2, VWEU ([62]). Punt 46 van de DAEB-mededeling luidt als volgt:

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

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

(188) Voor cabotage zijn gedetailleerde Unieregels inzake openbaredienstverplichtingen vastgesteld in de verordening cabotage in het zeevervoer en, wat het onderzoek van mogelijke staatssteun voor ondernemingen die zeevervoersdiensten verrichten betreft, in de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer ("richtsnoeren staatssteun voor het zeevervoer") ([63]).

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

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

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

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

([62]) Zaak T-289/03, BUPA e.a./Commissie [2008] ECR II 81, punt 96. Zie ook de conclusies van advocaat-generaal Tizzano in zaak C-53/00, Ferring, ECR I-9069, en van advocaat-generaal Jacobs in zaak C-126/01, GEMO [2003] ECR I 13769.

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

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

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

(192) Volgens vaste rechtspraak kunnen openbaredienstverplichtingen alleen worden opgelegd indien deze worden gerechtvaardigd door de noodzaak dat er voldoende geregelde zeevervoersdiensten zijn, die misschien niet zouden worden verricht indien de uitvoering daarvan aan de marktwerking werd overgelaten ([64]). In de mededeling over de interpretatie van de verordening cabotage in het zeevervoer ([65]) wordt bevestigd dat "het […] aan de lidstaten (inclusief regionale en lokale overheden, afhankelijk van het geval) [is] om te bepalen voor welke routes openbaredienstverplichtingen nodig zijn. In het bijzonder mogen, met het oog op een toereikende dienstverlening, openbaredienstverplichtingen worden overwogen voor geregelde eilandcabotagediensten, wanneer de markt tekortschiet." In artikel 2, lid 4, van de verordening cabotage in het zeevervoer worden "openbare-dienstverplichtingen" voorts gedefinieerd als "de verplichtingen die de betrokken reder […], indien hij zijn eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen".

(193) Volgens de vaste rechtspraak ([66]) moet de Commissie voor de beoordeling of is voldaan aan het eerste Altmark-criterium een toetsing in drie stappen verrichten om na te gaan of er sprake is van een reële behoefte aan een openbare dienst (stappen een en twee) en of die noodzakelijk en evenredig was (stap drie). De Commissie zal het volgende nagaan:

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

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

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

1) Vraag van de gebruikers

(194) In het onderhavige geval was Toremar belast met de levering van gemengde diensten (passagiers en voertuigen) op meerdere in tabel 3 getoonde twaalf lijnen. De openbaredienstverplichtingen van Toremar hadden betrekking op de havens die moesten worden aangedaan, het type en de capaciteit van de schepen die worden ingezet op de in het kader van de openbaredienstregeling te onderhouden zeeverbindingen, de frequentie van de dienstverlening en de maximumtarieven die kunnen worden aangerekend.

(195) Zoals in overweging 123 is beschreven, heeft Italië de in de nieuwe overeenkomst opgenomen openbaredienstverplichtingen hoofdzakelijk opgelegd om met behulp van regelmatige en betrouwbare zeevervoersdiensten i) de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie. De Commissie meent dat het daarbij inderdaad om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang gaat.

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

([64]) Zie zaak C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e.a. en Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2001:107.

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

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

(197) Om de reële vraag van gebruikers naar de diensten te verduidelijken, heeft Italië cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Tirrenia in 2010 1 462 570 passagiers en 317 488 voertuigen heeft vervoerd op de vijf openbaredienstroutes tezamen. De cijfers voor 2011 waren iets lager (1 437 613 passagiers en 294 433 voertuigen). Hieruit blijkt dat er in de twee jaar voordat Moby/Toremar met de openbaredienstverplichtingen werd belast sprake was van een aanzienlijke totale vraag naar zeevervoersdiensten op de routes in kwestie (zie overweging 297 voor de cijfers per route voor de jaren 2009 tot en met 2011).

(198) Om verder te verduidelijken dat er vraag van gebruikers bleef bestaan nadat Moby/Toremar op basis van het nieuwe openbaredienstcontract met zijn werkzaamheden op elk van de zes routes was begonnen, heeft Italië ook geaggregeerde cijfers tot eind 2018 overgelegd (zie tabellen 4 en 5). Dit bevestigt dat de vraag van de gebruikers nog steeds bleef bestaan, met enige afwijkingen, naar boven of naar beneden, met uitzondering van 2012, toen er zich een hogere afwijking naar boven voordeed, hoofdzakelijk vanwege de structurele vernieuwing van het verkoopnetwerk, die een positieve invloed heeft gehad op de toename van het verkeer gedurende het hoogseizoen van dat jaar. Hoe dan ook heeft onderzoek naar de routegewijze cijfers voor elk jaar tot eind 2018 geen aanwijzingen opgeleverd dat de gebruikersvraag op bepaalde routes zou zijn verdwenen.

| Jaar | Lijn A1 | Lijn A2 | Lijn A2 snel | Lijn A3 | Lijn A4 | Lijn A5 | Totaal aantal passagiers |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2012** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2013** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2014** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2015** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2016** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2017** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **2018** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |

*Tabel 4 — Passagierscijfers voor de jaren 2012-2018*

| Jaar | Lijn A1 | Lijn A2 | Lijn A2 snel | Lijn A3 | Lijn A4 | Lijn A5 | Totaal aantal voertuigen |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2012** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2013** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2014** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2015** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2016** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2017** | […] | […] | | […] | […] | | […] |
| **2018** | […] | […] | | […] | […] | | […] |

*Tabel 5 — Voertuigcijfers voor de jaren 2012-2018* ([67])

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

2) Marktfalen

([67]) De schepen die worden ingezet op de lijn A2 snel en lijn A5 kunnen geen voertuigen vervoeren.

(200) Volgens punt 48 van de DAEB-mededeling zou het niet passend zijn "om specifieke openbaredienstverplichtingen te verbinden aan een activiteit die al wordt verricht of die op bevredigende wijze kan worden verricht en op voorwaarden (zoals prijs van, objectieve kwaliteitskenmerken van, continuïteit van en toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn" ([68]). De Commissie moet daarom nagaan of de dienstverlening ontoereikend was geweest wanneer die alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van het nieuwe openbaredienstcontract heeft opgelegd. In punt 48 van de DAEB-mededeling wordt ten aanzien hiervan opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(201) De Commissie merkt op dat in de periode voorafgaand aan het sluiten van het nieuwe openbaredienstcontract met Moby/Toremar andere maatschappijen veerdiensten aanboden op enkele routes waarop het nieuwe openbaredienstcontract betrekking had, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar of met dezelfde frequentie. Op grond van de concurrentiesituatie voorafgaand aan het moment van toewijzing op 2 januari 2012 (zoals beschreven in overweging 38) zal de Commissie voor elk van de betrokken routes beoordelen of de diensten die door de andere maatschappijen werden geleverd, gelijkwaardig waren aan de diensten die Moby/Toremar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract moet verrichten.

(202) In onderstaande tabel is de concurrentiesituatie beschreven op de routes die door Moby/Toremar worden onderhouden.

| **Route** | **Moby/Toremar (afvaarten per dag het hele jaar door)** | **Concurrenten (afvaarten per dag)** |
|---|---|---|
| Livorno-Gorgona-Capraia **(Lijn A1)** | Gemengde diensten (passagiers en voertuigen) | Geen |
| Portoferraio-Piombino (eiland Elba) **(Lijn A2)** | Gemengde diensten met een gemiddelde van:<br>— Van januari tot april 8 afvaarten<br>— Van april tot september 15 afvaarten<br>— Van september tot december 8 afvaarten | **Moby** (gemengde diensten het hele jaar door) met een gemiddelde van:<br>— Van januari tot maart 6 afvaarten<br>— In april 8 afvaarten, in mei 12 afvaarten en in september 10 afvaarten<br>— Van juni tot augustus 12 afvaarten<br>— In oktober 8 afvaarten<br>— In november en december 6 afvaarten<br>**Blu Navy** (gemengde diensten)<br>— In 2012 (het hele jaar door) met een gemiddelde van 5 afvaarten<br>— Sinds 2013 alleen van maart tot oktober, met een gemiddelde van 5 afvaarten<br>**Elba Ferries** (gemengde diensten van juni tot september) met een gemiddelde van 5 à 6 afvaarten |
| Piombino-Cavo-Portoferraio (eiland Elba) **(Lijn A2 snel)** | Snelle passagiersdienst | Geen |
| Piombino-Rio Marina-Pianosa (eiland Elba) **(Lijn A3)** | Gemengde diensten | Geen |
| Porto S. Stefano-Isola del Giglio **(Lijn A4)** | Gemengde diensten met een gemiddelde van:<br>— Van januari tot maart 3 à 4 afvaarten | **Maregiglio** (gemengde diensten het hele jaar door) met een gemiddelde van:<br>— Van januari tot maart 0,5 à 1 afvaart<br>— In april en mei 2 afvaarten |

([68]) Zie zaak C-205/99, Analir e.a., ECLI:EU:C:2001:107, punt 71.

| | | |
|---|---|---|
| | — Van april tot september 4 à 5 afvaarten<br>— Van september tot december 4 afvaarten | — In juni en juli 5 à 6 afvaarten<br>— In augustus en september 3 à 4 afvaarten<br>— In oktober 1 à 2 afvaarten<br>— In november en december 1 afvaart |
| Porto S. Stefano-Giannutri **(Lijn A5)** | Passagiersdienst aangeboden door Maregiglio in onderaanneming bij Moby/Toremar ([1]) | Geen |

([1]) In de aanbestedingsdocumenten is voorzien in de mogelijkheid tot onderaanneming. Italië heeft de Commissie de specifieke bedragen meegedeeld — de nettokosten voor de diensten — die jaarlijks aan Moby/Toremar worden betaald door de regio Toscane voor de openbare dienstverlening op de route Porto S. Stefano — Giannutri. Toremar betaalt Maregiglio een forfaitair bedrag op basis van een onderaannemingsovereenkomst. Die transactie, waarbij een particuliere overeenkomst komt kijken, valt buiten de werkingssfeer van dit besluit.

