II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

Inhoudsopgave

1. Procedure 5

2. Achtergrond en beschrijving van de te onderzoeken maatregelen 7

2.1. Algemeen kader 7

2.1.1. De initiële overeenkomsten 7

2.1.2. De verlenging van de initiële overeenkomsten 7

2.1.3. De privatisering van Siremar en het sluiten van de nieuwe overeenkomst 8

2.2. Maatregelen in het kader van de besluiten van 2011 en 2012 9

2.3. Gedetailleerde beschrijving van de maatregelen waarop dit besluit ziet 9

2.3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Siremar 9

2.3.2. Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 12

2.3.3. De privatisering van Siremar, de contragarantie en de verhoging van het kapitaal van CdI 13

2.3.4. De nieuwe overeenkomst 20

2.3.5. De voorrang bij het aanmeren 22

2.3.6. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen 22

2.4. Inbreukprocedure nr. 2007/4609 22

3. Redenen voor het inleiden en uitbreiden van de procedure 25

3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Siremar 25

3.1.1. Naleving van het Altmark-arrest en het bestaan van steun 25

3.1.2. Verenigbaarheid 26

3.2. Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 26

3.3. De privatisering van Siremar, de contragarantie en de verhoging van het kapitaal van CdI 26

3.3.1. De privatisering van Siremar 26

3.3.2. De contragarantie 27

3.3.3. De verhoging van het kapitaal van CdI 27

3.3.4. Verenigbaarheid 27

3.4. De nieuwe overeenkomst tussen de Italiaanse staat en CdI 27

3.5. De voorrang bij het aanmeren 28

3.6. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen 28

4. Opmerkingen van Italië 28

4.1. Over de openbaredienstverplichtingen en het mededingingsklimaat 28

4.2. Over de mogelijk onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 29

4.3. Over de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar 30

4.3.1. Over het transparante en niet-discriminerende karakter van de procedure 30

4.3.2. Over de verkoop van de activa die niet onder het bedrijfsonderdeel Siremar vallen 30

4.3.3. Over het bundelen van de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar met een nieuwe overeenkomst 31

4.3.4. Over de aanstelling van de onafhankelijke deskundige 31

4.3.5. Over de transparantie van de procedure 31

4.3.6. Over het eerste en tweede rapport van Ecorys 31

4.3.7. Over de nationale procesvoering en de definitieve gunning aan SNS 32

4.4. Over de naleving van de Altmark-criteria door de nieuwe overeenkomst 33

4.5. Over de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 %, geldend vanaf 2010 33

4.6. Over de overeenstemming van de nieuwe overeenkomst methet DAEB-besluit van 2011 34

4.7. Over de contragarantie 34

4.8. Over de voorrang bij het aanmeren 35

4.9. Over de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen 35

4.10. Over het ontbreken van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI 36

5. Opmerkingen van belanghebbenden 37

5.1. Opmerkingen van Siremar onder buitengewoon beheer 37

5.1.1. Over inbreukprocedure nr. 2007/4609 37

5.1.2. Over de verlenging van de initiële overeenkomst 37

5.1.3. Over de mogelijk onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 38

5.1.4. Over de nieuwe overeenkomst 39

5.1.5. Over de privatisering van Siremar en de contragarantie 39

5.1.6. Over het ontbreken van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI 40

5.1.7. Aanvullende indiening van de beslissing van de CdS over de contragarantie 41

5.2. Opmerkingen van SNS 41

5.2.1. Eerste schrijven 41

5.2.2. Tweede schrijven 41

5.2.3. Derde schrijven 42

5.3. Opmerkingen van Pan Med 43

5.4. Opmerkingen van Grandi Navi Veloci 44

5.5. Brief van de burgemeester van Lipari 45

6. Opmerkingen van Compagnia delle Isole 45

6.1. Eerste schrijven 45

6.2. Tweede schrijven 46

6.3. Derde schrijven 46

7. Opmerkingen van Italië over de opmerkingen en standpunten van de belanghebbenden 47

8. Beoordeling 47

8.1. Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU? 47

8.1.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Siremar en Italië 48

8.1.2. Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 50

8.1.3. De gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, aan SNS, de verhoging van het kapitaal van CdI en de contragarantie 51

8.1.4. De in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen 71

8.1.5. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun 73

8.2. Rechtmatigheid van de steun 74

8.3. Verenigbaarheid van de steun 74

8.3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Siremar 74

8.3.2. Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar 83

8.3.3. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces 84

8.3.4. Conclusie over de verenigbaarheid van de steun 84

8.4. Reactie op de opmerkingen van CdI 85

9. Conclusie 85

10. Terugvordering 86

11. Economische continuïteit 87

11.1. Omvang van de overdracht 87

11.2. Verkoopprijs 88

11.3. Identiteit van de eigenaren 89

11.4. Tijdstip van de overdracht 89

11.5. Economische logica van de overdracht 89

11.6. Conclusie betreffende de economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS 90

BESLUIT (EU) 2022/448 VAN DE COMMISSIE

van 17 juni 2021

betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (2011/C) (ex 2011/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten faveure van Siremar en de overnemer Società Navigazione Siciliana

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 4268)

(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 bepaling(en) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

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

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

(3) De Commissie heeft het verzoek van de Italiaanse autoriteiten ingewilligd en bij Beschikking 2001/851/EG van de Commissie ([3]) de procedure ten aanzien van de steun aan de maatschappij Tirrenia stopgezet ("de beschikking van 2001"). De steun werd verenigbaar verklaard met inachtneming van bepaalde verplichtingen door de Italiaanse autoriteiten.

(4) Bij Beschikking 2005/163/EG ([4]) ("de beschikking van 2004") verklaarde de Commissie de aan de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia ([5]) verleende compensatie deels verenigbaar met de interne markt, deels verenigbaar mits door de Italiaanse autoriteiten bepaalde verplichtingen in acht worden 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 omvatte voorwaarden ter waarborging van de verenigbaarheid van de compensatie gedurende de hele looptijd van de initiële overeenkomsten (d.w.z. tot 2008).

(5) In zijn arrest van 4 maart 2009 in de zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04 ([6]) ("het arrest van 2009") heeft het Gerecht de beschikking van 2004 nietig verklaard.

(6) Op 5 oktober 2011 heeft de Commissie een nieuwe formele onderzoeksprocedure ingeleid ten aanzien van diverse aanvullende 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 Siremar — Sicilia Regionale Marittima ("Siremar") toegekende compensaties voor het onderhouden van een aantal scheepvaartroutes vanaf 1 januari 2009, alsook het privatiseringsproces van het bedrijfsonderdeel Siremar (zie punt 2.3.3).

(7) Het besluit van 2011 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([7]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

([1]) PB C 28 van 1.2.2012, blz. 18, en PB C 84 van 22.3.2013, blz. 58.
([2]) PB C 306 van 23.10.1999, blz. 2. De voormalige Gruppo Tirrenia bestond uit de ondernemingen Tirrenia di Navigazione SpA, Adriatica S.p.A., Caremar — Campania Regionale Marittima SpA, Saremar — Sardegna Regionale Marittima S.p.A., Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A., en Toremar — Toscana Regionale Marittima S.p.A.
([3]) 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).
([4]) Beschikking 2005/163/EG van de Commissie van 16 maart 2004 betreffende staatssteun van Italië aan de scheepvaartmaatschappijen Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar (Gruppo Tirrenia) (PB L 53 van 26.2.2005, blz. 29).
([5]) Met name: Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar.
([6]) Gevoegde zaken T-265/04, T-292/04 en T-504/04, Tirrenia di Navigazione/Commissie, ECLI:EU:T:2009:48.
([7]) PB C 28 van 1.2.2012, blz. 18.

(8) Italië heeft bij brief van 15 november 2011 zijn antwoord op het besluit van 2011 ingediend. Met betrekking tot de maatregelen waarop dit besluit ziet, heeft de Commissie ook opmerkingen ontvangen van Società Navigazione Siciliana S.p.A. ("SNS"), Pan Med Lines S.r.l. ("Pan Med"), en Grandi Navi Veloci S.p.A. ("GNV") (zie punt 5). De Commissie heeft deze opmerkingen voor een reactie aan Italië doorgezonden.

(9) Op 10 januari 2012 hebben de Italiaanse autoriteiten, naar verluidt omwille van de rechtszekerheid, de ontwerp-openbaredienstcontracten ("de overeenkomsten") die elke toekomstige overnemer van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar moest ondertekenen en op basis waarvan de compensatie voor het verrichten van de openbare dienst zou worden betaald, formeel aangemeld bij de Commissie.

(10) Op 7 november 2012 heeft de Commissie de onderzoeksprocedure uitgebreid ten aanzien van onder meer i) de onrechtmatige verlenging van de aan Siremar verleende reddingssteun, ii) de mogelijke steun aan Compagnia delle Isole ("CdI"), de eerste overnemer van het bedrijfsonderdeel Siremar, in het kader van de privatisering van laatstgenoemde en iii) de aan CdI te betalen compensaties voor openbaredienstverlening in het kader van de nieuwe overeenkomst die met de Italiaanse staat was gesloten. Op 19 december 2012 heeft de Commissie een gewijzigde versie ([8]) van dat besluit vastgesteld ("het besluit van 2012"; wanneer daarnaar wordt verwezen samen met het besluit van 2011 "de besluiten van 2011 en 2012").

(11) Het besluit van 2012 is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([9]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken over de maatregelen waarop het onderzoek zag.

(12) Italië heeft bij brieven van 7 en 13 december 2012 zijn antwoord op het besluit van 2012 ingediend. Met betrekking tot de maatregelen waarop dit besluit ziet, heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van Pan Med Lines S.r.l. ("Pan Med"), Siremar, SNS en CdI (zie de punten 5 en 6). De Commissie heeft deze opmerkingen voor een reactie aan Italië doorgezonden.

(13) Op 5 oktober 2012 heeft de Commissie Ecorys Nederland BV ("Ecorys") opdracht gegeven om op basis van twee alternatieve scenario's een taxatie te maken van de marktwaarde van de activa van Siremar die te koop werden aangeboden (zie punt 2.3.3.7). Op 4 september 2013 heeft Ecorys zijn eindrapport ingediend ("het eerste rapport van Ecorys"). Op 27 september 2013 heeft de Commissie dit rapport aan Italië doorgezonden. Op 18 november 2013 heeft de Commissie op verzoek van de Italiaanse autoriteiten een Italiaanse vertaling van het rapport van Ecorys verstrekt. Op 17 december 2013 heeft Italië zijn opmerkingen ingediend, met inbegrip van een tegentaxatie van zijn eigen onafhankelijke deskundige, de Banca Profilo S.p.A.

(14) Op 24 juni 2013 heeft de Commissie verschillende ondernemingen uit de maritieme sector een brief gestuurd met het verzoek om op vrijwillige basis gedetailleerde informatie te verstrekken over de routes die Siremar in de periode 2009-2012 heeft onderhouden en over de voorwaarden van de privatisering. Alleen CdI, die op dat moment de nieuwe overeenkomst uitvoerde, heeft gereageerd.

(15) Bij Besluit (EU) 2018/261 van 22 januari 2014 ([10]) ("het besluit van 2014") heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot bepaalde door de regio Sardinië ten gunste van Saremar genomen maatregelen afgesloten (zie overweging 36).

(16) Op 15 oktober 2014 hebben de diensten van de Commissie met vertegenwoordigers van Siremar en de Italiaanse autoriteiten gesproken. Daarnaast hebben de diensten van de Commissie op 23 oktober 2014 ook gesproken met vertegenwoordigers van CdI en de Italiaanse autoriteiten. Als follow-up van dat gesprek heeft CdI op 30 oktober 2014 aanvullende informatie aan de Commissie verstrekt.

(17) Met betrekking tot Siremar heeft de Commissie Italië om aanvullende informatie gevraagd bij brieven van 30 januari 2012, 16 maart 2012, 1 augustus 2012, 22 november 2012, 12 april 2013, 12 juni 2013, 27 juni 2013, 11 juli 2013, 29 juli 2014, 6 november 2014, 16 oktober 2015, 25 januari 2018, 29 maart 2018, 31 augustus 2018, 18 maart 2019, 16 oktober 2019, 31 juli 2020 en 29 oktober 2020.

(18) Met betrekking tot Siremar heeft Italië aanvullende informatie ingediend bij brieven van 28 maart 2012, 5 oktober 2012, 23 oktober 2012, 13 mei 2013, 8 augustus 2013, 19 september 2014, 20 november 2014, 12 december 2014, 12 februari 2015, 13 november 2015, 18 april 2016, 2 augustus 2017, 26 april 2018, 31 mei 2018, 29 mei 2019, 26 juli 2019, 3 januari 2020, 24 januari 2020, 8 februari 2021 en 11 maart 2021 ([11]).

([8]) Alle wijzigingen hadden betrekking op maatregelen ten gunste van Saremar.
([9]) PB C 84 van 22.3.2013, blz. 58.
([10]) 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).
([11]) Gedurende 2019 en 2020 hebben er verscheidene aanvullende informele contacten, zoals per e-mail en via conferencecall, plaatsgevonden tussen de Commissie en Italië.

(19) Bij Besluit (EU) 2020/1411 van 2 maart 2020 ([12]) heeft de Commissie het onderzoek inzake de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia behalve Tirrenia, inclusief Siremar, over de periode 1992-2008 ("het besluit van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia") afgesloten. De Commissie concludeerde dat de voor het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer toegekende steun bestaande steun vormde, terwijl de voor het verrichten van internationale zeevervoersdiensten toegekende steun verenigbaar was met de kaderregeling diensten van algemeen economisch belang ("DAEB's") van 2011 ("de DAEB-kaderregeling van 2011") ([13]).

(20) Bij Besluit (EU) 2020/1412 van 2 maart 2020 ([14]) heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de aan Tirrenia en de overnemer CIN toegekende maatregelen over de periode 2009-2020 ("het besluit van 2020 inzake Tirrenia/CIN") afgesloten.

(21) Dit besluit heeft betrekking op alle mogelijke steunmaatregelen voor Siremar, CdI en SNS, zoals omschreven in de overwegingen 36 en 37 en zoals vastgesteld in de besluiten van 2011 en 2012, en op de mogelijke steun die aan Unicredit is toegekend in de vorm van de contragarantie (zie de punten 2.3.3.5 en 3.3.2). De Commissie zal in afzonderlijk besluiten ingaan op alle overige maatregelen waarop die besluiten betrekking hebben (de nummers SA.32014, SA.32015 en SA.32016). Die overige maatregelen betreffen met name andere ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (d.w.z. Caremar, Laziomar, Saremar en Toremar).

2. ACHTERGROND EN BESCHRIJVING VAN DE TE ONDERZOEKEN MAATREGELEN

2.1. **Algemeen kader**

2.1.1. *De initiële overeenkomsten*

(22) De Gruppo Tirrenia was via de onderneming Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A. ("Fintecna") ([15]) oorspronkelijk in handen van de Italiaanse staat en bestond uit zes ondernemingen, namelijk Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar en Toremar. Deze ondernemingen verrichtten zeevervoersdiensten op grond van afzonderlijke openbaredienstcontracten die in 1991 met de Italiaanse staat waren gesloten, en die voor een periode van twintig jaar (van januari 1989 tot en met december 2008) van kracht zijn gebleven ("de initiële overeenkomsten"). Fintecna had 100 % van het aandelenkapitaal van Tirrenia in handen. Tirrenia was volledig eigenaar van Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar en Toremar (tezamen "de regionale maatschappijen"). Adriatica, die voorheen een aantal routes tussen Italië en Albanië, Kroatië, Griekenland en Montenegro onderhield, is in 2004 met Tirrenia gefuseerd.

(23) Deze openbaredienstcontracten hadden tot doel de regelmatigheid en de betrouwbaarheid van een groot aantal 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.

(24) Siremar, volledig in handen van Tirrenia, was actief op een reeks routes voor cabotage in het zeevervoer, zowel tussen Sicilië en verschillende kleinere naburige eilanden als tussen Milazzo en Napels. De precieze routes in kwestie worden beschreven in overweging 41.

2.1.2. *De verlenging van de initiële overeenkomsten*

(25) De initiële overeenkomsten, waaronder die welke betrekking heeft op Siremar, zijn drie keer verlengd.

(26) Ten eerste zijn bij artikel 26 van wetsbesluit nr. 207 van 30 december 2008 ("wetsbesluit 207/2008"), omgezet in wet nr. 14 van 27 februari 2009, de initiële overeenkomsten, die oorspronkelijk op 31 december 2008 zouden vervallen, verlengd tot 31 december 2009.

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

([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]) Fintecna is volledig eigendom van het ministerie van Economische Zaken en Financiën ("het ministerie van Economische Zaken") 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.

(27) Ten tweede is bij artikel 19 ter van wetsbesluit nr. 135 van 25 september 2009 ("wetsbesluit 135/2009"), omgezet in wet nr. 166 van 20 november 2009 ("de wet van 2009"), 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, als volgt zouden worden overgedragen van de moederonderneming Tirrenia:

a) Caremar aan de regio Campanië. De regio Campanië heeft vervolgens de bedrijfsactiviteiten gericht op de exploitatie van de vervoersverbindingen met de Pontijnse archipel aan de regio Lazio overgedragen (waarbij Laziomar werd opgericht) ([16]);

b) Saremar aan de regio Sardinië;

c) Toremar aan de regio Toscane.

(28) De wet van 2009 bepaalde tevens dat uiterlijk 31 december 2009 nieuwe "overeenkomsten" zouden worden gesloten tussen de Italiaanse staat en Tirrenia en Siremar. Evenzo zouden de regionale diensten worden verankerd in nieuwe "openbaredienstcontracten" die tussen Saremar, Toremar en Caremar en de respectieve regionale autoriteiten van Sardinië en Toscane (uiterlijk 31 december 2009) en van Campanië en Lazio (uiterlijk 28 februari 2010) zouden worden gesloten. De nieuwe overeenkomsten of openbaredienstcontracten zouden samen met de ondernemingen zelf worden aanbesteed. De nieuwe eigenaren van elk van deze ondernemingen zouden vervolgens de desbetreffende overeenkomst of het desbetreffende openbaredienstcontract ondertekenen ([17]).

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

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

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 ([18])

Tabel 1 Compensatieplafonds vanaf 2010

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

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

(32) In oktober 2010 ging een aanbestedingsprocedure van start om een koper te vinden voor het bedrijfsonderdeel Siremar (zie punt 2.3.3). In dit verband wordt gedoeld op het bedrijfsonderdeel Siremar, in plaats van Siremar, aangezien de aanbestedingsprocedure alleen betrekking had op de activa en contracten die nodig waren voor nakoming van de openbaredienstverplichtingen ([19]) die in een met de overnemer af te sluiten nieuwe overeenkomst waren gespecificeerd. Derhalve wordt verwezen naar "het bedrijfsonderdeel Siremar" in plaats van enkel

([16]) Deze overdracht is op 1 juni 2011 formeel vastgelegd.
([17]) Artikel 19 ter, lid 10, van wetsbesluit 135/2009.
([18]) Dit bedrag werd opgesplitst in 19 839 226 EUR toegekend door Campanië, en 10 030 606 EUR toegekend door Lazio.
([19]) In dit besluit moet het begrip "openbaredienstverplichtingen" in algemene zin worden opgevat en mag het niet worden geïnterpreteerd in de specifieke betekenis van de artikelen 2 en 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer (zie voetnoot 61) en deel 9 van de richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer (zie voetnoot 110), d.w.z. als openbaredienstverplichtingen als alternatief voor openbaredienstcontracten, d.w.z. zonder vergoeding door de staat. De Commissie merkt op dat voor de aan Siremar, CdI of SNS opgelegde openbaredienstverplichtingen wel een vergoeding van de staat wordt ontvangen.

naar "Siremar". De resterende activa van Siremar, zoals de snelle veerboot Guizzo, die voor andere doeleinden werden aangewend, zouden in afzonderlijke procedures worden verkocht. Verder leidde de verkoop niet tot overdracht van de tot de verkoopdatum door Siremar aangegane schulden aan de koper. Siremar onder buitengewoon beheer ("Siremar onder bijzonder beheer") bestaat tot op heden als een aparte entiteit, zij het in eerste instantie om te worden geliquideerd nadat zij haar schuldeisers heeft terugbetaald.

(33) Na haar winnende bod in de aanbestedingsprocedure ondertekende CdI op 20 oktober 2011 het overnamecontract voor het bedrijfsonderdeel Siremar. Vervolgens werd op 30 juli 2012 de nieuwe overeenkomst voor het onderhouden van scheepvaartverbindingen ondertekend door Italië en CdI. Op grond daarvan werd het eigendom van het bedrijfsonderdeel Siremar op 31 juli 2012 overgedragen van de Italiaanse staat aan CdI.

(34) SNS — de andere onderneming die een bod op het bedrijfsonderdeel Siremar had uitgebracht — heeft de overdracht aangevochten voor de Italiaanse administratieve rechtbanken, die uiteindelijk oordeelden dat de aanbestedingsprocedure gedeeltelijk moest worden overgedaan en dat CdI daarbij geen nieuwe biedingen mocht uitbrengen (zie de overwegingen 93 tot en met 100). Na de bevestiging van haar eerdere bod won SNS dus de nieuwe aanbestedingsprocedure, waarbij zij het bedrijfsonderdeel Siremar overnam en de nieuwe overeenkomst met Italië op 11 april 2016 ondertekende.

(35) Sinds die datum onderhoudt SNS de routes in het kader van de nieuwe overeenkomst, terwijl Siremar onder bijzonder beheer en CdI beide worden geliquideerd.

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

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

1) de compensatie voor het beheer van de DAEB's in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomsten (maatregel 1);

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

3) de privatisering van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia ([20]) (maatregel 3);

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

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

6) de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen (maatregel 6);

7) vijf aanvullende maatregelen die door de regio Sardinië zijn vastgesteld ten faveure van Saremar (maatregel 7) ([21]).

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

(37) In dit besluit worden alleen de in overweging 36 genoemde maatregelen 1 tot en met 6 behandeld voor zover zij betrekking hebben op Siremar, CdI of SNS. Deze maatregelen worden in de onderstaande punten uitvoeriger beschreven.

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

2.3.1.1. De openbaredienstverplichtingen

(38) Artikel 1 van de initiële overeenkomst met Siremar voorzag in vijfjarenplannen waarin werd gepreciseerd welke havens moesten worden aangedaan, welke scheepstypen moesten worden gebruikt en wat de vereiste frequentie van de dienst was. De initiële overeenkomst met Siremar werd in 1994 en 1995 gewijzigd.

(39) Het eerste vijfjarenplan (periode 1990-1994) 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 frequenties nagenoeg ongewijzigd.

(40) Voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008 werden formeel geen vijfjarenplannen vastgesteld met betrekking tot Siremar. In plaats daarvan bleven het netwerk van routes en de frequenties tussen 1999 en 2008 grotendeels gelijk. Het interministeriële besluit van 9 maart 2004 ("het besluit van 2004") bevatte beperkte wijzigingen voor Siremar, die betrekking hadden op de vervanging van oude schepen en een capaciteitsuitbreiding bij dezelfde frequenties ([22]).

([20]) 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).

([21]) Maatregel 7 is beoordeeld in het besluit van 2014, met uitzondering van het project "Bonus Sardo — Vacanza".

([22]) Het besluit van 2004 valideerde bepaalde wijzigingen in het vijfjarenplan voor Tirrenia voor de periode 2000-2004 en bevatte bepalingen voor andere ondernemingen van de Gruppo Tirrenia, waaronder Siremar.

(41) Uit hoofde van de nadien verlengde en (voor sommige routes) gewijzigde initiële overeenkomst onderhield Siremar van 1 januari 2009 tot en met 30 juli 2012 het hele jaar door de volgende vijf bundelingen van routes, met verschillende frequenties en tijdstippen afhankelijk van de individuele route, het soort dienst (veerdienst of sneldienst), en het seizoen:

— Op de bundel Milazzo — Eolische eilanden — Napels, die de eilanden Vulcano, Lipari, Salina, Filicudi, Alicudi, Panarea en Stromboli ("Eolische eilanden") alsook de steden Milazzo in Sicilië en Napels in Campanië omvat, onderhield Siremar zowel veerdiensten als sneldiensten op tien individuele routes ([23]).

— van 17.6.2021

— Op de bundel Palermo — Ustica onderhield Siremar zowel veerdiensten als sneldiensten op twee individuele routes ([24]).

— Op de bundel Porto Empedocle — Pelagische eilanden, die de eilanden Linosa en Lampedusa ("Pelagische eilanden") omvat, bood Siremar veerdiensten aan op één individuele route.

— Op de bundel Trapani — Pantelleria verzorgde Siremar veerdiensten op één individuele route.

2.3.1.2. Begroting en looptijd

(42) De onderstaande tabel geeft een overzicht van de jaarlijkse compensatie die in de periode 2009 tot en met juli 2012 aan Siremar is betaald:

Jaar	Compensatie
2009	67 009 405 EUR
2010	55 694 895 EUR
2011	55 694 895 EUR
2012	32 348 816 EUR (januari-juli) ([25])

Tabel 2 Compensatie 2009-2012 (EUR)

(43) In de initiële overeenkomst (zoals gewijzigd in 1994) is bepaald dat de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten als volgt wordt uitbetaald: uiterlijk 1 maart van elk jaar een eerste voorschot, gelijk aan 70 % van de compensatie die in het voorgaande jaar werd betaald; uiterlijk 30 juni een tweede betaling van nog eens 20 %; uiterlijk 30 november een eindbetaling van het saldo van de compensatie voor het desbetreffende jaar, op basis van een schatting van de toekomstige baten en verliezen ([26]). De definitieve resultaten worden vervolgens gecontroleerd wanneer de onderneming de jaarrekening opstelt. Indien bleek dat de betalingen aan Siremar de nettokosten van de geleverde diensten (baten minus verliezen) hadden overschreden, was het bedrijf gehouden het verschil binnen 15 dagen na de goedkeuring van de jaarrekening terug te betalen. 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 Vervoer"), het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Economische Ontwikkeling ("de interdepartementale conferentie"), worden na 25 november 2010 alle overcompensaties in mindering gebracht op toekomstige subsidievoorschotten.

(44) In 2009 werd de compensatie anders berekend dan in 2010, 2011 en 2012. De berekening vond plaats zoals hieronder is beschreven.

— In 2009 toegekende compensatie

([23]) Veerdienst: Milazzo — Eolische eilanden — Napels; Milazzo — westelijke en oostelijke Eolische eilanden en verbindingen tussen eilanden; Milazzo — Eolische eilanden (hoofdeilanden), thuishaven Milazzo; Milazzo — Eolische eilanden (hoofdeilanden), thuishaven Lipari. Sneldienst: Milazzo — westelijke en oostelijke Eolische eilanden en verbindingen tussen eilanden; Milazzo — Eolische eilanden (hoofdeilanden) en verbindingen tussen eilanden, thuishaven Milazzo; verbindingen tussen eilanden, thuishaven Lipari; Milazzo — Eolische eilanden en verbindingen tussen eilanden, thuishaven Lipari.

([24]) Veerdienst: Palermo — Ustica. Sneldienst: Ustica — Palermo.

([25]) Dit cijfer is het aan Siremar betaalde bedrag tot aan de eigendomsoverdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI. Voor de rest van het jaar 2012 kreeg CdI 23 346 079 EUR betaald. De totale compensatie die voor 2012 werd uitgekeerd, komt daarom uit op 55 694 895 EUR. Het in de wet van 2009 vastgelegde compensatieplafond is daarbij in acht genomen.

([26]) Tussen 1988 en 1994 werd er geen tweede betaling gedaan en was het saldo op 31 juli van elk jaar verschuldigd.

(45) In presidentieel besluit nr. 501 van 1 juni 1979 ("presidentieel besluit 501/79") zijn de diverse aspecten (kosten en baten) vermeld die in de berekening van de subsidie voor maritieme openbaredienstverleners verdisconteerd moeten worden. Verder voorzag wet nr. 856 van 5 december 1986 ("wet 856/86") in bepaalde aanpassingen in het stelsel van maritieme openbaredienstverplichtingen in Italië. Ten aanzien van de verbindingen met grote en kleine eilanden werden bij artikel 11 van die wet de voorwaarden voor de berekening van de compensatie voor openbare diensten 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 kapitaal bevatten. Datzelfde artikel bepaalt tevens dat in de openbaredienstcontracten een lijst met gesubsidieerde routes, de frequenties en de te gebruiken scheepstypen moesten worden opgenomen. De subsidies zouden door de verantwoordelijke ministers moeten worden goedgekeurd. In de initiële overeenkomsten zijn de uitgangspunten van presidentieel besluit 501/79 en wet 856/86 verwerkt.

(46) Voor 2009 werd de compensatie voor de verrichting van DAEB's berekend overeenkomstig de methode van de initiële overeenkomsten, 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 kapitaal.

(47) 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; personeelskosten; scheepsonderhoudskosten; administratieve kosten; verzekeringskosten; kosten voor huur en lease; brandstof, belastingen en afschrijvingskosten.

— In 2010, 2011 en 2012 toegekende compensatie

(48) 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 ([27])-besluit van 9 november 2007 ("het CIPE-besluit") ([28]). Volgens de preambule werd het CIPE-besluit uitgevaardigd met het oog op de aanstaande privatisering van de overheidsbedrijven die in het kader van de openbaredienstverlening scheepvaartverbindingen verzorgden ([29]). De bepalingen van het CIPE-besluit werden toegepast op de door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia sinds 2010 geleverde diensten.

(49) Volgens de methode van het CIPE-besluit mogen de ondernemingen die maritieme openbare diensten verrichten een gepast rendement behalen. Het rendement op kapitaal ("return on capital" of "ROIC") wordt berekend op basis van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet ("WACC"). Het vereiste rendement op eigen vermogen ([30]) moet worden berekend aan de hand van het Capital Asset Pricing Model.

(50) Op basis van dat model worden de kosten van eigen vermogen berekend als functie van i) een risicovrij percentage, ii) de bèta (een schatting van het risicoprofiel van de onderneming vis-à-vis de kapitaalmarkt), en iii) de aan de kapitaalmarkt toegekende risicopremie op eigen vermogen.

(51) 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.

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

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

(54) In de praktijk mag het aan Siremar betaalde compensatiebedrag zoals vastgelegd in de wet van 2009 echter niet uitstijgen boven 55 694 895 EUR per jaar (zie overweging 30). Hoewel de wet van 2009 een maximum heeft vastgesteld voor de compensatie die jaarlijks aan alle ondernemingen van Tirrenia wordt betaald voor de uitvoering van hun openbaredienstverplichtingen, bevat het CIPE-besluit bepaalde waarborgen om te garanderen dat deze maatschappijen hun exploitatiekosten in voldoende mate kunnen dekken.

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

(55) Volgens het CIPE-besluit moeten in het bijzonder de omvang van de dienstverlening, de maximumtarieven en de compensatie worden vastgesteld om alle toelaatbare kosten van de dienstverlener volledig te kunnen dekken. 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 kapitaal.

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

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

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

waarbij:

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

— ΔP staat voor het inflatiepercentage van het referentiejaar;

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

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

2.3.2. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar*

(59) Op 16 november 2010 heeft de Commissie de reddingssteun aan Tirrenia en Siremar goedgekeurd ("het besluit van 2010") ([31]). De steun bestond uit een garantie voor door particuliere banken verleende kredietlijnen ten belope van 95 000 000 EUR. Italië verbond zich ertoe om de Commissie, uiterlijk zes maanden na de goedkeuring van de reddingssteunmaatregel, op de hoogte te brengen van een herstructureringsplan of van bewijs dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet.

(60) De particuliere banken *Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo* ("BIIS") en Unicredit hebben later een kredietlijn van 40 000 000 EUR voor Tirrenia en Siremar goedgekeurd (d.w.z. 25 000 000 EUR voor Tirrenia en 15 000 000 EUR voor Siremar), met 30 juni 2011 als vervaldatum. De staat verleende op 15 februari 2011 een waarborg voor die kredietlijn.

(61) De middelen werden vervolgens als volgt uitgekeerd:

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

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

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

(63) Aangezien Tirrenia en Siremar de lening vóór die datum niet hadden afgelost, riep BIIS op 11 juli 2011 de staatsgarantie in. Op die datum had Siremar derhalve een schuld van 15 121 838,33 EUR bij de staat uitstaan. Deze omvatte zowel de hoofdsom van de desbetreffende leningen als de uitstaande rente die aan de bank verschuldigd was.

([31]) PB C 102 van 2.4.2011, blz. 1.
([32]) PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

(64) De faillissementsrechtbank keurde de opname van het ministerie van Economische Zaken onder de preferente schuldeisers (“*prededucibili*”) van Tirrenia en Siremar goed. Volgens de Italiaanse autoriteiten was de buitengewoon commissaris die was belast met het beheer van de onderneming toentertijd van oordeel dat Siremar de middelen uiterlijk 28 augustus 2011 zou kunnen terugbetalen en wel door gebruik te maken van de opbrengsten van de voorgenomen privatisering van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar.

(65) Op 25 juli 2011 werd de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia aan CIN ondertekend. De overdracht van de activa liep echter vertraging op, en derhalve ook de betaling, hoofdzakelijk als gevolg van problemen bij het verkrijgen van de benodigde goedkeuringen voor fusies (eerst van de Commissie en vervolgens van de Italiaanse mededingingsautoriteit, de *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, “AGCM”). De AGCM gaf op 21 juni 2012 uiteindelijk toestemming voor de transactie tussen Tirrenia en CIN, en de verkoop werd op 19 juli 2012 afgewikkeld. Op 20 oktober 2011 werd de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI ondertekend. De overdracht van die activa liep echter ook vertraging op, in dit geval tot 1 augustus 2012 (zie de overwegingen 93 tot en met 95). Op 18 september 2012 heeft Siremar haar schuld aan de staat, inclusief rente, terugbetaald voor een totaalbedrag van 15 511 529,35 EUR.

2.3.3. *De privatisering van Siremar, de contragarantie en de verhoging van het kapitaal van CdI*

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

(67) Na het mislukken van de eerste privatiseringspoging werden Tirrenia en Siremar, die met ernstige financiële moeilijkheden kampten, beide toegelaten tot de collectieve insolventieprocedure waarin de Italiaanse wet voor grote ondernemingen voorziet, de zogeheten bijzondere surseanceprocedure (“*amministrazione straordinaria*”), en spoedig daarna failliet verklaard. Om precies te zijn werd Siremar op 17 september 2010 tot de bijzondere surseanceprocedure toegelaten. Op 5 oktober 2010 wees de rechtbank van Rome arrest nr. 381/2010 waarbij zij Siremar insolvent verklaarde.

2.3.3.1. De regels van de bijzondere surseanceprocedure

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

(69) Bij deze procedure wordt het beheer van de insolvente onderneming overgedragen aan een buitengewoon commissaris, die door het verantwoordelijke ministerie wordt aangesteld. De buitengewoon commissaris stelt een herstelplan voor de onderneming in kwestie voor, hetzij door herstructurering van de onderneming, hetzij door verkoop van haar activa. Voor het plan is voorafgaande toestemming van het verantwoordelijke ministerie nodig, waarbij rekening wordt gehouden met het advies van een raad van toezicht (waarvan de leden door het ministerie benoemde deskundigen zijn).