*Tabel 6 — Concurrentiesituatie op de routes die door Moby/Toremar worden onderhouden*

(203) De Commissie is van oordeel dat de door Moby/Toremar aangeboden diensten, zoals duidelijk blijkt uit tabel 6, niet substitueerbaar zijn door de door andere concurrenten aangeboden diensten, aangezien die laatsten de in het nieuwe openbaredienstcontract vastgelegde openbaredienstverplichtingen niet of niet volledig vervullen, met name wat de continuïteit van de door Toremar geëxploiteerde diensten gedurende het hele jaar betreft. Dat gezegd zijnde is er op drie van de zes routes geen andere maatschappij naast Moby/Toremar die de diensten aanbiedt (lijnen A2 snel, A3 en A5). Daardoor zijn de in het contract met Moby/Toremar vastgelegde openbaredienstverplichtingen voor het onderhouden van die drie routes gerechtvaardigd door een daadwerkelijk openbaar belang om de territoriale continuïteit te verzekeren, wanneer die niet door de markt alleen kan worden verzekerd.

(204) Wat de routes betreft waar andere maatschappijen eveneens diensten aanbieden (lijnen A2 en A4), is de Commissie van oordeel dat er grote verschillen bestaan in de regelmatigheid van de aangeboden diensten. Moby/Toremar bevaart die routes het hele jaar door, zonder onderbrekingen, terwijl alle andere in bovenstaande tabel genoemde maatschappijen (Blu Navy, Elba Ferries en Maregiglio) deze ononderbroken dienstverlening niet het hele jaar door aanbieden (in het geval van Blu Navy en Elba Ferries) of dat niet met dezelfde frequentie doen als Moby/Toremar. Zo is Blu Navy in 2010 tussen april en november beginnen varen. Vervolgens voer het in 2012 het hele jaar door, met een gemiddelde van 5 afvaarten per dag, en keerde het in 2013 terug naar zijn aanvankelijke dienstregeling waarbij alleen werd gevaren tussen maart en oktober. Maregiglio bevaart lijn A4 het hele jaar door, maar met een lager aantal afvaarten dan Moby/Toremar. Met name van januari tot februari en van november tot december vaart Maregiglio niet elke dag, en schommelt het maandelijkse aantal afvaarten tussen 20 en 30. Zonder de dienstverlening van Moby/Toremar op die specifieke routes zou de behoefte aan regelmatige en frequente verbindingen tussen die eilanden en het vasteland het hele jaar door dus kennelijk in gevaar komen, aangezien noch Blu Navy, noch Elba Ferries de dienst gedurende de hele contracttermijn onder dezelfde voorwaarden hadden kunnen verlenen als Moby/Toremar.

(205) Met name ten aanzien van dienstverlening door Moby (als concurrent van Moby/Toremar) op lijn A2, merkt de Commissie op dat Moby het hele jaar door regelmatig vaart en ook frequente dagelijkse verbindingen onderhoudt (van 5 afvaarten per dag tijdens de winterperiode tot 17 afvaarten per dag tijdens de zomerperiode) en dus diensten verleent die sterk gelijken op die van Moby/Toremar.

(206) Italië heeft evenwel informatie verstrekt waaruit blijkt dat de voortzetting van de openbare dienstverlening door Moby/Toremar noodzakelijk was en tegemoetkwam aan een reële behoefte aan een openbare dienst en dat deze openbare behoefte aan zeeverbindingen niet door Moby alleen kon worden ingevuld.

1) Ten eerste was de dienstregeling van Moby/Toremar gewijzigd in de context van het nieuwe openbaredienst-contract om intermodaal vervoer te verzekeren, met name in de vorm van een betere integratie van het zeevervoer met de spoorwegdiensten die werden aangeboden in de treinstations Piombino en Campiglia Marittima.

2) Ten tweede heeft Italië aangetoond dat het bestaan van een exploitant die belast is met openbaredienstverplichtingen de daadwerkelijke continuïteit van de zeevervoersdiensten gedurende de winterperiode mogelijk zou maken en de wachttijden op het dok in het belang van de ruimere bevolking aanzienlijk zou verkorten, met bijna anderhalf uur (d.w.z. van drie uur in Piombino zonder Toremar naar anderhalf uur met zowel Toremar als Moby).

3) Ten derde verzorgt Moby/Toremar op basis van het openbaredienstcontract het hele jaar door een aanvullende dagelijkse afvaart in de avond, in de tijdsspanne tussen 30 minuten na zijn (op het moment van de toewijzing) laatste afvaart en 00.30 uur (zie overweging 258). Moby/Toremar exploiteert dus het dagelijkse tijdsslot op lijn A2 (22.00 uur of 22.30 uur, naargelang van de dag en de maand). Uit de beoordeelde dienstregelingen blijkt ook dat Moby/Toremar de eerste afvaart van Portoferraio naar het vasteland heeft. De vaartuigen van Moby/Toremar meren 's nachts dus aan in de haven van het eiland, met hogere kosten tot gevolg, om 's ochtends de allereerste verbinding te verzekeren voor inwoners die naar school of naar het werk gaan en om verbindingen te verzekeren in geval van medische noodsituaties.

(4) Ten vierde is opgemerkt dat Moby alleen niet in de behoeften zou kunnen voorzien van het grote aantal passagiers dat vervoerd moet worden van Piombino en Portoferraio en omgekeerd. Hoewel er tijdens de zomermaanden uiteraard veel meer passagiers worden vervoerd, geven de cijfers voor de eerste drie maanden van 2012 (d.w.z. tijdens het laagseizoen) aan dat er op beide vaartuigen (Moby/Toremar of Moby) voortdurend passagiers aanwezig waren die in beide richtingen moesten reizen voor werk, studies of andere persoonlijke doeleinden.

(207) Gezien het bovenstaande stelt de Commissie vast dat de marktwerking op het moment van toewijzing als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen. Op een aantal routes was Moby/Toremar namelijk de enige maatschappij, terwijl de dienstverlening van de concurrenten in de Toscaanse archipel op andere routes qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit niet gelijkwaardig was en derhalve niet volledig tegemoetkwam aan de vereisten aan een openbare dienst die in het nieuwe dienstencontract met Moby/Toremar waren vastgesteld.

3) Aanpak die de minste inbreuk maakt

(208) De Commissie wijst erop dat Italië ervoor heeft gekozen om een openbaredienstcontract met één maatschappij (Moby/Toremar) af te sluiten in plaats van openbaredienstverplichtingen op te leggen aan alle maatschappijen met belangstelling voor het onderhouden van de routes in kwestie. Op grond van de door Italië verstrekte informatie erkent de Commissie dat door het opleggen van openbaredienstverplichtingen niet aan de gebruikersvraag had kunnen worden voldaan (zie overweging 196). Met name geldt dat Moby/Toremar op diverse routes de enige maatschappij is en dat, waar dat niet het geval is, de dienstverlening door de andere maatschappijen niet voldoet aan (alle) eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit en kwaliteit. Bovendien is de exploitatie van de meeste routes een verlieslijdende activiteit, zeker in het laagseizoen, en zouden de routes zonder de compensatie voor openbare diensten helemaal niet worden onderhouden. Daarnaast neemt de Commissie nota van het argument van Italië en van de begunstigden dat de keuze voor een openbaredienstcontract ook noodzakelijk was vanwege de privatisering van Toremar. Meer in het bijzonder betoogt Italië dat dankzij de aanbesteding van Toremar in combinatie met een nieuw openbaredienstcontract i) de continuïteit van de maritieme openbare dienst gewaarborgd bleef, en ii) de waarde voor de staat werd gemaximaliseerd. Juist om deze redenen heeft de Commissie ermee ingestemd (zie overweging 96) dat Italië de activiteiten van Toremar samen met een nieuw openbaredienstcontract zou aanbesteden. Daarmee heeft de Commissie ook aanvaard, en zij herhaalt dat in dit besluit, dat Italië geen toevlucht kon nemen tot voor alle maatschappijen geldende openbaredienstverplichtingen en in plaats daarvan liever een openbaredienstcontract met alleen Moby/Toremar sloot.

Conclusie

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

(210) Om te kunnen vaststellen dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, moet de Commissie nog altijd verifiëren of Moby/Toremar is belast met openbaredienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn. De Commissie merkt in dit verband op dat de openbaredienstverplichtingen in het nieuwe openbaredienstcontract en de bijlagen daarbij (met daarin bijvoorbeeld de scheepsspecificaties per route) duidelijk zijn omschreven. In het nieuwe openbaredienstcontract, de wet van 2009 en het CIPE-besluit zijn ook de voorschriften ter regeling van de compensatie uiteengezet. Het nieuwe openbaredienstcontract kent tevens een duidelijke looptijd (twaalf jaar), wijst Moby/Toremar aan als de openbaredienstverlener en bevat regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (zie ook overweging 228). De Commissie concludeert daarom dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan.

Voorrang bij het aanmeren

(211) In artikel 19-ter, lid 21, van de wet van 2009 wordt duidelijk aangegeven dat de voorrang bij het aanmeren noodzakelijk is om de territoriale continuïteit met de eilanden te waarborgen alsook in het licht van de openbaredienstverplichtingen van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Moby/Toremar). Als de met de openbaredienstverplichtingen belaste ondernemingen geen voorrang bij het aanmeren zouden hebben gehad, zouden zij namelijk (soms) op hun beurt moeten wachten alvorens te kunnen aanmeren en daardoor vertraging oplopen, hetgeen indruist tegen de bedoeling om burgers van betrouwbare en gemakkelijke verbindingen te voorzien. Een vaste dienstregeling is uiteraard onmisbaar om tegemoet te komen aan de mobiliteitsbehoeften van de eilandbevolking en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de betreffende eilanden. Aangezien het nieuwe openbaredienstcontract specifieke bepalingen bevat ten aanzien van het tijdschema voor de afvaarten van openbaredienstroutes draagt de voorrang bij het aanmeren er bovendien aan bij dat havens de aanlegplaatsen en -tijden op zodanige manier toewijzen dat de openbaredienstverlener zijn openbaredienstverplichtingen kan nakomen. Deze voorrang bij het aanmeren werd aan Moby/Toremar overgedragen toen Toremar werd overgenomen. Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat Moby/Toremar zijn openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie overweging 209). Italië heeft bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten die in het kader van de openbare dienstverlening worden verleend. Ook de voorrang bij het aanmeren voldoet derhalve aan de eerste voorwaarde van het Altmark-arrest.

6.1.2.2. Het tweede Altmark-criterium

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

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

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

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

6.1.2.3. Het derde Altmark-criterium

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

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

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

(219) De Commissie merkt op dat bepaalde aspecten van de compensatiemethode uit het nieuwe openbaredienstcontract inderdaad de zakelijke risico’s voor Moby/Toremar lijken te verkleinen. Met name de maximumtarieven die Moby/Toremar mag rekenen, worden jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en fluctuaties in de index van de consumentenprijzen. Bovendien bevat het nieuwe openbaredienstcontract bepaalde clausules (zie overweging 87) die zijn gericht op handhaving van het economisch-financieel evenwicht van de openbare dienst. Meer specifiek

bieden die clausules, indien de compensatie voor openbare diensten niet toereikend zou zijn ter dekking van de kosten van de diensten die via het nieuwe openbaredienstcontract zijn toegewezen, ruimte voor herziening van i) het tariefstelsel, ii) het niveau van de aangeboden openbare diensten, iii) de hoogte van de jaarlijkse maximumprijs en iv) de kapitaalsubsidies voor investeringen.

(220) Volgens artikel 26 van het contract kan Moby/Toremar, wanneer er een verschil bestaat tussen de economische en financiële balans van het contract, verzoeken om het evenwicht te herstellen door een voorstel in te dienen bij de Regio Toscane. Dat voorstel wordt vervolgens overgelegd aan het technisch comité dat belast is met het beheer van het contract. Italië heeft de Commissie informatie verstrekt (zie tabel 7) waaruit de aanvullende bijdragen vanwege de hogere btw-kosten van Moby/Toremar en de stijgende brandstofprijzen blijken voor de periode 2012-2018.

| *EUR* | **Openbare compensaties in het kader van het contract** | **Aanvullende bijdrage** | **Totaal** |
|---|---|---|---|
| **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 — Aanvullende bijdragen*

(221) Zoals blijkt uit bovenstaande tabel en nader wordt toegelicht door Italië, werd de compensatie voor 2012 aangepast om het economische evenwicht van het contract te bewaren, terwijl er van 2013 tot het einde van het contract werd ingegrepen op het tariefstelsel, door de prijzen van de kaartjes aan te passen. In 2014 en 2015 werd de compensatie opnieuw bijgesteld, wat leidde tot een extra aanvullende bijdrage vanwege het ontoereikende tariefstelsel in respectievelijk 2013 en 2014, terwijl van 2016 tot 2018 geen aanpassingen nodig waren.

(222) Hoewel deze voorzorgsmaatregelen het commerciële risico voor Moby/Toremar lijken te beperken, is de Commissie van oordeel dat de onderneming nog steeds wordt blootgesteld aan het risico dat de compensatie onvoldoende zou zijn om de kosten van de dienstverlening te dekken. Het voorstel tot evenwichtsherstel wordt mogelijk niet altijd aanvaard, aangezien de regio Toscane zich moet uitspreken over de gegrondheid en haar besluit moet vaststellen nadat zij binnen 90 dagen na indiening van het verzoek door Moby/Toremar het advies van het technisch comité heeft ingewonnen. Tot een besluit is vastgesteld, moet Moby/Toremar de openbare dienstverlening ongewijzigd voortzetten. In één geval werd een dergelijk verzoek om evenwichtsherstel daadwerkelijk verworpen omdat niet aan de voorwaarden van artikel 26 van het openbaredienstcontract was voldaan ([69]).

(223) Daarnaast merkt de Commissie op dat niet voor alle kostencategorieën aanvullende bijdragen worden gedaan. Zo moeten de kosten in verband met inefficiënties bij het management, de kredietkosten en verhogingen van de eenheidskosten voor personeel om tegemoet te komen aan de wettelijke arbeidsvoorschriften volgens artikel 26 van het openbaredienstcontract door Moby/Toremar worden gedragen. Moby/Toremar blijft dus gemotiveerd om zijn diensten efficiënt aan te bieden, tegen de laagste kosten voor de gemeenschap.

(224) Zoals eerder is vermeld in de overwegingen 46 tot en met 50, is in het CIPE-besluit bepaald dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule. In de praktijk werd de 6,5 % echter gehanteerd als een forfaitair rendement op kapitaal (zie ook overweging 133).

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

(225) Zoals te zien in tabel 8, blijkt uit de cijfers voor de periode 2012-2018 dat de werkelijke compensatie voor openbare diensten te laag was om de nettokosten van de dienst, inclusief het rendement op kapitaal van 6,5 %, te kunnen dekken. Overeenkomstig punt 47 van de DAEB-kaderregeling van 2011 beoordeelt de Commissie of er tijdens de gehele looptijd van de overeenkomst sprake was van overcompensatie. Voor de periode 2012-2018 heeft Moby/Toremar iets meer dan 4 miljoen EUR minder ontvangen dan het subsidiabele bedrag. In wezen volstond de aan Moby/Toremar betaalde compensatie gedurende deze periode om de nettokosten van de openbaredienstverlening te dekken, maar was er in de praktijk nauwelijks rendement op kapitaal (in totaal iets meer dan 30 000 EUR). Dit cijfer bevestigt dat de bepalingen inzake evenwichtsherstel van artikel 26 van het contract Moby/Toremar niet beschermen tegen alle risico's die met de openbaredienstverlening gepaard gaan.

| Openbaredienst-opdracht van Toremar | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Algemeen totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totale ontvangsten** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **- Totale kosten** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **- Afschrijvingen** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **= Nettokosten van de openbare dienst** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **+ Rendement op kapitaal (6,5 %)** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **= Voor compensatie in aanmerking komend** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] |
| **+ Daadwerkelijke compensatie** | 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-/ondercompensatie** | […] | […] | […] | […] | […] | […] | […] | - 4.169.085 € |

*Tabel 8 — Nettokosten van de openbare dienstverlening door Toremar in de periode 2012-2018*

(226) Italië heeft in de loop van het formele onderzoek (zie overweging 133) verklaard dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag in de aanbesteding door de wet van 2009 is gemaximeerd, is besloten de berekening te vereenvoudigen door de 6,5 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal. Italië meent dat deze vereenvoudigde benadering aan de voorzichtige kant is (zie overweging 134) en geen ruimte biedt voor compensatie aan Moby/Toremar die hoger is dan de in het CIPE-besluit vastgelegde compensatie.

(227) Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie het ten aanzien van Moby/Toremar gehanteerde rendement van geïnvesteerd vermogen van 6,5 % vergeleken met de mediaan van het rendement op kapitaal dat in 2011 (het jaar vóór de toewijzing aan Moby/Toremar) door een benchmarkgroep werd gerealiseerd. De benchmarkgroep bestaat uit geselecteerde veerdienstmaatschappijen die in Italië of tussen Italië en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden ([70]). Uit de analyse blijkt dat het door Moby/Toremar gerealiseerde rendement op kapitaal net onder de mediaan van het door de benchmarkgroep gerealiseerde rendement van geïnvesteerd vermogen ligt. Deze vergelijking laat zien dat een rendement op kapitaal van 6,5 % in het jaar voorafgaand aan de toewijzing aan Moby/Toremar niet onredelijk was.

(228) De Commissie merkt daarnaast met instemming op dat Moby/Toremar volgens het nieuwe openbaredienstcontract zijn bedrijfsboekhouding (uitgesplitst naar route en gecertificeerd door een onafhankelijke accountant) jaarlijks naar de regio Toscane moet sturen zodat laatstgenoemde kan controleren of er sprake was van overcompensatie. Dit biedt een extra waarborg om te voorkomen dat Toremar profiteert van eventuele overcompensatie. Aangezien Toremar alleen commerciële activiteiten verricht, is kruissubsidiëring hoe dan ook uitgesloten. Italië heeft ook deze bedrijfsboekhouding over de periode 2012-2018 ingediend, aan de hand waarvan de Commissie de berekeningen in tabel 8 heeft kunnen maken.

(229) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aan Toremar verleende compensatie voor openbare diensten niet hoger is dan nodig om de kosten van de uitvoering van zijn openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst. Meer in het bijzonder meent de Commissie dat de risicopremie van 6,5 % waarin het CIPE-besluit voorziet, moet worden beschouwd in samenhang met het in de wet van 2009 vastgestelde maximale compensatiebedrag. In het licht daarvan komt het rendement op kapitaal dat Toremar vanuit een vanuit ex-anteperspectief mocht verwachten overeen met de risico's die CIN liep bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract. De twijfels van Commissie ten aanzien van de naleving van de derde voorwaarde van het Altmark-arrest zijn daarom weggenomen.

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

(230) Over de voorrang bij het aanmeren en de eventuele overcompensatie die daaruit mogelijk voortvloeit, merkt de Commissie het volgende op. Italië betoogt dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren beperkt zouden zijn (zie overweging 137). Dientengevolge zou ook het met deze maatregel gepaard gaande risico op overcompensatie beperkt zijn. Voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, zouden die gevolgen bovendien volledig tot uiting komen in de interne boekhouding van de exploitant. Door de analyse van de Commissie hierboven (zie overweging 228) wordt bevestigd dat Moby/Toremar in de periode 2012-2018 geen overcompensatie heeft ontvangen. Daarom komt de Commissie tot de conclusie dat ook de voorrang bij het aanmeren aan het derde Altmark-criterium voldoet.

6.1.2.4. Het vierde Altmark-criterium

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

(232) De eenvoudigste wijze waarop overheidsorganen het vierde Altmark-criterium in acht kunnen nemen, is volgens punt 63 van de DAEB-mededeling door het organiseren van een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure die in overeenstemming is met Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad ([71]) en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad ([72]).