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

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

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

(73) Bij artikel 4, lid 4 quater, van wetsbesluit nr. 134 van 28 augustus 2008 (“wetsbesluit 134/2008”), omgezet in wet nr. 166 van 27 oktober 2008 inzake spoedeisende maatregelen voor de herstructurering van grote insolvente ondernemingen (“*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi*”), werden diverse wijzigingen op de wet-Marzano ingevoerd. Deze wijzigingen gelden voor ondernemingen die essentiële openbare diensten verrichten en betreffen onder meer de mogelijkheid waarover de buitengewoon commissaris beschikt om een koper van de activa van de insolvente onderneming aan te wijzen via een onderhandelingsprocedure met

partijen die zowel de continuïteit van de openbare dienstverlening op de middellange termijn als prompt ingrijpen kunnen waarborgen. In wetsbesluit 134/2008 is bepaald dat de verkoopprijs niet lager mag liggen dan de marktwaarde van de activa, zoals vastgesteld door een bij ministerieel besluit benoemde onafhankelijke deskundige.

(74) Wetsbesluit 134/2008 maakte het ook mogelijk om onmiddellijk een plan voor de vervreemding van de activa te verwezenlijken, terwijl onder de vorige regeling de onderneming eerst een saneringsplan bij het ministerie moest indienen. Tot slot bepaalt wetsbesluit 134/2008 dat als noch het plan voor de vervreemding van de activa noch het saneringsplan kan worden uitgevoerd of deze door het ministerie niet zijn goedgekeurd, de onderneming de gewone faillissementsprocedure zal doorlopen.

2.3.3.2. De verkoopprocedure

(75) De aanbesteding voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar ([33]) gebundeld met de nieuwe twaalfjarige overeenkomst werd op 4 oktober 2010 gepubliceerd. De bedoeling van deze aanbesteding was om na te gaan of er nationale of internationale entiteiten waren met belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Siremar die de continuïteit van de vervoersdiensten konden waarborgen. De aanbesteding werd op de website van Siremar gepubliceerd, alsook in meerdere kranten ([34]) en op bepaalde specialistische websites ([35]). De uiterste datum voor het indienen van blijken van belangstelling voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar was 20 oktober 2010.

(76) Bij het verstrijken van de termijn hadden zes partijen (waarvan twee gezamenlijk) vijf blijken van belangstelling voor inschrijving op de aanbesteding van Siremar ingediend. Al deze partijen toonden aan dat zij aan de in het bericht van aanbesteding vermelde voorwaarde voldeden. De buitengewoon commissaris verzocht hen daarom een grondige duediligencecontrole naar het bedrijfsonderdeel Siremar uit te voeren. De belangstellenden kregen toegang tot de relevante documentatie op voorwaarde dat zij een geheimhoudingsovereenkomst tekenden.

(77) Eén van de zes partijen besloot niet aan de duediligencefase deel te nemen ([36]). Tijdens die fase hadden de overgebleven vijf partijen (waarvan twee met een gezamenlijk bod) toegang tot de virtuele datarooms waarin het volgende aanwezig was:

a) gedetailleerde technische, juridische en financiële informatie over het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel;

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

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

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

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

(78) Bij ministerieel besluit van 4 februari 2011 stelde de minister van Economische Ontwikkeling de Banca Profilo S. p.A. aan als onafhankelijke deskundige en belastte deze met de taxatie van zowel het bedrijfsonderdeel Tirrenia als Siremar krachtens artikel 4, lid 4 quater, van wetsbesluit 347/2003. Op 8 maart 2011 raamde de Banca Profilo S. p.A. de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar op 55 miljoen EUR. Deze voor alle potentiële bieders bestemde informatie werd voor het verstrijken van de termijn voor het indienen van bindende biedingen geüpload naar de dataroom.

(79) Op 15 maart 2011, bij het verstrijken van de oorspronkelijke termijn voor het indienen van bindende biedingen, stelde de buitengewoon commissaris van Siremar vast dat hij geen bod had ontvangen dat in overeenstemming was met de aanbestedingsvoorschriften. De procedure werd daarom heropend met als nieuwe uiterste datum 5 april 2011. Op die datum bracht CdI een bod uit van 60,1 miljoen EUR, terwijl Ustica Lines om verlenging van de termijn verzocht teneinde de noodzakelijke financiering voor het uitbrengen van haar eigen bod te verkrijgen. De buitengewoon commissaris heeft het bod van CdI naar de dataroom geüpload en de andere deelnemers uitgenodigd om uiterlijk 23 mei 2011 een beter bod uit te brengen. De volgende biedingen waren op die datum ontvangen:

a) een bod van CdI ten bedrage van 69 miljoen EUR, waarvan 20 miljoen EUR vooraf te betalen en de rest gespreid over tien jaar (met 1,5 % rente);

b) een bod van SNS ten bedrage van 55,1 miljoen EUR, waarvan 30,1 miljoen EUR vooraf te betalen en de rest gespreid over acht jaar (met 1,5 % rente).

([33]) Zie overweging 32 voor achtergrondinformatie over het gebruik van de term "bedrijfsonderdeel" in dit verband.
([34]) The Financial Times, Il Corriere della Sera, Il Sole 24 Ore, La Repubblica, Il Giornale, Il Mattino, Il Giornale di Sicilia, La Sicilia en La Gazzetta del Sud.
([35]) Delloyd, Naftemporiki, Fairplay, Lloyd's List en Tradewinds.
([36]) Die partij was D.B. Real Estate 2 S.r.l.

(80) CdI is opgericht om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure van Mediterranea Holding di Navigazione S.p.A. ("Mediterranea"), Davimar Eolia Navigazione S.r.l. ("Davimar"), Navigazione Generale Italiana S.p.A. ([37]) ("NGI"), Lauro.it S.p.A., Isolemar S.r.l. en Riccardo Sanges & C. S.r.l. ([38]). Mediterranea had een aandelenbelang van 60 % in CdI ([39]). De andere aandeelhouders met de resterende 40 % van de aandelen van CdI waren in particuliere handen. Mediterranea had deelgenomen aan de procedure voor de eerste privatiseringspoging van Tirrenia (zie overweging 66) en was eigendom van de regio Sicilië ("Sicilië") (43,02 %), van Lauro.it S.p.A. (34,36 %), van Isolemar S.r.l. (14,61 %) en van Acies S.r.l. (8,11 %).

(81) SNS is opgericht om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure van Ustica Lines S.p.A. ([40]) en Caronte & Tourist S.p.A. ([41]) (elk een aandeel van 50 %).

(82) Naar aanleiding van aanvullende verzoeken om informatie aan de twee bieders, met als uiterste datum 18 juli 2011, heeft de financieel adviseur voor de procedure op 26 juli 2011 de volgende opmerkingen gemaakt:

a) het bod van CdI was in absolute termen hoger dan dat van SNS, maar het risicoprofiel van SNS was lager dan dat van CdI;

b) het door SNS geboden deel van de verkoopprijs dat vooraf zou worden betaald (30,1 miljoen EUR) was volledig gegarandeerd, terwijl het door CdI geboden deel van de verkoopprijs (20 miljoen EUR) slechts gedeeltelijk was gegarandeerd;

c) SNS had reeds een kapitaalverhoging van 25 miljoen EUR goedgekeurd en uitgevoerd, naast de kapitaalverhoging van 12 miljoen EUR die door CdI was goedgekeurd maar slechts gedeeltelijk was uitgevoerd.

(83) Op 3 augustus 2011 heeft Sicilië aan Unicredit een onvoorwaardelijke en onherroepelijke contragarantie verstrekt, zonder dat daar een vergoeding tegenover stond, voor een bedrag van 40 miljoen EUR. In die contragarantie stond dat Unicredit het verlenen van een garantie van 39 miljoen EUR aan CdI afhankelijk had gesteld van het verlenen van een contragarantie van 40 miljoen EUR door Sicilië.

(84) Op 5 augustus 2011 heeft CdI een patronaatsverklaring aan de buitengewoon commissaris doorgezonden die op dezelfde datum door Unicredit was afgegeven en waarin de bank toezegde de uitgestelde tranches van de door CdI geboden verkoopprijs tot 39 miljoen EUR te garanderen ([42]). In de patronaatsverklaring van Unicredit wordt de garantie afhankelijk gesteld van: 1) de ondertekening door CdI van de verkoopovereenkomst van het bedrijfsonderdeel Siremar vóór de uiterste datum van 31 december 2011, en 2) de verificatie van de bevoegdheid van de accountant-generaal van Sicilië om de contragarantie te verstrekken.

(85) De financieel adviseur en andere bij de procedure betrokken consultants hebben bevestigd dat de documenten door CdI waren ingediend na de uiterste datum van 18 juli 2011 voor de indiening van bijkomende verduidelijkingen en bewijsstukken, en dat zij derhalve niet in aanmerking konden worden genomen. Bijgevolg heeft de raad van toezicht van Siremar onder bijzonder beheer op 29 augustus 2011 de gunning van het bedrijfsonderdeel aan SNS goedgekeurd en op 1 september 2011 heeft de buitengewoon commissaris het verantwoordelijke ministerie gevraagd toestemming voor die gunning te verlenen.

(86) Op 2, 6 en 7 september 2011 heeft Sicilië brieven aan datzelfde ministerie gestuurd waarin werd benadrukt dat CdI de hoogste prijs had geboden en gedeeltelijk in handen was van Sicilië, wat als een toereikende garantie voor haar financiële stabiliteit moest worden beschouwd. Sicilië heeft tevens rechtstreeks aan het ministerie gestuurd: de patronaatsverklaring van Unicredit, zijn eigen contragarantie, en juridisch advies waaruit blijkt dat de accountant-generaal bevoegd was die contragarantie te verstrekken. Op 8 september 2011 heeft het ministerie de buitengewoon commissaris gevraagd aanvullende informatie en verduidelijkingen over de documenten van CdI te verstrekken, ondanks de te late indiening daarvan. Op 22 september 2011 heeft de financieel adviseur de buitengewoon commissaris meegedeeld dat ondanks het feit dat CdI de procedurele termijnen niet in acht had genomen, de nieuwe documenten het risicoprofiel van CdI aanzienlijk hadden verminderd. Dit betekende dat de contante waarde van het bod van SNS niet langer als gunstiger dan dat van CdI kon worden beschouwd.

(87) Op 26 september 2011 heeft het ministerie navraag gedaan bij de *Presidenza del Consiglio* of de door Sicilië verstrekte contragarantie voor de financiële verplichtingen van CdI tot staatssteunbezwaren zou kunnen leiden. De *Presidenza del Consiglio* heeft bevestigd dat aangezien Unicredit haar beslissing om een garantie te verstrekken afhankelijk had gesteld van het verlenen van een contragarantie door Sicilië, de contragarantie moest worden beoordeeld in het kader van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ("de garantiemededeling") ([43]).

([37]) Thans onderdeel van de groep Caronte & Tourist.
([38]) Naam later gewijzigd in Sicilia Occidentale Marittima S.r.l.
([39]) Later verhoogd tot 65,32 %.
([40]) Op 13 april 2016 heeft Ustica Lines haar naam gewijzigd in Liberty Lines.
([41]) Op 1 september 2016 werd SNS gesplitst in Caronte & Tourist, die de routes voor de gemengde diensten van de nieuwe overeenkomst onderhoudt, en Liberty Lines, die de routes voor uitsluitend het vervoer van passagiers van de nieuwe overeenkomst onderhoudt. Elke onderneming onderhoudt de respectieve verbindingen momenteel zelfstandig. SNS S.p.A. heet nu *SNS Società Consortile per Azioni* en treedt slechts op als coördinatiecentrum voor de betrekkingen met de Italiaanse en Siciliaanse autoriteiten.
([42]) De patronaatsverklaring is de toezegging om in de toekomst onder bepaalde omstandigheden een formeel garantiecontract ("*fidejussione*") af te geven. De patronaatsverklaring van Unicredit is echter bindend voor de verstrekker en kan derhalve worden beschouwd als een garantie volgens de staatssteunregels.
([43]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10).

(88) Op 27 september 2011 heeft de buitengewoon commissaris het ministerie toestemming gevraagd om een extra fase aan de procedure toe te voegen. Nadat deze toestemming was verkregen, heeft de financieel adviseur op 29 september 2011 CdI en SNS uitgenodigd om uiterlijk 13 oktober 2011 nieuwe en verbeterde bindende biedingen uit te brengen.

(89) CdI heeft een nieuw en verbeterd bod uitgebracht, dat als volgt is samengesteld:

a) 69,15 miljoen EUR verkoopprijs, 34,65 miljoen EUR vooraf te betalen en de rest gespreid (13,8 miljoen EUR aan het einde van het derde jaar, 10,35 miljoen EUR aan het einde van het zesde jaar en 10,35 miljoen EUR aan het einde van het achtste jaar, met 1,5 % rente);

b) als garantie voor de verkoopprijs: patronaatsverklaring van 12 oktober 2011, afgegeven door Unicredit (verbintenis tot het garanderen van het bedrag van de uitgestelde betalingen van de door CdI geboden nieuwe verkoopprijs, namelijk 34,5 miljoen EUR); notariële bekrachtiging van het besluit van de aandeelhouders om het kapitaal te verhogen tot 21,48 miljoen EUR (zie punt 2.3.3.4); twee brieven van MPS Capital Services, waarin zij toezegt de eerste tranche van de verkoopprijs (tot 20 miljoen EUR) te financieren en de vorige garantie van 5 miljoen EUR voor het bod van 23 mei 2011 te verlengen.

(90) SNS heeft het bod bevestigd dat zij op 23 mei 2011 heeft uitgebracht.

(91) Op 13 oktober 2011 hebben het buitengewoon beheer en zijn consultants vastgesteld dat het bod van CdI overeenkwam met de waarde van het bedrijfsonderdeel zoals geschat door de Banca Profilo en financieel gunstiger was dan het bod van SNS. Voorts voldeed het bij het bod van CdI gevoegde ondernemingsplan aan de vereisten en was er voldoende bewijs dat CdI de continuïteit van de maritieme openbare dienst kon waarborgen. Derhalve vroeg de buitengewoon commissaris het ministerie om de opdracht aan CdI te gunnen.

(92) Op 14 oktober 2011 heeft de raad van toezicht een gunstig advies uitgebracht en heeft het ministerie de gunning van de opdracht aan CdI goedgekeurd.

(93) Op 20 oktober 2011 hebben de buitengewoon commissaris van Siremar en CdI de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar ondertekend. Op 22 november 2011 heeft SNS echter beroep ingesteld tegen de beslissing van de buitengewoon commissaris om het bedrijfsonderdeel aan CdI te gunnen bij het *Tribunale Amministrativo Regionale* van Lazio ("het TAR").

(94) Op 7 juni 2012 heeft het TAR van Lazio geoordeeld dat de door Sicilië aan Unicredit verstrekte contragarantie voor een deel van de door CdI geboden verkoopprijs staatssteun vormde, ongeacht of de garantie uiteindelijk is uitgevoerd of ingetrokken ("beslissing 5172/2012"). Het TAR heeft de verkoopprocedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar gedeeltelijk nietig verklaard ([44]).

(95) Mediterranea heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de *Consiglio di Stato* ("de CdS"). Bij voorlopige voorziening van 18 juli 2012 heeft de CdS de uitvoering van beslissing 5172/2012 opgeschort (zonder uitspraak ten gronde over het beroep te doen). Op 30 juli 2012 heeft CdI de nieuwe overeenkomst voor de uitvoering van de openbare dienst ondertekend en op 1 augustus 2012 heeft de buitengewoon commissaris het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI overgedragen.

(96) Op 7 februari 2014 heeft de CdS uitspraak ten gronde over het door Mediterranea ingestelde beroep gedaan en geconcludeerd dat bij de door Sicilië verleende contragarantie de in de nationale wetgeving vastgelegde beginselen van transparantie en non-discriminatie niet in acht waren genomen ("beslissing 592/14"). De CdS oordeelde in zijn beslissing dat de contragarantie de volledige doeltreffendheid van het non-discriminatiebeginsel tussen de twee deelnemers aan de aanbesteding in gevaar had gebracht en verklaarde derhalve de verkoopprocedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar gedeeltelijk nietig (door nietigverklaring van de handeling tot gunning van de opdracht aan CdI). Met name de garantie van Unicredit was de facto afhankelijk van het verstrekken van de contragarantie door Sicilië, ook al werd Sicilië door Unicredit niet uitdrukkelijk genoemd (zie punt 2.3.3.5).

(97) De verkoopovereenkomst die CdI na de aanbesteding met de Italiaanse staat heeft gesloten, werd bij arrest van de CdS niet nietig verklaard. De CdS heeft namelijk alleen de gunning nietig verklaard, aangezien het daarbij om een bestuurshandeling ging, maar heeft noch de verkoopovereenkomst noch de nieuwe overeenkomst, waarbij sprake was van privaatrechtelijke overeenkomsten, nietig verklaard. CdI bleef derhalve de openbare dienst verzorgen zoals vastgelegd in de nieuwe overeenkomst ([45]).

(98) Op verzoek van de Italiaanse autoriteiten en SNS heeft het TAR van Lazio op 9 februari 2015 uitspraak gedaan over de uitlegging van zijn eerdere beslissing van juni 2012 en van de beslissing van februari 2014 van de CdS ("beslissing 2351/15"). In zijn beslissing heeft het TAR van Lazio geoordeeld dat de laatste fase van de verkoopprocedure voor

([44]) Bij beslissing 5172/2012 is met name de door het ministerie aan de buitengewoon commissaris verleende goedkeuring om het bedrijfsonderdeel aan CdI te gunnen, nietig verklaard.

([45]) CdI heeft eveneens beroep ingesteld tegen beslissing 592/14, zowel tot intrekking door de CdS zelf (afgewezen op 4 juli 2014) als tot nietigverklaring door de *Corte di Cassazione* (afgewezen op 12 januari 2016, met bekendmaking van de uitspraak op 4 februari 2016).

Siremar opnieuw moest worden gestart met ingang van 29 september 2011 ([46]). Het TAR van Lazio heeft bevestigd dat CdI van deze nieuwe fase van de procedure moest worden uitgesloten. Het TAR van Lazio heeft eveneens geoordeeld dat het ministerie van Economische Zaken de nodige maatregelen moest nemen om een herstart van de procedure binnen 120 dagen na de datum van de uitspraak mogelijk te maken.

(99) Om de uitspraak van het TAR van Lazio uit te voeren, heeft Siremar onder bijzonder beheer:

— het bod van CdI van de procedure uitgesloten;

— bij SNS geverifieerd dat haar bod van 23 mei 2011 van 55,1 miljoen EUR nog steeds geldig was (door SNS bevestigd op 19 januari 2016);

— gecontroleerd dat het bod van SNS voldeed aan de nodige vereisten met betrekking tot het verlenen van openbare diensten en aan de toepasselijke wetgeving;

— de waarde van de activa gecontroleerd aan de hand van een nieuw rapport dat in opdracht is opgesteld door Ecorys ("het tweede rapport van Ecorys"), waarin de waarde op 34,4-39,9 miljoen EUR wordt geschat (zie overweging 122);

— de verkoopovereenkomst van het bedrijfsonderdeel met CdI ontbonden en de door CdI reeds betaalde schuld van 37,1 miljoen EUR aan SNS overgedragen ([47]);

— na op 6 april 2016 de toestemming van het ministerie te hebben verkregen, het bedrijfsonderdeel op 11 april 2016 aan SNS gegund.

(100) Op diezelfde datum hebben SNS en het ministerie van Vervoer de nieuwe overeenkomst ondertekend.

2.3.3.3. De verkoopovereenkomst met SNS

(101) In de verkoopovereenkomst tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS wordt het bedrijfsonderdeel Siremar omschreven als de tak van de onderneming die zich uit hoofde van de lopende openbaredienstverplichtingen bezighoudt met zeevervoersdiensten ([48]). In artikel 4 wordt specifiek vermeld dat de activa van het bedrijfsonderdeel in een bijlage staan beschreven en betrekking hebben op alle immateriële ([49]) en materiële activa ([50]) die door de onderneming bij de uitvoering van haar openbaredienstverplichtingen worden ingezet.

(102) Volgens artikel 5 van de verkoopovereenkomst verloopt de betaling van de verkoopprijs van 55,1 miljoen EUR als volgt:

a) 37,1 miljoen EUR bij ondertekening van de verkoopovereenkomst (door middel van de overdracht van de verplichting tot betaling van een vergoeding aan CdI);

b) uitstel van de rest als volgt, met rente van 1,5 %: 9 miljoen EUR, na 72 maanden; 9 miljoen EUR, na 96 maanden.

(103) In artikel 7, lid 6, punt d), van de verkoopovereenkomst is bepaald dat de koper in staat is om, overeenkomstig artikel 4, lid 4 quater, van wetsbesluit 347/2003, voor de middellange termijn de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.

(104) In artikel 7, lid 9, van de verkoopovereenkomst wordt uiteengezet dat de koper alle administratieve medewerkers en bemanningsleden die werden ingezet voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen een nieuw baanaanbod zal doen, daarbij rekening houdend met verworven kwalificaties en/of het equivalent van de functieomschrijvingen, evenals mogelijke afspraken met de vakbonden. Volgens dat artikel moet de koper, conform de vereisten van artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999, voor een periode van twee jaar afzien van niet-disciplinaire ontslagen ("de voorwaarde met betrekking tot het personeel"). Op grond van artikel 7, leden 11 en 12, van de verkoopovereenkomst is de koper verplicht om de verkoper op gezette tijden te informeren over de nakoming van deze verplichtingen, met aanzienlijke boeten bij verzuim.

(105) Artikel 8, lid 12, van de verkoopovereenkomst bepaalt dat de nieuwe eigenaar, overeenkomstig artikel 63, lid 5, van wetsbesluit 270/1999, niet gehouden is tot aflossing van enige schuld die Siremar vóór de overdracht van het bedrijfsonderdeel is aangegaan.

([46]) Dit was de datum waarop de financieel adviseur CdI en SNS uitnodigde een definitief incrementeel bod uit te brengen, als gevolg van de aanvaarding van de op 5 augustus 2011 door CdI ingediende garantie (en contragarantie) door Siremar onder bijzonder beheer (zie overweging 88).

([47]) 34,6 miljoen EUR, plus rente en inflatie.

([48]) De eerdere verkoopovereenkomst tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI heeft over het algemeen gelijke bepalingen en voorwaarden. De meeste verschillen tussen de overeenkomsten zijn het gevolg van het verschil in context van de overdracht, met name het verschil in prijs en tijdstip.

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

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

2.3.3.4. De kapitaalverhoging

(106) Op 13 oktober 2011 hebben de aandeelhouders van CdI zich ertoe verbonden het aandelenkapitaal te verhogen tot 21 480 236 EUR. Op 3 februari 2012 heeft Mediterranea, met meer dan 60 % van de aandelen van CdI meerderheidsaandeelhouder, zelf een kapitaalverhoging doorgevoerd. Als gevolg daarvan is het aandeel van Sicilië gedaald tot ongeveer 43 %, waardoor Sicilië niet langer meerderheidsaandeelhouder is.

(107) De kapitaalverhoging van CdI vond plaats toen Sicilië nog meerderheidsaandeelhouder van Mediterranea was, die op haar beurt weer meerderheidsaandeelhouder van CdI was (en nog steeds is). De kapitaalverhoging had tot doel het bedrijfsonderdeel Siremar te verwerven en de nieuwe overeenkomst uit te voeren.

2.3.3.5. De contragarantie

(108) In de loop van de privatisering heeft Sicilië een contragarantie ten gunste van Unicredit verstrekt.

(109) Ten eerste heeft Sicilië op 3 augustus 2011, zoals in overweging 83 is beschreven, een contragarantie ten gunste van Unicredit verstrekt, waardoor laatstgenoemde twee dagen later de eerste patronaatsverklaring kon afgeven met de toezegging de uitgestelde tranches van de door CdI geboden verkoopprijs (39 miljoen EUR) te garanderen. In die verklaring wordt de geldigheid van de garantie van Unicredit uitdrukkelijk afhankelijk gesteld van de geldigheid van de contragarantie van Sicilië.

(110) Ten tweede heeft Sicilië op 7 oktober 2011, in een latere fase van de procedure, bevestigd bereid te zijn om voor de uitgestelde betalingen van de nieuwe verkoopprijs een contragarantie te verstrekken tot een bedrag van 34,6 miljoen EUR. Op 12 oktober 2011 heeft Sicilië de contragarantie van 3 augustus 2011 gewijzigd en betalingen tot 36 miljoen EUR gegarandeerd. Op diezelfde datum heeft Unicredit de tweede patronaatsverklaring afgegeven die in het in overweging 89 beschreven winnende bod van CdI was opgenomen, zonder te vermelden dat de contragarantie van Sicilië, zoals gewijzigd, nog steeds van kracht was.

(111) Op 20 november 2011 is de contragarantie van Sicilië vervangen door een contragarantie van alle aandeelhouders van CdI. Op 31 januari 2012 heeft Sicilië Siremar onder bijzonder beheer een brief gestuurd met de mededeling dat de contragarantie van 12 oktober 2011 als herroepen moet worden beschouwd. Op 3 februari 2012 heeft Unicredit een nota uitgebracht waarin zij bevestigde dat haar garantie voor de uitgestelde tranches van de verkoopprijs niet afhankelijk was van een contragarantie van Sicilië.

2.3.3.6. Het onderzoek van de Banca Profilo

(112) Zoals hierboven is beschreven (zie overweging 78), werd de Banca Profilo door de minister van Economische Ontwikkeling aangewezen als onafhankelijke deskundige en belast met de taxatie van het bedrijfsonderdeel Siremar krachtens artikel 4, lid 4 quater, van de wet-Marzano. Op 8 maart 2011 heeft de Banca Profilo een rapport gepubliceerd met een beschrijving van de gebruikte taxatiemethoden en gegevens, waaronder het ondernemingsplan voor de periode 2011-2022 van Siremar zelf. Dit rapport bevatte een geschatte reeks waarden voor het bedrijfsonderdeel Siremar.

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

(114) Bij de DCF-methode houdt de Banca Profilo rekening met: i) de tot aan de vervaldatum van de nieuwe overeenkomst gegenereerde kasstromen; ii) de liquidatiewaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar op de dag van verstrijken van de nieuwe overeenkomst, op basis van de veronderstelling dat het niet mogelijk zal zijn om de activiteiten na die datum voort te zetten. Aan de hand van de EVA-methode beoordeelt de Banca Profilo: i) de gecorrigeerde boekwaarde; ii) de badwill/goodwill; iii) de liquidatiewaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar op de dag van verstrijken van de nieuwe overeenkomst. Deze beoordeling is gebaseerd op gegevens uit het bedrijfsplan van de onderneming en op berekeningen van de Banca Profilo zelf.

(115) Wat de secundaire methoden betreft, ging het om het hiernavolgende. De "market multiples"-analyse is gebaseerd op de berekeningen van de Banca Profilo aan de hand van gegevens van Bloomberg over negen vergelijkbare scheepvaartmaatschappijen. De "equity"-methode bestaat uit een raming van de nettowaarde van de op de balans opgenomen activa, maar met enkele aanpassingen van de activa en passiva en vermeerderd met de geschatte waarde van de immateriële activa.

(116) De Banca Profilo concludeerde dat de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar op het moment van taxatie tussen 55 en 61 miljoen EUR bedroeg. Bijgevolg zou de minimumprijs voor deze onderneming op 55 miljoen EUR moeten worden vastgesteld.

2.3.3.7. Het eerste rapport van Ecorys en het tweede rapport van Ecorys

(117) In de loop van het onderzoek heeft de Commissie Ecorys met het vaststellen van de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar belast. De consultant werd gevraagd om i) de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar gebundeld met de nieuwe overeenkomst vast te stellen, ii) de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel zonder bijkomende voorwaarden vast te stellen en iii) vast te stellen of de voorwaarde met betrekking tot het personeel de verkoopprijs heeft gedrukt.

(118) Om de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar gebundeld met de nieuwe overeenkomst te bepalen, zijn in het eerste rapport van Ecorys de belangrijkste methoden gehanteerd waarvan ook de Banca Profilo gebruik heeft gemaakt. Ecorys gebruikte met name de DCF- en de EVA-methode.

(119) Ten eerste concludeerde Ecorys dat als het bedrijfsonderdeel Siremar zonder bijkomende voorwaarden was verkocht, en meer bepaald zonder het nieuwe contract voor de openbaredienstverlening, de onderneming voor de liquidatiewaarde ([51]), d.w.z. — 0,3 miljoen EUR, zou zijn verkocht. Ecorys merkte op dat deze liquidatiewaarde negatief is en wees erop dat onmiddellijke liquidatie (in feite de verkoop van de schepen) voor een marktdeelnemer in een markteconomie geen haalbare optie was. Ecorys baseerde deze conclusie op de veronderstelling dat het bedrijfsonderdeel Siremar zijn activiteiten zonder de compensatie voor openbare diensten niet winstgevend kon voortzetten. Ecorys beschreef de openbaredienstroutes die door zowel Tirrenia als Siremar werden onderhouden als "*zwaar verlieslijdende activiteiten die worden gekenmerkt door kleine aantallen passagiers en volledig afhankelijk zijn van financiering uit hoofde van de overeenkomsten*". Verder oordeelde Ecorys dat "*de mogelijkheid om de kwaliteit van de dienstverlening aan te passen en meer speling bij het vaststellen van de prijzen van vervoersbewijzen geen voldoende voorwaarden vormen om deze routes in zakelijk opzicht economisch rendabel te maken*".

(120) Ten tweede veronderstelde Ecorys met het oog op de evaluatie van het bedrijfsonderdeel Siremar gebundeld met de nieuwe overeenkomst dat de nieuwe overeenkomst na de vervaldatum niet zou worden verlengd en dat Siremar derhalve zou worden geliquideerd ([52]). Op grond daarvan heeft Ecorys de minimale marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar vastgesteld op 57 miljoen EUR (dus 5 % meer dan de taxatie van de Banca Profilo).

(121) Ten derde heeft Ecorys de personeelsbezetting van zowel het bedrijfsonderdeel Tirrenia als Siremar vergeleken met die van diverse vergelijkbare veerdiensten en geconcludeerd dat de personeelsbezetting en personeelskosten van Siremar "*niet afwijken van deze vergelijkbare ondernemingen voor wat betreft het arbeidskostenaandeel in de totale opbrengsten* ([53]) *en de verhouding tussen loonkosten en personeelsbezetting*" ([54]). Op basis hiervan heeft Ecorys geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarde met betrekking tot het personeel aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar.

(122) Zoals in overweging 99 is toegelicht, heeft Italië op 31 augustus 2015, alvorens de verkoopprocedure met SNS — waaraan het openbaredienstcontract was gegund — af te ronden, ook opdracht gegeven tot het opstellen van het tweede rapport van Ecorys om te controleren of het nieuwe bod van SNS een afspiegeling van de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel vormde. In dit tweede rapport van Ecorys, uitgebracht op 28 oktober 2015, is de DCF-methode gehanteerd als belangrijkste evaluatie-instrument en de "equity"-methode om de robuustheid van de bevindingen te controleren. De nieuwe schatting van Ecorys op basis van de DCF-methode kwam uit op 34,4 miljoen EUR, uitgaande van de veronderstelling dat de nieuwe overeenkomst tot en met 31 juli 2024 van kracht zou zijn. Als de nieuwe overeenkomst zou worden verlengd tot en met 31 juli 2026, zou de geschatte waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar 35,7 miljoen EUR bedragen. De "equity"-methode leverde een schatting op van 39,9 miljoen EUR.

(123) Tot slot werd dit rapport aangevuld met een door SNS opgestelde vergelijking van de twee ondernemingsplannen: een eerste rapport over de periode 2011-2022, opgesteld in mei 2011, en een tweede rapport over de periode 2016-2027, opgesteld in februari 2016. Ecorys concludeerde dat de twee plannen wat de aannames betreft niet identiek waren en niet hetzelfde niveau van detaillering omvatten (in het tweede ondernemingsplan was bijvoorbeeld de lijst met routes en frequenties niet opgenomen). De belangrijkste verschillen tussen de twee plannen waren de aannames over het gebruik van de vloot, over aflossingen en over personeelskosten, en het gebruik van eerdere gegevens van CdI, die in het eerste ondernemingsplan niet beschikbaar waren. Ecorys heeft tevens een beoordeling van één pagina opgesteld waarin aan de Italiaanse autoriteiten de interne logische consistentie van het tweede ondernemingsplan van SNS voor de periode 2016-2027 wordt bevestigd.

([51]) Ecorys heeft deze waarde berekend als het verschil tussen de gemaakte kosten voor het ontslag van al het personeel en de gecorrigeerde nettowaarde van de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar. Op basis van de analyse werd de liquidatiewaarde van de activa van Siremar vastgesteld op — 0,3 miljoen EUR. De afvloeiingskosten ten belope van 36,6 miljoen EUR compenseerden ruimschoots de marktwaarde van de gecorrigeerde nettoactiva.

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

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

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

2.3.4. *De nieuwe overeenkomst*

2.3.4.1. De begunstigde

(124) In eerste instantie was CdI de winnende bieder op het bedrijfsonderdeel Siremar en ondertekende zij op 30 juli 2012 de nieuwe overeenkomst voor het onderhouden van scheepvaartroutes. Vervolgens is SNS op 11 april 2016 in de plaats getreden van CdI en begonnen met de exploitatie van diezelfde routes.

2.3.4.2. De routes

(125) In het kader van de nieuwe overeenkomst moesten CdI en later SNS passagiers- en veerdiensten verzorgen op 20 cabotageroutes verdeeld in 5 bundels, in sommige gevallen met verschillende frequenties en/of routes tussen het hoogseizoen en het laagseizoen ([55]) (zie Tabel 3).

Veerverbindingen (gemengd)	Passagiersverbindingen (snelle schepen)
Bundel Milazzo — Eolische eilanden — Napels	
C/1: Milazzo — Vulcano — Lipari — Rinella — Panarea — Ginostra —Stromboli — Napels en vice versa (het hele jaar door, twee verbindingen per week)	ALC/2: Milazzo — Vulcano — Lipari — Rinella — Salina en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
C/2: Milazzo — Vulcano — Lipari — Rinella — Salina en vice versa (het hele jaar door, één verbinding per dag, geen diensten op zondagen in het laagseizoen)	ALC/3: Milazzo — Vulcano — Lipari — Salina — Panarea — Ginostra — Stromboli en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
C/3: Milazzo — Vulcano — Lipari — Salina — Panarea — Ginostra — Stromboli en vice versa (het hele jaar door, twee verbindingen per week)	ALC/4: Milazzo — Vulcano — Lipari — Salina — Rinella — Filicudi — Alicudi en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
C/4: Milazzo — Vulcano — Lipari — Salina — Rinella — Filicudi — Alicudi en vice versa (het hele jaar door, vijf verbindingen per week in het hoogseizoen en vier per week in het laagseizoen)	ALC/6: Lipari — Vulcano — Milazzo en vice versa (het hele jaar door, één verbinding per dag)
C/6: Lipari — Vulcano — Milazzo en vice versa (het hele jaar door, één verbinding per dag)	ALC/2 BIS: Lipari — Rinella — Salina — Lipari (het hele jaar door, vier verbindingen per week in het hoogseizoen, drie per week en één per dag tot Salina in het laagseizoen)
Bundel Palermo — Ustica	
D/1: Palermo — Ustica en vice versa (het hele jaar door, één verbinding per dag)	ALD/1: Ustica — Palermo en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
Bundel Trapani — Egadische eilanden	
D/2: Trapani — Favignana — Levanzo — Marettimo en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)	ALD/2: Trapani — Favignana — Levanzo — Marettimo en vice versa (het hele jaar door, twee verbindingen per dag)
D/3: Trapani — Favignana — Levanzo — Trapani (het hele jaar door, twee verbindingen per dag in het hoogseizoen, twaalf per week en minder frequente verbindingen met Levanzo in het laagseizoen)	ALD/3: Trapani — Favignana — Levanzo —Trapani (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
	ALD/2 BIS: Marettimo — Levanzo — Favignana — Trapani en vice versa (het hele jaar door, ten minste één verbinding per dag)
	ALD/3 BIS: Trapani — Favignana — Levanzo — Trapani (het hele jaar door, ten minste twee verbindingen per dag)

([55]) In dit besluit wordt onder de term "hoogseizoen" de zomer verstaan, terwijl onder de term "laagseizoen" de veel langere periode van de rest van het jaar wordt verstaan.