(233) De Commissie constateert dat de openbare aanbesteding in het onderhavige geval werd uitgeschreven vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad ([73]) (die geldt voor gegunde overheidsopdrachten voor het verrichten van zeevervoersdiensten) en van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ([74]). Op dat moment waren de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van kracht. Richtlijn 2004/17/EG is echter niet van toepassing op zeevervoersdiensten, zoals door Moby/Toremar werden verzorgd. In artikel 5 van Richtlijn 2004/17/EG wordt dan ook duidelijk gemaakt dat het toepassingsgebied ervan is beperkt tot vervoersdiensten per trein, automatische systemen, tram, trolleybus of autobus of kabel.

(234) Overheidsopdrachten die door de aanbestedende diensten in het kader van hun activiteiten voor de exploitatie van zee-, kust- of riviervervoersdiensten worden geplaatst, vallen daarentegen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2004/18/EG, uit hoofde van punt 20 van die richtlijn. In bijlage II B bij die richtlijn wordt echter ook vervoer over water genoemd, hetgeen impliceert ([75]) dat zij uitsluitend onder artikel 23 en artikel 35, lid 4, van de richtlijn vallen. Dit betekent dat, krachtens Richtlijn 2004/18/EG, voor een overheidsopdracht voor zeevervoersdiensten alleen de voorwaarden gelden met betrekking tot technische specificaties (artikel 23) alsook de voorwaarde om een aankondiging van de geplaatste opdracht te publiceren (nadat de opdracht is gegund en dus aan het einde en niet aan het begin van de gunningsprocedure: artikel 35, lid 4). Geen van de andere in Richtlijn 2004/18/EG bepaalde voorschriften — waaronder bepalingen ten aanzien van de inhoud van de bekend te maken aankondigingen (artikel 36, lid 1) en de bepalingen inzake de selectiecriteria (de artikelen 45 tot en met 52) — is van toepassing op overheidsopdrachten voor zeevervoersdiensten.

(235) Bovendien is Richtlijn 2004/18/EG in geen geval van toepassing op concessieovereenkomsten voor diensten zoals omschreven in artikel 1, lid 4, daarvan ([76]). De Commissie merkt op dat concessieovereenkomsten (en openbaredienstcontracten) voor diensten met een zeker grensoverschrijdend belang niettemin onder de algemene Verdragsbeginselen van transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling blijven vallen.

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

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

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

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

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

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

(236) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat Richtlijn 2004/18/EG alleen op overheidsopdrachten van toepassing kan zijn, maar niet als het een concessieovereenkomst voor diensten betreft. Omdat het in het onderhavige geval om vervoer over water in het kader van een openbaredienstcontract gaat, zijn daarnaast, zoals eerder vermeld, slechts enkele voorschriften uit die richtlijn van toepassing. Tegen die achtergrond is de Commissie van oordeel dat zij zich niet uitsluitend kan baseren op inachtneming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten om aan te tonen dat sprake is van naleving van het vierde Altmark-criterium. Om die reden beoordeelt de Commissie hieronder of de door Italië gehanteerde aanbestedingsprocedure concurrerend, transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk is verlopen. Bij het opstellen van deze beoordeling baseert de Commissie zich op de desbetreffende richtsnoeren uit haar mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([77]) (met name punt 89 e.v.) en de DAEB-mededeling (met name punt 63 e.v.).

Het concurrerende en transparante karakter van de aanbesteding

(237) In punt 90 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" is bepaald dat een inschrijvingsprocedure concurrerend moet zijn ([78]), zodat alle geïnteresseerde en aan de voorwaarden beantwoordende inschrijvers aan de procedure kunnen deelnemen. Volgens punt 91 van die mededeling moet de procedure bovendien transparant zijn om alle geïnteresseerde inschrijvers de kans te bieden tijdens iedere fase van de inschrijvingsprocedure gelijk en afdoende geïnformeerd te zijn. In dat punt wordt ook benadrukt dat toegankelijkheid van informatie, voldoende tijd voor belangstellende inschrijvers en heldere selectie- en gunningscriteria alle cruciale elementen van een transparante selectieprocedure zijn en wordt aangegeven dat aan een inschrijvingsprocedure voldoende ruchtbaarheid moet worden gegeven, zodat alle potentiële inschrijvers daarvan kennis kunnen krijgen.

(238) In deze zaak werd de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, alsmede in het nationale en regionale publicatieblad en in nationale kranten (zie overweging 56). De oproep was een uitnodiging aan "allen die in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen" om hun belangstelling kenbaar te maken, maar legde geen verdere voorwaarden op. Eventuele bieders kregen ook voldoende tijd om hun belangstelling op passende wijze te laten blijken, zodat zij konden meedoen aan het vervolg van de procedure. De Commissie is derhalve van oordeel dat aan het voornemen van de regio Toscane om Toremar te verkopen en het openbaredienstcontract te gunnen op zodanige wijze brede ruchtbaarheid werd gegeven dat dit alle eventuele bieders ter ore is gekomen.

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

(240) Ten eerste werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling gemeld dat bieders in staat moeten zijn "de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Dit was het enige selectiecriterium dat door Italië werd gehanteerd om te bepalen of belangstellenden aan de aanbestedingsprocedure mochten deelnemen. In de oproep was weliswaar niet aangegeven op welke wijze bieders konden aantonen dat zij aan deze eis voldeden, maar in de regel betekent dit dat elk geschikt bewijsmiddel kon worden gebruikt ([79]). Aangezien geen van de elf partijen die belangstelling hadden laten blijken om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure werd uitgesloten, meent de Commissie dat alle geïnteresseerde bieders op de hoogte waren van dit selectiecriterium en dat dit criterium in het licht van het beoogde doel ook gerechtvaardigd was.

(241) Ten tweede waren de belangstellenden er dankzij de wet van 2009 van op de hoogte dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst/nieuw openbaredienstcontract zou worden gesloten en dat de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten was vastgesteld op een maximumbedrag van 13 005 441 EUR. Verder werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aangegeven dat het de bedoeling was om Toremar te verkopen voor een vaste prijs van 10 258 397 EUR. Daarnaast werd, zoals door Italië is bevestigd, alle relevante informatie met betrekking tot de verkooptransactie, met inbegrip van het ontwerp van het openbaredienst-contract dat tussen de koper en Italië zou worden gesloten, ter beschikking gesteld aan de elf partijen die

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

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

([79]) Zoals hierboven uiteengezet (zie overweging 234), is artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG niet op deze aanbesteding van toepassing. In feite was Italië niet verplicht om in de oproep selectiecriteria op te nemen.

belangstelling hadden laten blijken om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure. Hierdoor konden deze partijen beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn. Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voldoende duidelijk maakte dat de verkoop betrekking had op de activiteiten van Toremar gebundeld met een nieuw openbaredienstcontract. Na hun belangstelling kenbaar te hebben gemaakt, kregen de partijen toegang tot alle benodigde informatie om een besluit over een eventueel bod te kunnen nemen.

(242) Ten derde is de Commissie van mening dat de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling een aanzienlijk aantal potentiële inschrijvers had aangetrokken. Alle elf ondernemingen die een blijk van belangstelling indienden, ontvingen daarna gedetailleerde informatie van de regio Toscane over de procedure. Voorts lijkt het erop dat Italië overeenkomstig Richtlijn 2004/18/EG niet verplicht was om in de oproep meer informatie te verstrekken over de te gunnen opdracht, naast de loutere vermelding van de voortzetting van de openbaredienstverlening en de verwijzing naar de wettelijke voorschriften waaraan die dienstverlening is onderworpen (zie overweging 234).

(243) Ten vierde bevatte de oproep de minimuminformatie die nodig was om een blijk van belangstelling in te dienen (te weten de voortzetting van de openbaredienstverlening) en kon hij geen aanleiding hebben gegeven tot de uitsluiting van anderszins belangstellende zeevervoerders. Het was de beslissing van de planningsinstanties om de continuïteit van de openbaredienstverlening en de verbinding van de eilanden van de Toscaanse archipel met het vasteland te verzekeren. Die voorwaarde werd, zoals hierboven toegelicht, op voorhand bekendgemaakt aan alle potentiële exploitanten die hun belangstelling voor deelname aan de aanbestedingsprocedure hadden laten blijken. De Commissie is het daarom met Italië eens dat er in die fase geen zeggenschap bestond over de potentiële inschrijvers (zie overweging 127), waaruit blijkt dat het niet de bedoeling was van de planningsinstanties om, ten gevolge van de opname van de verplichte eis om de openbaredienstverlening voort te zetten, enige potentiële inschrijver waaraan de opdracht voor de openbaredienstverlening en de eigendom van de activiteiten van Toremar zou worden gegund, selectief te begunstigen. De Commissie merkt ook op dat alle relevante informatie over de selectiecriteria en het verdere verloop van de procedure werd verstrekt in de uitnodiging die werd toegezonden aan elk van de elf partijen die hun belangstelling hadden laten blijken om deel te nemen aan de procedure ([80]).

(244) Tot slot is de Commissie van oordeel dat het initiatief van de regio Toscane om een speciaal digitaal platform of dataroom met alle nodige informatie op te zetten alle potentiële inschrijvers de kans heeft geboden om gelijk, volledig en afdoend op de hoogte te zijn van alle informatie die zij nodig hadden om hun inschrijving voor te bereiden.

(245) In het besluit van 2012 had de Commissie haar twijfels geuit over de vraag of naast de standaard kwaliteitsvoorwaarden die in elk geval als openbaredienstverplichtingen worden opgelegd, ook bepaalde *technische en financiële vereisten van de aanbesteding* (zie overweging 113) aan de inschrijvers moesten worden opgelegd. Voorts betwijfelde de Commissie of dergelijke eisen konden worden aanvaard in een situatie zoals die in het onderhavige geval waarin de hele onderneming te koop wordt aangeboden.

(246) Tijdens het onderzoek heeft de Commissie informatie ontvangen die haar bezorgdheid heeft weggenomen. De Commissie is van oordeel dat de technische en financiële vereisten niet tot de uitsluiting van potentiële inschrijvers hebben geleid, om de redenen die volgen.