Veerverbindingen (gemengd)	Passagiersverbindingen (snelle schepen)
Bundel Trapani — Pantelleria	
D/4: Trapani — Pantelleria en vice versa (het hele jaar door, één verbinding per dag in het hoogseizoen, zes per week in het laagseizoen)	
Bundel Porto Empedocle — Pelagische eilanden	
D/5: Porto Empedocle — Linosa-Lampedusa en vice versa (het hele jaar door, zes verbindingen per week)	

Tabel 3 Door CdI en later door SNS in het kader van de nieuwe overeenkomst onderhouden routes

(126) In bijlage A bij de nieuwe overeenkomst wordt uiteengezet op welke wijze elk van de routes in tabel 3 moet worden onderhouden (bv. scheepstypen, frequentie per seizoen). Verder mogen de tarieven die aan de gebruikers in rekening worden gebracht, niet hoger zijn dan de plafonds die in artikel 6 van de nieuwe overeenkomst zijn vastgelegd en in de genoemde bijlage A zijn opgenomen.

2.3.4.3. Looptijd

(127) Zowel de nieuwe overeenkomst tussen Sicilië en CdI als die tussen Sicilië en SNS heeft een looptijd van twaalf jaar. De overeenkomst met SNS is in werking getreden op 12 april 2016 en vervalt op 11 april 2028.

2.3.4.4. De openbaredienstverplichtingen

(128) De openbaredienstverplichtingen hebben betrekking op de te onderhouden scheepvaartverbindingen (zie overweging 125), het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de desbetreffende scheepvaartroutes worden ingezet, de beschikbaarheid van een reserveschip ter waarborging van de continuïteit van de dienstverlening, de frequentie van de dienstverlening, en de maximumtarieven die gebruikers van de dienst op elk van de routes aangerekend kunnen worden.

2.3.4.5. De compensatie

(129) De compensatie die jaarlijks wordt ontvangen door de onderneming die met de in de nieuwe overeenkomst vastgelegde openbaredienstverplichtingen is belast, is bij wet gemaximeerd op 55 694 895 EUR. Het compensatiebedrag moet aan de hand van de methode in het CIPE-besluit worden vastgesteld (zie de overwegingen 48 tot en met 58). De compensatie werd als volgt aan de twee ondernemingen betaald:

	Aan CdI betaalde compensatie	Aan SNS betaalde compensatie
2012	23 346 079 EUR (augustus-december)	—
2013	55 694 895 EUR	—
2014	55 694 895 EUR	—
2015	55 694 895 EUR	—
2016	15 397 836 EUR	40 297 059 EUR
2017	—	55 694 895 EUR
2018	—	55 694 895 EUR
2019	—	55 694 895 EUR

Tabel 4 Compensatie 2012-2019

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

2.3.5. *De voorrang bij het aanmeren*

(131) Artikel 19 ter, lid 21, van wetsbesluit 135/2009 bepaalt dat de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Siremar) 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 Italiaanse maritieme autoriteiten gestelde procedures zoals bepaald bij wet nr. 84 van 28 januari 1994 en de Italiaanse Scheepvaartwet.

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

(132) De wet van 2010 bood de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Siremar) de mogelijkheid om de financiële middelen die reeds waren bestemd voor verbetering en modernisering van de vloot ([56]) aan te wenden voor het lenigen van dringende liquiditeitsbehoeften. Om de modernisering van de gehele Gruppo Tirrenia te kunnen betalen, was om precies te zijn uit twee faciliteiten reeds 23 750 000 EUR ([57]) gereserveerd, waarvan 7 215 800 EUR voor Siremar. De ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia die deze middelen gebruikten voor liquiditeitsdoeleinden moesten deze later terugstorten, zodat de vereiste modernisering van de schepen alsnog kon plaatsvinden. Deze moderniseringen waren nodig om aan bepaalde internationale veiligheidsnormen van het Verdrag van Stockholm uit 1996 te voldoen ([58]).

(133) In de wet van 2010 werd daarnaast het volgende bepaald:

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

b) artikel 19 ter van wetsbesluit 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, is gewijzigd door de invoeging van lid 24 bis. Volgens dat lid geldt een belastingvrijstelling voor alle officiële handelingen en verrichtingen overeenkomstig artikel 19 ter, leden 1 tot en met 15, van wetsbesluit 135/2009. Deze leden hebben betrekking op de liberalisering van de sector cabotage in het zeevervoer door middel van de privatisering van de Gruppo Tirrenia;

c) ter waarborging van de continuïteit van de openbare dienstverlening en ter ondersteuning van het privatiseringsproces van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, kunnen de regio's in kwestie krachtens CIPE-besluit nr. 1/2009 van 6 maart 2009 ([59]) gebruikmaken van de middelen van de *Fondo Aree Sottoutilizzate* ("de FAS") ([60]).

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

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

(135) In hun brief van 28 april 2009 hebben de Italiaanse autoriteiten uitvoerig geantwoord, waarbij zij:

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

— betoogden dat de aan Gruppo Tirrenia verleende compensatie voor openbare diensten noodzakelijk was voor het garanderen van de territoriale continuïteit met de eilanden met behulp van scheepvaartverbindingen die niet door particuliere maatschappijen op de markt worden verzorgd;

([56]) Zoals bepaald in artikel 19, lid 13 bis, van wetsbesluit 78/2009, omgezet in wet nr. 102/2009 ("wet 102/2009"), en in artikel 19 ter, lid 19, van wetsbesluit 135/2009.

([57]) Alle middelen (d.w.z. 7 000 000 EUR) waarin artikel 19 ter, lid 19, van wetsbesluit 135/2009 voorziet en 16 750 000 EUR uit de middelen waarin wet 102/2009 voorziet.

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

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

([60]) De FAS is een nationaal fonds waarmee de uitvoering van het Italiaanse regiobeleid wordt ondersteund.

— wezen op het feit dat op 10 maart 2009 een grondig rationaliseringsproces van de routes was afgerond. Bij dit proces is rekening gehouden met de relevante sociale, economische en werkgelegenheidsaspecten, evenals met de noodzaak om de voor de territoriale continuïteit essentiële verbindingen te waarborgen, en is overleg gevoerd met de zes betrokken regio's. Deze rationalisering zou een besparing op de nettokosten van de openbare dienstverlening van ongeveer 66 miljoen EUR opleveren en tot ontslag van ongeveer 600 bemanningsleden in dienst 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;

— uitlegden dat de rationalisering tot doel had om i) de verbindingen te behouden die nodig zijn voor het waarborgen van de territoriale continuïteit tussen de eilanden onderling en met het vasteland, en van het recht op gezondheid, studie en mobiliteit, ii) de verbindingen te rationaliseren in gevallen waarin particuliere maatschappijen in diezelfde periode dezelfde verbindingen onderhouden, met vergelijkbare garanties op het vlak van kwaliteit en continuïteit, en iii) de hoogseizoen- en hogesnelheidsverbindingen voor uitsluitend passagiersvervoer te rationaliseren;

— een overzicht boden van de routes die in 2008 door de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia werden onderhouden en het gereduceerde aantal routes dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia in 2009 zouden onderhouden. Volgens de Italiaanse autoriteiten zouden de laatstgenoemde routes het uitgangspunt vormen voor de nieuwe overeenkomsten die met de nieuwe eigenaren van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia moesten worden gesloten.

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

— dat tegen de achtergrond van de radicale herstructurering van de sector cabotage in het zeevervoer in Italië en vanwege de aanzienlijke sociale consequenties die volgens de Italiaanse autoriteiten met de privatisering gepaard zouden gaan indien de aanbestedingen op basis van een eenvoudig openbaredienstcontract zouden plaatsvinden, de aanbesteding van de scheepvaartondernemingen waaraan dergelijke contracten zijn gegund — in beginsel en bij wijze van uitzondering — aanvaardbaar was met het oog op de naleving van het criterium van non-discriminatie tussen reders uit de Gemeenschap, zoals bepaald in Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad ([61]) ("de verordening cabotage in het zeevervoer");

— dat de compensatie voor openbare diensten alleen bestemd was voor die verbindingen waarop gedurende het hele jaar in beperkte mate sprake was van permanente aanwezigheid van andere maatschappijen. In dat verband werd om opheldering gevraagd over het marktfalen op bepaalde door Tirrenia en Caremar verzorgde routes. In de brief werd er verder op gewezen dat het op basis van de doelstelling van territoriale continuïteit alleen is toegestaan om in een openbaredienstcontract binnenlandse verbindingen op te nemen (en geen internationale verbindingen);

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

(137) Op 22 januari 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de brief van de diensten van de Commissie van 21 december 2009 beantwoord en daarbij:

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

— een toelichting gegeven op de routes waarover de Commissie een aantal vragen had gesteld;

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

— aan de Commissie gevraagd om te bevestigen dat de genoemde argumenten ten aanzien van marktfalen volstonden.

(138) Op 29 januari 2010 ([62]) heeft de Commissie een aanmaningsbrief inzake de overtreding 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 doet op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap. Volgens artikel 4, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer mogen bestaande openbaredienstcontracten van kracht blijven tot hun looptijd verstreken is. De Commissie heeft evenwel opgemerkt dat de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia ook

([61]) 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 Lid- Staten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7). De Commissie merkt op dat de verordening cabotage in het zeevervoer niet van lidstaten verlangt dat zij hun scheepvaartmaatschappijen privatiseren, maar slechts dat zij deze specifieke markt liberaliseren.

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

na het verstrijken van de desbetreffende openbaredienstcontracten (de initiële overeenkomsten) zeevervoersdiensten bleven verrichten. Om precies te zijn zouden deze overeenkomsten eind 2008 komen te vervallen, maar zijn zij door Italië herhaaldelijk verlengd. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten derhalve verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.

(139) Op 29 januari 2010 heeft de directeur-generaal van de Commissie die verantwoordelijk is voor energie en vervoer tevens de brief van de Italiaanse autoriteiten van 22 januari 2010 beantwoord. De directeur-generaal gaf aan dat de rechtvaardigingen ten aanzien van de door Tirrenia onderhouden verbindingen volstonden om de eerder geuite twijfels weg te nemen. Bovendien liet de directeur-generaal zich positief uit over het feit dat Italië, naar aanleiding van zijn eerdere verzoek, een internationale verbinding uit de nieuwe ontwerpovereenkomst voor Tirrenia had geschrapt. Ten aanzien van de vragen over de door Caremar verzorgde routes werden de rechtvaardigingen voor slechts enkele van die routes afdoende geacht. Daarom werd Italië gevraagd nadere verduidelijkingen over enkele routes van Caremar te verstrekken. De directeur-generaal herinnerde eraan dat openbaredienstcontracten alleen mogen gelden voor routes waarop sprake is van marktfalen. De directeur-generaal benadrukte tevens dat zijn antwoord alleen betrekking had op de naleving van de verordening cabotage in het zeevervoer en niet op staatssteunkwesties.

(140) Op 29 maart 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten geantwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie van 29 januari 2010 en daarbij:

— herhaald dat de diensten van de Commissie bij brief van 21 december 2009 (zie overweging 136) in beginsel hadden ingestemd met de privatisering van Gruppo Tirrenia door de ondernemingen met nieuwe openbaredienstcontracten te bundelen;

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

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

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

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

— erop gewezen dat de voortdurende onzekerheid die zou voortvloeien uit de voortzetting van de inbreukprocedure schade kon toebrengen aan de privatiseringsprocessen en ook nadelig kon uitwerken op de waarde van de te koop aangeboden ondernemingen;

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

(141) Op 10 september 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie tijdens een ad-hocvergadering meegedeeld dat de procedure voor de privatisering van Tirrenia en Siremar in de laatste fase was gestaakt en dat als gevolg daarvan de uiterste datum van 30 september niet zou worden gehaald. Verder meldden de Italiaanse autoriteiten dat de mededingingsprocedures voor de overeenkomsten inzake Caremar, Saremar, Siremar en Toremar eveneens vertraging hadden opgelopen. Naderhand zijn de initiële overeenkomsten bij de wet van 2010 verder verlengd tot en met het einde van het privatiseringsproces van Tirrenia en Siremar.

(142) Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft de Commissie op 24 november 2010 een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd. In die brief heeft de Commissie:

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

— erop gewezen dat, hoewel de openbaredienstcontracten in kwestie werden gehandhaafd, er geen mededingingsprocedure was doorlopen;

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

(143) Op 21 juni 2012 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies vastgesteld over de vertraging bij de privatisering van drie ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (Caremar, Laziomar en Saremar). Het met redenen omkleed advies had geen betrekking op de overige drie ondernemingen (Tirrenia, Toremar en Siremar), aangezien de aanbestedingsprocedures voor deze ondernemingen in de loop van 2011 ([63]) waren afgerond. De Commissie wees erop dat Italië, ruim drie jaar na het verstrijken van de normale looptijd van de respectieve initiële overeenkomsten, nog geen mededingingsprocedures had ingesteld voor de gunning van de openbaredienstcontracten voor de door de ondernemingen Caremar, Laziomar en Saremar verrichte cabotage in het zeevervoer. Integendeel, deze overeenkomsten werden automatisch en voor onbepaalde tijd verlengd, waardoor andere reders in de Gemeenschap niet naar die contracten konden meedingen.

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

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

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

3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN EN UITBREIDEN VAN DE PROCEDURE

3.1. De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Siremar

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

(147) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de omschrijving van de openbaredienstverplichtingen onvoldoende duidelijk was en dat zij daarom niet definitief kon bepalen of die omschrijving een kennelijke fout bevatte. In het bijzonder kon de Commissie, zonder voorafgaande bepaling van het niveau van de vereiste diensten, niet vaststellen of er een reële behoefte was aan een openbare dienst op deze routes, ook al betoogden de Italiaanse autoriteiten dat de concurrenten van Siremar op de binnen het toepassingsgebied van de DAEB vallende routes maatschappijen waren die eveneens scheepvaartverbindingen onderhouden in ruil voor overheidscompensatie.

(148) De Commissie stelde zich op het voorlopige standpunt dat was voldaan aan het tweede criterium van het Altmark-arrest ([64]), 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.

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

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

(151) De Commissie kwam daarom tot de voorlopige conclusie dat de in de periode 2009-2011 aan Siremar 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.

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

([63]) Hoewel de formele eigendomsoverdracht van Tirrenia, Toremar en Siremar pas in 2012 plaatsvond.
([64]) Zie het arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415.

3.1.2. *Verenigbaarheid*

(153) 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 ([65]) als de DAEB-kaderregeling van 2005 ([66]) valt. Daarom toetste de Commissie die maatregel rechtstreeks aan artikel 106, lid 2, VWEU en constateerde zij dat er twijfels bestonden of aan de geldende verenigbaarheidsvoorwaarden was voldaan.

(154) 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 ([67]) en de DAEB-kaderregeling van 2011. 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.

(155) De wet van 2010 voorzag in de verlenging van de initiële overeenkomst vanaf 30 september 2010 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces. Toen de wet van 2010 werd aangenomen, verkeerde Siremar in moeilijkheden (zie overweging 67). Als gevolg daarvan kon de compensatie die de onderneming vanaf 1 oktober 2010 tot op het moment waarop zij werd geprivatiseerd had ontvangen, niet aan de DAEB-kaderregeling van 2011 worden getoetst. In plaats daarvan stelde de Commissie zich, op grond van punt 9 van de DAEB-kaderregeling van 2011, op het voorlopige standpunt dat deze steun moest worden getoetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004.

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

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

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

3.3. **De privatisering van Siremar, de contragarantie en de verhoging van het kapitaal van CdI**

3.3.1. *De privatisering van Siremar*

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

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

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

([65]) 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).

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

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

(161) De procedure in de wet-Marzano (zie overweging 70) vormde het uitgangspunt voor de verkoopprocedures voor de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar. De Commissie heeft de twee procedures daarom tezamen getoetst. Zij was van oordeel dat de verkoop van de bedrijfsonderdelen die met de nieuwe overeenkomsten waren belast, voor de kopers een verplichting zou inhouden tot het verlenen van de openbare dienst waarvoor vooraf vastgestelde eisen gelden ten aanzien van kwaliteit, frequentie en tarieven zoals vastgelegd in de nieuwe overeenkomsten. Vanwege dergelijke eisen kreeg de Commissie de indruk dat de staat niet zozeer de hoogste prijs nastreefde als wel doelstellingen van algemeen belang. De Commissie achtte het zeer onwaarschijnlijk dat een particuliere verkoper een zelfde belang aan de ononderbroken uitvoering van de openbare dienst zou hebben toegekend.

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

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

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

3.3.2. *De contragarantie*

(165) In haar besluit van 2012 stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de contragarantie van Sicilië voor de uitgestelde tranches van de verkoopprijs van het bedrijfsonderdeel Siremar wellicht steun aan CdI als kredietnemer en aan Unicredit als eerste garant vormde.

(166) CdI lijkt namelijk dankzij de contragarantie te hebben geprofiteerd van een garantie die anders niet zou zijn verstrekt of op andere, minder gunstige voorwaarden zou zijn verstrekt. De Commissie heeft opgemerkt dat, op basis van de beschikbare informatie, voor de contragarantie geen vergoeding lijkt te zijn gegeven.

(167) Bovendien heeft de Commissie opgemerkt dat de positie van de accountant-generaal het besluitvormingsproces in Sicilië leek te beïnvloeden. Gezien zijn betrokkenheid bij het dagelijkse beheer van Mediterranea en het aanzienlijke aandeel van laatstgenoemde in het kapitaal van CdI, achtte de Commissie het waarschijnlijk dat de contragarantie werd verstrekt om CdI in het verkoopproces te bevoordelen en dat er dus geen sprake was van marktvoorwaarden.

(168) De Commissie merkte tevens op dat de documenten die Italië heeft ingediend om aan te tonen dat de contragarantie geen gevolgen heeft gehad, niet dateerden van vóór de gunning van de opdracht aan CdI. Integendeel, beide documenten zijn opgesteld nadat SNS een klacht bij de Commissie had ingediend.

(169) Ten slotte oordeelde de Commissie dat de contragarantie Unicredit, als eerste garant, mogelijk ook een economisch voordeel heeft opgeleverd doordat als gevolg van deze garantie de aan haar eigen garantie verbonden risico's afnamen, tenzij de contragarantie door een passende premie werd vergoed.

(170) Op basis van bovenstaande overwegingen heeft de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de contragarantie mogelijk steun aan Unicredit en CdI vormde.

3.3.3. *De verhoging van het kapitaal van CdI*

(171) In haar besluit van 2012 oordeelde de Commissie dat de kapitaalverhoging door Mediterranea CdI een voordeel kan hebben opgeleverd, voor zover Sicilië zich niet als een particuliere investeerder heeft gedragen. Bovendien oordeelde de Commissie dat de kapitaalverhoging door Mediterranea met staatsmiddelen was gefinancierd en aan de staat toerekenbaar was.

(172) De Commissie stelde zich daarom op het voorlopige standpunt dat de kapitaalverhoging wellicht steun aan CdI vormde.

3.3.4. *Verenigbaarheid*

(173) In haar besluit van 2011 oordeelde de Commissie, op basis van de beschikbare informatie, dat eventuele tijdens het privatiseringsproces toegekende steun onverenigbaar zou zijn geweest.

(174) In haar besluit van 2012 oordeelde de Commissie, op basis van de beschikbare informatie, dat zowel de contragarantie als de verhoging van het kapitaal van CdI wellicht exploitatiesteun vormden, die in beginsel onverenigbaar is met de interne markt.

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

(175) In haar besluit van 2012 nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de compensatie voor de koper van het bedrijfsonderdeel Siremar (op dat moment CdI) niet voldeed aan de criteria van het Altmark-arrest en daarom neerkwam op steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(176) De Commissie was tot deze conclusie gekomen op basis van de volgende overwegingen:

a) op ten minste sommige routes die door CdI werden onderhouden, waren concurrenten actief die soortgelijke diensten leken te verlenen;

b) de berekening van de compensatie uit hoofde van het CIPE-besluit leek ertoe te hebben geleid dat de maatschappij werd overgecompenseerd voor de openbare dienstverlening, om dezelfde redenen die zijn aangegeven in het besluit van 2011;

c) er was kennelijk niet voldaan aan het vierde criterium van het Altmark-arrest ([68]), gezien de aanbesteding van het bedrijfsonderdeel Siremar dat met de nieuwe overeenkomst was belast, in plaats van aanbesteding van het openbaredienstcontract als zodanig, en omdat niet was aangetoond dat hierdoor de inschrijver kon worden gekozen die de diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kon leveren.

(177) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de compensatie aan CdI eerst beoordeeld in het kader van het DAEB-besluit van 2011. Aangezien de looptijd van de overeenkomst langer leek dan tien jaar en aangezien zij twijfels had over de evenredigheid van de compensatie, heeft de Commissie zich echter op het voorlopige standpunt gesteld dat de compensatie op grond van het DAEB-besluit van 2011 niet als verenigbaar kon worden beschouwd. Vervolgens heeft de Commissie de verenigbaarheid van de steun getoetst aan de DAEB-kaderregeling van 2011, maar geconstateerd dat er twijfels bestonden of aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden van die regeling was voldaan.

3.5. **De voorrang bij het aanmeren**

(178) 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 Siremar een echte dienst van algemeen economisch belang verricht en deze voorrang alleen wordt verleend ten aanzien van routes die onder die DAEB vallen, geen extra economisch voordeel zou opleveren aangezien de voorrang een wezenlijk aspect is van de verrichting van de DAEB.

(179) 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.

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

(180) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de in de wet van 2010 vervatte maatregelen staatssteun vormden ten gunste van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, waaronder Siremar. Bij deze maatregelen ging het om: 1) het mogelijke gebruik voor liquiditeitsdoeleinden van middelen die waren bestemd voor de modernisering van de schepen; 2) de fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces; 3) het mogelijke gebruik van FAS-middelen. De Commissie heeft namelijk vastgesteld dat dankzij alle bovenvermelde maatregelen de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia kosten konden vermijden die normaliter ten laste van hun eigen financiële middelen zouden moeten komen. Bijgevolg konden die ondernemingen hun algehele financiële situatie verbeteren.

(181) De Commissie kwam ook tot het voorlopige standpunt dat deze maatregelen waarschijnlijk exploitatiesteun vormden, waardoor de kosten die Siremar 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**

(182) Na de besluiten van 2011 en 2012 heeft Italië verscheidene brieven en documenten ingediend over alle maatregelen die in dit besluit worden beoordeeld. In dit punt worden de belangrijkste argumenten en bijdragen samengevat ([69]).

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

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

(184) Met betrekking tot de vraag of er sprake was van een reële DAEB merkte Italië op dat de aan Siremar en later aan CdI en SNS opgelegde openbaredienstverplichtingen een waarborg vormen voor een adequate verbinding, wat betreft regelmaat, continuïteit en kwaliteit, tussen Sicilië en de kleinere eilanden. Deze verbinding draagt bij aan de economische ontwikkeling van die eilanden en garandeert tevens dat aan de essentiële mobiliteitsbehoeften van de eilandgemeenschappen wordt voldaan en dat hun grondwettelijk verankerde recht op territoriale continuïteit

([68]) Zie overweging 303, punt d), voor een uitgebreide beschrijving van het criterium.
([69]) Italië is ook uitvoerig ingegaan op de in punt 5.1 weergegeven opmerkingen van het buitengewoon beheer.

wordt geëerbiedigd. In dit verband merkte Italië op dat de openbaredienstverplichtingen geheel in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de artikelen 174 e.v. VWEU en van verklaring nr. 30 betreffende insulaire regio's (bijlage bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam). Italië verwees ook naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof van Justitie") waarin wordt bevestigd dat het streven naar waarborging van voldoende geregelde zeevervoerlijnen vanuit, naar en tussen eilanden, een wettig algemeen belang vertegenwoordigt ([70]).

(185) Italië heeft er met name op gewezen dat vanwege de structurele voorwaarden op al deze routes openbaredienstverplichtingen moeten worden opgelegd om de territoriale continuïteit te waarborgen. De in overweging 41 beschreven vijf bundelingen van routes worden aangemerkt als "metropole maritieme gebieden": de bevolking van al die eilanden is voor essentiële diensten en werkgelegenheid afhankelijk van het hoofdeiland van Sicilië. Tegelijkertijd is het toerisme alleen in het hoogseizoen relevant. Scheepvaartmaatschappijen hebben er daarom vanuit commercieel oogpunt belang bij de routes alleen in het hoogseizoen te onderhouden. In het laagseizoen is er nagenoeg geen vraag van toeristen, waardoor het niet mogelijk is een van deze routes winstgevend te exploiteren met de regelmaat en frequentie die nodig zijn om aan de vraag van de gebruikers tegemoet te komen.

(186) Tegen deze achtergrond zijn zowel aan Siremar als aan andere maatschappijen, die door Sicilië via openbare aanbestedingsprocedures zijn geselecteerd, openbaredienstverplichtingen opgelegd om betrouwbare en stabiele verbindingen tussen deze eilanden en tussen de eilanden en Sicilië te waarborgen. Niet-gesubsidieerde maatschappijen zouden de territoriale continuïteit niet kunnen waarborgen, omdat zij deze verbindingen alleen in het hoogseizoen zouden onderhouden. Bovendien wees Italië erop dat de door CdI en later SNS geëxploiteerde schepen vaak's nachts op de eilanden aanmeren, wat hogere kosten met zich meebrengt, om de eerste verbinding in de ochtend te verzorgen voor bewoners die naar hun werk of opleiding pendelen en om de verbindingen in medische noodsituaties te waarborgen.

(187) Daarnaast betoogde Italië dat de diensten die worden verricht door ondernemingen die met openbaredienstverplichtingen zijn belast, niet volledig vergelijkbaar zijn met de diensten die worden verricht door ondernemingen die hun activiteiten vrijelijk kunnen ontplooien. Met name zouden alleen de eerstgenoemde ondernemingen dankzij duidelijke verplichtingen in de overeenkomsten de regelmaat, continuïteit en kwaliteit van de verleende diensten waarborgen, terwijl particuliere maatschappijen geheel en al afhankelijk zouden zijn van het berekende rendement van de investeringen. Italië gaf in dit verband het voorbeeld van de door Enermar tegen commerciële voorwaarden onderhouden route La Maddalena — Palau, die zonder voorafgaande kennisgeving werd opgeheven. Saremar, daarentegen, onderhield deze verbinding in het kader van een openbaredienstcontract en was verplicht om de verbinding te handhaven, en garandeerde zodoende op doeltreffende wijze de territoriale continuïteit.

(188) Tot slot wees Italië erop dat in het besluit van 2004 ([71]) de Commissie reeds had vastgesteld dat op de vijf door Siremar onderhouden bundelingen van routes geen andere particuliere maatschappij aan de behoeften aan een openbare dienst zou kunnen voldoen, met name wat betreft de continuïteit van de dienstverlening gedurende het hele jaar en de te gebruiken scheepstypen. Er was daarom behoefte aan overheidscompensatie om duidelijk marktfalen aan te pakken. Italië heeft vervolgens verduidelijkt dat deze situatie in de tussenliggende jaren niet was veranderd.

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

(189) De Italiaanse autoriteiten herinneren eraan dat zij de Commissie bij brief van 16 mei 2011 hebben laten weten dat Tirrenia en Siremar onder bijzonder beheer de door de staat gegarandeerde leningen na afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar zouden terugbetalen en dat daarvoor de opbrengst van beide verkopen zou worden gebruikt, aangezien beide ondernemingen onder hetzelfde buitengewoon beheer en dezelfde buitengewoon commissaris vielen. Gezien het feit dat beide verkoopprocedures in het voorjaar van 2011 aan de gang waren en dat CIN op 25 juli 2011 de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia had ondertekend, vertrouwden zowel de Italiaanse autoriteiten als Siremar onder bijzonder beheer erop dat de steun uiterlijk 28 augustus 2011 kon worden terugbetaald.

(190) De afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar heeft vanwege de daaropvolgende gebeurtenissen echter onverwachte vertraging opgelopen. Met name de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia was vertraagd omdat van de Commissie goedkeuring voor de fusie moest worden verkregen (zie overweging 65), terwijl de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar vertraging opliep door het opnieuw opstarten van de procedure en de desbetreffende procesvoering, zoals beschreven in punt 2.3.3.2. Als gevolg daarvan moest Siremar onder bijzonder beheer haar dienstverlening aanmerkelijk langer dan gepland voortzetten en opdraaien voor de kosten van dien. Volgens Italië was het liquidatieplan voor Siremar voordat de termijn van zes maanden uit de R&H-richtsnoeren van 2004 afliep, beschikbaar op de website van het buitengewoon beheer. Italië voegt daaraan toe dat de Commissie voortdurend op de hoogte werd gehouden van de voortgang van het privatiseringsproces. Slechts 48 dagen nadat het buitengewoon beheer de eerste betaling uit de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar had ontvangen, is het gehele door Tirrenia en Siremar verschuldigde bedrag met rente terugbetaald aan de staat.

([70]) Zie zaak C-205/99, Analir en anderen, ECLI:EU:C:2001:107, punten 27-28.
([71]) Italië verwees in het bijzonder naar de overwegingen 105-110 en 123-153 van het besluit van 2004.

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

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

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

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

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

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

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

c) een wettelijke verplichting tot het formuleren van een voorstel voor de herplaatsing van personeel dat nodig is voor de exploitatie van de onderneming op basis van de bemanningsplannen van de vloot (zie overweging 195 voor meer informatie).

(194) Italië heeft ook duidelijk gemaakt dat een van de vaartuigen van Siremar, dat niet nodig was voor de openbare dienstverlening, via een afzonderlijke verkoopprocedure is afgestoten. Dit vaartuig viel daarom niet onder de aanbesteding van het bedrijfsonderdeel Siremar (zie ook punt 4.3.2).

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

(196) Italië betoogde dat deze verplichting, die voortvloeit uit het algemene nationale recht en dient ter waarborging van de continuïteit van de bedrijfsvoering en de openbaredienstverlening, onder dezelfde voorwaarden aan een particuliere verkoper zou zijn opgelegd.

(197) Na de publicatie van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in het Italiaans en het Engels op de website van het buitengewoon beheer, in een aantal nationale en internationale kranten en op specialistische websites, werden er vijf blijken van belangstelling ontvangen (zie de overwegingen 76 en 77). Italië is van oordeel dat hieruit blijkt dat uit de inhoud van de oproep duidelijk kon worden opgemaakt wat er te koop werd aangeboden en welk soort procedure moest worden doorlopen, terwijl tegelijkertijd commercieel gevoelige informatie werd beschermd (hoofdzakelijk ter bescherming van de belangen van potentiële kopers). Tijdens de duediligencefase kregen de entiteiten vervolgens uitvoerige informatie overgelegd, die onder meer betrekking had op de precieze activa die te koop werden aangeboden, het ondernemingsplan en het ontwerp van de nieuwe overeenkomst (zie overweging 77).

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

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

(199) Italië heeft verklaard dat de buitengewoon commissaris onafhankelijke, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedures in gang heeft gezet voor de verkoop van zeven schepen ([72]) die Tirrenia en Siremar niet nodig hadden voor de openbaredienstverlening. Op 10 december 2010 werden in nationale en internationale kranten en ook in enkele specialistische publicaties oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling

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

geplaatst. Bij het verstrijken van de termijn, die tweemaal was verlengd, waren er ten aanzien van de zes snelle veerboten, waaronder die van Siremar, alleen biedingen voor de sloop ervan binnengekomen. Er werden pogingen in het werk gesteld om hogere biedingen te verkrijgen, maar die werden niet ontvangen. Op 12 en 14 juli 2011, na het verkrijgen van toestemming van het ministerie van Economische Ontwikkeling, heeft de buitengewoon commissaris de schepen verkocht aan de bieder die het hoogste bod had gedaan.

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

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

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

(202) Italië heeft er in dit verband op gewezen dat zes van de zeven schepen die niet onder de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar vielen (zie overweging 199) voor de sloop moesten worden verkocht. Volgens Italië was het, gezien de complexiteit van de markt voor zeevervoer en de economische teruggang in die tijd, onmogelijk om een betere prijs voor de activa van de onderneming te krijgen, ook als de aanbestedingsprocedure zou zijn herhaald of als de activa niet met de nieuwe overeenkomst zouden zijn gebundeld.

(203) Tot slot wees Italië erop dat noch SNS noch andere maatschappijen in de sector beschikten over een vloot en bemanningen van de omvang en met de specificaties die nodig zijn voor het verrichten van de in de nieuwe overeenkomst vastgelegde diensten ([73]). De enige manier om deze diensten met succes toe te wijzen, was derhalve een bundeling ervan met de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar, zodat de exploitant over de juiste uitrusting zou hebben beschikt om zijn openbaredienstverplichtingen na te komen.

4.3.4. *Over de aanstelling van de onafhankelijke deskundige*

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

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

4.3.5. *Over de transparantie van de procedure*

(206) Italië heeft de verkoopprocedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar beschreven, evenals de uitspraken van de Italiaanse administratieve rechtbanken (zie punt 2.3.3.2). Daarin werd bevestigd dat de algemene beginselen van concurrentievermogen, transparantie en non-discriminatie waren geëerbiedigd. De procedure die werd gevolgd, was die van artikel 4, lid 4 quater, van wetsbesluit 347/2003. Hierdoor konden de doelstellingen van het buitengewoon beheer, onder meer om bij de verkoop de hoogst mogelijke prijs te behalen, volledig worden verwezenlijkt. Dit hangt samen met het feit dat in de procedure bepaalde waarborgen zijn opgenomen, met name een minimumprijs die door een onafhankelijke deskundige is vastgesteld. Bovendien hebben alle partijen die belangstelling voor de procedure hadden getoond, tijdig alle relevante informatie gekregen om een bod uit te brengen.

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

4.3.6. *Over het eerste en tweede rapport van Ecorys*

(208) In de loop van het onderzoek is aan Italië gevraagd opmerkingen te maken (zie overweging 13) over het eerste rapport van Ecorys. Italië kon zich vinden in de conclusie van Ecorys dat noch de bundeling van de privatisering met de toewijzing van de nieuwe overeenkomst noch de voorwaarde met betrekking tot het personeel de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar heeft verlaagd.

([73]) Vanaf 2010 omvatte het bedrijfsonderdeel Siremar 18 schepen en bijna 500 werknemers.

(209) Met betrekking tot de genoemde bundeling verwees Italië met name naar de verklaring van Ecorys dat ten tijde van de verkoop de liquidatie van het bedrijfsonderdeel Siremar het enige alternatief vormde voor de verkoop van de onder de openbare dienstverlening vallende activa. Italië herhaalde verder dat in een tijd van crisis voor de veerbootsector, die gekenmerkt werd door grote vraaguitval, de mogelijkheid om de vloot van Siremar in te zetten voor het onderhouden van de in de nieuwe overeenkomst gespecificeerde openbaredienstroutes een reële zakelijke kans vormde en geen factor die de waarde van de activa zou doen afnemen.

(210) Wat de voorwaarde met betrekking tot het personeel betreft, onderstreepte Italië de conclusie van Ecorys dat er geen aanwijzingen zijn dat deze voorwaarde aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar. Verder riep Italië in herinnering dat deze voorwaarde is gebaseerd op artikel 63, lid 2, van wetsbesluit 270/1999 en alleen gold voor de werknemers die, overeenkomstig de bemanningsplannen voor de schepen, onmisbaar zijn voor de exploitatie van de onderneming in kwestie. De bemanningsplannen voor de schepen i) beschrijven de kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling van de bemanning die nodig is om het vaartuig overeenkomstig de wetgeving inzake maritieme veiligheid te bedienen, ii) worden bij ministerieel besluit vastgesteld; en iii) worden opgesteld door een comité waarvan, in een adviserende rol, vertegenwoordigende organisaties van werknemers en reders deel uitmaken. Italië voegde daar bovendien aan toe dat de koper van het bedrijfsonderdeel Siremar alle werknemers die noodzakelijk zijn voor de openbaredienstverlening weliswaar werk moest aanbieden, maar dat dat gebeurde op basis van arbeidsovereenkomsten die verschilden van de voorgaande.

(211) Meer in het algemeen werd wat de waarde van het bedrijfsonderdeel betreft, in het rapport van Ecorys geconcludeerd dat de geschatte waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar ongeveer 4,6 % hoger kon zijn dan de waarde die de door de Italiaanse autoriteiten aangewezen deskundige (de Banca Profilo) had aangegeven. Volgens Italië kon dit verschil echter worden verklaard door het feit dat beide deskundigen zich voor tal van technische parameters hadden moeten baseren op prognoses, en dat dergelijke berekeningen aanleiding kunnen geven tot uiteenlopende resultaten. Bovendien merkte Italië op dat dankzij twee biedingen van SNS en CdI de bij de eerste overdracht aan CdI behaalde prijs (69,15 miljoen EUR) 14 miljoen EUR hoger was dan de door de Banca Profilo vastgestelde minimumprijs. De Italiaanse autoriteiten hebben ook een door de Banca Profilo opgestelde tegentaxatie ingediend, waarin de verschillen met het rapport van Ecorys uitvoerig worden toegelicht. De Banca Profilo betoogde dat haar eigen aannames een beter beeld van de te beoordelen situatie schetsten ([74]).

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

(213) Tot slot heeft Italië voor de latere fasen van de privatiseringsprocedure ook het tweede rapport van Ecorys ingediend, waarin werd bevestigd dat het aanbod van SNS in overeenstemming was met de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar, zoals geactualiseerd meer dan vier jaar na de eerste taxatie ervan (zie punt 2.3.3.7). Italië is daarom van mening dat de door de partijen overeengekomen prijsvoorwaarden een accurate weergave vormden van de marktwaarde van de te koop aangeboden bedrijfsactiva, ook al vond de definitieve verkoop aan SNS in 2016 plaats tegen een lagere dan de in het eerste rapport van Ecorys opgenomen prijs, waaraan het buitengewoon beheer om procedurele redenen voorbij moest gaan.

4.3.7. *Over de nationale procesvoering en de definitieve gunning aan SNS*

(214) Italië heeft verscheidene brieven ingediend om de Commissie te informeren over de diverse fasen van de nationale procesvoering bij de administratieve rechtbanken en van de definitieve gunning van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS (zie de overwegingen 93 tot en met 100).

(215) Italië heeft betoogd dat deze ontwikkelingen de open, transparante en niet-discriminerende aard van de procedure voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar niet in twijfel trekken (zie punt 4.3.5). Italië onderstreepte dat volgens de uitspraken van de Italiaanse administratieve rechtbanken de vaststelling en uitvoering van de verkoopprocedure niet onrechtmatig waren, maar dat daarin de nadruk lag op één aspect van het bod van CdI: de contragarantie. Deze was niet bekend bij Siremar onder bijzonder beheer toen de opdracht in eerste instantie aan CdI werd gegund ([75]). Derhalve concludeerde Italië dat, door toepassing van besluit 592/14 zoals beschreven in de overwegingen 96 tot en met 100, de procedure correct was afgerond met de gunning van het bedrijfsonderdeel aan SNS.

([74]) Deze verschillen betreffen met name de risicovrije rente en de marktrisicorente, de bèta's en de kosten van schuldfinanciering. Omdat het bedrijfsonderdeel Siremar uitsluitend in Italië actief is, baseerde de Banca Profilo bijvoorbeeld de risicovrije rente op de rente op tienjarige Italiaanse overheidsobligaties. Ecorys ging daarentegen uit van de lagere rente op Duitse overheidsobligaties, wat volgens de Banca Profilo een onderschatting van de kapitaalkosten van het bedrijfsonderdeel is. Daarnaast gingen zowel Ecorys als de Banca Profilo voor de marktrisicopremie uit van het voor Italië geldende percentage, maar de Banca Profilo hanteerde een opslag van 1 % voor specifiek risico omdat Siremar alleen in Sicilië actief is en het risico daardoor hoger zou zijn dan het Italiaanse gemiddelde.

([75]) Aangezien in de patronaatsverklaring van Unicredit geen melding werd gemaakt van het bestaan van een contragarantie.

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

(216) Italië heeft herhaald dat het de in het kader van de nieuwe overeenkomst te betalen compensatie voor openbare diensten uitsluitend ter wille van de rechtszekerheid heeft aangemeld, aangezien Italië van opvatting was dat deze maatregel geen staatssteun vormde (zie overweging 9). Meer bepaald voerden de Italiaanse autoriteiten aan dat omwille van de onderstaande redenen aan de vier Altmark-criteria werd voldaan:

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

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

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

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

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

(217) Italië heeft erop gewezen dat, ongeacht de wettelijke risicopremie van 6,5 %, de in 2009 aan Siremar betaalde compensatie 67 009 405 EUR bedroeg. Vanaf 2010 werd de maximale compensatie vastgesteld op 55 694 895 EUR. Italië merkte op dat dit een verlaging van 25 % betekent. Dit zou de koper van het bedrijfsonderdeel Siremar ertoe dwingen de activiteiten veel efficiënter te maken, zodat over de gehele looptijd van de nieuwe overeenkomst de kosten tot binnen de grenzen van het vaste subsidiebedrag worden teruggebracht en de inflatie voor langere tijd is gecompenseerd.

(218) Italië heeft opgemerkt dat het CIPE-besluit bepaalt dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt om het rendement op kapitaal te bepalen op basis van de WACC (zie de overwegingen 49 tot en met 58). Omdat in de wet van 2009 echter een maximale compensatie is vastgesteld, is de berekening vereenvoudigd door die 6,5 % als forfaitair rendement op kapitaal aan te houden om eventuele overcompensatie te verifiëren. Deze benadering wordt toegepast in het kader van de nieuwe overeenkomst. De Italiaanse autoriteiten toonden verder aan dat volledige toepassing van de methode uit het CIPE-besluit had kunnen leiden tot een rendement op kapitaal van meer dan 6,5 % (namelijk 8,87 %), althans in sommige jaren. Om die reden meent Italië dat zijn vereenvoudigde benadering een voorzichtig karakter heeft en geen ruimte biedt voor compensatie aan Siremar, CdI of SNS die hoger is dan in het CIPE-besluit is vastgelegd.

(219) Italië stelde verder dat het rendement op kapitaal van 6,5 % het risico weergeeft van de activiteiten waarmee Siremar, CdI of SNS zijn belast en dat er om de volgende redenen geen sprake was van overcompensatie voor de publieke dienst:

a) Bepaalde macro-economische studies kennen een risicopremie toe aan een bepaald land of geografisch gebied. Volgens de IESE Business School zou 6,4 % een geschikt landenrisico zijn voor Italië. Een risicopremie van 6,5 % zou derhalve een redelijk rendement zijn.

b) In de nieuwe overeenkomst is bepaald dat de hoogte van de compensatie wordt berekend op basis van de prognose van de kosten en baten. Anders dan in de initiële overeenkomsten is in de nieuwe overeenkomst geen volledige en automatische compensatie voor de stijging van de exploitatiekosten (zoals voor arbeid, brandstof, charteren enz.) voorzien. De risico's die aan een kostenstijging zijn verbonden, evenals de risico's die verband houden met de passagiersaantallen, komen volledig voor rekening van de exploitant. Met name draagt de exploitant alle met de dienst gepaard gaande risico's en is hij er niet van verzekerd dat de compensatie voldoende is om zijn kosten te kunnen dekken. Dit zou zelfs gelden als de artikelen 8 en 9 van de nieuwe overeenkomst in ogenschouw worden genomen, aangezien de exploitant nog altijd blootstaat aan het risico op vertraging tussen het moment waarop dergelijke onevenwichtigheden zich voordoen en het moment

waarop eventueel aanpassingen worden doorgevoerd. Italië heeft de jaarlijkse, routegewijze rekeningen van CdI en SNS over de periode augustus 2012 tot en met december 2019 overgelegd om aan te tonen dat er in het kader van de nieuwe overeenkomst geen sprake is geweest van overcompensatie ([76]).

c) Voor 2009, het eerste jaar van de verlenging van de initiële overeenkomst, werd de in de initiële overeenkomst vastgelegde methode voor de berekening van de compensatie toegepast, waarin de risicopremie van 6,5 % niet was opgenomen. Voor dat jaar heeft Italië de gedetailleerde berekening van de compensatie in het kader van de initiële overeenkomst en de routegewijze rekeningen verstrekt. Voor de daaropvolgende jaren van de verlenging, d.w.z. 2010, 2011 en januari tot juli 2012, werd de CIPE-methode voor de berekening van de compensatie toegepast, waarin de risicopremie van 6,5 % wel was opgenomen. Italië benadrukte echter dat vanaf 2010 naast de CIPE-methode ook het in de wet van 2009 vastgestelde plafond van 55,7 miljoen EUR werd toegepast. Dat bedrag zou ontoereikend zijn om de openbaredienstverplichtingen van Siremar te ondersteunen, vanwege de stijging van de brandstofkosten, veranderingen van de wisselkoers EUR/USD en de crisis in de sector goederen- en passagiersvervoer over zee in Italië. Om deze bewering te staven, heeft Italië kwartaalverslagen van het buitengewoon beheer, de routegewijze rekeningen voor 2010 en door Tirrenia en Siremar onder bijzonder beheer in april en juni 2010 aan het ministerie van Vervoer gestuurde brieven overgelegd ([77]).

4.6. **Over de overeenstemming van de nieuwe overeenkomst methet DAEB-besluit van 2011**

(220) Italië was weliswaar van oordeel dat de in het kader van de nieuwe overeenkomst betaalde compensatie voor openbare diensten geen staatssteun vormt, maar legde ook uit waarom deze maatregel, indien die wel steun inhield, aan het DAEB-besluit van 2011 zou voldoen.

(221) Italië wees erop dat de beoordeling door de Commissie van het bestaan van een DAEB beperkt blijft tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van een dienst als een DAEB. Tegen deze achtergrond heeft Italië de in de nieuwe overeenkomst vermelde routes beschreven en erop gewezen dat voor alle verbindingen structureel openbaredienstverplichtingen moeten worden opgelegd, zowel aan Siremar als aan andere maatschappijen.

(222) Ter ondersteuning van de stelling dat de drempel van 300 000 passagiers, zoals vastgelegd in artikel 2, lid 1, punten d) en e), van het DAEB-besluit van 2011, niet was overschreden op de door Siremar onderhouden individuele verbindingen, heeft Italië voor de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de onderneming met het beheer van de DAEB werd belast (d.w.z. 2010 en 2011), ook gegevens over de jaarlijkse passagiersaantallen overgelegd. Voorts stelde Italië dat is voldaan aan artikel 2, lid 4, van het DAEB-besluit van 2011 omdat dankzij de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar via een concurrerende, transparante, niet-discriminerende aanbestedingsprocedure de vereisten van de verordening cabotage in het zeevervoer volledig zijn nageleefd.

(223) Italië stelde dat de nieuwe overeenkomst voldoet aan alle voorwaarden die gelden voor toewijzingsbesluiten zoals omschreven in de artikelen 4 tot en met 9 van het DAEB-besluit van 2011. De overeenkomst bevat in het bijzonder een uitvoerige beschrijving van de openbaredienstverplichtingen, de looptijd daarvan, de compensatieregeling (gebaseerd op het CIPE-besluit en de wet van 2009), en van de regelingen ter voorkoming en terugvordering van eventuele overcompensatie. Tot slot wees Italië op de maatregelen die zijn getroffen met het oog op een strikte naleving van de voorwaarden van de nieuwe overeenkomst, waaronder een stelsel van rechtsmiddelen en financiële sancties.

4.7. **Over de contragarantie**

(224) Italië betoogde dat de door de potentiële bieders tijdens de aanbestedingsprocedure overgelegde documenten geen aanwijzingen bevatten voor het bestaan van een contragarantie ter dekking van de patronaatsverklaring van Unicredit die bij het winnende bod van CdI was gevoegd. In die verklaring werd namelijk geen melding gemaakt, noch expliciet noch impliciet, van het bestaan van een contragarantie van Sicilië. Volgens Italië werd de opdracht aan CdI gegund omdat haar bod aan alle nodige eisen voldeed en gunstiger was dan het bod van SNS. Italië betoogde ook dat het ontbreken van een verband tussen de patronaatsverklaring en de contragarantie van Sicilië wordt bevestigd door het feit dat zelfs nadat Sicilië deze contragarantie had ingetrokken ([78]), Unicredit haar toezegging aan CdI bevestigde en vervolgens daadwerkelijk een bankgarantie voor Siremar onder buitengewoon beheer ter dekking van de betalingstranches van CdI afgaf ([79]).

([76]) De Commissie merkt op dat deze gegevens met betrekking tot de nationale procesvoering en de twee gunningen van het bedrijfsonderdeel hiaten vertoonden (met name zijn de cijfers voor 2015 niet gevalideerd door een externe consultant en zijn er geen gegevens verstrekt voor de periode 1 januari tot 10 april 2016).

([77]) In die brieven betoogden de ondernemingen dat de compensatiebedragen voor openbare diensten uit de wet van 2009 vanwege de stijging van de olieprijzen niet toereikend zouden zijn om de nettokosten van de dienst te dekken. In de brief van juni 2010 werd het bedrag "vooralsnog" toereikend genoemd voor Siremar, maar was er al een verwacht tekort van 23,1 miljoen EUR voor Tirrenia.

([78]) Bij brief van de accountant-generaal van de regio.

([79]) Op 3 februari 2012 heeft Unicredit de contragarantie van CdI aan Sicilië teruggegeven en bevestigd dat haar eigen garantie geen verband hield met de contragarantie van Sicilië. De garantie trad vervolgens in werking op 31 juli 2012, toen de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar werd afgerond.

(225) Verder heeft Italië bepaalde documenten overgelegd om aan te tonen dat de contragarantie CdI geen selectief voordeel had opgeleverd en derhalve niet als staatssteun werd aangemerkt. Italië heeft met name de volgende documenten overgelegd: een garantieovereenkomst die op 20 november 2011 werd ondertekend door de aandeelhouders van CdI (d.w.z. Sicilië, Mediterranea, Isolemar S.r.l., Lauro.it S.p.A. en Davimar), waarbij zij overeenkwamen om gezamenlijk een contragarantie voor het winnende bod van CdI af te geven tot 35 miljoen EUR; en een brief van Unicredit van 10 mei 2012, waarin CdI werd geïnformeerd over de voorwaarden voor haar garantie, met name een opslag van ten minste 250 basispunten per jaar. Volgens Italië kon de contragarantie geen staatssteunaspecten bevatten als de latere intrekking ervan geen gevolgen had voor de rechten en verplichtingen van de begunstigde. Uit deze documenten zou dus blijken dat de voorwaarden voor de vaststelling van staatssteun in het kader van een garantie, zoals omschreven in de vaste rechtspraak van de Unie, in dit geval niet zijn vervuld.

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

(226) De Italiaanse autoriteiten hebben betoogd dat met de toewijzing van de voorrang bij het aanmeren geen staatsmiddelen gemoeid waren of zijn. Alle veerdienstmaatschappijen dragen namelijk de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren af aan de havenautoriteiten, ongeacht of zij openbare diensten verrichten. Deze voorrang bij het aanmeren geldt alleen voor de openbaredienstroutes en is door de Commissie aanvaard bij brief van 24 januari 2011, verzonden in het kader van inbreukprocedure nr. 2007/4609 (zie punt 2.4), voor zover de voorrang alleen voor die routes geldt. Bovendien heeft Italië verklaard dat Siremar en haar opvolgers voor deze voorrang bij het aanmeren geen extra vergoeding betalen of hebben betaald.

(227) Omdat voor de voorrang bij het aanmeren geen vergoeding verschuldigd is, kan het eventueel aan Siremar en haar opvolgers toegekende financiële voordeel niet worden gekwantificeerd. Italië heeft echter opgemerkt dat de voorrang bij het aanmeren in de praktijk slechts in een beperkt aantal situaties wordt toegepast vanwege de omvang van de meeste havens en de dienstregeling voor aankomsten en afvaarten.

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

(228) Italië heeft niet betwist dat Siremar 7 215 800 EUR heeft ontvangen voor de benodigde modernisering van schepen teneinde te voldoen aan de internationale veiligheidsnormen (hierna "Stockholm-fondsen" genoemd). De Italiaanse autoriteiten hebben echter bevestigd dat deze middelen uitsluitend zijn gebruikt voor de modernisering van schepen. Bij de ondertekening van de verkoopovereenkomst met CdI op 21 oktober 2011 was er namelijk nog slechts 580 600 EUR over om te besteden. Siremar onder bijzonder beheer heeft die resterende middelen besteed in januari 2012, vóór de overdracht van het bedrijfsonderdeel aan CdI, om bepaalde achterstallige werkzaamheden aan het schip Martini uit te voeren.

(229) Wat betreft de fiscale vrijstellingen voor de handelingen en activiteiten in verband met de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar, zoals vastgesteld in de wet van 2010, hebben de Italiaanse autoriteiten er in de eerste plaats op gewezen dat voor ondernemingen die bij insolventieprocedures betrokken zijn, de inkomsten worden bepaald aan de hand van de regels in artikel 183 van de geconsolideerde wet op de inkomstenbelasting. Volgens die bepaling bestaan de inkomsten van een onderneming in de periode vanaf het begin van de faillissementsprocedure tot en met de afsluiting daarvan uit het verschil tussen de activa van de onderneming aan het begin van de procedure en de resterende activa aan het eind van de procedure. Het is daarom vóór het einde van de procedure niet mogelijk om te voorspellen of er sprake zal zijn van een belastingverplichting en wat de omvang daarvan is.

(230) Wat de indirecte belastingen betreft, hebben de Italiaanse autoriteiten benadrukt dat de bedoelde vrijstellingen zijn ingesteld met het oog op administratieve vereenvoudiging. Vanuit fiscaal oogpunt kunnen de gevolgen ervan worden beschouwd als verwaarloosbaar en van geringe betekenis in vergelijking met forfaitaire belastingen op documenten. Meer bepaald gaat het hierbij om het registratierecht (168 EUR per document), overschrijvings- en kadasterbelastingen (ieder 168 EUR) en het zegelrecht (14,62 EUR per vier bladzijden). Bovendien hebben de Italiaanse autoriteiten opgemerkt dat krachtens artikel 9 van de overeenkomsten voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel van Siremar onder bijzonder beheer aan CdI en aan SNS alle rechten en belastingen door de koper verschuldigd waren. In het geval van de overdracht aan SNS hebben de Italiaanse autoriteiten verduidelijkt dat een vast registratierecht van 245 EUR is toegepast, overeenkomstig artikel 19 ter, lid 24 bis, van wetsbesluit 135/2009.

(231) Tot slot hebben de Italiaanse autoriteiten verduidelijkt dat de FAS-middelen niet zijn gebruikt als extra compensatie voor de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (inclusief Siremar). 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 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 heeft Italië verduidelijkt dat krachtens artikel 26 van wetsbesluit 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 overheidsbegroting voor de uitkering van compensaties voor openbaredienstverlening.

4.10. **Over het ontbreken van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI**

(232) Op grond van de volgende redenen heeft Italië aangevoerd dat er geen sprake is van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI:

a) *De verkooptransactie*: Italië wees erop dat Siremar in eerste instantie zou worden verkocht als onderdeel van Tirrenia (waarvan zij een dochteronderneming was). Nadat die privatiseringspoging was mislukt, werden voor een deel van de activa van de desbetreffende ondernemingen (d.w.z. respectievelijk de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar) afzonderlijke aanbestedingen georganiseerd. Daarnaast had de verkoop betrekking op een beperkt aantal activa van Siremar onder buitengewoon beheer die voorheen geen functionele autonomie bezaten; activa die voor de openbare dienst niet onontbeerlijk waren, waaronder één snelle veerboot, werden afzonderlijk verkocht. Bovendien zijn de schulden die Siremar onder buitengewoon beheer vóór de overdracht was aangegaan, niet overgenomen door CdI.

b) *Economische activiteit*: de voorwaarden voor het nakomen van de openbaredienstverplichtingen zoals bepaald in de nieuwe overeenkomst voor CdI verschillen wezenlijk van die uit de initiële overeenkomst voor Siremar. Meer bepaald voorziet de nieuwe overeenkomst in verschillende criteria voor de berekening van de compensatie voor de openbare dienstverlening (waarvoor een maximumbedrag is vastgesteld in plaats van de verliezen die met de openbare dienst gepaard gaan volledig te dekken) en biedt zij meer flexibiliteit in de tarieven die passagiers worden geboden (met gebruikmaking van maximumprijzen in plaats van vaste prijzen). Italië meende dat de ingrijpende wijziging van de compensatiemethode de koper noodzakelijkerwijs dwong tot verhoging van de organisatorische efficiëntie van het bedrijfsonderdeel Siremar. Tot slot betoogde Italië dat de overdracht van een publieke naar een particuliere eigenaar als zodanig een drastische wijziging in de organisatie en het beheer van het bedrijfsonderdeel impliceert.

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

d) *Verkoopprijs*: Italië heeft erop gewezen dat een onafhankelijke deskundige de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar heeft geschat en dat bij de aanbestedingsprocedure voor de verkoop daarvan de hoogste prijs het enige criterium voor de selectie van de offertes vormde.

e) *Verschillende deelnemingen van verkoper en koper*: Italië heeft erop gewezen dat de koper is gekozen aan de hand van een openbare aanbestedingsprocedure die openstond voor het grootst mogelijke aantal potentiële bieders. Deze aanbesteding was gebaseerd op het concurrentie-, transparantie- en non-discriminatiebeginsel waarbij de hoogste prijs het gunningscriterium vormde. Bovendien heeft Italië verwezen naar besluit nr. 23023 van de AGCM van 23 november 2011 ([80]), op grond waarvan geen enkele individuele aandeelhouder van Mediterranea in staat zou zijn geweest de uitsluitende of gezamenlijke zeggenschap over het bedrijfsonderdeel Siremar uit te oefenen. De winnende bieder, CdI, stond namelijk voor 65,32 % onder zeggenschap van Mediterranea. Sicilië bezat 43,02 % van de aandelen van Mediterranea, terwijl drie particuliere partijen samen de resterende aandelen in bezit hadden. Die partijen hielden gewone aandelen ofwel "aandelen van categorie A", maar Sicilië hield "aandelen van categorie B", die aan bepaalde beperkingen onderworpen zijn. Sicilië kon bijvoorbeeld geen van zijn functionarissen of directeuren in de raad van bestuur van de onderneming benoemen. Italië heeft om die redenen aangevoerd dat de identiteit van de verkoper verschilde van die van de koper en dat de verkoper geen enkele zeggenschap over of zelfs maar invloed op het beheer van het bedrijfsonderdeel Siremar kon uitoefenen na de overdracht daarvan aan CdI.

f) *Economische logica van de transactie*: de transactie had tot doel om de door Siremar verrichte zeevervoersactiviteiten te liberaliseren teneinde te voldoen aan de verordening cabotage in het zeevervoer. Verder werd de eerste oproep tot het indienen van blijken van belangstelling op 4 oktober 2010 gepubliceerd, terwijl de formele onderzoeksprocedure van de Commissie bij haar besluit van 5 oktober 2011 werd ingeleid. Italië meende derhalve dat de transactie niet bedoeld was om de staatssteunregels te omzeilen, maar werd gepland en uitgevoerd met de bedoeling om een belangrijk bedrijfskundig project te realiseren.

([80]) C11320 — Compagnia delle Isole/Ramo di azienda di Tirrenia di Navigazione (Siremar), Provvedimento n. 23023 del 23 novembre 2011.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

5.1. Opmerkingen van Siremar onder buitengewoon beheer

(233) Siremar onder bijzonder beheer heeft één hoofdreeks opmerkingen en één vervolgbrief ingediend. Vervolgens hebben er ook informele contacten plaatsgevonden, met volledig medeweten van de Italiaanse autoriteiten, om bepaalde hangende kwesties te verduidelijken of specifieke informatie te vergaren. Bovendien heeft Siremar onder bijzonder beheer met betrekking tot de meeste steunmaatregelen argumenten aangevoerd die vrijwel gelijk waren aan de argumenten van Italië.

5.1.1. *Over inbreukprocedure nr. 2007/4609*

(234) In haar reactie op het besluit van 2012, ontvangen op 19 april 2013, verwees Siremar onder bijzonder beheer in eerste instantie naar inbreukprocedure nr. 2007/4609 van de Commissie inzake de onjuiste toepassing van de verordening cabotage in het zeevervoer (zie ook punt 2.4). In dit verband noemde Siremar onder bijzonder beheer de brief van 21 december 2009 (zie overweging 136) betreffende het voornemen van Italië om geen aanbestedingen uit te schrijven voor de openbaredienstcontracten maar voor de verkoop van de scheepvaartmaatschappijen waarmee dergelijke contracten zijn gesloten. In die brief werd opgemerkt dat, rekening houdend met de voorgenomen radicale herstructurering van de sector en vanwege de sociale gevolgen indien de ondernemingen niet onder de aanbestedingen zouden vallen, de gekozen procedures — in beginsel en bij wijze van uitzondering — aanvaardbaar waren met het oog op de naleving van het non-discriminatiebeginsel tussen reders uit de Gemeenschap.

(235) Op 21 juni 2012 (zie overweging 143) stuurde de Commissie Italië een met redenen omkleed advies over de vertraging bij de uitvoering van mededingingsprocedures voor de gunning van de openbare diensten op het gebied van cabotage in het zeevervoer die door de ondernemingen Caremar, Laziomar en Saremar werden verzorgd, ruim drie jaar na het verstrijken van de normale looptijd van de betreffende overeenkomsten. Het met redenen omkleed advies had geen betrekking op Tirrenia, Siremar en Toremar aangezien de mededingingsprocedures voor de gunning van de openbare diensten op het gebied van cabotage in het zeevervoer die deze ondernemingen verrichten door de Italiaanse autoriteiten waren afgerond. Op grond daarvan en gelet op eerdere contacten tussen de Italiaanse autoriteiten en de diensten van de Commissie stelde Siremar onder bijzonder beheer dat de Commissie had geconstateerd dat de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar in overeenstemming was met artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer.

(236) Op grond van jurisprudentie van de Europese rechtscolleges ([81]) betoogde Siremar onder bijzonder beheer dat als eenmaal is vastgesteld dat openbaredienstverplichtingen voldoen aan de verordening cabotage in het zeevervoer zij geacht moeten worden te voldoen aan het Unierecht, zonder dat uit hoofde van artikel 106, lid 2, VWEU aanvullend onderzoek nodig is. Omdat de inbreukprocedure was uitgemond in de conclusie dat de openbaredienstverplichtingen die werden ingesteld ten aanzien van de verbindingen die door het bedrijfsonderdeel Siremar vóór de privatisering werden onderhouden, gerechtvaardigd waren in het licht van de verordening cabotage in het zeevervoer, kan volgens Siremar onder bijzonder beheer in het kader van de formele onderzoeksprocedure van de Commissie zoals bepaald in artikel 108, lid 2, VWEU niet aan die conclusie worden getornd ([82]). Eventuele verdere actie krachtens artikel 108, lid 2, VWEU moet daarom beperkt blijven tot andere maatregelen, die verschillen van de compensatie voor de extra kosten voortvloeiende uit de openbaredienstverplichtingen die in het kader van de verordening cabotage in het zeevervoer rechtmatig zijn opgelegd en worden uitgevoerd.

(237) Tot slot verwees Siremar onder bijzonder beheer naar het arrest van 2009 waarmee de beschikking van 2004 nietig werd verklaard en naar de mogelijkheid dat de in die beschikking beoordeelde compensatie voor openbare diensten als bestaande steun kon worden aangemerkt. Als de aan de voormalige Gruppo Tirrenia toegekende steun inderdaad als bestaande steun zou zijn aangemerkt, zou deze typering vermoedelijk ook gelden voor de aan het bedrijfsonderdeel Siremar betaalde compensatie voor het vervullen van de openbaredienstverplichtingen tot aan de privatisering, en wel om de onderstaande redenen:

a) Tegen de achtergrond van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar was de verlenging van de initiële overeenkomst strikt noodzakelijk om, in afwachting van de toekenning van de nieuwe overeenkomst, de openbare dienstverlening te kunnen waarborgen. Gelet op de uitkomst van de inbreukprocedure van de Commissie werd dit gerechtvaardigd geacht.

b) De enige concrete wijzigingen sinds 1 januari 2009 hadden tot gevolg dat het totaalbedrag aan toegekende compensatie voor openbare diensten lager uitviel.

5.1.2. *Over de verlenging van de initiële overeenkomst*

(238) Wat betreft het bestaan van een echte DAEB op de routes die door het bedrijfsonderdeel Siremar in het kader van de initiële overeenkomst werden onderhouden, heeft Siremar onder bijzonder beheer ten eerste de verbindingen genoemd waarop zij tijdens de verlengingsperiode een openbare dienst onderhield. Op sommige routes was

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

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

gedurende sommige perioden van het jaar sprake van mededinging. Deze maatschappijen verleenden echter ook een openbare dienst en ontvingen daarvoor compensatie. Siremar onder bijzonder beheer heeft derhalve opgemerkt dat de aanwezigheid van die maatschappijen het bestaan van een echte DAEB niet in twijfel trok. Daarnaast heeft Siremar onder bijzonder beheer gegevens over de passagiersaantallen op de in 2010 en 2011 onderhouden routes verstrekt, waaruit bleek dat op alle individuele routes het gemiddelde aantal passagiers per jaar minder dan 300 000 bedroeg ([83]). Op grond daarvan zou zijn voldaan aan de voorwaarden in artikel 2, lid 1, punten d) en e), van het DAEB-besluit van 2011. Verder zou ook zijn voldaan aan de voorwaarde in artikel 2, lid 4, en artikel 2, lid 2, van de DAEB-besluiten van respectievelijk 2011 en 2005, aangezien de compensatie die is betaald op grond van de verlenging van de initiële overeenkomsten reeds in het kader van de inbreukprocedure is goedgekeurd.

(239) Bovendien stelde Siremar onder bijzonder beheer dat zij door Italië niet is overgecompenseerd. Ten eerste verwees de onderneming naar een verslag van de Corte dei Conti waarin wordt ingestemd met de in artikel 3 van de initiële overeenkomst uiteengezette methode voor de bepaling van het compensatiebedrag van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia. Ten tweede wees Siremar onder bijzonder beheer erop dat het subsidiebedrag tijdens de periode waarin zij onder buitengewoon beheer stond (september 2010-juli 2012) in reële zin ongeveer 16 miljoen EUR en in relatieve zin ongeveer 25 % lager was dan het gemiddelde subsidiebedrag dat de onderneming in de voorgaande twee jaren (2008-2009) had ontvangen. Siremar onder bijzonder beheer merkte op dat zij dankzij de compensatie voor openbare diensten die tot eind 2009 werd betaald haar inkomsten en uitgaven in evenwicht had kunnen houden en haar activiteiten ondanks de geleidelijke verslechtering van de economische en financiële vooruitzichten had kunnen voortzetten. In de loop der tijd was Siremar echter afhankelijker geraakt van de subsidies: tussen 1999 en 2008 nam hun aandeel in de omzet toe van 64 % tot 77 %. Vervolgens is vanaf 2010 het compensatiebedrag door de wet van 2009 gemaximeerd op een aanzienlijk lager niveau dan in de voorgaande jaren. Siremar onder bijzonder beheer betoogde dat de overheidssubsidie dus niet toereikend zou zijn geweest om haar exploitatiekosten te dekken. Siremar onder bijzonder beheer heeft derhalve geconcludeerd dat in de jaren waarin de initiële overeenkomst werd verlengd, geen sprake kan zijn geweest van overcompensatie en dat de nieuwe methode voor de berekening van de compensatie de nieuwe eigenaar van het bedrijfsonderdeel zou dwingen de activiteiten van het onderdeel te reorganiseren om de efficiëntie te vergroten.

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

(240) Siremar onder bijzonder beheer riep in herinnering dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie op 16 mei 2011 hebben gemeld dat de bewindvoerders van Tirrenia en Siremar de bij het besluit van 2010 goedgekeurde reddingssteun na afronding van de verkoop van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar zouden terugbetalen en daarvoor gebruik zouden maken van de ontvangsten uit de verkoop van deze bedrijfsonderdelen. Siremar onder bijzonder beheer heeft echter opgemerkt dat de afronding van de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar door onverwachte gebeurtenissen vertraging opliep en dat Siremar onder bijzonder beheer om die reden haar dienstverlening aanmerkelijk langer dan gepland moest voorzetten en opdraaide voor de kosten van dien. Op 18 september 2012 is de volledige reddingssteun echter in één keer aan de staat terugbetaald, dus slechts 48 dagen na de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar, die op 1 augustus 2012 plaatsvond.

(241) Met betrekking tot het in punt 25, c), van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun opgenomen voorschrift heeft Siremar onder bijzonder beheer opgemerkt dat het liquidatieplan voor zowel Tirrenia als Siremar op de website van het buitengewoon beheer ([84]) was gepubliceerd lang voordat de eerdergenoemde termijn van zes maanden afliep. Siremar onder bijzonder beheer voegde daaraan toe dat alle relevante informatie over het verdere verloop van het privatiseringsproces — waarvan zij stelde dat het in essentie een herstructureringsplan was zoals omschreven in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun — op grond van de procedures voor staatssteun en goedkeuring van overnames met regelmaat aan de Commissie was voorgelegd. Siremar onder bijzonder beheer betoogde daarom dat de Commissie volledig in kennis was gesteld en dat het, conform de vereisten van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun, ging om een haalbaar, samenhangend en ingrijpend plan voor het herstel van de levensvatbaarheid van Siremar.