(247) Ten eerste waren de technische en financiële vereisten opgenomen in de aanbestedingsdocumenten en waren alle potentiële inschrijvers er dus al in de vroegtijdige stadia van de aanbestedingsprocedure van op de hoogte. Deze vereisten waren meer specifiek opgenomen in de aankondiging van de opdracht die internationaal werd bekendgemaakt, waarin alle belangstellende exploitanten die aan deze vereisten voldeden, werd gevraagd een blijk van belangstelling in te dienen.

(248) Ten tweede merkt de Commissie op dat de specifieke vereisten werden geformuleerd als objectieve voorwaarden voor deelname aan de procedure en derhalve geen gunningscriteria vormden en evenmin punten toegekend kregen om de score te bepalen. De aanbestedende diensten hadden dus geen beoordelingsvrijheid bij de selectie van de inschrijvers die toegelaten zouden worden tot de volgende fase van de procedure.

([80]) De uitnodiging bevatte onder meer informatie over het krediet van 9 772 572 EUR dat van Tirrenia werd geëist (zie de overwegingen 69 tot en met 71).

(249) Ten derde is de Commissie, gelet op de manier waarop de aanbesteding werd georganiseerd (bundeling van de verkoop van de ondernemingen met de sluiting van een nieuw openbaredienstcontract) van mening dat de doelstelling van de regio Toscane om de continuïteit van de openbaredienstverlening te verzekeren volgens de hoogst mogelijke kwaliteitsnormen, een rechtmatige doelstelling van openbaar belang is ([81]), die niet had kunnen worden verwezenlijkt zonder voornoemde vereisten. Het feit dat de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht met voornoemde vereisten tot de indiening van elf blijken van belangstelling leidde, geeft voorts ook duidelijk aan dat de opname van die vereisten geen ontradend effect had.

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

Het niet-discriminerende karakter van de aanbesteding

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

(252) Zoals hierboven aangegeven (zie overweging 240), bevatte de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling slechts één voorwaarde, namelijk dat bieders "in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Elk van de elf partijen die reageerden op de oproep en hun belangstelling lieten blijken, was op de hoogte van die verplichting. De Commissie meent dat deze voorwaarde objectief was en in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in voldoende mate aan de belangstellenden was gecommuniceerd.

(253) De elf belangstellende bieders werden vervolgens uitgenodigd om een bod uit te brengen en kregen allen toegang tot een virtuele dataroom met alle relevante informatie (zie overweging 62) om de te koop aangeboden activiteiten van Toremar en het nieuwe openbaredienstcontract te beoordelen. Alle bieders hebben dus dezelfde informatie ontvangen en werden te allen tijde op gelijke voet behandeld.

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

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

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

(256) In dit geval is het nieuwe openbaredienstcontract aanbesteed in een bundel met de activiteiten van Toremar, in plaats van alleen het openbaredienstcontract als zodanig. Italië heeft besloten dat de prijs voor de verkoop van de activiteiten van Toremar vaststond (op basis van de waardering door een onafhankelijke deskundige) en dat er niet over onderhandeld kon worden, terwijl het voor het dienstcontract de economisch gunstigste offerte heeft gekozen, waarbij 20 punten konden worden gescoord voor de prijs, 70 punten voor de kwaliteit en 10 punten voor extra diensten (zie de overwegingen 60 en 61).

([81]) Zaak C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) e.a. en Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2001:107, punt 37.

(257) Met betrekking tot het gebruik van de economisch gunstigste offerte, is in punt 67 van de DAEB-mededeling bepaald dat de "economisch gunstigste offerte" (naast "de laagste prijs") eveneens wordt geacht aan het vierde Altmark-criterium te voldoen "mits de gunningscriteria […] nauw verband houden met de inhoud van de te verrichten dienst en mits daarmee de in verhouding tot de waarde van de opdracht economisch meest voordelige aanbieding wordt geselecteerd" ([82]).

(258) De Commissie merkt op dat Italië de nadruk heeft gelegd op de keuze voor een exploitant die de dienst volgens hoge kwaliteitsnormen zou verlenen, rekening houdend met bepaalde vereisten. De uitnodiging tot indiening van een inschrijving bevatte alle nodige informatie om de financiële en technische aanbiedingen in te vullen. In het bijzonder met betrekking tot de technische aanbieding (waarmee in het totaal 80 punten te verdienen waren, waarbij de overige 20 punten aan het prijscriterium waren toegewezen) werd alle elf zeevervoerders die hun belangstelling hadden laten blijken, gevraagd om informatie in te dienen over de gemiddelde leeftijd van de aangeboden vaartuigen voor elke lijn en voor elk jaar van het contract, over de capaciteit en de structurele faciliteiten voor passagiers met een handicap en over de mogelijkheid voor de geselecteerde vervoerder om extra afvaarten in te plannen op specifieke tijdsslots (waaronder 's nachts) het hele jaar door. Deze kwaliteitscriteria hangen uiteraard nauw samen met en verlenen een meerwaarde aan de maritieme dienstverlening. De Commissie is derhalve van oordeel dat het gebruik van de economisch voordeligste offerte voor de betrokken dienst, gebundeld met de verkoop van de activiteiten van Toremar, Italië in staat stelde om daadwerkelijke mededinging tot stand te brengen en een dienst te verkrijgen met de hoogst mogelijke waarde tegen de laagste kosten voor de gemeenschap.

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

(260) De Commissie heeft hierboven reeds geconcludeerd dat de aanbestedingsprocedure voldoende transparant en niet-discriminerend was om deelname van zo veel mogelijk potentiële inschrijvers mogelijk te maken. Na de ruime bekendmaking van de oproep tot het indiening van blijken van belangstelling, antwoordden immers elf zeevervoerders bevestigend. Alle relevante informatie over de aanbestedingsprocedure werd verstrekt in de uitnodiging die naar alle elf deelnemers werd verzonden. De regio Toscane zette voorts een speciaal digitaal platform of dataroom op met alle nodige documentatie om alle potentiële inschrijvers de kans te bieden gelijk geïnformeerd te zijn.

(261) Na het stadium waarin de blijken van belangstelling werden ingediend, werden twee concurrerende aanbiedingen ingediend (Moby en Toscana di Navigazione S.r.l.), die de regio Toscane heeft geëvalueerd, rekening houdend met de technische en financiële aanbiedingen. Zoals vermeld in de overwegingen 62 en 64, stelde de regio Toscane tijdens de evaluatiefase enige inconsistenties vast met betrekking tot verschillen tussen de door Toscana di Navigazione S.r.l. ingediende technische en economische aanbiedingen, waardoor laatstgenoemde werd uitgesloten van de verdere procedure en de opdracht uiteindelijk aan Moby werd gegund.

(262) De verplichte voorwaarde met betrekking tot waarborging van de continuïteit van de openbare dienst en de bundeling van de activa met de openbaredienstverplichting, zijn met elkaar verbonden. Door de verkoop van Toremar te bundelen met een nieuw openbaredienstcontract, geldt voor de overnemer, Moby, automatisch de eis dat de voortzetting van de openbare dienst moet worden gewaarborgd en krijgt deze de voorrang bij het aanmeren toegewezen. De Commissie is van mening dat de bundeling van de activiteiten van Toremar met het nieuwe openbaredienstcontract en de toekenning van de voorrang bij het aanmeren geen lagere prijs heeft opgeleverd dan wanneer de activa en het contract afzonderlijk zouden zijn verkocht, en wel om de onderstaande redenen.

(263) De activiteiten van Toremar zijn uitsluitend gericht op het verzorgen van de openbare dienst en het verzekeren van de territoriale continuïteit. Alle vaartuigen van Toremar werden tot nu toe en worden momenteel inderdaad gebruikt voor de openbaredienstverlening. De Commissie is van mening dat een particuliere verkoper op de markt geen hogere prijs had kunnen krijgen voor de vaartuigen. Volgens het Fidi-verslag waren drie van de acht voertuigen van Toremar immers begroot op de restwaarde, terwijl de overige vijf, die volledig zijn afgeschreven, waren begroot op hun schrootwaarde. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat deze vaartuigen voor de scheepvaart hadden kunnen worden verkocht, tenzij met inbegrip van de voorwaarde om de openbaredienstverlening voort te zetten, tegen een hogere prijs dan waarop zij waren begroot. De reden hiervan is dat een schip dat nog niet aan het einde van zijn nuttige levensduur is voor de scheepvaart meer waarde heeft dan de schrootwaarde. In het scenario waarin de

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

schepen afzonderlijk worden verkocht, is het waarschijnlijk dat ten minste een paar schepen tegen de schrootwaarde zouden moeten worden verkocht, als zij überhaupt al verkocht zouden kunnen worden. Door de schepen met het openbaredienstcontract te bundelen, blijven alle schepen in bedrijf en kunnen daarom tegen een hogere prijs dan de schrootwaarde worden verkocht.

(264) De Commissie is het voorts eens met de opmerkingen van de begunstigde ten aanzien van de aanzienlijke kosten die de regio Toscane zou moeten dragen als Toremar afzonderlijk was verkocht voor de scheepvaart, zonder de openbaredienstverlening (liquidatiekosten, kosten om zichzelf uit te rusten met de nodige vaartuigen enz.). Als Toremar afzonderlijk was verkocht, was het volgens de Commissie bovendien onwaarschijnlijk dat potentiële bieders de nodige acht vaartuigen onmiddellijk voorhanden zouden hebben om de openbaredienstverplichtingen uit het nieuwe openbaredienstcontract te onderhouden. Dit geldt des te meer daar het nieuwe contract specifieke voorschriften (over bv. grootte) bevat ten aanzien van de vaartuigen die voor de diverse openbaredienstroutes moeten worden gebruikt. Elke exploitant met de benodigde middelen zou deze vermoedelijk al op andere routes hebben ingezet en het overhevelen daarvan conform het nieuwe openbaredienstcontract zou onvermijdelijk leiden tot derving van de inkomsten uit hun vorige bestemming.

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

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

(267) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat het gebruik van de economisch voordeligste offerte voor het nieuwe openbaredienstcontract, gebundeld met de verkoop van de activiteiten van Toremar, daadwerkelijke mededinging tot stand heeft gebracht tot het einde van de aanbestedingsprocedure, waarbij twee concurrerende, bindende biedingen werden ingediend. De uitsluiting van Toscana di Navigazione S.r.l. vond pas plaats tijdens de latere evaluatie van de biedingen en veranderde dus niets aan de concurrerende aard van de aanbestedingsprocedure. De Commissie is daardoor van oordeel dat in deze zaak is voldaan aan het vierde Altmark-criterium.

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

6.1.2.5. Conclusie

(269) Aangezien niet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de gunning aan Moby/Toremar van het nieuwe openbaredienstcontract gebundeld met de activiteiten van Toremar en de voorrang bij het aanmeren geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

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

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

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

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

(272) Staatsmiddelen: de middelen in kwestie werden door de staat uit de eigen begroting bekostigd (zie overweging 91) en de wet van 2010 schiep de mogelijkheid om die voor liquiditeitsdoeleinden aan te wenden. De maatregel valt de staat bijgevolg toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd.

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

(274) Economisch voordeel: de Commissie merkt op dat Toremar 1 617 300 EUR had gebruikt om haar vloot te moderniseren om aan de internationale veiligheidsnormen te voldoen (808 650 EUR voor de modernisering van het schip Aethalia en 808 650 EUR voor de modernisering van het schip Liburna). Volgens Italië zijn deze middelen nooit voor liquiditeitsdoeleinden gebruikt (zie overweging 138), en de Commissie heeft geen aanwijzingen van het tegendeel gevonden.

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

(276) Conclusie: aangezien niet aan alle criteria uit artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de aan Toremar toegekende middelen om haar vloot te moderniseren geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.1.3.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces

(277) Zoals in overweging 93 is beschreven, genieten krachtens artikel 1 van de wet van 2010 bepaalde handelingen en activiteiten die met het oog op de privatisering van de Gruppo Tirrenia werden uitgevoerd en die zijn omschreven in leden 1 tot en met 15 van artikel 19-ter van wetsbesluit nr. 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, vrijstelling van alle belastingen die normaal over dergelijke handelingen en activiteiten verschuldigd zijn.

(278) Ten eerste merkt de Commissie op dat er twee afzonderlijke reeksen overdrachten moeten worden beoordeeld: 1) de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar, de voormalige dochterondernemingen van Tirrenia, aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane, en 2) de overdracht van de activiteiten van Toremar van de regio Toscane aan Moby. Bij de belastingvrijstellingen gaat het met name om het registratierecht, overschrijvings- en kadasterbelastingen, het zegelrecht (tezamen "de indirecte belastingen"), btw en vennootschapsbelasting. De begunstigden van deze steunmaatregel zijn de verkoper, de koper of allebei. Alleen de tweede reeks overdrachten zal worden beoordeeld in dit besluit ([83]).

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

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

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

(281) In haar besluiten van 2011 en 2012 heeft de Commissie gemeld dat de ondernemingen van de (voormalige) Gruppo Tirrenia FAS-middelen kunnen gebruiken om in hun lopende liquiditeitsbehoeften te voorzien. In de loop van de formele onderzoeksprocedure heeft Italië echter verklaard dat de FAS-middelen niet waren bedoeld als extra compensatie aan Toremar of Moby (of aan een van de andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia of hun respectieve overnemers). In plaats daarvan werden deze middelen ter beschikking gesteld als aanvulling op de begrotingskredieten voor het uitkeren van de compensaties voor de openbare dienst aan de ondernemingen van de

([83]) De eerste reeks overdrachten is beoordeeld in Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Tirrenia di Navigazione en de overnemer Compagnia Italiana di Navigazione.

voormalige Gruppo Tirrenia, voor het geval die onvoldoende zouden blijken. Artikel 1, lid 5-ter, van de wet van 2010 bood de regio's juist de gelegenheid om de FAS-middelen te gebruiken voor de financiering van (een deel van) de gebruikelijke compensatie voor openbare diensten en zodoende de continuïteit van de maritieme openbare diensten te waarborgen. Deze maatregel heeft, met andere woorden, louter betrekking op de toewijzing van middelen binnen de Italiaanse begroting voor de uitkering van compensaties voor openbaredienstverlening.

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

6.1.4. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

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

— de compensatie aan Toremar voor het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt;

— de gunning van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 2 januari 2012 tot 31 december 2023, gebundeld met de activiteiten van Toremar, en de voorrang bij het aanmeren aan Moby/Toremar aan de vier Altmark-criteria voldoet en derhalve geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

— de middelen van Toremar voor de modernisering van schepen niet werden gebruikt ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden en derhalve geen staatssteun aan Toremar vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU;

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

## 6.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(284) De steunmaatregel waarop dit besluit betrekking heeft, is ten uitvoer gelegd vóór de formele goedkeuring door de Commissie. Zij is daarom door Italië toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ([84]), voor zover deze steunmaatregel niet was vrijgesteld van de meldingsverplichting uit hoofde van de DAEB-beschikking van 2005 of het DAEB-besluit van 2011.

## 6.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(285) De verenigbaarheid van bovengenoemde staatssteunmaatregel moet worden beoordeeld in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU.

6.3.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Toremar en Italië*

6.3.1.1. Toepasselijke regels

(286) De verlenging van de initiële overeenkomst vond na eind 2008 plaats aan de hand van latere wetgeving, namelijk:

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

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

([84]) Italië heeft alleen de in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst toegekende compensatie voor openbare diensten aangemeld (zie overweging 2). Italië betoogt daarnaast dat de aan Toremar toegekende compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst als verenigbaar kan worden beschouwd en op grond van de DAEB-beschikking van 2011 is vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding. In punt 6.3.1 gaat de Commissie na of dit inderdaad het geval was.

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

(287) Tegen die achtergrond merkt de Commissie op dat de toekenning van compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst voorafging aan de inwerkingtreding van het DAEB-besluit van 2011 en de DAEB-kaderregeling van 2011. Het DAEB-pakket van 2011 bevat echter bepalingen — in artikel 10 van het DAEB-besluit van 2011 en punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2011 — waardoor het ook van toepassing is op steun die is toegekend vóór de inwerkingtreding van het DAEB-pakket van 2011 op 31 januari 2012. Met name in artikel 10, punt b), van het DAEB-besluit van 2011 is het volgende bepaald:

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

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

(289) De hierboven beschreven regels inzake de toepassing van het DAEB-besluit van 2011 en de DAEB-kaderregeling van 2011 betekenen bijgevolg dat de tijdens de verlengingsperiode aan Toremar toegekende compensatie voor openbare diensten kan worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-pakket van 2011. Als is voldaan aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2011 of van de DAEB-kaderregeling van 2011, is deze steunmaatregel verenigbaar met de interne markt voor de gehele periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 ([85]).

(290) De Commissie merkt op dat zowel de DAEB-beschikking van 2005, die op 19 december 2005 van kracht is geworden, als het DAEB-besluit van 2011 slechts van toepassing zijn op staatssteun in de vorm van compensatie voor openbare diensten ten behoeve van scheepvaartverbindingen met eilanden waarop het gemiddelde jaarlijkse verkeer gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB werd toegewezen, maximaal 300 000 passagiers bedraagt. Italië heeft evenwel de gemiddelde gegevens verstrekt voor alle vijf routes samen, en geen afzonderlijk gegevens per route, waaruit zou moeten blijken dat het aantal passagiers in de jaren 2010 en 2011 op al die routes die in het kader van de initiële overeenkomst door Toremar werden onderhouden, de drempel van 300 000 passagiers per jaar niet overschreed. Bijgevolg kan de Commissie de verenigbaarheid van de aan Toremar uitgekeerde compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst tot en met 1 januari 2012 noch beoordelen aan de hand van de DAEB-beschikking van 2005, noch aan de hand van het DAEB-besluit van 2011.

(291) De verenigbaarheid van de compensatie voor de verrichting van openbare diensten die vanaf 2009 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces aan Toremar is verleend, zou daarom normaal gesproken binnen het toepassingsgebied van de DAEB-kaderregeling van 2011 vallen.

(292) De Commissie zal nagaan of de aan Toremar verleende compensatie voor openbare diensten tijdens de verlengingsperiode voldoet aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de bepalingen in de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 daarvan.

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

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

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

(294) De beoordeling of het reële DAEB's betreft, moet ook worden uitgevoerd in het licht van de DAEB-mededeling (zie de overwegingen 186 en 200), de verordening cabotage in het zeevervoer (zie de overwegingen 188 tot en met 190) en van de jurisprudentie (zie de overwegingen 192 tot en met 193). Ten aanzien van de verlengingsperiode moet de Commissie beoordelen:

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

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

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

(295) De Commissie wijst erop dat de openbaredienstroutes die door Toremar tijdens de verlengingsperiode werden onderhouden, dezelfde zijn als waarmee Moby/Toremar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract is belast, met de uitzondering dat, wat de vaarten betreft, het aantal routes tijdens de verlengingsperiode vijf was (zie overweging 36), terwijl er in het nieuwe openbaredienstcontract één verbinding naar het eiland Giannutri is bijgekomen (**Lijn A5**). Bovendien heeft de Commissie de concurrentiesituatie op die routes tijdens de verlengingsperiode reeds beschreven en beoordeeld. Gezien het voorgaande wordt voor de beoordeling hieronder een beroep gedaan op en verwezen naar de relevante onderdelen van de bovenstaande beoordeling ten aanzien van het nieuwe openbaredienstcontract (zie punt 6.1.2.1).

(296) Tegen die achtergrond roept de Commissie allereerst in herinnering (zie overweging 123) dat Italië de in de initiële overeenkomst opgenomen openbaredienstverplichtingen hoofdzakelijk heeft opgelegd om met behulp van regelmatige en betrouwbare zeevervoersdiensten i) de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie. De Commissie heeft eerder al vastgesteld (zie overweging 195) dat het daarbij inderdaad om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang gaat.