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

([83]) De Commissie merkt echter op dat op één route (ALC/2) het gemiddelde aantal passagiers in 2010 en 2011 300 357,5 bedroeg.
([84]) Zie: http://www.tirreniadinavigazioneamministrazionestraordinaria.it/ (genoemd door de onderneming) en http://www.siremar-inas.it/

5.1.4. *Over de nieuwe overeenkomst*

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

(244) Inhoudelijk heeft Siremar onder bijzonder beheer de vier Altmark-criteria ingeroepen en uitgelegd waarom zij van oordeel was dat aan elk criterium was voldaan, waardoor de aanwezigheid van staatssteunelementen in de nieuwe overeenkomst werd uitgesloten.

(245) Ten eerste werd de onderneming belast met het verrichten van een DAEB (het eerste Altmark-criterium): in artikel 3 van de nieuwe overeenkomst worden de te verlenen diensten duidelijk omschreven en in bijlage A is uitvoerig bepaald welke typen schepen moeten worden gebruikt en welke tijdvensters moeten worden bestreken, met vermelding van de voorschriften ten aanzien van avond- en nachtdiensten en de tariefbeperkingen. Ten tweede werden de parameters voor de berekening van de compensatie tevoren op transparante en objectieve wijze vastgesteld (het tweede Altmark-criterium): de nieuwe overeenkomst, de bijlagen daarbij en het CIPE-besluit bevatten een uitvoerige beschrijving van de berekeningsmethode. Ten derde werden alleen de nettokosten van het verrichten van de openbare dienst gecompenseerd (het derde Altmark-criterium): in de nieuwe overeenkomst is bepaald dat alleen de als een openbare opdracht uitgevoerde diensten zouden worden gecompenseerd. De elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van de kosten en de redelijke winst, d. w.z. 6,5 % rendement op risicokapitaal, zijn beschreven in het CIPE-besluit en de bijlagen B en C bij de nieuwe overeenkomst. Ten vierde moet de compensatie worden vastgesteld op het minimumniveau (het vierde Altmark-criterium): Siremar onder bijzonder beheer betoogde dat de aanbesteding voor de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar transparant, open en niet-discriminerend was en dat de methode voor de berekening van de compensatie een grotere efficiëntie van de dienstverlener vereiste.

(246) Niettegenstaande haar redenering betreffende het Altmark-arrest heeft Siremar onder bijzonder beheer ook gereageerd op de twijfels van de Commissie over de vraag of de nieuwe overeenkomst voldoet aan de criteria uit het DAEB-besluit van 2011.

(247) Siremar onder bijzonder beheer betoogde met name dat, op basis van de passagiersaantallen over 2010 en 2011, de in artikel 2, lid 1, punten d) en e), van het DAEB-besluit van 2011 vastgestelde drempel niet was overschreden. Daarnaast stelde Siremar onder bijzonder beheer dat, gezien de uitkomst van de inbreukprocedure (zie ook punt 5.1.1) en na de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar, ook is voldaan aan de voorwaarde van artikel 2, lid 4, van het DAEB-besluit van 2011.

(248) Siremar onder bijzonder beheer verwees naar haar argumenten betreffende de Altmark-criteria om aan te tonen dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, punten a) en b), van het DAEB-besluit van 2011. Bovendien bevat de nieuwe overeenkomst de parameters voor het berekenen, controleren en toetsen van de compensatie en de regelingen ter voorkoming en terugvordering van eventuele overcompensatie, alsook bindende voorschriften met betrekking tot essentiële aspecten (prijs, kwaliteit en kwantiteit) van de verleende diensten (artikel 4, punten d) en e), van het DAEB-besluit van 2011). Daarnaast zijn in bijlage A bij de nieuwe overeenkomst voor elke route de maximumtarieven per persoon of voertuig vastgelegd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere tarieven en gereduceerde tarieven voor eilandbewoners. De jaarlijkse compensatie voor de openbaredienstverplichtingen is voor de duur van de overeenkomst vastgesteld. Er bestaat echter een regeling voor een driejaarlijkse herziening van de economische referentieparameters evenals een vrijwaringsclausule ten gunste van beide partijen in geval van onvoorziene en structurele veranderingen in bepaalde economische parameters die een vastgestelde drempel overschrijden. Bovendien is met de nieuwe overeenkomst een strikt en uitgebreid stelsel van sancties voor de dienstverlener ingevoerd, gebaseerd op het beginsel van de afschrikkende werking en met als doel de volledige naleving van de hierboven beschreven voorschriften. De toezichthoudende ministeries zijn ook bevoegd om inspecties en controles uit te voeren en informatie te vergaren, zodat zij de naleving van de verplichtingen van de overeenkomst kunnen beoordelen (artikel 5 van het DAEB-besluit van 2011). Tot slot stelde Siremar onder bijzonder beheer dat zij voldeed aan de andere toepasselijke bepalingen van het DAEB-besluit van 2011 (artikelen 6 tot en met 9) door middel van de algemene bepalingen betreffende een open, transparante en niet-discriminerende aanbesteding, zoals die welke voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar werd gebruikt.

5.1.5. *Over de privatisering van Siremar en de contragarantie*

(249) Siremar onder bijzonder beheer heeft de belangrijkste fasen van de aanbestedingsprocedure en de daaropvolgende ontwikkelingen in herinnering geroepen. Zij benadrukte dat de buitengewoon commissaris de aanbestedingsprocedure heeft ontworpen en uitgevoerd op een wijze die het meest geschikt werd geacht voor het verkrijgen van een zo hoog mogelijke prijs en dat hij wettelijk verplicht was om waarborgen te treffen voor een transparante, onpartijdige en eerlijke aanbestedingsprocedure. Meer bepaald had een onafhankelijke deskundige de minimumprijs vastgesteld en was de selectie van het winnende bod gebaseerd op het criterium van de hoogste prijs.

Bovendien heeft Siremar onder bijzonder beheer opgemerkt dat bij de beoordeling van mogelijke steunverlening in het kader van een privatisering de Commissie de jurisprudentie inzake GRAWE moet volgen ([85]), waarin staat dat bij de privatisering van een overheidsbedrijf mag worden aangenomen dat de marktprijs overeenkomt met het hoogste uitgebrachte bod indien dat bod geloofwaardig is en economische waarde heeft.

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

(251) Specifiek over de kwestie van de contragarantie van Sicilië voerde Siremar onder bijzonder beheer aan dat er geen bewijs was voor het bestaan van een contragarantie in de documenten die de bieders in de loop van de aanbestedingsprocedure hebben ingediend. Met name bevatte de patronaatsverklaring van Unicredit van 12 oktober 2011 geen enkele verwijzing, expliciet noch impliciet, naar een contragarantie van Sicilië. Daarnaast handhaafde Unicredit haar toezegging om de uitgestelde betalingen van een deel van de verkoopprijs te garanderen, ook nadat Sicilië zijn contragarantie had ingetrokken. Het feit dat de verkoop werd afgerond lang nadat Sicilië zijn contragarantie had ingetrokken, zou namelijk volstaan om te concluderen dat er geen oorzakelijk verband was tussen de patronaatsverklaring van Unicredit en de contragarantie van Sicilië.

(252) Om deze redenen concludeerde Siremar onder bijzonder beheer dat de twijfels van de Commissie over het bestaan van steun in het kader van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar, waaronder de door Sicilië afgegeven contragarantie, niet gegrond waren.

5.1.6. *Over het ontbreken van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI*

(253) Siremar onder bijzonder beheer heeft de volgende kenmerken van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar beschreven: de omvang van de overdracht (activa en passiva); de economische activiteit, het personeel en de identiteit van de partijen; de verkoopprijs; de logica en het tijdstip van de verkoop. Siremar onder bijzonder beheer betoogde dat in het onderhavige geval al deze elementen wezen op economische discontinuïteit tussen de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar door het buitengewoon beheer en de overnemer.

(254) Siremar onder bijzonder beheer merkte met name op dat:

a) de omvang van de overdracht aan CdI beperkter was dan aanvankelijk voorzien, want alleen het bedrijfsonderdeel Siremar werd te koop aangeboden en niet Tirrenia als geheel (met inbegrip van Siremar). Bovendien werden na afronding van de verkoop alle aan de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar gerelateerde uitstaande verplichtingen kwijtgescholden;

b) de aard van de transactie — namelijk het bewerkstelligen van een privatisering — een onmiskenbare discontinuïteit van economische activiteit impliceerde ten aanzien van de organisatiestructuur, besluitvormingsprocessen, bestuurlijke criteria en bedrijfsstrategieën;

c) zoals is bepaald in artikel 56, lid 3 bis, van wetsbesluit nr. 270/1999, artikel 2112 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek niet geldt voor de verkoop van ondernemingen die essentiële openbare diensten leveren, hetgeen waarborgt dat er geen sprake is van personeelscontinuïteit;

d) een onafhankelijke deskundige de minimumverkoopprijs had vastgesteld; er sprake was van een transparante en niet-discriminerende verkoopprocedure, waarbij de hoogste prijs het enige gunningscriterium vormde;

e) de twee partijen onafhankelijk van elkaar waren, aangezien de aandelen van Sicilië in Mediterranea Sicilië niet het recht gaven invloed uit te oefenen op de bedrijfsactiviteiten (zie overweging 232, punt e));

f) de aanbestedingsprocedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar op 4 oktober 2010 werd uitgeschreven, terwijl de Commissie haar formele onderzoeksprocedure pas bij haar besluit van 5 oktober 2011 inleidde. Het omzeilen van de staatssteunregels kon daarom niet de gedachte achter de transactie zijn geweest. Integendeel, de transactie was bedoeld om via privatisering de sector zeevervoer te liberaliseren, zoals voorgeschreven door de verordening cabotage in het zeevervoer.

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

5.1.7. *Aanvullende indiening van de beslissing van de CdS over de contragarantie*

(255) Op 12 februari 2014 heeft Siremar onder bijzonder beheer beslissing 592/14 inzake het afgeven van de contragarantie door Sicilië (zie overweging 96) ingediend en haar eigen voorlopige beoordeling voorgelegd. Met betrekking tot beslissing 592/14 geldt met name dat:

a) deze was gebaseerd op nationaal recht, waarbij werd erkend dat de Commissie de uitsluitende bevoegdheid heeft de verenigbaarheid met de interne markt van elke aangemelde of onrechtmatige staatssteun te beoordelen;

b) daarin werd verondersteld dat de contragarantie de volledige doeltreffendheid van het beginsel van niet-discriminatie tussen de twee deelnemers aan de aanbesteding in gevaar heeft gebracht;

c) daarin de verkoopprocedure van het bedrijfsonderdeel Siremar derhalve gedeeltelijk nietig werd verklaard.

(256) Met betrekking tot het laatste punt heeft het buitengewoon beheer al in die fase aangegeven dat niet kon worden uitgesloten dat het opnieuw zou worden verzocht de bij wet voorgeschreven activiteiten door te voeren om het privatiseringsproces van Siremar af te ronden.

5.2. **Opmerkingen van SNS**

(257) SNS heeft in de loop van het onderzoek vier brieven ingediend: drie brieven met informatie en één formeel verzoek aan de Commissie om prioriteit te geven aan het deel van het onderzoek naar de Gruppo Tirrenia dat betrekking heeft op Siremar. Vervolgens hebben er ook informele contacten plaatsgevonden, met volledig medeweten van de Italiaanse autoriteiten, om bepaalde hangende kwesties te verduidelijken of specifieke informatie te vergaren. In dit punt worden slechts de drie brieven met informatie samengevat ([86]).

5.2.1. *Eerste schrijven*

(258) In het eerste schrijven, verzonden op 22 februari 2012 na de vaststelling van het besluit van 2011, heeft de onderneming een actueel overzicht van het privatiseringsproces van Siremar ingediend, alsook bepaalde verduidelijkingen betreffende de contragarantie die door Sicilië is afgegeven op 12 oktober 2011, na het laatste verzoek om incrementele biedingen van 29 september 2011. SNS wees er met name op dat deze contragarantie: 1) niet evenredig was aan de aandelen van Sicilië in Mediterranea; 2) door Sicilië op eigen initiatief was afgegeven en dat daar geen vergoeding tegenover stond; 3) is afgegeven zonder compensatie of risicovermindering voor de aandeelhouders van CdI. SNS heeft de contragarantie ook zelf bij de Commissie ingediend. Bovendien betoogde SNS dat uit de tekst van die contragarantie bleek dat deze garantie een vereiste was voor het afgeven van de garantie voor de uitgestelde tranches van de verkoopprijs door Unicredit. Bijgevolg concludeerde SNS dat de contragarantie neerkwam op onrechtmatige staatssteun aan CdI en mogelijk aan Unicredit.

5.2.2. *Tweede schrijven*

(259) In het tweede schrijven, verzonden op 21 maart 2013 na de vaststelling van het besluit van 2012, heeft de onderneming de diverse stadia van de privatiseringsprocedure en de desbetreffende procesvoering tot die datum gereconstrueerd (zie punt 2.3.3.2). Daarin werd ook melding gemaakt van een klacht die de veerdienstmaatschappij NGI bij het ministerie van Vervoer heeft ingediend tegen de gunning van een contract voor het verzorgen van diensten naar de Egadische eilanden, Pantelleria en Ustica aan CdI ([87]). Vervolgens werd de aard van het indirecte belang van Sicilië in CdI verduidelijkt en werd beargumenteerd waarom zowel de contragarantie als de kapitaalverhoging staatssteunmaatregelen vormden.

(260) Ten eerste kan naar het oordeel van SNS het indirecte belang van Sicilië in CdI niet als een minderheidsbelang zonder invloed op het beheer van de onderneming worden beschouwd. Sicilië zou namelijk tussenbeide zijn gekomen bij alle strategische besluiten van CdI. De klager wees er met name op dat de heer Vincenzo Emanuele tegelijkertijd de functie van accountant-generaal van Sicilië en voorzitter van de raad van toezicht van Mediterranea bekleedde en daarom de besluiten van CdI kon beïnvloeden. Op grond van artikel 2409 octies van het Italiaans Burgerlijk Wetboek oefent de raad van toezicht controlefuncties uit. De raad is onder meer belast met de volgende taken: benoeming en ontslag van de raad van bestuur; goedkeuring van de balans; uitvoering van de functies die op grond van artikel 2403 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek aan het *Collegio Sindacale* zijn toegewezen; aanzetten tot vorderingen tot schadevergoeding tegen leden van de raad van bestuur; verstrekking van een jaarlijkse schriftelijke update aan de aandeelhouders. Bovendien wordt in de statuten van Mediterranea aan haar raad van toezicht de aanvullende bevoegdheid toegekend om te stemmen over de strategische activiteiten en de financiële en ondernemingsplannen die door de raad van bestuur zijn opgesteld. SNS wees er ook op dat Sicilië bij de oprichting van Mediterranea twee van de drie leden van de raad van bestuur van de onderneming heeft benoemd. Tot slot merkte SNS op dat de minderheidsaandeelhouders van Mediterranea en CdI gedeeltelijk dezelfde waren, waardoor de invloed van Sicilië toenam. Met name Lauro.it S.p.A. en Isolemar S.r.l. waren minderheidsaandeelhouders van zowel Mediterranea als CdI.

([86]) SNS had op 30 januari 2012 ook een klacht tegen de verkoopprocedure van het bedrijfsonderdeel Siremar ingediend, die was geregistreerd onder zaaknummer SA.34292.

([87]) Het ministerie van Vervoer wees de vorderingen van NGI af, maar laatstgenoemde trok deze niet in en vroeg in plaats daarvan het ministerie om de betaling van compensatie voor ongeveer 55 miljoen EUR per jaar op te schorten. SNS heeft die correspondentie niet overhandigd en heeft geen bijzonderheden over de eventuele follow-up verstrekt.

(261) Ten tweede wees SNS er met betrekking tot de contragarantie op dat toen de opdracht aan SNS zou worden gegund, en na het verstrijken van de procedurele termijn, CdI haar bod heeft gewijzigd door voor te stellen de eerder verstrekte garantie, van Commercial Fidi, te vervangen door een garantie van Unicredit, waarvoor Sicilië een contragarantie had afgegeven. Vervolgens heeft Unicredit op 12 oktober 2011, na het laatste verzoek om incrementele biedingen, een nieuwe patronaatsverklaring aan CdI afgegeven, zonder melding te maken van een contragarantie. Op dezelfde dag heeft Sicilië echter zijn contragarantie aan Unicredit bevestigd en de bedragen aangepast aan die in de verklaring van Unicredit. SNS heeft ook opgemerkt dat Sicilië naast zijn indirecte deelneming in CdI ook een minderheidsbelang in Unicredit bezat (0,62 %) en nauwe betrekkingen met laatstgenoemde onderhield ([88]).

(262) SNS is van mening dat het buitengewoon beheer het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS zou hebben gegund indien Unicredit niet de garantie aan CdI had verleend. Tegen deze achtergrond betoogde SNS dat, op basis van de jurisprudentie ter zake van staatssteun en de garantiemededeling, de contragarantie voldeed aan de definitie van een staatssteunmaatregel, aangezien zij CdI een selectief economisch voordeel opleverde doordat CdI de aanbesteding voor het bedrijfsonderdeel Siremar kon winnen met gebruikmaking van staatsmiddelen en met verstoring van de mededinging en het handelsverkeer. SNS voerde aan dat het bij de maatregel ook om steun aan Unicredit kan gaan, aangezien het risicoprofiel van haar garantie ten gunste van CdI dienovereenkomstig zou worden verlaagd.

(263) Ten derde beschreef SNS de kapitaalverhoging door CdI en de wijzigingen in de aandeelhoudersstructuur van zowel CdI als Mediterranea in de loop van de tijd. SNS merkte ten eerste op dat na de kapitaalverhoging van 1 miljoen EUR tot 21 480 263 EUR, die in twee fasen plaatsvond, Mediterranea nog steeds de meerderheid van de aandelen van CdI in bezit had. SNS merkte ook op dat in de twee fasen van de kapitaalverhoging Sicilië meerderheidsaandeelhouder van CdI was, ook al zou zijn aandeel later tot 43,02 % worden verminderd. SNS is van mening dat de besluiten tot kapitaalverhoging en tot verlening van de contragarantie met elkaar verband hielden en dat geen van beide uiteindelijk een winstoogmerk had. Geen enkele particuliere investeerder zou immers de kapitaalverhoging hebben onderschreven en tegelijkertijd een dergelijke contragarantie hebben verstrekt, rekening houdend met de bedragen die ermee gemoeid waren en het tijdstip van beide maatregelen. Tot slot wees SNS erop dat de particuliere partners, die wel aan de kapitaalverhoging van CdI hadden deelgenomen, veel kleinere deelnemingen hadden dan Sicilië (ongeveer de helft) en nooit aan die kapitaalverhoging zouden hebben deelgenomen indien Sicilië niet de meeste gelden uit overheidsmiddelen had verstrekt. SNS betoogde derhalve dat de kapitaalverhoging door CdI ook voldeed aan alle voorwaarden om als staatssteun te worden beschouwd.

(264) Tot slot beschreef de onderneming problemen bij de uitvoering van de nieuwe overeenkomst door CdI, met aanzienlijke vertragingen, annuleringen en tariefverhogingen die gevolgen hadden voor de eindgebruikers, en vroeg zij de Commissie het onderzoek met betrekking tot enkel de contragarantie en de kapitaalverhoging af te ronden.

5.2.3. *Derde schrijven*

(265) In het derde schrijven, verzonden op 31 juli 2019, maakte SNS inleidende opmerkingen over de kleine eilanden die in het kader van de nieuwe overeenkomst worden bediend. Sicilië heeft veertien kleine eilanden, elk met zijn eigen bevolking en behoeften op het gebied van scheepvaartverbindingen, die aangewezen zijn op geregelde en frequente zeeverbindingen met het vasteland, ook voor hun eerste levensbehoeften zoals voedsel, water, brandstof en post. Veel van deze eilanden hebben geen ziekenhuizen of middelbare scholen, waardoor patiënten en scholieren voor hun gezondheidszorg en onderwijs afhankelijk zijn van stabiele en betaalbare verbindingen ([89]). SNS merkte ook op dat alle evacuatieplannen voor deze eilanden, in het geval van natuurrampen of voor burgerbeschermingsdoeleinden, zijn gebaseerd op de scheepvaartverbindingen in het kader van de nieuwe overeenkomst.

(266) Vervolgens voerde SNS aan dat zij van oordeel was dat de in het kader van de nieuwe overeenkomst aan haar betaalde compensatie geen staatssteun vormde, aangezien zij aan de Altmark-criteria voldeed. SNS vergeleek haar zaak met name met de door Saremar verleende diensten die in het besluit van 2014 werden beoordeeld en wees op verschillende elementen die wel voor SNS gelden maar niet op die diensten van toepassing waren:

a) nauwkeurig omschreven openbaredienstverplichtingen die nodig zijn om eerder marktfalen te verhelpen (eerste Altmark-criterium). De aan SNS opgelegde openbaredienstverplichtingen zijn namelijk in al hun kenmerken duidelijk omschreven wat betreft routes, vaartuigtype, frequentie van de diensten, normen, comfort, veiligheid, maximumtarieven enz., en de openbare dienstverlening is nodig om het eerdere marktfalen op de scheepvaartverbindingen tussen Sicilië en zijn kleine eilanden aan te pakken. Zo merkte SNS op dat haar jaarlijkse opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen nauwelijks 30 % van de kosten van de routes in het kader van de nieuwe overeenkomst bedragen, hetgeen een sterke aanwijzing vormt dat deze diensten in geen geval

([88]) Sicilië beschikte over een vertegenwoordiger in de raad van bestuur van Unicredit en Unicredit beheerde de schatkistmiddelen en pensioenfondsen van Sicilië.

([89]) Slechts drie van deze eilanden beschikken over een middelbare school en slechts twee over een ziekenhuis (waarvan er één geen afdeling gynaecologie en verloskunde heeft).

door de markt konden worden verricht, zoals in het verleden ook nooit het geval is geweest. De enige uitzonderingen zijn de door SNAV en Alilauro op de bundel Napels — Eolische eilanden aangeboden verbindingen, die worden onderhouden zonder overheidscompensatie. Deze diensten worden echter alleen in het hoogseizoen verzorgd, met een ander scheepstype dan is voorgeschreven in de nieuwe overeenkomst, en doen Milazzo (in Sicilië) niet aan. De diensten zijn vooral gericht op toeristen die in het hoogseizoen vanuit de rest van Italië naar de Eolische eilanden en weer terug reizen, en kunnen als zodanig niet worden vergeleken met de door SNS aangeboden diensten;

b) een compensatieregeling die duidelijk beschreven is in het CIPE-besluit en de nieuwe overeenkomst (het tweede Altmark-criterium). De hoogte van de compensatie is namelijk duidelijk vastgesteld op basis van het CIPE-besluit en de methode voor de berekening van de compensatie, d.w.z. de kostenelementen die in aanmerking zijn genomen en het rendement op geïnvesteerd kapitaal, wordt daarin uitvoerig beschreven. SNS heeft opgemerkt dat dit ook in overeenstemming is met het in de besluiten van 2011 en 2012 weergegeven voorlopige standpunt van de Commissie;

c) een compensatiebedrag in verhouding tot de gemaakte kosten (inclusief een redelijke marge — het derde Altmark-criterium). De aan SNS toegekende compensatie is namelijk noodzakelijk en evenredig om de kosten van de nakoming van de openbaredienstverplichtingen te dekken en een redelijke winst te verzekeren. De op 6,5 % vastgestelde risicopremie is in overeenstemming met de macro-economische analyse voor Italië en moet ervoor zorgen dat niet alleen de kosten van het onderhouden van de scheepvaartverbindingen worden gedekt, maar ook dat een behoorlijke vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal wordt gegarandeerd. SNS merkte op dat gezien het ontbreken daarvan geen enkele particuliere exploitant ooit zou besluiten de in de nieuwe overeenkomst omschreven openbaredienstverplichtingen na te komen;

d) gunning van het bedrijfsonderdeel en de nieuwe overeenkomst na een goed opgezette, openbare aanbestedingsprocedure (het vierde Altmark-criterium). SNS heeft namelijk opgemerkt dat zij was gekozen in het kader van een aanbestedingsprocedure waarbij de kandidaat kon worden geselecteerd die de vereiste diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kon leveren. Meer specifiek was de keuze om als een van de andere inschrijvingseisen van de winnende exploitant te verlangen dat deze het bedrijfsonderdeel Siremar zou overnemen de enige manier om de territoriale continuïteit te garanderen, aangezien geen van de biedende ondernemingen reeds in voldoende mate over vaartuigen en bemanningen beschikte om de vereiste diensten te verrichten.

(267) Daarnaast en als subsidiaire redenering merkte SNS op dat de compensatie in het kader van de nieuwe overeenkomst ook voldeed aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van het DAEB-besluit van 2011. De door SNS te vervullen openbaredienstverplichtingen zijn namelijk in al hun kenmerken duidelijk omschreven en afgebakend. Daarnaast zijn in de overeenkomst met SNS opgenomen:

a) de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichtingen;

b) de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied;

c) een beschrijving van de compensatieregeling en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;

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

5.3. **Opmerkingen van Pan Med**

(268) In haar reactie op het besluit van 2011, verzonden op 29 februari 2012, heeft Pan Med verklaard akkoord te gaan met bepaalde punten van dat besluit betreffende de voorlopige beoordeling van de Commissie betreffende het bestaan van steun in het kader van de privatisering, de voorrang bij het aanmeren en de in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen.

(269) In haar reactie op het besluit van 2012, verzonden op 19 april 2013, merkte Pan Med op voornemens te zijn te beginnen met de exploitatie van bepaalde nieuwe routes, maar beweerde zij dat de mededinging hinder ondervond van de onverenigbare steun die aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia en de overnemers daarvan werd toegekend. De onderstaande overwegingen bieden een samenvatting van de opmerkingen van Pan Med die betrekking hebben op Siremar.

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

(271) Ten aanzien van de nieuwe overeenkomsten heeft Pan Med opmerkingen gemaakt over de vraag of CIN en CdI daadwerkelijk een DAEB uitvoerden en daarin de nadruk gelegd op de routes die door eerstgenoemde werden geëxploiteerd (d.w.z. de verbindingen tussen Sicilië en het vasteland, in tegenstelling tot de verbindingen tussen Sicilië en de kleinere eilanden, die door CdI werden verzorgd). Pan Med betoogde dat noch de mobiliteitsbehoeften van de lokale gemeenschappen, noch de argumenten met betrekking tot de economische ontwikkeling de overheidscompensatie voor deze maatschappijen konden rechtvaardigen. Pan Med wees erop dat de doelstelling om de territoriale continuïteit te waarborgen, niet mag worden nagestreefd door middel van willekeurig

gekozen bundelingen van routes, die geen afspiegeling van het openbaar belang leken te vormen en bijna 25 jaar eerder waren vastgelegd. Bovendien betoogde Pan Med dat de maatschappijen dankzij de compensatie voor de openbaredienstverlening meer dan redelijke winsten konden boeken en dat die compensatie daarom niet aan het derde Altmark-criterium voldeed ([90]). Pan Med stelde met name dat de in het CIPE-besluit vastgestelde risicopremie van 6,5 % niet terecht zou zijn, aangezien de maatschappijen geen zakelijk risico meer zouden lopen.

(272) In haar brief gaf Pan Med ook een beschrijving van een aantal nieuwe routes die zij had besloten te exploiteren en van een nieuwe dagelijkse dienst op de route Gaeta-Milazzo, die zij nog aan het evalueren was. Pan Med achtte deze dienst commercieel levensvatbaar. Het project zou echter zijn tegengehouden door bureaucratische rompslomp en weerstand van CdI en andere maatschappijen ([91]). Deze dienst zou concurreren met de veerdiensten van CdI op de route Napels — Eolische eilanden — Milazzo (en met de dienst van Tirrenia op de route Napels — Palermo). Wat betreft de concurrentiesituatie op de door CdI onderhouden cabotageroutes, riep Pan Med in herinnering dat de Commissie reeds had opgemerkt dat concurrerende maatschappijen vergelijkbare gemengde diensten aanboden, ten minste op de volgende routes: Milazzo — Eolische eilanden — Napels, Trapani — Pantelleria en Palermo — Ustica. Hieruit zou naar het oordeel van Pan Med blijken dat de markt daadwerkelijk in staat is te voldoen aan de openbaredienstverplichtingen waarmee CdI op arbitraire wijze werd belast.

(273) Pan Med concludeerde dat de in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst verleende steun, de reddingssteun en de in het kader van de nieuwe overeenkomst verleende steun onrechtmatig en onverenigbaar zijn en moesten worden teruggevorderd van de desbetreffende begunstigden (d.w.z. de oorspronkelijke ondernemingen of de nieuwe eigenaren, afhankelijk van de maatregel in kwestie en van het bestaan van economische continuïteit).

5.4. **Opmerkingen van Grandi Navi Veloci**

(274) Op 1 maart 2012 heeft Grandi Navi Veloci in reactie op het besluit van 2011 opmerkingen over de volgende punten ingediend:

a) de inbreuk op artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer, betreffende Saremar;

b) de aan Saremar toegekende jaarlijkse compensatie voor haar openbaredienstverplichtingen;

c) de privatisering van de bedrijfsonderdelen Tirrenia en Siremar;

d) de aan Saremar verleende voorrang bij het aanmeren;

e) andere steunmaatregelen die in het kader van de privatiseringen aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia zijn toegekend;

f) de onrechtmatigheid van de reeds aan Saremar verleende steun en de noodzaak tot opschorting en voorlopige terugvordering van die steun ([92]).

Grandi Navi Veloci heeft betoogd dat de in de punten b) en e) genoemde steunmaatregelen nieuwe steun vormen, die zowel onrechtmatig als onverenigbaar met het VWEU is. De opmerkingen van Grandi Navi Veloci zijn echter gericht op het specifieke geval van Saremar, dat buiten het bestek van dit besluit valt. Deze opmerkingen, die ook relevant zijn voor dit besluit, worden hieronder samengevat.

(275) Wat betreft de vermeende inbreuk op de verordening cabotage in het zeevervoer, heeft Grandi Navi Veloci opgemerkt dat de lidstaten in het kader van die verordening kunnen ingrijpen wanneer de markt tekortschiet in het verlenen van toereikende diensten, door subsidies in verband met openbaredienstverplichtingen te verlenen voor routes die door de lidstaten zelf zijn aangewezen. De lidstaten moeten hun interventie echter beperken tot de in de verordening cabotage in het zeevervoer vastgestelde essentiële vereisten en moeten het discriminatieverbod naleven ten aanzien van alle communautaire reders die voor die routes belangstelling hebben. Aangezien Italië de routes exclusief aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia heeft toegewezen zonder een openbare aanbesteding uit te schrijven, heeft het inbreuk gemaakt op artikel 4, leden 1 en 2, van de verordening cabotage in het zeevervoer. Daarnaast merkt Grandi Navi Veloci op dat, indien er concurrenten zijn die dezelfde diensten op die routes aanbieden, niet aan de in het arrest Analir vastgestelde voorwaarden zou worden voldaan ([93]).

([90]) Pan Med gaf als voorbeeld een berekening van de kosten en baten van de route Ravenna — Catania in 2010, die een winst van 8,3 miljoen EUR zou hebben opgeleverd en dus tot overcompensatie van de exploitant Tirrenia zou hebben geleid. In punt 259 en voetnoot 91 van het besluit van 2020 inzake Tirrenia/CIN concludeerde de Commissie echter dat deze niet-onderbouwde bewering niet verder hoefde te worden beoordeeld, aangezien Tirrenia in 2010 op deze verbinding verlies had geleden.

([91]) Pan Med heeft een aantal aan lokale gemeentelijke en havenautoriteiten gestuurde brieven overgelegd waarin om de benodigde vergunningen werd gevraagd om met de exploitatie van deze route te kunnen beginnen.

([92]) Krachtens artikel 11 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

([93]) Zaak C-205/99, Analir en anderen, ECLI:EU:C:2001:107.

(276) Met betrekking tot de voorrang bij het aanmeren heeft Grandi Navi Veloci niet het voorlopige standpunt van de Commissie betwist dat de maatregel geen staatssteun vormde omdat er geen sprake was van derving van staatsmiddelen. Grandi Navi Veloci betoogde echter wel dat de overdracht van de voorrang bij het aanmeren aan de nieuwe eigenaren van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, zoals voorgeschreven in artikel 19 ter, lid 21, van wetsbesluit 135/2009, ook een inbreuk vormt op artikel 4 van de verordening cabotage in het zeevervoer. Grandi Navi Veloci noemde vervolgens twee in 1995 en 1997 door de AGCM vastgestelde besluiten (*segnalazioni*) met betrekking tot Caremar, waarin stond dat deze voorrang de mededinging ongunstig kan beïnvloeden, vooral als de begunstigde het alleenrecht heeft op de aanmeerplaatsen die in economisch opzicht het meest waardevol zijn.

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

5.5. **Brief van de burgemeester van Lipari**

(278) Op 2 december 2019 heeft de burgemeester van Lipari en de andere Eolische eilanden behalve Salina ([94]) een brief overgelegd, na het verstrijken van de procedurele termijnen voor het kenbaar maken van standpunten van belanghebbende derden ten aanzien van de besluiten van 2011 en 2012.

(279) In deze brief onderstreepte de burgemeester het belang van de sector zeevervoer voor het dagelijkse leven van de mensen die op de Eolische eilanden wonen. De burgemeester heeft er met name op gewezen dat de eilanden in kwestie veel kleiner zijn dan Sardinië of Sicilië en dat om die reden de maritieme cabotageverbindingen van essentieel belang zijn. De burgemeester merkte op dat deze eilanden, met name de kleinste, deze verbindingen nodig hebben voor hun eerste levensbehoeften en geneesmiddelen. Zonder betrouwbare en frequente verbindingen zouden deze eilanden het risico lopen dat de bevolking massaal zou wegtrekken en dat de eilanden zouden leeglopen. Daarnaast wees de burgemeester erop hoe het toerisme de belangrijkste economische activiteit van deze eilanden vormt en hoe efficiënt en effectief vervoer essentieel is voor het toerisme, met name in het hoogseizoen. Op dit punt merkte de burgemeester op dat de gebruikersvraag naar deze vervoersdiensten in het laagseizoen tamelijk gering maar stabiel is (voornamelijk pendelaars en eilandbewoners), terwijl deze in het hoogseizoen groter is (voornamelijk toeristen). Bijgevolg zijn de verbindingen met de Eolische eilanden afhankelijk van staatssteun, en intrekking daarvan zou rampzalig zijn voor de grondrechten en basisbehoeften van de mensen die op deze eilanden wonen.

6. **OPMERKINGEN VAN COMPAGNIA DELLE ISOLE**

(280) Op 23 oktober 2014 heeft CdI deelgenomen aan een bijeenkomst met de Commissie en de Italiaanse autoriteiten. De onderneming heeft ook drie keer opmerkingen ingediend, telkens na het verstrijken van de procedurele termijnen voor het kenbaar maken van standpunten van belanghebbende derden ten aanzien van de besluiten van 2011 en 2012. Voor geen van deze opmerkingen heeft CdI het verplichte klachtenformulier ingevuld dat wordt genoemd in artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([95]). Desondanks vat de Commissie die opmerkingen in de onderstaande punten samen en heeft zij bij haar beoordeling daarmee rekening gehouden.

6.1. **Eerste schrijven**

(281) In haar eerste brief, op 8 augustus 2013 verzonden op verzoek van de Commissie, heeft CdI gedetailleerde gegevens verstrekt over de routes die zij onderhield in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012. De verstrekte informatie omvatte onder meer een lijst van geëxploiteerde routes met de volgende gegevens:

1) het seizoen waarin de route wordt geëxploiteerd ([96]);

2) de tonnage van de gebruikte vaartuigen;

3) het totale aantal reizen;

4) het gemiddelde aantal passagiers en auto's per reis;

5) het gemiddelde vrachtvolume (in strekkende meter) per reis;

([94]) Te weten Vulcano, Panarea, Stromboli, Filicudi en Alicudi.

([95]) 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).

([96]) In het geval van CdI worden alle routes het hele jaar door geëxploiteerd.

6) de gemiddelde totale inkomsten per reis (in EUR);

7) de gemiddelde personeelsbezetting en kosten (in EUR) per reis ([97]).

(282) Daarnaast verklaarde CdI dat zij het bedrijfsonderdeel Siremar had overgenomen na een taxatie door een onafhankelijke deskundige en dat er geen sprake was van economische continuïteit met Siremar onder bijzonder beheer.

6.2. **Tweede schrijven**

(283) In haar tweede reeks opmerkingen, verzonden op 23 en 30 oktober 2014, ging CdI in op de contragarantie.

(284) Ten eerste merkte CdI op dat Sicilië had besloten Mediterranea op te richten met duidelijke politieke en economische doelstellingen: ondersteuning van de gemeenschappen van de kleine eilanden door in eigen beheer cabotagediensten in het zeevervoer te verrichten en het nodige kapitaal te verschaffen voor een gekwalificeerde en welomschreven deelname aan de verlening van die diensten. In dit verband heeft CdI ter uitvoering van haar ondernemingsdoel verscheidene biedingen tot overname van Siremar uitgebracht, de laatste op 9 juni, 18 juli en 13 oktober 2011.

(285) Ten tweede heeft zij betoogd dat de gunning van het bedrijfsonderdeel rechtmatig was en documenten verstrekt over de aanbestedingsprocedure en de desbetreffende procesvoering voor de nationale rechter. CdI stelde verder dat Siremar onder bijzonder beheer en het ministerie van Economische Ontwikkeling op de hoogte waren van het bestaan van de contragarantie en desondanks de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI uitvoerden, maar liefst tien maanden na de gunning van de opdracht. Met name deelde CdI met de Commissie een uitspraak van de rechtbank te Rome van 15 april 2014 waarin de eisers werden vrijgesteld van strafrechtelijke vervolging, aangezien de rechtbank had geconcludeerd dat het buitengewoon beheer op de hoogte was van de contragarantie van Sicilië toen het het bedrijfsonderdeel aan CdI gunde. Aangezien feiten die zijn vastgesteld in een definitieve uitspraak in een strafprocedure niet kunnen worden betwist in een aanverwante procedure, betoogde CdI dat deze omstandigheid aantoonde dat de contragarantie volkomen rechtmatig was en tegelijkertijd niet beslissend voor de uitkomst van de aanbesteding ([98]).

(286) Ten derde merkte CdI op dat Sicilië de contragarantie heeft aangeboden in zijn hoedanigheid van investeerder met een belang in een onderneming, en niet als overheidsinstantie. Aangezien een contragarantie nodig was om de garantie van Unicredit voor de uitgestelde betalingen van de verkoopprijs te verkrijgen, hebben al haar aandeelhouders, met inbegrip van de particuliere partijen Lauro.it S.p.A., Davimar en Isolemar S.r.l, een contragarantie afgegeven. Bij het eerste aanbod van CdI hebben zij dat zelfs gedaan voordat Sicilië zijn eigen contragarantie afgaf, omdat de besluitvormingsprocedures van een overheidsdienst langer duren. Vanwege die vertraging moest CdI namelijk in eerste instantie vertrouwen op de garantie van Commercial Fidi, die later zou worden vervangen door de patronaatsverklaring van Unicredit. Deze bevatte een opschortende clausule over de verificatie van de bevoegdheid van de accountant-generaal van Sicilië om de contragarantie af te geven (zie overweging 84). Dit zou echter om twee redenen niet relevant zijn: ten eerste heeft de buitengewoon commissaris daarmee geen rekening gehouden en om een andere biedingsronde verzocht en ten tweede waren de contragaranties van de andere partijen compleet. CdI heeft derhalve geconcludeerd dat de contragarantie van Sicilië een gewone zakelijke transactie was en CdI of Unicredit geen enkel voordeel heeft opgeleverd.

6.3. **Derde schrijven**

(287) In haar derde brief, verzonden op 15 juli 2015, verwees CdI eerst naar de argumenten van de Italiaanse autoriteiten over de prijs van het bedrijfsonderdeel, die aan het criterium van de particuliere verkoper voldeed, en over de economische discontinuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI. CdI stelde met name dat de beslissingen 5172/2012 en 592/14 niets aan deze conclusie hebben veranderd, aangezien zij waren gericht op één onderdeel van de privatiseringsprocedure, namelijk de contragarantie van Sicilië. De beslissingen van het TAR en de CdS hebben geen invloed gehad op de mechanismen die zijn ingevoerd om economische discontinuïteit te waarborgen: de omvang van de overdracht en van de openbare diensten in het kader van de nieuwe overeenkomst, zoals omschreven in de wet van 2010 en de bepalingen ten aanzien van het personeel die zijn opgenomen in artikel 56, lid 3 bis, van wetsbesluit 270/1999. Bovendien had Sicilië de contragarantie afgegeven, terwijl het buitengewoon beheer en het ministerie van Economische Ontwikkeling toezicht hielden op de overdracht van het bedrijfsonderdeel. Het bestaan van een dergelijke contragarantie kan derhalve geen afbreuk doen aan de rechtmatigheid van de verkoopprocedure. CdI heeft de Commissie ook laten weten dat de verschillende betrokken instellingen en belanghebbenden op 20 april 2015 zijn bijeengekomen om ervoor te zorgen dat de besluiten 5172/2012 en 592/14 correct worden toegepast ([99]).

([97]) Het gaat hierbij om het aantal bemanningsleden alsmede het aantal ondersteunende medewerkers en het walpersoneel dat aan elke route is toegewezen.

([98]) CdI heeft ook informatie verstrekt over procedures bij de administratieve rechtbanken in Italië en de Commissie meegedeeld dat zij tegen beslissing 592/14 van de CdS beroep heeft ingesteld bij de *Corte di Cassazione* (zie overweging 96 en voetnoot 45).

([99]) Deze instellingen en belanghebbenden waren: de ondersecretaris in het kabinet van de minister-president, het ministerie van Economische Ontwikkeling, het ministerie van Vervoer, de regio, Siremar onder bijzonder beheer, SNS en CdI.

(288) Daarnaast betoogde CdI dat de waarborgen van de procedure ervoor hebben gezorgd dat de voor het bedrijfsonderdeel Siremar betaalde prijs de werkelijke marktprijs was na het verlenen van de steun, wat inhoudt dat de waarde van die steun in feite al in de verkoopprijs was begrepen ([100]). Volgens deze lezing zou de verkoper het voordeel van de staatssteun hebben behouden, aangezien de marktprijs van zijn activa ook hoger was, en zou de koper derhalve die steun niet hoeven terug te betalen. Een eventueel aan Siremar onder bijzonder beheer gerichte invorderingsopdracht mag daarom niet gelden voor de koper van het bedrijfsonderdeel Siremar onder bijzonder beheer.

7. OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER DE OPMERKINGEN EN STANDPUNTEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

(289) De Commissie heeft de in de punten 5 en 6 samengevatte opmerkingen en standpunten aan Italië doorgezonden. Italië heeft bij brief van 13 mei 2015 echter alleen opmerkingen gemaakt over het tweede schrijven van SNS (zie punt 5.2.2).

(290) Italië heeft met name opgemerkt dat in de laatste fase van de verkoopprocedure, met als uiterste datum 13 oktober 2011, de buitengewoon commissaris de bieders nadrukkelijk heeft geadviseerd geen biedingen uit te brengen die worden gedekt door een garantie die in strijd is met de staatssteunregels. CdI heeft bijgevolg haar bod uitgebracht met de patronaatsverklaring van Unicredit, waarin geen melding werd gemaakt van de contragarantie van Sicilië, en tegelijkertijd de geldigheid van de patronaatsverklaring aan andere voorwaarden gebonden ([101]). De ministeriële goedkeuring werd derhalve verleend in de veronderstelling dat de regels van de procedure volledig waren nageleefd.

(291) Italië betoogde voorts dat de kapitaalverhoging door Mediterranea plaatsvond op gelijke voet (*pari passu*) met de andere particuliere aandeelhouders van CdI en om die reden geen staatssteun inhield. Bovendien herhaalde Italië dat de aandelen van Sicilië statutair verschilden van die van de particuliere aandeelhouders van CdI, waardoor de invloed van Sicilië binnen de onderneming strikt werd beperkt.

8. BEOORDELING

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

(292) 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".

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

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

b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen;

c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(294) In de eerste plaats merkt de Commissie op dat de nieuwe overeenkomst samen met de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar moet worden beoordeeld. Een dergelijke gezamenlijke beoordeling is wenselijk omdat Italië in wezen een aanbesteding van een openbaredienstcontract had georganiseerd (d.w.z. de nieuwe overeenkomst) waarbij de winnende bieder een aantal activa van Siremar moest overnemen (hoofdzakelijk schepen) die onmisbaar waren voor de uitvoering van de in dat openbaredienstcontract opgenomen openbaredienstverplichtingen.

(295) In de tweede plaats merkt de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten en CdI op het moment waarop dit besluit wordt vastgesteld zowel de verkoopovereenkomst als de nieuwe overeenkomst die zij hadden gesloten, reeds hebben ontbonden. Vervolgens werd de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, overgedragen aan SNS. Zoals in de overwegingen 99 en 100 is beschreven, is de aanvankelijke gunning van de nieuwe overeenkomst en het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI immers volledig nietig verklaard en zijn beide uiteindelijk op 11 april 2016 aan SNS toegewezen. Aangezien de gunning van de nieuwe overeenkomst en de verkoop van het bedrijfsonderdeel intrinsiek met elkaar verbonden zijn, is het bovendien niet mogelijk om een van beide maatregelen afzonderlijk te beoordelen, zelfs niet voor een beperkte periode. Tegen deze achtergrond zou het afronden van het onderzoek naar de aanvankelijke gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, aan CdI in de periode 1 augustus 2012 tot en met 10 april 2016, logischerwijs onmogelijk zijn, aangezien dit erop zou neerkomen dat dezelfde procedure tweemaal wordt beoordeeld (eenmaal

([100]) De onderneming verwees naar de arresten van 20 september 2001 in zaak C-390/98, Banks, ECLI:EU:C:2001:456, en van 29 april 2004 in zaak C-277/00, Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2004:238.

([101]) De twee voorwaarden waren de volgende: CdI moest de aanbesteding van het bedrijfsonderdeel winnen en de verkoopovereenkomst moest uiterlijk 31 december 2011 worden ondertekend.

voor de tussentijdse gunning aan CdI en eenmaal voor de definitieve gunning aan SNS) ([102]). Daarom zal in dit besluit alleen de gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, van Siremar onder bijzonder beheer aan SNS worden beoordeeld. Aangezien de nieuwe overeenkomst, die sinds 11 april 2016 van kracht is, in wezen in dezelfde voorwaarden voorzag als de overeenkomst die in de periode 1 augustus 2012 tot en met 10 april 2016 van toepassing was, en aangezien ook het bedrijfsonderdeel in wezen identiek was, heeft de Commissie alle relevante informatie die zij in de loop van het formele onderzoek met betrekking tot de periode 1 augustus 2012 tot en met 10 april 2016 heeft verzameld, meegenomen in de beoordeling van de gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met de bedrijfstak van Siremar, aan SNS.

(296) Tot slot merkt de Commissie op dat de voorrang bij het aanmeren, die alleen voor de openbaredienstroutes geldt, onlosmakelijk is verbonden met de uitvoering van de DAEB door Siremar en de overnemer SNS. Deze maatregel zal daarom samen met de aan die ondernemingen verleende compensatie voor openbare diensten worden beoordeeld (zie de punten 8.1.1, 8.1.3 en 8.3.1).

8.1.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen Siremar en Italië*

8.1.1.1. Staatsmiddelen

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

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

(299) De Commissie neemt er kennis van dat volgens Italië alle veerdienstmaatschappijen de gebruikelijke vergoedingen voor het aanmeren aan de betreffende havenautoriteiten afdragen, maar dat Siremar geen extra vergoeding betaalt of heeft betaald voor de voorrang bij het aanmeren. Desondanks meent de Commissie dat Italië er in beginsel voor had kunnen kiezen om voor de voorrang bij het aanmeren een extra vergoeding in rekening te brengen en dat Italië, door dat niet te doen, staatsmiddelen heeft gederfd. Omdat de voorrang bij het aanmeren bij wet is verleend, is deze bovendien aan de staat toerekenbaar (zie overweging 131).

8.1.1.2. Selectiviteit

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

8.1.1.3. Economisch voordeel

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

(302) In het bijzonder heeft het Hof van Justitie in het arrest Altmark ([103]) 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.

(303) 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:

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

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

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

([102]) In elk geval merkt de Commissie op dat CdI momenteel in liquidatie en inactief is. Daarom zou het onderzoek naar eventuele steun aan CdI zonder voorwerp zijn (zie de overwegingen 408 en 413).

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

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

(304) In haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van DAEB verleende compensatie ("de DAEB-mededeling") ([104]) heeft de Commissie uitgewerkt hoe zij de Altmark-criteria toepast.

(305) 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.

(306) 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.

(307) Voor geen van de verlengingen van de initiële overeenkomst in de periode tussen 1 januari 2009 en 31 juli 2012 geldt dat Siremar 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.

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

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

(310) Aangezien in casu niet aan alle vier de cumulatieve Altmark-criteria is voldaan, concludeert de Commissie dat de compensatie voor het verzorgen van scheepvaartroutes in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst Siremar een economisch voordeel heeft verschaft.

(311) Wat de voorrang bij het aanmeren betreft, herinnert de Commissie er allereerst aan dat de Italiaanse mededingingsautoriteit AGCM bij ten minste twee gelegenheden heeft geoordeeld dat deze maatregel economische waarde vertegenwoordigt (zie overweging 276). Desondanks betaalt Siremar geen enkele vergoeding voor de voorrang bij het aanmeren (zie overweging 226). 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 zeldzame omstandigheden zouden optreden of beperkt zouden zijn, kan de voorrang bij het aanmeren Siremar desalniettemin een economisch voordeel opleveren.

8.1.1.4. Ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer

(312) 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 ([105]). Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ([106]).

([104]) PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

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

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

(313) 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 ([107]) en de verordening cabotage in het zeevervoer waarbij de markt voor respectievelijk het internationale zeevervoer en de cabotage in het zeevervoer is geliberaliseerd. Bijgevolg kan de compensatie voor het verzorgen van scheepvaartroutes in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst het handelsverkeer in de Unie ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen. Om dezelfde redenen geldt deze conclusie ook voor de voorrang bij het aanmeren.

8.1.1.5. Conclusie

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

8.1.1.6. Nieuwe steun of bestaande steun

(315) Om te beginnen herinnert de Commissie eraan dat volgens artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589 met "nieuwe steun" alle steun wordt bedoeld, "dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun". Artikel 108, lid 3, VWEU bepaalt immers dat elk voornemen tot invoering van nieuwe steunmaatregelen of tot wijziging van bestaande steunmaatregelen tijdig bij de Commissie moet worden aangemeld en niet tot uitvoering kan worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing ([108]) heeft geleid.

(316) Siremar onder bijzonder beheer meent dat als de tot 2008 aan Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten wordt beschouwd als bestaande steun op grond van artikel 4, lid 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer, deze ook zou gelden voor de compensatie die op grond van de verlenging van de initiële overeenkomst is betaald (overweging 237). De Commissie wijst erop dat de tot 2008 aan Siremar betaalde compensatie voor het uitvoeren van maritieme openbaredienstverplichtingen is beoordeeld in het besluit van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia en inderdaad als bestaande steun is aangemerkt (zie overweging 19).

(317) Conform het standpunt van de Unierechter ([109]) is de Commissie echter van oordeel dat wijziging (d.w.z. verlenging) van de looptijd van een steunregeling met een duidelijke vervaldatum (in casu 31 december 2008) volstaat om van nieuwe steun te kunnen spreken, ongeacht de vraag of andere kenmerken van de steunmaatregel zijn gewijzigd. Op grond hiervan concludeert de Commissie dat de compensatie voor openbare diensten die in het kader van de opeenvolgende verlengingen van de initiële overeenkomst is betaald, als nieuwe steun moeten worden beschouwd. De argumenten van Siremar onder bijzonder beheer moeten dus worden afgewezen.

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

8.1.2. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar*

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

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

(321) De eerste tranche van de gegarandeerde lening is op 28 februari 2011 aan Siremar uitgekeerd en de termijn van zes maanden zou derhalve op 28 augustus 2011 zijn verstreken.

(322) Italië heeft op die datum bij de Commissie geen herstructureringsplan (of liquidatieplan) ingediend. Op 11 juli 2011 werd de garantie door BIIS ingeroepen en vanaf die dag had Siremar schulden bij de staat (zie overweging 63). Op 18 september 2012 heeft Siremar het verschuldigde bedrag aan de staat terugbetaald (zie overweging 65). Tot die datum heeft Siremar ten volle kunnen blijven profiteren van de reddingssteunmaatregel.

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

([107]) 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).

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

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

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

8.1.3. *De gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, aan SNS, de verhoging van het kapitaal van CdI en de contragarantie*

(325) Om te kunnen concluderen of de gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, aan SNS een voordeel verschaft in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet de Commissie beoordelen of aan de Altmark-criteria is voldaan (zie de overwegingen 301 tot en met 304).

8.1.3.1. Het eerste Altmark-criterium

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

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

(327) 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.

(328) Voor cabotage in het zeevervoer zijn gedetailleerde Unieregels inzake openbaredienstverplichtingen vastgesteld in de verordening cabotage in het zeevervoer en, wat betreft het onderzoek van mogelijke staatssteun voor ondernemingen die zeevervoersdiensten verrichten, in de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer ("richtsnoeren zeevervoer") ([110]).

(329) Artikel 4, lid 1, van de verordening cabotage in het zeevervoer luidt als volgt:

"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.".

(330) Volgens artikel 2, punt 3, van de verordening cabotage in het zeevervoer kan een openbaredienstcontract het volgende omvatten:

— vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit;

— complementaire vervoerdiensten;

— vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen;

— aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften.

(331) Volgens punt 9 van de richtsnoeren 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.

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

(332) 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 ([111]). In de mededeling over de interpretatie van de verordening cabotage in het zeevervoer ([112]) wordt bevestigd dat "[h]et […] aan de lidstaten (inclusief regionale en lokale overheden, afhankelijk van het geval) en niet aan de reders [is] om te bepalen voor welke routes openbaredienstverplichtingen nodig zijn. In het bijzonder mogen, met het oog op een toereikende dienstverlening, openbaredienstverplichtingen worden overwogen voor geregelde eilandcabotagediensten, wanneer de markt tekortschiet". Bovendien worden openbaredienstverplichtingen in artikel 2, punt 4, van de verordening cabotage in het zeevervoer gedefinieerd als 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.

(333) Om na te gaan of er een reële behoefte aan de openbare dienst bestaat en of het gebruik van een openbaredienstcontract (d.w.z. de nieuwe overeenkomst) noodzakelijk en evenredig was, en derhalve of aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, zal de Commissie overeenkomstig de rechtspraak ([113]) beoordelen:

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

2) of de marktdeelnemers niet aan die vraag konden 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

(334) In het onderhavige geval waren CdI en later SNS belast met de verlening van gemengde passagiers- en vrachtdiensten alsmede uitsluitend voor passagiers bestemde sneldiensten op meerdere routes. De openbaredienstverplichtingen van CdI en later SNS hebben betrekking op de te onderhouden scheepvaartverbindingen, het type en de capaciteit van de vaartuigen die voor de desbetreffende scheepvaartroutes worden ingezet, de beschikbaarheid van een reserveschip ter waarborging van de continuïteit van de dienstverlening, de frequentie van de dienstverlening, en de maximumtarieven die gebruikers van de dienst op elk van de routes kunnen worden aangerekend (d.w.z. lagere tarieven voor bewoners van de kleinere eilanden en hogere tarieven voor andere passagiers).

(335) Zoals in overweging 184 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 Sicilië en de kleinere omringende eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de eilanden in kwestie. De Commissie meent dat het daarbij inderdaad kan gaan om rechtmatige doelstellingen van openbaar belang.

(336) Voordat CdI aanvankelijk werd belast met het onderhouden van de scheepvaartverbindingen zoals bepaald in de nieuwe overeenkomst, werden deze routes op grond van de initiële overeenkomsten door Siremar verzorgd. De Commissie merkt op dat de betreffende routes in feite jarenlang grotendeels ongewijzigd zijn onderhouden, dat wil zeggen: ten minste vanaf het moment waarop de initiële overeenkomst van kracht werd ([114]). Bij de toewijzing van de nieuwe overeenkomst in 2012 waren de Italiaanse autoriteiten, en met name Sicilië, van mening dat deze diensten nog steeds noodzakelijk waren om aan de vraag van gebruikers te voldoen.

(337) Om de reële vraag van gebruikers naar de diensten te verduidelijken, heeft Italië cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Siremar in 2010 1 342 402 passagiers en 311 114,50 strekkende meter vracht heeft vervoerd op de vijf routebundels tezamen. In 2011 bedroegen die cijfers respectievelijk 1 332 400 en 290 704,70. Hieruit blijkt dat er in de twee jaar voordat CdI met de openbaredienstverplichtingen werd belast sprake was van een aanzienlijke totale vraag naar zeevervoersdiensten op de routes in kwestie.

(338) Om te kunnen bepalen of er op elk van de twintig betrokken routes, samengevoegd in de vijf bundels, een reële vraag van gebruikers bestaat, is evenwel een grondigere beoordeling nodig. Hiertoe heeft Italië voor de periode 2007-2019 cijfers per route verschaft ([115]). Deze cijfers omvatten het jaarlijkse totale aantal passagiers of de jaarlijks vervoerde strekkende meters vracht en aan de hand daarvan konden gemiddelden per vaart worden berekend. Bij wijze van toelichting worden in tabel 5 voor de jaren 2010 en 2019 twee van die parameters getoond. Uit deze cijfers blijkt dat in beide jaren op de meeste retourvaarten op de betrokken routes meer dan

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

([112]) Mededeling van de Commissie over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), Brussel, COM (2014) 232 final, 22.4.2014.

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

([114]) Voorts merkt de Commissie op dat de vijf routebundels reeds in de jaren vijftig met een of andere vorm van overheidscompensatie werden geëxploiteerd.

([115]) Italië heeft voor 2015 alleen ramingen verstrekt, die niet door een externe adviseur zijn gevalideerd zoals de nieuwe overeenkomst vereist; Italië heeft geen gegevens overgelegd voor de periode tussen 1 januari 2016 en 15 april 2016, aangezien CdI bezig was met voorbereidingen om het bedrijfsonderdeel terug over te dragen aan Siremar onder bijzonder beheer, en voor de periode tussen 1 januari 2011 en 30 juli 2012, aangezien Siremar onder bijzonder beheer de openbaredienstverplichtingen uitvoerde.

honderd passagiers aan boord waren. In 2010 waren slechts op vier routes gemiddeld minder dan honderd passagiers aan boord, terwijl dat in 2019 nog maar drie routes waren. De Commissie merkt op dat het lage aantal passagiers op deze individuele routes kan worden verklaard door de geringe bevolking en de geringe omvang van de betrokken eilanden, alsmede door de relatief korte en frequente vaarten, die noodzakelijk zijn om aan de mobiliteitsbehoeften van de bewoners van deze eilanden te voldoen. De Commissie heeft ook de cijfers per route voor elk jaar tot eind 2019 geanalyseerd ([116]). De Commissie merkt op dat er door de jaren heen schommelingen waren in het aantal geregistreerde vaarten en passagiers op de verschillende routes. Dit komt echter omdat de betrokken eilanden zeer klein zijn, over een beperkte haveninfrastructuur beschikken en relatief dicht bij elkaar liggen. Dit vereist een frequente aanpassing van de dienstregelingen om tegemoet te komen aan lokale behoeften (zoals pendelpatronen naar het werk of een opleiding) en om eventuele verbindingsproblemen te ondervangen (indien bijvoorbeeld een aanlegplaats onderhoud ondergaat en alleen kleinere schepen of minder schepen tegelijk kan ontvangen, kan het gebeuren dat een route van een bundel enige tijd niet wordt geëxploiteerd, terwijl andere routes van die bundel met een hogere frequentie kunnen worden geëxploiteerd). Op basis van de gegevens waarover de Commissie beschikt, zijn er echter geen aanwijzingen dat de vraag van gebruikers op een route of routebundel was of is verdwenen.

		Gemiddeld # passagiers/vaart ([117])		**Gemiddelde vracht/vaart** ([118])	
Routes met gemengde diensten		**2010**	**2019**	**2010**	**2019**
Bundel Milazzo — Eolische Eilanden — Napels	C/1	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/2	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/3	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/4	[…]	[…]	[…]	[…]
	C/6	[…]	[…]	[…]	[…]
Bundel Palermo — Ustica	D/1	[…]	[…]	[…]	[…]
Bundel Trapani — Egadische Eilanden	D/2	[…]	[…]	[…]	[…]
	D/3	[…]	[…]	[…]	[…]
Bundel Trapani — Pantelleria	D/4	[…]	[…]	[…]	[…]
Bundel Trapani — Pelagische Eilanden	D/5	[…]	[…]	[…]	[…]

		Gemiddeld # passagiers/vaart	
Uitsluitend voor passagiers bestemde routes		**2010**	**2019**
Bundel Milazzo — Eolische Eilanden (— Napels)	ALC/2	[…]	[…]
	ALC/2 bis	[…]	[…]
	ALC/3	[…]	[…]
	ALC/4	[…]	[…]
	ALC/6	[…]	Niet van toepassing ([119])
Bundel Palermo — Ustica	ALD/1	[…]	[…]
Bundel Trapani — Egadische Eilanden	ALD 2/3	[…]	[…]
	ALD 2/3 bis	[…]	[…]

Tabel 5 Cijfers over de gebruikersvraag voor het jaar 2010 (beheer door Siremar) en 2019 (beheer door SNS)

([116]) Ter informatie staan in Table 5 per route de cijfers voor 2019. Omwille van de beknoptheid laat de Commissie de cijfers achterwege voor alle andere jaren waarin CdI of SNS de dienst verzorgde.
([117]) Totaal aantal passagiers gedeeld door het totale aantal retourvaarten in de periode.
([118]) Totale hoeveelheid vracht (in strekkende meter) gedeeld door het totale aantal retourvaarten in de periode.
([119]) Met ingang van 1 september 2016 is de route gewijzigd in twee extra diensten, namelijk "ALC/2" (eerste traject) en "ALC/2 bis" (retour).

(339) Om aan te tonen dat de vraag van gebruikers bleef bestaan toen CdI en later SNS de routes in het kader van de nieuwe overeenkomst begonnen te exploiteren, heeft Italië verdere statistieken verstrekt. De cijfers in tabel 6 laten zien dat CdI en later SNS vanaf 2013 meer passagiers en vracht hebben vervoerd dan Siremar in 2010 en 2011 (zie overweging 337). Hoewel er in de loop van de tijd enige schommelingen zijn geweest, bevestigen deze cijfers dat de vraag van gebruikers is blijven bestaan en in de laatste jaren zelfs is toegenomen.

	# vervoerde passagiers	**Vervoerde vracht (in strekkende meter)**
2012 (augustus-december)	[…]	[…]
2013	[…]	[…]
2014	[…]	[…]
2015 ([120])	[…]	[…]
2016 (april-december) ([121])	[…]	[…]
2017	[…]	[…]
2018	[…]	[…]
2019	[…]	[…]

Tabel 6 Cijfers voor de jaren 2012-2019 (gemengde en uitsluitend voor passagiers bestemde routes geëxploiteerd door CdI en SNS)

(340) De Commissie meent dat de bovenstaande cijfers (zie de overwegingen 337, 338 en 339) duidelijk aantonen dat er op elk van de twintig openbaredienstroutes, samengevoegd in vijf bundels, sprake is van een reële gebruikersvraag naar passagiers- en vrachtdiensten. Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten beantwoorden aan een reële gebruikersvraag en derhalve in daadwerkelijke publieke behoeften voorzien.

2) Bestaan van marktfalen

(341) 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 ([122])". De Commissie moet daarom nagaan of de dienstverlening, in het licht van de openbaredienstverplichtingen die de lidstaat op grond van de nieuwe overeenkomst heeft opgelegd, ontoereikend was geweest wanneer die alleen aan de werking van de markt was overgelaten. In punt 48 van de DAEB-mededeling wordt in dit verband opgemerkt dat "de beoordeling door de Commissie beperkt [blijft] tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt".

(342) De Commissie heeft in eerdere beschikkingen en besluiten reeds onderzocht of er sprake was van marktfalen met betrekking tot deze routebundels. Met name heeft de Commissie in haar beschikking van 2004 ten aanzien van Siremar opgemerkt dat geen van de Italiaanse particuliere exploitanten op de door de (toenmalige) publieke exploitant verzorgde routebundels gedurende het hele jaar vergelijkbare diensten aanbood die geheel kunnen voldoen aan de vereisten voor de openbare dienstverlening zoals vastgesteld in de vijfjarenplannen ([123]). Deze bevinding heeft betrekking op de periode 1992-2008 en wordt onverlet gelaten door het arrest van 2009 waarbij de beschikking van 2004 nietig is verklaard, noch door het besluit van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia, waarin is geconcludeerd dat de aan Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten bestaande steun vormde.

(343) In haar besluit van 2012 merkte de Commissie echter op dat in de periode voorafgaand aan de eerste gunning van de nieuwe overeenkomst andere exploitanten geregelde diensten aanboden op de betrokken routes ([124]). Destijds had Italië aangevoerd dat Sicilië deze andere exploitanten via verschillende aanbestedingsprocedures had geselecteerd om aanvullende openbare diensten te verlenen uit hoofde van afzonderlijke overeenkomsten. Alvorens over te gaan tot haar beoordeling, maakt de Commissie de volgende opmerkingen.

([120]) In tegenstelling tot de andere jaren zijn de cijfers voor 2015 niet door een externe consultant gevalideerd, maar achteraf door de Italiaanse autoriteiten opgesteld aan de hand van documentatie van CdI.

([121]) Italië heeft geen gegevens verstrekt voor de periode 1 januari-10 april 2016. Italië verklaart dat deze cijfers niet zijn verzameld omdat CdI op dat ogenblik bezig was met voorbereidingen om het bedrijfsonderdeel terug over te dragen aan Siremar onder bijzonder beheer.

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

([123]) Zie overweging 135 van de beschikking van 2004.

([124]) Zie de overwegingen 101tot en met 103 en overweging 201 van het besluit van 2012.

(344) Ten eerste is deze beoordeling beperkt tot de concurrentiesituatie van de markt in de jaren vóór juli 2012, aangezien dit de periode is die de Italiaanse autoriteiten in aanmerking hebben genomen voor het omschrijven van de openbaredienstverplichtingen. Hoewel de nieuwe overeenkomst specifieke openbaredienstverplichtingen oplegt wat betreft tarieven (inclusief gereduceerde tarieven voor de bewoners van de kleinere eilanden), heeft Italië met het argument dat CdI en later SNS lagere tarieven moesten hanteren dan andere exploitanten geen rechtvaardiging gegeven van de noodzaak van de openbare dienst. In de loop van het onderzoek heeft Italië juist aangevoerd dat, voor zover andere exploitanten veerdiensten verzorgden op de door CdI en later SNS onderhouden routes, deze concurrerende diensten zouden verschillen wat betreft de continuïteit en de frequentie gedurende het jaar, niet gelijkwaardig zouden zijn (wat betreft havens of het soort diensten, bv. uitsluitend voor passagiers in plaats van gemengd), niet van dezelfde kwaliteit zouden zijn, of eveneens zouden worden gesubsidieerd in het kader van afzonderlijke overeenkomsten. De Commissie heeft om die reden geen vergelijkende analyse uitgevoerd naar de tarieven die door alle exploitanten op de routes in kwestie worden aangerekend. De Commissie heeft zich daarentegen geconcentreerd op mogelijke verschillen in continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit (zie overweging 330), en op de vraag of de concurrerende exploitanten eveneens werden gesubsidieerd in het kader van afzonderlijke overeenkomsten.

(345) Ten tweede werden de vergelijkbare diensten die door andere exploitanten op de in de nieuwe overeenkomst vastgestelde routebundels werden aangeboden, eveneens in het kader van een overheidscompensatie verleend als aanvullende DAEB die door Sicilië was omschreven ([125]). In beginsel doet de aanwezigheid van andere verleners van DAEB op de in de nieuwe overeenkomst vastgestelde routebundels geen afbreuk aan de geldigheid van de DAEB voor deze bundels, maar versterkt zij deze juist, aangezien zij erop wijst dat de behoefte aan deze verbindingen zo groot en/of gevarieerd was dat alleen meerdere exploitanten daaraan konden voldoen. Het feit dat andere exploitanten op een bepaalde routebundel aanwezig zijn, kan immers geen aanwijzing zijn dat die bundel op toereikende wijze door de marktwerking alleen kan worden bediend, wanneer die andere exploitanten uit hoofde van afzonderlijke overeenkomsten eveneens overheidscompensatie ontvangen om hun diensten aan te bieden.

(346) Ten derde heeft Italië twintig routes, samengevoegd in vijf bundels, of netwerken van verbindingen aangewezen die in de nieuwe overeenkomst ([126]) moesten worden opgenomen. De Commissie wijst erop dat in punt 5.5.3 van de mededeling van de Commissie over de interpretatie van de verordening cabotage in het zeevervoer ([127]) het navolgende wordt verklaard: "De lidstaten willen vaak openbaredienstroutes naar en van verschillende eilanden bundelen om zo schaalvoordelen te genereren en exploitanten aan te trekken. Bundeling als zodanig is niet in strijd met de Uniewetgeving, zolang het hierbij niet tot discriminatie komt. Om te bepalen wat de meest geschikte omvang van deze bundels zou zijn, zou rekening moeten worden gehouden met de beste synergieën die bij het voorzien in de essentiële vervoersbehoeften kunnen worden gerealiseerd.".

(347) In dit geval zijn de routes voor planningsdoeleinden samengevoegd in geografische bundels, teneinde eventuele leemten of overlappingen op te sporen en te zorgen voor een samenhangend en compleet geheel van verbindingen voor de bewoners van deze eilanden, zowel met Sicilië als met de andere eilanden, met name de relatief grotere eilanden. Uit Table 3 blijkt inderdaad dat de routes binnen elke bundel elkaar vaak overlappen en elkaar aanvullen ([128]). Aangezien bepaalde essentiële diensten zoals scholen, grote levensmiddelenzaken en gespecialiseerde medische diensten alleen op Sicilië of op de relatief grotere eilanden aanwezig zijn, heeft Italië ervoor gekozen routebundels in plaats van afzonderlijke routes toe te wijzen. Het is namelijk zo dat particuliere exploitanten weliswaar enkele verbindingen aanbieden tussen de relatief grotere eilanden (bv. Lipari en Pantelleria) en Sicilië, maar niet het hele jaar door verbindingen naar en tussen alle eilanden onderhouden. Gezien de noodzaak om de verbindingen tussen verschillende kleine eilanden op verschillende en soms vrij afgelegen locaties te verzekeren, is de Commissie van mening dat Italië geen kennelijke fout heeft gemaakt door de vijf bundels aan te wijzen, die een of meer routes omvatten naargelang van de kenmerken van het eiland of de archipel in kwestie. Om deze redenen heeft de Commissie, gezien de bijzondere omstandigheden van deze zaak, niet elke verbinding afzonderlijk beoordeeld, maar heeft zij zich in plaats daarvan geconcentreerd op elke bundel als een samenhangend geheel van verbindingen van en naar een eiland en van, naar en binnen een archipel.