(297) Om de reële vraag van gebruikers naar de betrokken zeevervoersdiensten te verduidelijken, heeft Italië gedetailleerde cijfers overgelegd (zie de tabellen 9 en 10) waaruit blijkt dat Toremar in 2009, het eerste jaar van de verlenging, in de desbetreffende perioden van het jaar waarop de openbaredienstverplichtingen betrekking hebben 1 622 876 passagiers en 347 935 voertuigen vervoerde op de vijf routes voor gemengde diensten tezamen. De cijfers voor 2010 (1 462 570 passagiers en 317 488 voertuigen) en 2011 (1 437 613 passagiers en 294 433 voertuigen) waren lager.

| Jaar | Lijn A1 | Lijn A2 | Lijn A2 snel | Lijn A3 | Lijn A4 | Totaal aantal passagiers |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2009** | […] | […] | […] | […] | […] | 1 622 876 |
| **2010** | […] | […] | […] | […] | […] | 1 462 570 |
| **2011** | […] | […] | […] | […] | […] | 1 437 613 |

*Tabel 9 — Passagierscijfers voor de jaren 2009-2011*

| Jaar | Lijn A1 | Lijn A2 | Lijn A2 snel | Lijn A3 | Lijn A4 | Totaal aantal passagiers |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2009** | […] | […] | | […] | […] | 347 935 |
| **2010** | […] | […] | | […] | […] | 317 488 |
| **2011** | […] | […] | | […] | […] | 294 433 |

*Tabel 10 — Voertuigcijfers voor de jaren 2009-2011*

(298) Over het algemeen blijkt uit de cijfers dat de gebruikersvraag naar de veerdiensten op elk van de betrokken routes aanzienlijk en vrij stabiel was, en de analyse voor de jaren 2009-2011 bevatte geen aanwijzingen dat die vraag zou zijn verdwenen. De Commissie heeft al aangetoond dat er voor de periode vanaf 2012 sprake was van een significante gebruikersvraag naar de zeevervoersdiensten (zie overweging 198).

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

(300) Zoals is uiteengezet in overweging 200, moet de Commissie ook nagaan of de dienstverlening ontoereikend zou zijn geweest als die alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van de verlenging van de initiële overeenkomst heeft opgelegd. In punt 48 van de DAEB-mededeling wordt ten aanzien hiervan opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(301) De Commissie merkt op dat er in de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 veerdiensten door andere maatschappijen werden aangeboden op sommige routes die Toremar in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst moest onderhouden, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar of met dezelfde frequentie. De Commissie heeft hierboven (zie de overwegingen 201 tot en met 207) voor elk van de betrokken routes reeds beoordeeld of de diensten die door de andere maatschappijen werden geleverd gelijkwaardig waren aan de diensten die Moby/Toremar in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract moest verrichten. De Commissie brengt in herinnering dat deze beoordeling was gebaseerd op de concurrentiesituatie zoals die zich tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2012 op die routes voordeed. Gezien het feit dat, voor wat betreft de te onderhouden routes, de frequenties en de technische vereisten, de diensten die Moby/Toremar moet verrichten nagenoeg identiek zijn aan die welke Toremar tijdens de verlengingsperiode moest verrichten, geldt de conclusie van de Commissie (zie overweging 207) dat de marktwerking als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen ook voor Toremar gedurende de gehele verlengingsperiode. Op een aantal routes was Toremar namelijk de enige maatschappij, terwijl de dienstverlening van andere maatschappijen qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit niet gelijkwaardig waren en derhalve niet volledig tegemoetkwamen aan de behoeften aan een openbare dienst waarmee Toremar uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst was belast.

(302) In het licht van de voorgenomen privatisering en ter waarborging van de continuïteit van de openbare dienstverlening in het kader van de initiële overeenkomst, ten slotte, heeft Italië besloten om deze overeenkomst ongewijzigd te verlengen, behoudens de verandering in de compensatiemethode die vanaf 2010 geldt. De Commissie erkent dat niet aan de gebruikersvraag (zoals beschreven in de overwegingen 297 tot en met 299) had kunnen worden voldaan door het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan alle maatschappijen die de routes in kwestie verzorgden. Met name geldt dat Toremar op diverse routes de enige maatschappij was (zie bv. overweging 202) en dat, waar dat niet het geval was, de dienstverlening door de andere maatschappijen niet voldeed aan (alle) eisen ten aanzien van regelmaat, continuïteit en kwaliteit. Bovendien is de exploitatie van de meeste (zo niet alle) routes een verlieslijdende activiteit, zeker in het laagseizoen, en zouden de routes zonder de compensatie voor openbare diensten waarschijnlijk helemaal niet worden onderhouden. Daarnaast erkent de Commissie dat, gelet op het privatiseringsproces van Toremar, de verlenging van het bestaande openbaredienstcontract de enige manier was om de continuïteit van de openbare diensten tot de voltooiing van die privatisering te garanderen.

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

6.3.1.3. Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een toewijzingsbesluit

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

(305) Die besluiten moeten met name vermelden:

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

— de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied;

— de aard van de uitsluitende rechten;

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

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

(306) In haar besluiten van 2011 en 2012 betwijfelde de Commissie of het toewijzingsbesluit wel een uitvoerige beschrijving bevatte van de aard van de openbaredienstverplichtingen van Toremar tijdens de verlengingsperiode. Bovendien benadrukte de Commissie dat er voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008 geen vijfjarenplannen waren vastgesteld, zoals bepaald in de initiële overeenkomst. Niettemin herinnerde de Commissie er ook aan dat verschillende aspecten van de toewijzing in diverse wetten kunnen zijn ondergebracht, zonder dat dat twijfels oproept over de juistheid van de omschrijving van de verplichtingen. Tijdens de verlengingsperiode bestond het toewijzingsbesluit inzake Toremar uit onder meer de initiële overeenkomst (zoals in de loop der tijd gewijzigd en verlengd), de vijfjarenplannen voor de perioden 1990-1994 en 1995-1999, een reeks ad-hocbesluiten van Italië, het CIPE-besluit en de wet van 2009.

(307) Tegen die achtergrond merkt de Commissie ten eerste op dat de (in de loop der tijd gewijzigde) initiële overeenkomst, die het hart van het toewijzingsbesluit inzake Toremar vormt, op grond van een aantal wetsbesluiten (zie overweging 286) tot aan het einde van de privatisering onverkort is blijven gelden. In deze rechtshandelingen wordt aangegeven dat Toremar tot de voltooiing van de privatisering met openbaredienstverplichtingen is belast.

(308) Volgens de initiële overeenkomst zijn de te onderhouden routes en de havens die worden aangedaan, het type en de capaciteit van de vaartuigen die op de desbetreffende zeeverbindingen worden ingezet, de frequentie van de dienst en de tarieven, waaronder de gunstige tarieven die met name voor de eilandbewoners gelden, in de vijfjarenplannen gespecificeerd. Hoewel de plannen voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008 niet formeel werden goedgekeurd, bleef het plan voor de periode 1995-1999 (bekrachtigd bij ministerieel besluit van 14 mei 1996) van kracht, zonder enige wijzigingen ten aanzien van de omvang van de openbaredienstverplichtingen. De bepalingen van dat plan zijn in de periode van 1 januari 2009 tot 2 januari 2012 dus onverkort van kracht gebleven. Vóór 2009 is de oorspronkelijke tariefregeling uit de initiële overeenkomst bij een aantal latere besluiten gewijzigd. Tijdens de gehele verlengingsperiode zijn echter geen interministeriële decreten uitgevaardigd voor nadere aanpassing van de tarieven die de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Toremar, moesten hanteren. Op grond daarvan concludeert de Commissie dat de openbaredienstverplichtingen die Toremar tijdens de verlengingsperiode moest nakomen, voldoende duidelijk waren omschreven.

(309) In de overwegingen 239 en 240 van haar besluit van 2011 heeft de Commissie reeds opgemerkt dat de parameters die benodigd zijn voor de berekening van het compensatiebedrag vooraf zijn vastgesteld en duidelijk zijn omschreven. Meer bepaald bevat de initiële overeenkomst ten aanzien van het jaar 2009 (zie de overwegingen 42 en 44) een volledige en nauwkeurige lijst van de in aanmerking te nemen kostenelementen, alsmede de wijze van berekening van het rendement op geïnvesteerd kapitaal voor de exploitant. Voor de jaren 2010 en 2011 is de methode vastgelegd in het CIPE-besluit (zie de overwegingen 41 tot en met 55). Meer in het bijzonder worden in het CIPE-besluit de kostenelementen die in aanmerking zijn genomen en het rendement op het geïnvesteerde kapitaal beschreven. In wet van 2009, ten slotte, is het maximale compensatiebedrag van 13 005 441 EUR opgenomen dat met ingang van 2010 van toepassing is. Daarnaast werd in de initiële overeenkomst bepaald dat de compensatie in tranches wordt uitgekeerd en verzekerd dat de compensatie is gebaseerd op de daadwerkelijke kosten en inkomsten die de openbaredienstverlening met zich meebrengt. Op die wijze kon overcompensatie worden vastgesteld en eenvoudig worden vermeden. Indien van toepassing kon de staat vervolgens de overcompensatie van Toremar terugvorderen.

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

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

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

(312) Italië gaf aan dat de looptijd van de verlenging is vastgesteld onder verwijzing naar de periode die nodig is voor de afschrijving van de activa die voor het verrichten van de DAEB noodzakelijk zijn. Om precies te zijn bedraagt de gehele looptijd van de verlengde initiële overeenkomst iets meer dan 22 jaar. Vaartuigen zijn de activa die voor het verrichten van de openbare dienst het belangrijkst zijn. De afschrijvingsperiode voor vaartuigen die worden gebruikt voor veerdiensten is gewoonlijk lang, en kan meer dan 25 jaar bedragen.

(313) Italië heeft de afschrijvingswaarde van de vaartuigen van Toremar voor de periode 2009-2011 aan de Commissie overgelegd. De Commissie merkt op dat vijf van de acht vaartuigen ten tijde van de verlenging van de initiële overeenkomst reeds volledig waren afgeschreven, terwijl de overige drie vaartuigen, die nog niet waren afgeschreven, een gemiddelde leeftijd van 21,5 jaar hadden.