(348) Tegen deze achtergrond heeft de Commissie, op basis van de concurrentiesituatie tot het moment van de eerste toewijzing op 30 juli 2012 en op basis van de opmerkingen van de belanghebbenden (zie punt 5), elke routebundel geanalyseerd om na te gaan of Italië geen kennelijke fout heeft gemaakt door vast te stellen dat er sprake was van marktfalen:

— Milazzo — Eolische Eilanden — Napels. CdI exploiteerde en SNS exploiteert vijf routes die worden bediend met veerboten en vijf routes die worden bediend met hogesnelheidsschepen, die de Eolische Eilanden verbinden met Sicilië en met het vasteland ([129]). In de periode 2009-2012 waren Ustica Lines, NGI, SNAV en Alilauro de concurrenten op deze bundel. Ustica Lines en NGI onderhielden het hele jaar door verbindingen tussen Milazzo

([125]) Aangezien de door de overige exploitanten aangeboden diensten buiten het bestek van dit besluit vallen, zal de Commissie zich niet uitspreken over de vraag of hun diensten echte diensten van algemeen economisch belang vormen.

([126]) Voor bijzonderheden over routes en frequenties, zie tabel 3. Deze frequenties waren tijdens de verlengingsperiode (2009-2012) grotendeels dezelfde, met slechts kleine verschillen op een paar individuele routes en/of perioden van het jaar.

([127]) Zie voetnoot 112.

([128]) De dienstregeling voor de afzonderlijke routes binnen een bundel kan in de loop van de tijd ook worden gewijzigd — zie voetnoot 119.

([129]) Opgemerkt zij dat SNS sinds 1 september 2016 slechts op vier verschillende routes sneldiensten aanbiedt (zie voetnoot 119).

en de Eolische Eilanden in het kader van overheidscompensaties die via afzonderlijke overeenkomsten werden toegekend: Ustica Lines verzorgde sneldiensten op twee routes, terwijl NGI een gemengde dienst exploiteerde op één route. SNAV en Alilauro exploiteerden alleen in het hoogseizoen een sneldienst op de routes tussen Napels en de Eolische Eilanden, zonder daarvoor overheidscompensatie te ontvangen. De Commissie merkt in de eerste plaats op dat de concurrenten geen diensten aanboden die vergelijkbaar waren met die van CdI en later SNS wat betreft de geëxploiteerde routes, de frequentie en de capaciteit. Integendeel, zij waren slechts actief op één of twee routes en boden een veel beperktere dienst aan vanuit het oogpunt van capaciteit en dienstregeling. Met name verzorgde NGI veerdiensten door middel van vaartuigen waarvoor verschillende capaciteitsvereisten golden. De dienstverlening van SNAV en Alilauro omvatte geen verbinding met Milazzo; zij onderhielden alleen routes tussen Napels en de Eolische Eilanden alsmede verbindingen tussen die eilanden. Bovendien waren deze particuliere exploitanten in het laagseizoen niet actief op deze routes. Als zodanig zijn deze diensten niet vergelijkbaar met de eerst door CdI en vervolgens door SNS in het kader van de nieuwe overeenkomst verleende diensten. Volgens Pan Med boden de concurrenten soortgelijke diensten aan op deze bundel (zie overweging 272). Pan Med heeft deze concurrenten evenwel niet bij naam genoemd, noch heeft zij aangetoond waarom zij van mening was dat hun diensten en de diensten van CdI en later SNS soortgelijk of vergelijkbaar waren. Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat alle exploitanten die het hele jaar door diensten op deze routes aanboden, dit in het kader van een overheidscompensatie deden. Samen met de geografische en demografische context van deze eilanden (met een bevolking die varieert van ongeveer 100 op Alicudi tot ongeveer 10 700 op Lipari) toont dit aan dat de marktwerking alleen niet voldoende was om te zorgen voor het niveau van verbindingen dat nodig was om de territoriale continuïteit te verzekeren. De Commissie concludeert dat geen enkele andere exploitant, indien die alleen rekening zou houden met zijn eigen commercieel belang, diensten zou hebben verleend op het niveau dat in de nieuwe overeenkomst wordt vereist. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door aan te nemen dat er op deze routebundel sprake was van marktfalen;

— Trapani — Egadische Eilanden. CdI exploiteerde en SNS exploiteert twee routes die worden bediend met veerboten en vier routes die worden bediend met hogesnelheidsschepen ([130]). Ustica Lines en Traghetti delle Isole ([131]) onderhielden ook het hele jaar door routes tussen de Egadische Eilanden en Sicilië en zij boden respectievelijk snel- en veerdiensten aan. De Commissie merkt allereerst op dat Ustica Lines en Traghetti delle Isole in het kader van afzonderlijke overeenkomsten door Sicilië werden gecompenseerd voor het verrichten van deze diensten. Bovendien verschilde de vereiste frequentie voor Traghetti delle Isole van die welke door CdI en later SNS werd geboden, aangezien Traghetti delle Isole geen dagelijkse verbindingen hoefde aan te bieden, in tegenstelling tot CdI en later SNS. Bovendien verzorgde Traghetti delle Isole veerdiensten door middel van vaartuigen waarvoor verschillende capaciteitsvereisten golden, waaronder bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke goederen. Voor Ustica Lines was de vereiste frequentie vergelijkbaar met die van CdI en later SNS (meerdere verbindingen per dag). Ustica Lines verleende haar diensten echter door middel van vaartuigen waarvoor verschillende capaciteitsvereisten golden. Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat alle exploitanten die het hele jaar door diensten op deze routes aanboden, dit in het kader van een overheidscompensatie deden. Samen met de geografische en demografische context van deze eilanden (de totale bevolking van Favignana, Levanzo en Marettimo bedraagt ongeveer 4 300 inwoners) toont dit aan dat de marktwerking alleen niet voldoende was om te zorgen voor het niveau van verbindingen dat nodig was om de territoriale continuïteit te verzekeren. De Commissie concludeert zelfs dat geen enkele andere exploitant, die alleen rekening houdt met zijn eigen commercieel belang, diensten zou hebben verleend op het niveau dat in de nieuwe overeenkomst wordt vereist. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze routebundel sprake was van marktfalen;

— Porto Empedocle — Pelagische Eilanden. CdI exploiteerde en SNS exploiteert het hele jaar door zowel veerdiensten als sneldiensten. Ustica Lines was de enige andere exploitant die het hele jaar door sneldiensten op de route aanbood, met een bijkomende sneldienst in het hoogseizoen. De Commissie merkt allereerst op dat Ustica Lines in het kader van een afzonderlijke overeenkomst door Sicilië werd gecompenseerd voor het verrichten van deze diensten. Bovendien verleende Ustica Lines een uitsluitend voor passagiers bestemde dienst, zonder vracht te vervoeren, en met een andere frequentie. Als zodanig zijn haar diensten niet vergelijkbaar met de door CdI en vervolgens door SNS in het kader van de nieuwe overeenkomst verleende diensten. Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat de enige exploitant die het hele jaar door diensten op deze routebundel aanbood, dit in het kader van een overheidscompensatie deed. Samen met de geografische en demografische context van deze eilanden (de totale bevolking van Linosa en Lampedusa bedraagt ongeveer 6 500 inwoners) toont dit aan dat de marktwerking alleen niet voldoende was om te zorgen voor het niveau van verbindingen dat nodig was om de territoriale continuïteit te verzekeren. De Commissie concludeert zelfs dat geen enkele andere exploitant, die alleen rekening houdt met zijn eigen commercieel belang, diensten zou hebben verleend op het niveau dat in de nieuwe overeenkomst wordt vereist. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze routebundel sprake was van marktfalen;

([130]) Tijdens de verlengingsperiode werden de vier hogesnelheidsroutes voor rapportagedoeleinden in twee groepen opgedeeld.
([131]) Momenteel onder de coördinatie en het toezicht van de groep Caronte & Tourist.

— Trapani — Pantelleria. CdI exploiteerde en SNS exploiteert het hele jaar door veerdiensten. Traghetti delle Isole was de enige andere exploitant die het hele jaar door veerdiensten op de route verzorgde. De Commissie merkt allereerst op dat Traghetti delle Isole in het kader van afzonderlijke overeenkomsten eveneens door Sicilië werd gecompenseerd voor het verrichten van deze diensten. Bovendien verzorgde Traghetti delle Isole veerdiensten met een soortgelijke frequentie als CdI en later SNS en door middel van vaartuigen waarvoor verschillende capaciteitsvereisten golden, waaronder bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke goederen. Volgens Pan Med boden de concurrenten soortgelijke diensten aan op deze bundel (zie overweging 272). Pan Med heeft deze concurrenten evenwel niet bij naam genoemd, noch heeft zij aangetoond waarom zij van mening was dat hun diensten en de diensten van CdI en later SNS soortgelijk of vergelijkbaar waren. Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat de enige andere exploitant die het hele jaar door diensten op deze route aanbood, dit in het kader van een overheidscompensatie deed. Samen met de geografische en demografische context van Pantelleria (een klein eiland met ongeveer 7 800 inwoners) toont dit aan dat de marktwerking alleen niet voldoende was om te zorgen voor het niveau van verbindingen dat nodig was om de territoriale continuïteit te verzekeren. De Commissie concludeert zelfs dat geen enkele andere exploitant, die alleen rekening houdt met zijn eigen commercieel belang, diensten zou hebben verleend op het niveau dat in de nieuwe overeenkomst wordt vereist. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze routebundel sprake was van marktfalen;

— Palermo — Ustica. CdI exploiteerde en SNS exploiteert het hele jaar door zowel veerdiensten als sneldiensten. Ustica Lines en NGI waren het hele jaar door op de route aanwezig, waarbij de Ustica Lines een sneldienst en NGI een veerdienst verzorgde. De Commissie merkt allereerst op dat Ustica Lines en NGI in het kader van afzonderlijke overeenkomsten eveneens door Sicilië werden gecompenseerd voor het verrichten van deze diensten. Daarnaast verzorgden beide exploitanten veerdiensten door middel van vaartuigen waarvoor verschillende capaciteitsvereisten golden, waaronder voor NGI het vervoer van gevaarlijke goederen. Bovendien verschilde de vereiste frequentie ook van die welke door CdI en later SNS werd geboden, aangezien de andere exploitanten geen dagelijkse verbindingen hoefden aan te bieden, in tegenstelling tot CdI en later SNS. Volgens Pan Med boden de concurrenten soortgelijke diensten aan op deze bundel (zie overweging 272). Pan Med heeft deze concurrenten evenwel niet bij naam genoemd, noch heeft zij aangetoond waarom zij van mening was dat hun diensten en de diensten van CdI en nadien SNS soortgelijk of vergelijkbaar waren. Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat alle exploitanten die het hele jaar door diensten op deze routebundel aanboden, dit in het kader van een overheidscompensatie deden. Samen met de geografische en demografische context van Ustica (een zeer klein eiland met ongeveer 1 300 inwoners) toont dit aan dat de marktwerking alleen niet voldoende was om te zorgen voor het niveau van verbindingen dat nodig was om de territoriale continuïteit te verzekeren. De Commissie concludeert zelfs dat geen enkele andere exploitant, die alleen rekening houdt met zijn eigen commercieel belang, diensten zou hebben verleend op het niveau dat in de nieuwe overeenkomst wordt vereist. Italië heeft daarom geen kennelijke fout begaan door te menen dat er op deze route voor gemengde diensten sprake was van marktfalen.

(349) Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de marktwerking op het moment van toewijzing als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan een openbare dienst te voldoen. In dit verband merkt de Commissie verder op dat op alle routebundels die SNS momenteel in het kader van de nieuwe overeenkomst exploiteert, de tot op zekere hoogte vergelijkbare diensten die door de andere exploitanten werden verleend, eveneens werden gesubsidieerd en in elk geval niet volledig gelijkwaardig waren qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit, en derhalve niet volledig voldeden aan de door Italië in de nieuwe overeenkomst vastgestelde behoeften aan een openbare dienst.

3) Aanpak die de minste inbreuk maakt

(350) De Commissie wijst erop dat de Italiaanse autoriteiten ervoor hebben gekozen om een openbaredienstcontract met één maatschappij (CdI en later SNS) af te sluiten in plaats van openbaredienstverplichtingen op te leggen aan meerdere exploitanten. Op grond van de door Italië verstrekte informatie erkent de Commissie dat door het opleggen van openbaredienstverplichtingen niet aan de gebruikersvraag (zoals hierboven beschreven, zie de overwegingen 334 tot en met 340) had kunnen worden voldaan. Op alle routebundels vereist de verlening van geregelde diensten gedurende het hele jaar compensaties voor openbare diensten. Wanneer er particuliere exploitanten aanwezig zijn die geen compensatie voor openbare diensten ontvangen, wordt de dienst alleen in het hoogseizoen aangeboden (zie overweging 348). Bovendien blijkt uit een analyse van de gedetailleerde rekeningen per route in het kader van de nieuwe overeenkomst dat de exploitatie van alle routes door SNS in 2017, 2018 en 2019 structureel verlieslatend is, zodat zij zonder compensatie voor openbare diensten niet met de gewenste frequentie, capaciteit en kwaliteit zouden worden geëxploiteerd ([132]). Ecorys trok in zijn verslag aan de Commissie een soortgelijke conclusie (zie overweging 119). Daarnaast neemt de Commissie nota van het argument van Italië dat de keuze voor een openbaredienstcontract ook noodzakelijk was vanwege de privatisering van Siremar. Meer in het bijzonder heeft Italië betoogd dat dankzij de aanbesteding van de activa van Siremar in combinatie met een

([132]) Voor de periode 11 april-31 december 2016 heeft SNS positieve resultaten op de routes ALC/6 en ALD/3 bis gerapporteerd. De Commissie merkt echter op dat gedurende een aanzienlijk deel van het laagseizoen van 2016 (1 januari-10 april), wanneer de routes doorgaans niet winstgevend zijn, CdI de dienst exploiteerde. Het feit dat SNS de dienst in die periode niet exploiteerde, heeft de financiële resultaten van deze routes voor 2016 dus waarschijnlijk vertekend.

nieuw openbaredienstcontract i) de continuïteit van de maritieme openbare dienst gewaarborgd bleef; ii) de waarde voor de staat werd gemaximaliseerd, en iii) de werkgelegenheid werd beschermd. Juist om deze redenen heeft de Commissie ermee ingestemd dat Italië het bedrijfsonderdeel Siremar samen met de nieuwe overeenkomst zou aanbesteden (zie overweging 136). Daarmee heeft de Commissie ook aanvaard, en zij herhaalt dat in dit besluit, dat Italië geen toevlucht zou nemen tot voor alle exploitanten geldende openbaredienstverplichtingen, maar een enkel openbaredienstcontract zou sluiten, aanvankelijk met CdI en vervolgens met SNS.

Conclusie

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

(352) Om te kunnen vaststellen dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan, moet de Commissie nog altijd verifiëren of CdI en later SNS zijn belast met openbaredienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn. De Commissie merkt in dit verband op dat de openbaredienstverplichtingen in de nieuwe overeenkomst en de bijlagen daarbij (met daarin bijvoorbeeld de scheepsspecificaties per route) duidelijk zijn omschreven. In de overeenkomst, de wet van 2009 en het CIPE-besluit zijn ook de voorschriften ter regeling van de compensatie uiteengezet. De nieuwe overeenkomst heeft tevens een duidelijk aangegeven looptijd (twaalf jaar), wijst CdI en later SNS aan als openbaredienstverlener en bevat regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen (zie ook punt 2.3.4). De Commissie concludeert daarom dat aan het eerste Altmark-criterium is voldaan.

Voorrang bij het aanmeren

(353) In artikel 19 ter, lid 21, van wetsbesluit 135/2009 is 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 Siremar). 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 bevolking van de kleinere eilanden en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de betreffende eilanden. Aangezien de nieuwe overeenkomst bepaalde verplichtingen bevat ten aanzien van het tijdschema, zoals de inachtneming van de dienstregelingen van andere vervoersmiddelen (zoals bussen), 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. Na de overname van het bedrijfsonderdeel Siremar werd deze voorrang bij het aanmeren overgedragen aan CdI en vervolgens aan SNS. Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat CdI en later SNS hun openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, konden verrichten (zie overweging 351). Ook de voorrang bij het aanmeren voldoet derhalve aan de eerste voorwaarde van het Altmark-arrest.

8.1.3.2. Het tweede Altmark-criterium

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

(355) 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.

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

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

8.1.3.3. Het derde Altmark-criterium

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

(359) 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.

(360) In haar besluit van 2012 uitte de Commissie twijfels over de evenredigheid van de aan CdI betaalde compensatie. De Commissie stelde zich meer bepaald op het voorlopige standpunt dat de risicopremie van 6,5 % het risiconiveau niet adequaat weergeeft, aangezien CdI op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan. Meer in het bijzonder omvatten de kostenelementen die bij de berekening van de compensatie in aanmerking zijn genomen alle kosten die bij de dienstverlening komen kijken, en is ook rekening gehouden met fluctuaties in bijvoorbeeld brandstofprijzen. Bijgevolg meende de Commissie op dat moment dat CdI wellicht was overgecompenseerd.

(361) De Commissie merkt op dat bepaalde aspecten van de compensatiemethode uit de nieuwe overeenkomst inderdaad de zakelijke risico's voor CdI en later SNS lijken te verkleinen. Met name de maximumtarieven die de exploitant mag aanrekenen, worden jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en fluctuaties in de brandstofkosten. Bovendien bevat de nieuwe overeenkomst bepaalde clausules die zijn gericht op handhaving van het economisch-financieel evenwicht van de openbare dienst (zie overweging 130). Meer specifiek bieden die clausules, indien de compensatie voor openbare diensten niet toereikend zou zijn ter dekking van de kosten van de diensten die via de nieuwe overeenkomst zijn toegewezen, ruimte voor herziening van i) de omvang van de diensten; ii) de wijze waarop deze worden verleend (bv. scheepstypen), of iii) de maximumtarieven.

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

(363) Zoals in de overwegingen 49 tot en met 58 is uiteengezet, is in het CIPE-besluit vastgesteld dat de risicopremie van 6,5 % wordt gebruikt voor het bepalen van het rendement op kapitaal aan de hand van de WACC-formule. Met name voor Siremar hield Italië aanvankelijk rekening met een bèta van 0,56 voor die formule. De bèta geeft het risico van de door de exploitant uitgeoefende activiteit weer en het niveau ervan toont aan dat Italië bij de berekening van het rendement op kapitaal rekening heeft gehouden met het feit dat het risico van de door de exploitant uitgeoefende activiteit aanzienlijk lager is dan het marktrisico. Italië heeft in de loop van het formele onderzoek (zie overweging 218) echter verklaard dat, gezien het feit dat het compensatiebedrag door de wet van 2009 is gemaximeerd, is besloten de berekening te vereenvoudigen door de 6,5 % te hanteren als een forfaitair rendement op kapitaal. De Italiaanse autoriteiten hebben verder aangetoond dat toepassing van de volledige methode uit het CIPE-besluit tot een rendement op kapitaal van meer dan 6,5 % (namelijk 8,87 %) zou hebben geleid. Om die reden meent Italië dat zijn vereenvoudigde benadering een voorzichtig karakter heeft en geen ruimte biedt voor compensatie aan de exploitant die hoger is dan in het CIPE-besluit is vastgesteld.

(364) Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in overweging 363 van het besluit van 2020 inzake Tirrenia/CIN het rendement op kapitaal van 6,5 %, dat ook werd toegepast bij de berekening van de compensatie voor de onderneming waarop dat onderzoek betrekking had (namelijk CIN), vergeleken met de mediaan van het rendement op kapitaal dat in 2011 (het jaar vóór de eerste toewijzing aan CdI) door een benchmarkgroep werd gerealiseerd. De benchmarkgroep bestond uit geselecteerde veerdienstmaatschappijen die in Italië of tussen Italië

en andere lidstaten scheepvaartverbindingen aanboden ([133]). De Commissie merkt op dat Siremar qua omvang vergelijkbaar is met CIN. De routes in kwestie verschillen echter van die welke door CIN worden geëxploiteerd, aangezien zij korter zijn en kleinere eilanden verbinden. De Commissie is van mening dat, hoewel de benchmarkgroep nog steeds relevant is voor Siremar, de activiteiten van Siremar als riskanter kunnen worden beschouwd, hetgeen betekent dat een hogere risicopremie niet onredelijk zou zijn. Uit de analyse bleek dat het door CdI en later SNS gerealiseerde rendement op kapitaal net onder de mediaan van het door de benchmarkgroep gerealiseerde rendement ligt. Deze vergelijking laat zien dat een rendement op kapitaal van 6,5 % voor de zeevervoersector in het jaar voorafgaand aan de toewijzing aan CdI niet onredelijk was.

(365) De Commissie constateert bovenal dat, ongeacht het bedrag waarop de exploitant op basis van de bovengenoemde methode recht zou hebben (inclusief het rendement op kapitaal), SNS toekomstig in de praktijk nooit meer kan ontvangen dan het maximumbedrag dat in de wet van 2009 is vastgesteld (d.w.z. 55 694 895 EUR). Hetzelfde gold voor CdI in de periode waarin zij de openbare diensten in het kader van de nieuwe overeenkomst verrichtte. Dit in 2009 vastgestelde en nimmer voor inflatie gecorrigeerde bedrag was hoogstwaarschijnlijk aan de conservatieve kant, want het was bijna 17 % lager dan het bedrag dat Siremar in datzelfde jaar voor het verlenen van de dienst nodig had ([134]). Ongeacht of CdI dan wel SNS met de openbaredienstverplichtingen was belast, blijkt uit de werkelijke cijfers voor de periode 2012-2019 in tabel 7 dat de compensatie voor openbare diensten in al die jaren te laag was om de nettokosten van de dienst, inclusief het rendement op kapitaal van 6,5 %, te kunnen dekken ([135]). In 2012 heeft CdI een kleine overcompensatie ontvangen, die ruimschoots is geneutraliseerd door de verliezen in 2013 en 2014. CdI exploiteerde de dienst echter alleen in de maanden augustus tot en met december. Deze periode omvat de meest rendabele maand, wanneer de toeristische vraag het grootst is (augustus), en niet de eerste maanden van het jaar waarin de vraag zeer gering is. Een soortgelijke overweging geldt voor de compensatie die SNS in 2016 heeft ontvangen. De overcompensatie die SNS in dat jaar ontving — die in de daaropvolgende jaren eveneens ruimschoots is geneutraliseerd — was te wijten aan het feit dat SNS de dienst alleen in de periode 11 april-31 december 2016 had geëxploiteerd, d.w.z. zonder de eerste drie maanden van dat jaar. 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 2012-2019 hebben SNS en CdI samen ongeveer 30,3 miljoen EUR minder ontvangen dan het bedrag zoals berekend aan de hand van de methode inclusief 6,5 % rendement. Dit cijfer bevestigt dat de herzieningsclausules van de nieuwe overeenkomst de exploitant niet beschermen tegen alle risico's die met de openbaredienstverlening gepaard gaan. Ondanks enkele schommelingen van jaar tot jaar bedroeg het door het bedrijfsonderdeel Siremar gerealiseerde rendement op kapitaal voor de periode als geheel (tot en met 2019) dus ongeveer – 4,7 % in plaats van de oorspronkelijke door Italië voorziene 6,5 %. Het totaalbedrag dat CdI en SNS in de periode 2012-2019 aan compensatie heeft ontvangen, is dus lager dan de nettokosten die voor de openbaredienstverlening zijn gemaakt, zelfs wanneer wordt uitgegaan van een rendement op kapitaal van 0 %. Zoals uit tabel 7 blijkt, zouden CdI en SNS samen een extra compensatie van ongeveer 12,7 miljoen EUR nodig hebben gehad om alleen al hun nettokosten te dekken. De conclusie dat de herzieningsclausules van de nieuwe overeenkomst de exploitant niet tegen alle risico's beschermen, geldt ook voor SNS op zichzelf (periode 2016-2019): SNS heeft ongeveer 23,3 miljoen EUR minder ontvangen dan het bedrag zoals berekend aan de hand van de methode inclusief 6,5 % rendement op kapitaal; het gerealiseerde rendement op kapitaal voor SNS bedraagt ongeveer – 11,8 %, in plaats van de oorspronkelijke door Italië voorziene 6,5 %; en SNS zou ongeveer 15 miljoen EUR extra compensatie nodig hebben gehad om alleen al haar nettokosten te dekken.

([133]) Het betrof specifiek Minoan Lines Shipping, La Méridionale, Moby, Grandi Navi Veloci, Liberty Lines (voorheen bekend onder de naam Ustica Lines), Grimaldi Group, Corsica Ferries, SNAV en Caronte & Tourist. Ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (zoals Caremar en Toremar) zijn niet in de benchmarkgroep opgenomen. De benchmarkgroep omvat wel de twee maatschappijen die later met de nieuwe overeenkomst zouden worden belast — Liberty Lines (voorheen bekend onder de naam Ustica Lines) en Caronte & Tourist — in het kader van de gemeenschappelijke onderneming SNS. Op dat moment verrichtten deze twee ondernemingen echter verschillende diensten, die buiten het toepassingsgebied van de initiële overeenkomst vielen. Derhalve heeft de Commissie hen niet van de benchmarkgroep uitgesloten.

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

([135]) In die jaren bedroeg het jaarlijks door CdI en SNS netto geïnvesteerde kapitaal gemiddeld 33,8 miljoen EUR.

Openbaredienstroutes	1/8/2012 - 31/12/2012 (CdI)	2013 (CdI)	2014 (CdI)	2015 (CdI)	11/4/2016 - 31/12/2016 (SNS)	2017 (SNS)	2018 (SNS)	2019 (SNS)	Algemeen totaal
Inkomsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
– Afschrijvingen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Nettokosten van de openbare dienst	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ Redelijke winst (6,5 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Voor compensatie in aanmerking komend	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ Daadwerkelijke compensatie	23,346,079 €	55,694,895 €	55,694,895 €	55,694,895 €	40,297,059 €	55,694,895 €	55,694,895 €	55,694,895 €	397,812,508 €
= Over-/ondercompensatie	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	– 30,340,068 €

Tabel 7 Nettokosten van de door SNS verleende openbare dienst in de periode 2012-2019

(366) De Commissie merkt daarnaast met instemming op dat de exploitant volgens artikel 5 van de nieuwe overeenkomst zijn bedrijfsboekhouding (uitgesplitst naar route en gecertificeerd door een onafhankelijke accountant) jaarlijks naar Sicilië moet sturen zodat laatstgenoemde kan controleren of er sprake was van overcompensatie. Dit biedt een extra waarborg om te voorkomen dat de exploitant profiteert van eventuele overcompensatie. De Italiaanse autoriteiten hebben ook deze bedrijfsboekhouding voor de periode 2012-2019 ingediend, aan de hand waarvan de Commissie de berekeningen in tabel 7 heeft kunnen maken ([136]).

(367) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de aan de exploitant verleende compensatie voor openbare diensten niet hoger is dan nodig om de kosten van de uitvoering van zijn openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend 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 CdI en later SNS vanuit een ex-anteperspectief mochten verwachten overeen met de risico's die zij liepen bij de uitvoering van de openbare diensten in het kader van de nieuwe overeenkomst. De twijfels van Commissie ten aanzien van de naleving van de derde voorwaarde van het Altmark-arrest zijn daarom weggenomen.

(368) Met betrekking tot de voorrang bij het aanmeren en de eventuele overcompensatie die daaruit zou kunnen voortvloeien, heeft Italië aangevoerd dat een mogelijk uit de voorrang bij het aanmeren voortvloeiend financieel voordeel niet kon worden gekwantificeerd (zie overweging 227). Hoe dan ook merkt de Commissie op dat voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, die gevolgen volledig tot uiting zouden komen in de interne boekhouding van de exploitant. De analyse van de Commissie in overweging 365 heeft bevestigd dat CdI en SNS samen in de periode 2012-2019 geen overcompensatie hebben ontvangen. Dit geldt ook voor SNS op zichzelf in de jaren waarin zij diensten verleende in het kader van de nieuwe overeenkomst (de periode 2016-2019). Daarom komt de Commissie tot de conclusie dat ook de voorrang bij het aanmeren aan het derde Altmark-criterium voldoet.

8.1.3.4. Het vierde Altmark-criterium

(369) Aan het vierde Altmark-criterium wordt 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 als de compensatie is vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van een goed beheerde onderneming.

(370) De eenvoudigste wijze waarop overheidsorganen het vierde Altmark-criterium in acht kunnen nemen, is volgens punt 63 van de DAEB-mededeling 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 ([137]) en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad ([138]).

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

(372) De Commissie constateert dat de openbare aanbesteding in casu heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad ([139]) (die geldt voor gegunde overheidsopdrachten voor het verrichten van zeevervoersdiensten) en van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ([140]). Op dat moment waren de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van kracht. Richtlijn 2004/17/EG is echter niet van toepassing op zeevervoersdiensten, zoals die welke door Siremar werden verzorgd ([141]).

([136]) Met uitzondering van 2015 en de eerste maanden van 2016 (zie voetnoten 120 en 121). Hoewel de Commissie betreurt dat Italië deze gegevens niet heeft verstrekt, merkt zij op dat dit alleen betrekking heeft op de laatste periode waarin CdI de dienst verleende, terwijl de beoordeling van de Commissie op SNS is toegespitst, zoals is uiteengezet in overweging 295.

([137]) 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).

([138]) 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).

([139]) 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).

([140]) 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).

([141]) 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.

(373) Overheidsopdrachten voor zee-, kust- of riviervervoersdiensten vallen daarentegen onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2004/18/EG, op basis van overweging 20 van die richtlijn. In bijlage II B bij die richtlijn wordt echter vervoer over water genoemd, hetgeen impliceert ([142]) 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.

(374) Bovendien is Richtlijn 2004/18/EG in geen geval van toepassing op concessieovereenkomsten voor diensten zoals omschreven in artikel 1, lid 4, daarvan ([143]). De Commissie merkt op dat concessieovereenkomsten voor diensten met een zeker grensoverschrijdend belang niettemin onder de algemene beginselen van het VWEU inzake transparantie en gelijke behandeling blijven vallen.

(375) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat Richtlijn 2004/18/EG alleen op overheidsopdrachten van toepassing kan zijn, maar niet als het een concessieovereenkomst voor diensten betreft. Omdat het in het onderhavige geval om vervoer over water gaat, zijn daarnaast slechts enkele voorschriften uit die richtlijn van toepassing. Tegen die achtergrond is de Commissie van oordeel dat zij zich niet uitsluitend kan baseren op inachtneming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten om aan te tonen dat sprake is van naleving van het vierde Altmark-criterium. Om die reden beoordeelt de Commissie hieronder of de door Italië gehanteerde aanbestedingsprocedure concurrerend, transparant en niet-discriminerend is verlopen. Bij het opstellen van deze beoordeling baseert de Commissie zich op de desbetreffende richtsnoeren uit haar mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([144]) (met name punt 89 e.v.).

Het concurrerende en transparante karakter van de aanbesteding

(376) In punt 90 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" is bepaald dat een inschrijvingsprocedure concurrerend ([145]) moet zijn, zodat alle geïnteresseerde en aan de voorwaarden beantwoordende inschrijvers aan de procedure kunnen deelnemen. Volgens punt 91 van die mededeling moet de procedure bovendien transparant zijn om alle geïnteresseerde inschrijvers de kans te bieden tijdens iedere fase van de inschrijvingsprocedure gelijk en afdoende geïnformeerd te zijn. In dat punt wordt ook benadrukt dat toegankelijkheid van informatie, voldoende tijd voor belangstellende inschrijvers en heldere selectie- en gunningscriteria allemaal 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.

(377) Ter inleiding merkt de Commissie op dat het Italiaanse recht ([146]) de buitengewoon commissaris wel de mogelijkheid toekende in besloten onderhandelingen met potentiële overnemers te treden, maar dat hij in het onderhavige geval geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid, behalve in de tweede fase van de procedure, nadat een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling was gepubliceerd en daaraan bekendheid was gegeven, en om van CdI en SNS betere voorwaarden te verkrijgen. De voorkeur werd immers gegeven aan een open aanbesteding om ervoor te zorgen dat het bedrijfsonderdeel Siremar tegen de marktprijs zou worden verkocht en de verkoopopbrengsten dus zo hoog mogelijk zouden zijn. Aangezien er geen besloten onderhandelingen zonder openbare oproep zijn gevoerd, zijn de twijfels die de Commissie in het besluit van 2011 omtrent deze mogelijkheid had geuit, weggenomen.

(378) In deze zaak werd de aanbestedingsprocedure geopend met de publicatie van een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Siremar in één internationale en diverse nationale kranten en op bepaalde gespecialiseerde websites (zie overweging 75). De oproep was een uitnodiging aan "allen die in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen" om hun belangstelling kenbaar te maken, maar legde geen verdere voorwaarden op. Eventuele belangstellenden kregen ook voldoende tijd (namelijk 16 dagen) om hun belangstelling te laten blijken. In de daaropvolgende duediligencefase van deze procedure kregen de aan de voorwaarden beantwoordende inschrijvers bijna vier maanden de tijd om alle relevante informatie te onderzoeken, zodat zij konden bepalen of zij een bod op het bedrijfsonderdeel Siremar wilden uitbrengen en hoe hoog dat bod zou zijn.

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

([143]) Artikel 1, lid 4, van Richtlijn 2004/18/EG luidt als volgt: "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.".

([144]) 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).

([145]) In voetnoot 146 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" constateert de Commissie dat de Unierechter het in het kader van staatssteun vaak heeft over een "open" aanbestedingsprocedure. Het gebruik van het woord "open" verwijst evenwel niet naar een specifieke procedure op grond van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten. De Commissie is daarom van oordeel dat het woord "concurrerend" beter geschikt is, zonder te willen afwijken van de in de rechtspraak uiteengezette inhoudelijke voorwaarden.

([146]) Met name wetsbesluit 134/2008.

(379) De Commissie merkt op dat uit de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling blijkt dat het bedrijfsonderdeel Siremar zou worden verkocht conform de specifieke voorschriften van de Marzano-procedure, met de uitdrukkelijke bedoeling de continuïteit van de zeevervoersdienst in het kader van de openbare dienstverlening te waarborgen. Bovendien werd in de oproep verwezen naar artikel 19 ter van wetsbesluit 135/2009, dat bepaalde dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst met de koper van het bedrijfsonderdeel Siremar zou worden gesloten. In dat artikel werd ook aangegeven dat de looptijd van een dergelijke nieuwe overeenkomst niet meer dan twaalf jaar zou bedragen en werd beschreven wat er in die overeenkomst moest staan. Verder was de maximale compensatie aan Siremar in dat artikel vastgesteld op 55 694 895 EUR per jaar voor de gehele looptijd van de nieuwe overeenkomst. Tot slot was in artikel 19 ter bepaald dat de overnemer van Siremar de voorrang bij het aanmeren op de openbaredienstroutes zou behouden.