(314) Hoewel de afschrijvingsperiode voor de meeste vaartuigen die Toremar gebruikte tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst, is verstreken, merkt de Commissie op dat een verlenging van de periode met drie jaar noodzakelijk was om de continuïteit van de openbaredienstverlening te verzekeren tot het privatiseringsproces voltooid was. Voorts rekening houdend met de gemiddelde leeftijd van de resterende vaartuigen waarvan de waarde nog niet volledig was afgeschreven en de gemiddelde duur van de afschrijving van vaartuigen die worden gebruikt voor veerdiensten, concludeert de Commissie dat de looptijd van het toewijzingsbesluit in afdoende mate is gerechtvaardigd en dat is voldaan aan punt 17 van de DAEB-kaderregeling.

6.3.1.5. Naleving van Richtlijn 2006/111/EG

(315) Volgens punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2011 wordt "[s]teun […] alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG [van de Commissie] betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen in acht neemt" ([86]).

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

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

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

6.3.1.6. Hoogte van de compensatie

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

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

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

(321) In haar besluiten van 2011 en 2012 kon de Commissie niet vaststellen of het compensatiebedrag vanaf 2009 evenredig was, aanzien zij nog betwijfelde of enkele openbare diensten waarmee Toremar was belast, terecht als DAEB waren aangemerkt. Die twijfels zijn behandeld in punt 6.3.1.2 en de Commissie is derhalve van oordeel dat de voor 2009 aan Toremar toegekende compensatie evenredig is en verenigbaar is met artikel 106 VWEU. Italië heeft de berekening overgelegd van het compensatiebedrag voor 2009 (13 572 035 EUR), dat was bepaald aan de hand van de methode uit de initiële overeenkomst en overeenkwam met het gecumuleerde nettotekort van de in het kader van de openbare dienstverlening verrichte diensten, vermeerderd met een variabel bedrag ten belope van het rendement op het geïnvesteerde kapitaal (301 000 EUR).

(322) Bij de Commissie leefden ook twijfels omtrent de risicopremie van 6,5 %, die vanaf 2010 werd toegepast. De Commissie vroeg zich met name af of deze risicopremie het risiconiveau adequaat weergeeft, gelet op het feit dat Toremar op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan.

(323) Bij het bepalen van het rendement op kapitaal volgens de WACC-formule gold de risicopremie van 6,5 %. Zoals reeds is uiteengezet in overweging 133, heeft Italië echter verklaard dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag in de aanbesteding door de wet van 2009 was gemaximeerd, is besloten om de berekening te vereenvoudigen door de 6,9 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal voor de jaren 2010 en 2011.

(324) In die context heeft de Commissie aan de hand van de routegewijze rekeningen die door Italië zijn verstrekt, zoals gebundeld in tabel 11, zich ervan kunnen vergewissen dat voor 2010 en 2011 tezamen, de compensatie voor openbare diensten ongeveer 2 200 EUR lager was dan de nettokosten van de dienst, inclusief het rendement op kapitaal van 6,9 %:

| Openbaredienst-opdracht van Toremar | 2010 | 2011 | Algemeen totaal |
|---|---|---|---|
| **Totale ontvangsten** | 21.241.542 € | 20.097.049 € | 41.338.591 € |
| **- Totale kosten** | 35.410.421 € | 35.218.639 € | 70.629.060 € |
| **- Afschrijvingen** | 1.064.158 € | 985.207 € | 2.049.365 € |
| **= Nettokosten van de openbare dienst** | - 15.233.037 € | - 16.106.797 € | - 31.339.834 € |
| **+ Rendement op kapitaal (6,5 %)** | - 359.417 € | - 313.826 € | - 673.243 € |
| **= Voor compensatie in aanmerking** | - 15.592.454 € | - 16.420.623 € | - 32.013.077 € |
| **+ Daadwerkelijke compensatie** | 16.005.441 € | 16.005.441 € | 32.010.882 € |
| **= Over-/ondercompensatie** | 412.987 € | - 415.182 € | - 2.195 € |

*Tabel 11 — Nettokosten van de openbare dienstverlening door Toremar in de periode 2010-2011*

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

(326) De Commissie heeft in het kader van het derde Altmark-criterium reeds beoordeeld of het forfaitair rendement op kapitaal van 6,5 % dat Moby/Toremar vanuit een vanuit ex-anteperspectief mocht verwachten, overeenstemde met de risico's die Moby/Toremar liep bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van het nieuwe openbaredienst-contract (zie de overwegingen 224 en 229). Voorts herhaalt de Commissie dat Italië een forfaitair rendement op kapitaal heeft gebruikt (dat voor de jaren 2010-2011 was vastgesteld op 6,9 %) om de berekening te vereenvoudigen. In het besluit van 2011 was de Commissie ervan uitgegaan dat het rendement op het geïnvesteerde kapitaal voor 2010 was vastgesteld op 9,95 % vóór belastingen, maar Italië heeft uitgelegd dat dit een geraamde waarde was voor de open aanbestedingsprocedures die er destijds aankwamen, na de privatisering van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Toremar (zie overweging 132).

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

(328) De Commissie merkt voorts op dat de regio Toscane voor de jaren 2010 en 2011 haar reserves heeft gebruikt om de extra kosten voor de openbaredienstverlening van Toremar te dekken die niet met de centrale overheidsbegroting konden worden gedekt, ten gevolge van een daling van het aantal passagiers wegens de economische en financiële crisis en een stijging van de brandstofkosten in diezelfde periode (zie overweging 40). Toremar was derhalve blootgesteld aan het commerciële risico van een aanzienlijk inkomensverlies, zonder dat zij er zeker van kon zijn dat dit verlies door de regio Toscane zou worden gedekt. De regio Toscane zou de reserves immers pas vrijgeven nadat zij de daadwerkelijke kosten en inkomsten voor de periode 2010-2011 grondig had geverifieerd. Gelet op het bovenstaande stelt de Commissie vast dat een rendement op kapitaal van 6,9 % in overeenstemming is met de risico's.

(329) Zoals in overweging 227 reeds is toegelicht in het kader van de beoordeling van het nieuwe openbaredienstcontract in het licht van het derde Altmark-criterium, heeft de Commissie voorts vastgesteld dat de mediaan van het rendement op kapitaal van een benchmarkgroep van geselecteerde veerdienstmaatschappijen die in Italië of tussen Italië en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden in 2011 (en in 2010) hoger was dan 6,5 %, en in sommige gevallen zelfs hoger dan 8 %. Een rendement op kapitaal van 6,9 % is derhalve in overeenstemming met het rendement op kapitaal van de benchmarkgroep.

(330) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat het ingediende rendement op kapitaal van 6,9 % op een redelijk niveau blijft.

(331) Tot slot heeft Italië het nodige bewijs overgelegd waaruit blijkt dat alle regelmatige controles zijn verricht om te verzekeren dat het bedrag van de compensatie niet hoger was dan de nettokosten van de dienst. Verder brengt de Commissie in herinnering dat de compensatie in tranches wordt uitgekeerd (zie overweging 41) en dat de laatste betaling geschiedt op basis van de daadwerkelijke kosten en inkomsten van het jaar. Dit zorgt ervoor dat het compensatiebedrag de nettokosten van de dienst niet overschrijdt.

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

6.3.1.7. De voorrang bij het aanmeren

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

(334) Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel was toegekend zodat Toremar zijn openbaredienst-verplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie punt 6.3.1.2) Italië heeft bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten die in het kader van de openbare dienstverlening worden verleend.

(335) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de DAEB en de bijbehorende compensatie aan Toremar tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst al grondig beoordeeld (zie punt 6.3.1). De Commissie is daarom van oordeel dat zij haar beoordeling van de verenigbaarheid van de voorrang bij het aanmeren kan beperken tot het beantwoorden van de vraag of deze maatregel al dan niet tot overcompensatie kan leiden.

(336) De Commissie neemt kennis van de door Italië aangedragen argumenten dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren beperkt zouden zijn (zie overweging 137). Dientengevolge zou ook het met de maatregel gepaard gaande risico op overcompensatie beperkt zijn. Voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, zouden die gevolgen bovendien volledig tot uiting komen in de interne boekhouding van de exploitant. De in punt 6.3.1.6 beschreven controles op overcompensatie waaraan Toremar is onderworpen, lenen zich ook voor het opsporen van eventuele overcompensatie als gevolg van de voorrang bij het aanmeren.

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

6.3.1.8. Conclusie

(338) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 286 tot en met 337 stelt de Commissie vast dat de aan Toremar verleende compensatie voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2012 en de voorrang bij het aanmeren voldoet aan de toepasselijke voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011 en dat deze bijgevolg op grond van artikel 106 VWEU verenigbaar is met de interne markt.

6.3.2. *Conclusie over de verenigbaarheid van de steun*

(339) Op grond van bovenstaande beoordeling constateert de Commissie dat de aan Toremar toegekende compensatie en de voorrang bij het aanmeren ten behoeve van het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2012 verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU en de DAEB-kaderregeling van 2011.

## 7. **CONCLUSIE**

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

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

1) de aan Toremar toegekende compensatie voor de maritieme dienstverlening in het kader van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 2 januari 2012 tot 31 december 2023, gebundeld met de activiteiten van Toremar en de voorrang bij het aanmeren aan Moby/Toremar, omdat zij voldoet aan de vier Altmark-criteria;

2) het gebruik van middelen door Toremar om schepen te moderniseren, omdat zij niet werden gebruikt ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden; alsmede

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

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

De aan Toremar toegekende compensatie en verleende voorrang bij het aanmeren ten behoeve van maritieme dienstverlening in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2012 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de steun aan Toremar in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekend. Deze steun is verenigbaar met de interne markt.

*Artikel 2*

De gunning van het nieuwe openbaredienstcontract voor de periode van 2 januari 2012 tot 31 december 2023, gebundeld met de activiteiten van Toremar en de voorrang bij het aanmeren aan Moby/Toremar vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

*Artikel 3*

De middelen die Toremar heeft ontvangen voor de modernisering van haar schepen zijn niet gebruikt ten behoeve van liquiditeitsdoeleinden en vormen derhalve geen staatssteun aan Toremar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

*Artikel 4*

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

*Artikel 5*

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 17 juni 2021.

*Voor de Commissie*
Margrethe VESTAGER
*Lid van de Commissie*