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

(381) Ten eerste werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling gemeld dat bieders in staat moesten 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 ([147]). De Commissie merkt op dat geen van de vijf uitgesloten belangstellenden werd uitgesloten, wat erop wijst dat elk van hen daadwerkelijk afdoende bewijs had overgelegd waaruit bleek dat zij over voldoende financiële middelen beschikten om de continuïteit van de dienst te waarborgen. De Commissie meent dat alle geïnteresseerde bieders op de hoogte waren van dit selectiecriterium en dat dit criterium in het licht van het beoogde doel gerechtvaardigd was.

(382) Ten tweede waren de belangstellenden, zoals toegelicht in overweging 379, er dankzij de verwijzing naar wetsbesluit 135/2009 van op de hoogte dat na afloop van de aanbestedingsprocedure een nieuwe overeenkomst (met een maximale looptijd van twaalf jaar) zou worden gesloten en dat de jaarlijkse compensatie voor openbare diensten was vastgesteld op een maximumbedrag van 55 694 895 EUR. Verder werd in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling aangegeven dat het de bedoeling was om het bedrijfsonderdeel dat zich met de openbare dienstverlening bezighield, te verkopen. Daarnaast werd, zoals door Italië is bevestigd, alle relevante informatie met betrekking tot de verkooptransactie, met inbegrip van de ontwerpovereenkomst die tussen de koper en de staat zou worden gesloten, ter beschikking gesteld aan de vijf partijen die hebben deelgenomen aan de duediligencefase. Hierdoor konden deze partijen beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn. De Commissie wijst erop dat het bij verkoopprocedures tussen particuliere ondernemingen gebruikelijk is om commercieel gevoelige informatie pas in de duediligencefase beschikbaar te stellen. Om diezelfde reden moesten de belangstellenden een geheimhoudingsovereenkomst tekenen alvorens toegang tot de relevante documentatie te krijgen (zie overweging 76). Op grond hiervan is de Commissie van oordeel dat de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling ([148]) voldoende duidelijk maakte dat de verkoop betrekking had op het bedrijfsonderdeel Siremar gebundeld met een nieuwe overeenkomst. Na hun belangstelling kenbaar te hebben gemaakt, kregen de partijen toegang tot alle benodigde informatie om een besluit over een eventueel bod te kunnen nemen.

(383) Ten derde merkt de Commissie met betrekking tot het tijdspad van de vervolgfasen van de aanbestedingsprocedure het volgende op. De geïnteresseerde bieders werden bij brief van 24 november 2010 uitgenodigd om deel te nemen aan de duediligencefase. Vervolgens ontvingen de geïnteresseerde bieders in een brief van de buitengewoon commissaris van 2 februari 2011 de ter zake doende gegevens over de concrete vervolgstappen in de procedure, in het bijzonder het tijdschema van de procedure en de toelatingscriteria voor de tweede duediligencefase. De Commissie is van mening dat het onwaarschijnlijk is dat het ontbreken van deze informatie in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling ([149]) potentiële bieders heeft ontmoedigd om hun belangstelling kenbaar te maken.

(384) Ten vierde constateert de Commissie dat zes partijen naar aanleiding van de oproep hun belangstelling voor de overname van het bedrijfsonderdeel Siremar kenbaar hebben gemaakt (zie overwegingen 76 en 77). Tot deze partijen behoorden enkele van de belangrijkste plaatselijke veerdienstmaatschappijen en reders: Caronte & Tourist S.p.A. en Ustica Lines S.p.A. (gezamenlijk bod), Riccardo Sanges & C. S.r.l., Traghetti delle Isole S.p.A. en Mediterranea Holding S.p.A. (die enkele ervaren plaatselijke exploitanten onder zijn aandeelhouders had en met anderen een partnerschap aanging om CdI te vormen). De Commissie meent dat dit bevestigt dat alle potentiële bieders voldoende in de gelegenheid waren gesteld om hun belangstelling voor deelname aan de

([147]) Zoals in overweging 373 is uiteengezet, is artikel 36, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG bovendien niet op deze aanbesteding van toepassing. Derhalve was Italië in feite niet verplicht om in de oproep selectiecriteria op te nemen.

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

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

aanbestedingsprocedure te laten blijken. In dit verband wijst de Commissie erop dat de belangstellenden geen omslachtige procedures hoefden te doorlopen noch aanzienlijke kosten hoefden te maken om hun belangstelling kenbaar te maken. Het volstond dat zij aantoonden de continuïteit van de zeevervoersdienst te kunnen waarborgen. De zes partijen die hun belangstelling kenbaar hadden gemaakt, voldeden eveneens aan dit selectiecriterium en werden derhalve uitgenodigd voor de duediligencefase. Vijf van hen besloten aan de duediligencefase deel te nemen. Pas na deze fase hoefden de partijen te beslissen of zij een bod wilden uitbrengen, en zo ja, hoe hoog dat bod zou zijn.

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

Het niet-discriminerende karakter van de aanbesteding en de hoogste prijs als criterium

(386) In punt 92 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" wordt onderstreept dat niet-discriminerende behandeling van alle inschrijvers in alle fasen van de procedure en objectieve selectie- en gunningscriteria die vóór de procedure zijn vastgesteld onmisbare voorwaarden zijn om te garanderen dat de daaruit resulterende transactie marktconform verloopt. In dat punt wordt bovendien aangegeven dat de gunningscriteria van het contract met het oog op het waarborgen van een gelijke behandeling het mogelijk moeten maken om inschrijvingen objectief te vergelijken en te beoordelen. Ten slotte bepaalt punt 95 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" dat wanneer overheidsinstanties activa verkopen de hoogste prijs ([150]) het enige relevante criterium voor de selectie van de koper dient te zijn, mede rekening houdende met de verlangde contractuele regelingen (bv. verkoopgarantie van de verkoper).

(387) Zoals hierboven aangegeven (zie overweging 378), bevatte de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling slechts één selectievoorwaarde, namelijk dat bieders "in staat zijn de continuïteit van de zeevervoersdienst te waarborgen". Elk van de zes partijen die de vijf blijken van belangstelling in de procedure hadden ingediend, voldeed ook aan het selectiecriterium en werd derhalve uitgenodigd voor de duediligencefase. De Commissie meent dat het enige geldende selectiecriterium objectief was en in de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling in voldoende mate aan de belangstellenden was gecommuniceerd.

(388) Van de zes potentiële bieders besloten er vijf aan de duediligencefase deel te nemen. Tijdens die fase, die plaatsvond tussen november 2010 en maart 2011, kregen de vijf potentiële bieders allen toegang tot een dataroom met alle relevante informatie, zodat zij het te koop aangeboden bedrijfsonderdeel konden beoordelen (zie overweging 77). Op 2 februari 2011 heeft de buitengewoon commissaris een brief gestuurd waarin de procedure en de voorschriften voor het uitbrengen van een bod werden uiteengezet (zie overweging 383). Die brief bevatte met name een duidelijke beschrijving van de verkoopvoorwaarden: het opstellen van een ondernemingsplan voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen zoals omschreven in de ontwerpovereenkomst en het bieden van de nodige garanties ter onderbouwing van de financiële soliditeit van de bieder. Italië heeft bevestigd dat als er meer dan één bod zou worden uitgebracht, de hoogste prijs het enige gunningscriterium zou zijn. Het is immers juist om de hoogst mogelijke prijs tussen twee geldige en vergelijkbare inschrijvingen te verkrijgen dat Italië de procedure verschillende keren opnieuw heeft opgestart, waarbij het bedrijfsonderdeel uiteindelijk in oktober 2011 aan CdI (afgerond in juli 2012) en vervolgens in april 2016 aan SNS (zie punt 2.3.3.2) werd gegund.

(389) De door de Commissie in het besluit van 2011 geuite onzekerheid of wetsbesluit 134/2008 het niet mogelijk zou maken om de aanbesteding op grond van andere criteria te gunnen, is daarom weggenomen. Alle partijen zijn in de diverse stadia van de aanbestedingsprocedure juist en op gelijke wijze geïnformeerd, waardoor zij met volledige kennis van de procedure en van de voorschriften een bod konden uitbrengen. Ook is de Commissie van mening dat het gunningscriterium een objectieve vergelijking en beoordeling van de inschrijvingen mogelijk maakt.

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

(390) In het onderhavige geval heeft Italië niet zozeer enkel de nieuwe overeenkomst als zodanig aanbesteed als wel de nieuwe overeenkomst gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, vergezeld van bepaalde voorwaarden ten aanzien van de personeelsbezetting. In haar besluit van 2012 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat, voor zover bieders reeds in voldoende mate over vaartuigen en bemanningen beschikten, zij minder kosten zouden hebben gemaakt wanneer zij niet verplicht waren geweest een deel van de kapitaalgoederen en

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

werknemers van Siremar over te nemen. De Commissie nam daarom het voorlopige standpunt in dat de aanbesteding van de nieuwe overeenkomst zonder een verplichting tot overname van de voor de openbaredienstverlening onmisbare vaartuigen en bemanning van Siremar tot lagere kosten voor de gemeenschap zou hebben geleid.

(391) Omdat Siremar een grote onderneming onder buitengewoon beheer was, was de overnemer volgens algemeen nationaal recht ([151]) verplicht om de personeelsbezetting gedurende een periode van twee jaar te handhaven. Tegen die achtergrond moesten CdI en later SNS uit hoofde van de overeenkomst voor de overname van het bedrijfsonderdeel de oud-werknemers van Siremar een baanaanbod doen (op basis van nieuwe arbeidsovereenkomsten) en voor een periode van twee jaar afzien van ontslagen ([152]). Ten eerste constateert de Commissie dat deze eis op een wettelijke verplichting stoelt, waaraan de Italiaanse autoriteiten bij de vormgeving van de overname van het bedrijfsonderdeel niet konden voorbijgaan, en dat deze verplichting van beperkte duur is, namelijk twee jaar. Verder merkt de Commissie op dat het bedrijfsonderdeel Siremar de openbaredienstverlening heeft voortgezet op basis van de in de nieuwe overeenkomst vastgestelde openbaredienstverplichtingen. In dit verband heeft Italië aangegeven dat alleen de bemanning en de administratief personeelsleden die nodig zijn voor de openbaredienstverlening zijn overgenomen door CdI en later SNS ([153]). Gezien het feit dat de loonkosten door de uit hoofde van de nieuwe overeenkomst aan SNS betaalde compensatie zouden worden gedekt, is de Commissie van oordeel dat de verplichting tot behoud van arbeidsplaatsen in de praktijk niet bezwarend was voor CdI en later SNS. Deze verplichting heeft daarom naar alle waarschijnlijkheid niet geleid tot een lagere verkoopprijs van het bedrijfsonderdeel en kan op deze wijze CdI en later SNS geen voordeel hebben opgeleverd. Daarnaast was deze oplossing ook gunstig voor Siremar (en derhalve voor Italië als eigenaar), aangezien Italië geen afvloeiingskosten hoefde te betalen voor personeel dat door CdI en later SNS opnieuw in dienst werd genomen. De Commissie merkt op dat de totale afvloeiingskosten voor al het personeel van Siremar naar schatting van Ecorys ten minste 34 miljoen EUR zouden hebben bedragen.

(392) Aangezien de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar waren gebundeld met een nieuw openbaredienstcontract ([154]), is de overnemer van het bedrijfsonderdeel verplicht de voortzetting van de openbare dienst te waarborgen en krijgt hij de voorrang bij het aanmeren toegewezen. Ten eerste constateert de Commissie dat alleen de activa die nodig waren voor nakoming van de openbaredienstverplichtingen met het openbaredienstcontract waren gebundeld. De snelle veerboot die niet noodzakelijk werd geacht voor dat doel, werd dan ook verkocht via een afzonderlijke aanbestedingsprocedure. Ten tweede is de Commissie van mening dat de bundeling van de activa van het bedrijfsonderdeel Siremar met het nieuwe openbaredienstcontract geen lagere prijs heeft opgeleverd dan wanneer de activa en het contract afzonderlijk zouden zijn verkocht, en wel om de onderstaande redenen:

— zoals hierboven is aangegeven, heeft de buitengewoon commissaris van Tirrenia en Siremar aparte aanbestedingsprocedures georganiseerd voor de verkoop van zeven schepen die noch tot het bedrijfsonderdeel Tirrenia noch tot het bedrijfsonderdeel Siremar behoorden. Van deze zeven schepen kon er slechts één schip worden verkocht aan een bieder die van plan was het schip in de vaart te houden. De andere zes schepen konden alleen voor de sloop worden verkocht. Daarnaast hebben de scheepsmakelaar ([155]) aan wie was gevraagd om de waarde van de schepen van Siremar te bepalen, er in maart 2011 op gewezen deze schepen betrekkelijk oud waren en waren afgestemd op de lokale routes waarop zij voeren. Daarom hadden zij een beperkte marktwaarde op de internationale markten en konden zij slechts op enkele routes in het Middellandse Zeegebied worden ingezet. Om deze redenen, en rekening houdend met de moeilijke economische context destijds, lijkt het onwaarschijnlijk dat de 18 schepen van Siremar allemaal voor de vaart hadden kunnen worden verkocht (d.w.z. tegen een prijs hoger dan hun schrootwaarde) ([156]). De Commissie is van oordeel dat dankzij het bundelen van die schepen met het openbaredienstcontract een hogere prijs ([157]) voor de schepen van Siremar kon worden verkregen, want in ruil voor het inzetten van de schepen op de openbaredienstroutes kreeg de overnemer voor de duur van twaalf jaar compensatie voor openbare diensten;

— in haar besluit van 2012 had de Commissie de mogelijkheid geopperd dat bieders die reeds over voldoende aartuigen en bemanningen beschikten, liever niet verplicht waren geweest de schepen van Siremar over te nemen en haar werknemers in dienst te nemen. De Commissie merkt echter op dat het bedrijfsonderdeel Siremar in 2010 in totaal over ongeveer 500 werknemers en 18 schepen beschikte. De Commissie acht het

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

([152]) Behalve in welomschreven omstandigheden.

([153]) Zoals in november 2011 met de vakbonden was overeengekomen, kwam dit in de praktijk neer op alle werknemers van het bedrijfsonderdeel op het ogenblik van de ondertekening van de verkoopovereenkomst.

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

([155]) Ferrando & Massone Srl.

([156]) Volgens het rapport van Ferrando & Massone Srl hadden twee van de schepen immers geen financiële waarde.

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

niet waarschijnlijk dat potentiële bieders zulke ruime middelen en activa onmiddellijk voorhanden hadden die in het kader van de openbaredienstverplichtingen uit de nieuwe overeenkomst konden worden ingezet/overgeheveld. Dit geldt des te meer daar de nieuwe overeenkomst specifieke voorschriften (over bv. capaciteit en snelheid) bevat ten aanzien van de schepen die voor de openbaredienstroutes moeten worden gebruikt. Elke exploitant met de benodigde middelen zou deze vermoedelijk al op andere routes hebben ingezet en het overhevelen daarvan conform de nieuwe overeenkomst zou onvermijdelijk leiden tot derving van de inkomsten uit hun vorige bestemming. In dit verband wijst de Commissie erop dat SNS noch CdI tegenover de Commissie heeft betoogd dat zij liever niet verplicht was geweest de schepen van Siremar over te nemen.

(393) Om te onderzoeken of het bundelen van de nieuwe overeenkomst met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorwaarde met betrekking tot het personeel voor CdI en later SNS niet bezwarend waren, heeft de Commissie in de loop van het formele onderzoek Ecorys, een onafhankelijke deskundige, opdracht tot een studie gegeven (zie overwegingen 117 tot en met 121). Aan Ecorys is gevraagd om de marktwaarde van het bedrijfsonderdeel Siremar zonder bijkomende voorwaarden vast te stellen. Ecorys concludeerde dat als het bedrijfsonderdeel Siremar zonder bijkomende voorwaarden was verkocht, en meer bepaald zonder het nieuwe contract voor de openbaredienstverlening (en derhalve zonder de verplichting om de continuïteit van de genoemde openbare diensten te waarborgen), de onderneming voor de liquidatiewaarde (geraamd op -0,3 miljoen EUR) zou zijn verkocht. Ecorys baseerde deze conclusie op de veronderstelling dat het bedrijfsonderdeel Siremar zijn activiteiten zonder de compensatie voor openbare diensten niet winstgevend kon voortzetten. Ecorys constateerde dat deze liquidatiewaarde lager was dan de waarde die uit de aanbesteding naar voren was gekomen en wees erop dat onmiddellijke liquidatie (in feite de verkoop van de schepen) voor een marktdeelnemer in een markteconomie geen haalbare optie was. Bovendien heeft Ecorys het arbeidskostenaandeel in de totale opbrengsten en de verhouding tussen loonkosten en personeelsbezetting van het bedrijfsonderdeel Siremar vergeleken met die van verschillende vergelijkbare veerbootmaatschappijen. Uit de analyse kwam geen aanzienlijk verschil in personeelsbezetting of personeelskosten naar voren dat mogelijk op overbezetting of buitensporige loonkosten wees. Een eventuele koper zou dus weinig speelruimte hebben gehad wat betreft ontslag of vervanging van een deel van het personeel. Op basis hiervan heeft Ecorys geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarde met betrekking tot het personeel aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de waarde van het bedrijfsonderdeel Siremar. De Commissie concludeert derhalve dat noch het bundelen van de nieuwe overeenkomst met het bedrijfsonderdeel Siremar noch de voorwaarde met betrekking tot het personeel de verkoopprijs van het bedrijfsonderdeel hebben gedrukt.

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

(395) Op basis van de hierboven geformuleerde beoordeling (zie de overwegingen 376 tot en met 394) komt de Commissie tot de slotsom dat de aanbestedingsprocedure open, transparant en niet-discriminerend was, conform de regels inzake overheidsopdrachten.

(396) In punt 68 van de DAEB-mededeling staat evenwel dat "in het geval van procedures waarbij slechts één offerte wordt ingediend, de aanbestedingsprocedure niet geacht [kan] worden voldoende te zijn om te verzekeren dat de procedure leidt tot de laagste kosten voor de gemeenschap".

(397) In dit verband merkt de Commissie in de eerste plaats op dat oorspronkelijk twee offertes waren ontvangen in het kader van de procedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar gebundeld met de nieuwe overeenkomst. Het bedrijfsonderdeel werd oorspronkelijk toegewezen aan een van die bieders, CdI. In de laatste fase van de procedure — nadat de uitspraken van de Italiaanse administratieve rechtbanken tot de uitsluiting van CdI hadden geleid — bevestigde SNS haar eerdere offerte, die kon worden geïnterpreteerd als de enige geldige offerte die uiteindelijk is ingediend.

(398) De Commissie is evenwel van oordeel dat het relevante tijdstip om te bepalen of meer dan één offerte is ingediend, en dus of kan worden aangenomen dat de aanbesteding tot de laagste kosten voor de gemeenschap heeft geleid, in de specifieke feitelijke omstandigheden van deze procedure het tijdstip moet zijn waarop de winnende offerte van SNS oorspronkelijk is geformuleerd, namelijk in mei 2011. Dat is het tijdstip waarop SNS een evaluatie heeft verricht van de waarde van het bedrijfsonderdeel dat met de nieuwe overeenkomst was

gebundeld, en op dat tijdstip namen twee concurrerende partijen deel aan de procedure: CdI en SNS. Bovendien merkt de Commissie op dat CdI de aanbesteding daadwerkelijk tijdelijk heeft gewonnen, het bedrijfsonderdeel heeft overgenomen en de dienst tussen 2012 en 2016 heeft geëxploiteerd, voordat de uitspraken van de administratieve rechtbanken ertoe hebben geleid dat de procedure opnieuw werd opgestart en het bedrijfsonderdeel uiteindelijk aan SNS werd toegewezen. Tegen deze achtergrond moet met het oog op de beoordeling of aan het vierde Altmark-criterium is voldaan, in aanmerking worden genomen dat CdI in deze aanbestedingsprocedure ook een bod heeft uitgebracht, hetgeen kan worden geacht voldoende te zijn om te verzekeren dat de procedure tot de laagste kosten voor de gemeenschap heeft geleid.

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

Robuuste waarborgen in de opzet van de procedure

(400) Subsidiair merkt de Commissie op dat als het relevante tijdstip om te bepalen of via de aanbesteding een marktprijs is bereikt, het tijdstip is waarop het laatste bod van SNS uiteindelijk is bevestigd, namelijk in januari 2016 — hetgeen de Commissie betwist — er dan feitelijk slechts één bod is uitgebracht, aangezien SNS in dat stadium de enige partij was die aan de procedure deelnam. Bijgevolg zou een dergelijke aanbestedingsprocedure normaal gesproken niet volstaan om een voordeel voor de winnaar uit te sluiten.

(401) De Commissie heeft het in punt 68 van de DAEB-mededeling weergegeven standpunt echter genuanceerd in haar DAEB-gids ([158]) door te verklaren dat dit "niet [betekent] dat er geen gevallen kunnen zijn waarin, dankzij bijzonder sterke garanties die in de procedure zijn ingebouwd, ook een procedure waarin slechts één offerte wordt ingediend, voldoende garanties kan bieden dat de dienst "tegen de laagste kostprijs van de gemeenschap" wordt verricht".

(402) De Commissie is van oordeel dat er in de ter beoordeling voorliggende zaak, evenals bij de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia die in het kader van het besluit van 2020 betreffende Tirrenia/CIN is beoordeeld, sprake was van dergelijke waarborgen. Meer in het bijzonder:

— de aanbestedingsprocedure was opgezet met het oog op zo groot mogelijke belangstelling van potentiële bieders. Bovendien hoefden deze potentiële bieders geen omslachtige procedures te doorlopen noch aanzienlijke kosten te maken om hun belangstelling kenbaar te maken. Daardoor werden er vijf blijken van belangstelling ingediend door zes Italiaanse entiteiten, die allemaal werden uitgenodigd voor de duediligencefase (zie overweging 388);

— tot aan het eind van de aanbestedingsprocedure was daadwerkelijke mededinging mogelijk. Met name werden zes potentiële bieders uitgenodigd voor de duediligencefase. Twee van hen (Ustica Lines S.p.A. en Caronte & Tourist S.p.A.) richtten een gemeenschappelijke onderneming op en deden een bindend bod onder de naam SNS. Mediterranea, dat eveneens met plaatselijke particuliere exploitanten de krachten bundelde om CdI op te richten, deed ook een bod. De Commissie is van oordeel dat de andere twee partijen die aan de duediligencefase hebben deelgenomen, gelet op hun profiel op goede gronden geïnteresseerd waren in het uitbrengen van een bod (bv. omdat zij al in de bedrijfstak en/of Italië actief waren);

— van tevoren werd op basis van de taxatie die was uitgevoerd door de door Italië benoemde onafhankelijke deskundige een minimumprijs vastgesteld (zie overweging 78). In de dataroom werden alle potentiële bieders van deze minimumprijs in kennis gesteld, die als een tamelijk hoog vertrekpunt voor de eerste biedingsronde fungeerde. Zoals in overweging 79 is aangegeven, heeft de eerste ronde dan ook geen enkel bindend bod opgeleverd, hetgeen erop wijst dat de minimumprijs voor het bedrijfsonderdeel Siremar vrij hoog was vastgesteld. Hoewel deze hoge minimumprijs er mede toe heeft bijgedragen dat de procedure voor de gemeenschap de laagste kosten opleverde, kan deze de andere twee potentiële bieders er ook van hebben weerhouden een bod uit te brengen;

— het eerste geldige bod van CdI werd beschikbaar gesteld in de dataroom en de andere bieders werden uitdrukkelijk uitgenodigd een beter bod uit te brengen. De termijn voor het indienen van een beter bod werd vervolgens op verzoek van SNS door de buitengewoon commissaris verlengd. Nadat ook SNS haar bod had ingediend, bleek dat de twee ontvangen bindende offertes niet goed vergelijkbaar waren, zodat de procedure verschillende malen opnieuw werd opgestart waarbij de partijen telkens werden uitgenodigd een verbeterd bod uit te brengen. Het verzoek om betere offertes vormt een bijzonder sterke waarborg voor het verkrijgen van het hoogst mogelijke bod (en derhalve de laagste kosten voor de gemeenschap). In deze procedure wijzen de deelname van twee serieuze bieders en de correspondentie tussen Siremar onder bijzonder beheer en zowel CdI als SNS erop dat er sprake was van daadwerkelijke mededinging. Het feit dat de

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

mededinging tijdelijk is vervalst door de contragarantie, waardoor de aanbesteding aanvankelijk aan CdI werd gegund, doet aan deze conclusie niet af. Integendeel, dit vormt een verdere aanwijzing dat er tussen de bieders sprake was van daadwerkelijke mededinging, ook al werden in die bijzondere omstandigheden de procedureregels niet in acht genomen.

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

— in de aanbestedingsprocedure voor het onderhouden van een snelle scheepvaartverbinding voor passagiers tussen Messina en Reggio Calabria bracht alleen Ustica Lines een bod uit. Deze onderneming was echter ook de enige die belangstelling had laten blijken, dus daadwerkelijke mededinging was nimmer mogelijk. In die zaak kwam de Commissie tot de onvermijdelijke conclusie dat niet aan het vierde Altmark-criterium was voldaan en dat de compensatie voor openbare diensten staatssteun vormde ([159]). De Commissie herinnert eraan dat in de ter beoordeling voorliggende zaak zes partijen belangstelling lieten blijken en dat vijf daarvan aan de slotfase van de aanbesteding hebben deelgenomen;

— in de aanbestedingsprocedure voor de concessieverlening voor persdistributie in België bracht alleen bpost (de gevestigde DAEB-beheerder) een bod uit. Hoewel aanvankelijk drie ondernemingen belangstelling voor deelname aan de aanbesteding hadden getoond, trok één onderneming zich nog voor het verstrijken van de termijn voor het uitbrengen van een bod terug en liet een andere onderneming weten dat zij niet langer een bod wenste te doen (zij het drie dagen nadat bpost een bod had uitgebracht). De Belgische autoriteiten betoogden niettemin dat er tijdens de aanbestedingsprocedure sprake was geweest van daadwerkelijke mededinging en dat er voldoende waarborgen waren die ervoor zorgden dat de aanbesteding tot de laagste kosten voor de gemeenschap leidde. De Commissie constateerde in die zaak echter dat de waarborgen ontoereikend waren en kwam derhalve tot de conclusie dat niet aan het vierde Altmark-criterium was voldaan en dat de compensatie voor openbare diensten staatssteun vormde ([160]). De Italiaanse autoriteiten hanteerden een openbare aanbestedingsprocedure, terwijl de Belgische autoriteiten een procedure van gunning door onderhandelingen ([161]) hadden opgezet, die volgens punt 66 van de DAEB-mededeling "alleen in uitzonderlijke omstandigheden geacht [wordt] afdoende te zijn om aan het vierde Altmark-criterium te voldoen". De Commissie stelt vast dat behalve dit belangrijke onderscheid ook de waarborgen in de zaak bpost volledig verschilden van de waarborgen in de onderhavige zaak. Tot slot moet worden opgemerkt dat in de zaak bpost de gevestigde DAEB-verrichter de aanbesteding won na het enige bod te hebben uitgebracht, waarbij er slechts één potentiële concurrerende bieder was. In de ter beoordeling voorliggende zaak werd de aanbesteding gewonnen door een bieder (SNS) die geen banden had met de gevestigde DAEB-verrichter, en was er sprake van andere potentiële concurrerende bieders alsook van de bovengenoemde waarborgen. Om die redenen komt de Commissie tot de conclusie dat de omstandigheden in de zaak bpost niet kunnen worden vergeleken met die in de onderhavige zaak.

(404) Verder merkt de Commissie op dat de aanbestedingsprocedure die voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar werd gebruikt in de onderstaande opzichten sterk afwijkt van de procedure die werd gehanteerd voor het kiezen van een maatschappij voor scheepvaartdiensten tussen het vasteland van Frankrijk en Corsica ([162]) ("de zaak SNCM"):

— De Franse autoriteiten hadden de delegaties van openbare dienst toegekend aan de hand van een procedure van gunning door onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking. Volgens punt 66 van de DAEB-mededeling kan een dergelijke procedure "alleen in uitzonderlijke omstandigheden geacht worden afdoende te zijn om aan het vierde Altmark-criterium te voldoen". De Italiaanse autoriteiten hebben daarentegen gebruikgemaakt van een open aanbestedingsprocedure, waarbij pas in de laatste fase van de procedure besloten onderhandelingen plaatsvonden om de reeds ontvangen offertes te vergelijken en te verbeteren;

— in de zaak SNCM werden weliswaar twee offertes uitgebracht, maar werd één bod op grond van het selectiecriterium afgewezen. De twee offertes werden dus niet eens op hun merites beoordeeld om de in economisch opzicht meest voordelige offerte te kiezen. Hoewel er feitelijk twee offertes waren uitgebracht, was dat dus niet voldoende om daadwerkelijke mededinging te garanderen. In de aanbestedingsprocedure met betrekking tot Siremar hebben echter vijf partijen deelgenomen aan de slotfase en werden twee offertes ingediend (zie overweging 398). Zelfs indien wordt aangenomen dat, met het oog op de toetsing van het vierde Altmark-criterium, uiteindelijk alleen SNS een geldig bod heeft ingediend — hetgeen de Commissie betwist — dan nog was er tot het einde van de procedure sprake van daadwerkelijke mededinging (zie overweging 402);

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

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

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

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

— in de zaak SNCM bracht ook de gevestigde exploitant, de combinatie SNCM/CMN, een bod uit en deze genoot een aanmerkelijk concurrentievoordeel, aangezien zij reeds over de nautische middelen beschikte die voldeden aan de technische specificaties van de overeenkomst voor de delegatie van de openbare dienst. Deze specificaties impliceerden dat schepen bijna op maat moesten worden gebouwd, vergelijkbaar met sommige schepen van SNCM. Voor potentiële geïnteresseerde bieders bracht dat hoge kosten met zich mee. In de ter beoordeling voorliggende zaak heeft de gevestigde exploitant, Siremar onder bijzonder beheer, geen bod uitgebracht, en had dat ook niet gekund, en had SNS geen banden met de gevestigde exploitant. Aangezien de aanbesteding ook betrekking had op schepen die voldeden aan de technische specificaties voor de uitvoering van de openbare dienst, genoot geen van de mogelijke bieders een concurrentievoordeel ten opzichte van de anderen;

— voorts was de Commissie in de zaak SNCM van oordeel dat de vastgestelde termijn (korter dan één maand) tussen de datum van gunning van het contract voor de delegatie van de openbare dienst en de datum van aanvang van de dienstverlening dermate kort was dat dit voor nieuwkomers een aanzienlijke belemmering vormde om de markt te betreden. De Commissie merkt op dat er in de zaak Siremar bijna een jaar is verstreken tussen het einde van de eerste aanbestedingsprocedure (oktober 2011) en de aanvang van de openbaredienstverlening door CdI (augustus 2012), en dat er meer dan vier jaar is verstreken voordat het bedrijfsonderdeel en de dienstverlening in het kader van de nieuwe overeenkomst door SNS werden overgenomen (april 2016).

(405) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat zelfs indien deze subsidiaire redenering wordt gevolg, in de onderhavige zaak aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(406) Aangezien cumulatief is voldaan aan de vier voorwaarden die door het Hof van Justitie in het Altmark-arrest zijn vastgesteld, concludeert de Commissie dat de gunning aan SNS van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, SNS geen economisch voordeel verschaft.

8.1.3.5. Conclusie over de gunning aan SNS van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren

(407) Aangezien niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de gunning aan SNS van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, geen staatssteun aan SNS vormt.

8.1.3.6. De verhoging van het kapitaal van CdI

(408) De Commissie merkt op dat CdI op het moment waarop dit besluit wordt vastgesteld inactief en in liquidatie is. Bij notariële akte van april 2016 heeft de onderneming haar naam en vennootschapsvorm gewijzigd van Compagnia delle Isole S.p.A. in *Compagnia delle Isole S.r.l. in liquidazione*. Zij heeft ook haar hoofdkantoor van Palermo naar Napels verplaatst en een liquidateur aangewezen. Sindsdien heeft de onderneming geen ondernemingsdoel meer, oefent zij geen handelsactiviteiten meer uit, heeft zij al haar schepen verkocht en heeft zij geen werknemers meer in dienst (met uitzondering van de werknemers die wettelijk verplicht zijn voor vennootschappen in liquidatie). Ook al loopt de liquidatieprocedure nog, toch is de Commissie van mening dat aan een eventuele vervalsing van de mededinging een einde is gekomen toen CdI haar commerciële activiteiten heeft gestaakt. Tegen deze achtergrond zijn er geen redenen meer om de formele onderzoeksprocedure voort te zetten ten aanzien van een van de nog hangende maatregelen die worden beoordeeld in de onderhavige staatssteunzaak betreffende deze onderneming. Dientengevolge is het onderzoek naar de verhoging van kapitaal van CdI zonder voorwerp geraakt ([163]).

8.1.3.7. De contragarantie

(409) Zoals in punt 3.3.2 is beschreven, heeft de Commissie in het besluit van 2012 het voorlopige standpunt ingenomen dat de contragarantie staatssteun aan CdI en/of Unicredit kan hebben meegebracht. Gelet op de tijdens het formele onderzoek ontvangen informatie merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de potentiële staatssteun aan deze twee ondernemingen afzonderlijk moet worden beoordeeld, aangezien hun rol in het proces verschillend was.

Steun aan Unicredit

(410) *Economisch voordeel*: Om te worden aangemerkt als staatssteun, moet een maatregel een economisch voordeel opleveren voor de begunstigde ervan. In haar besluit van 2012 heeft de Commissie eraan herinnerd dat volgens de garantiemededeling de steun wordt verleend op het tijdstip dat de garantie wordt toegekend en niet op het tijdstip waarop de garantie wordt aangesproken of waarop betalingen uit hoofde van de garantie plaatsvinden. In punt 2.3.1 van de garantiemededeling staat ook dat "[h]oewel de kredietnemer gewoonlijk de begunstigde van de steun is, […] niet uit te sluiten [valt] dat de steun in bepaalde omstandigheden ook rechtstreeks de kredietgever ten goede komt". Bovendien wordt in de garantiemededeling verduidelijkt dat garanties rechtstreeks door de staat kunnen worden verstrekt of dat zij als contragaranties aan een garant op het eerste niveau kunnen worden

([163]) Zie ook eerdere beschikkingen en besluiten van de Commissie om geen bezwaar te maken, zoals in de zaak Mines de potasse d'Alsace (PB L 86 van 24.3.2006, blz. 20) en de zaak Ducatt (SA.39990, nog niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*).

verstrekt. Tot slot wordt in de garantiemededeling toegelicht dat in dergelijke omstandigheden "wanneer een staatsgarantie […] achteraf ter dekking van een reeds aangegane lening of andere financiële verplichting wordt verstrekt zonder dat de voorwaarden van die lening of financiële verplichting worden aangepast, of wanneer een gegarandeerde lening wordt gebruikt om aan dezelfde kredietinstelling een andere, niet-gegarandeerde lening terug te betalen, […] er ook sprake [kan] zijn van steun aan de kredietgever, in zoverre de lening meer zekerheid verkrijgt. Aangetekend zij dat, wanneer de garantie steun ten behoeve van de kredietgever bevat, dergelijke steun in beginsel exploitatiesteun kan vormen".

(411) Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat Sicilië in deze zaak de contragarantie indirect, d.w.z. via Unicredit als garant op het eerste niveau, aan CdI heeft verstrekt. Sicilië heeft de contragarantie voor de uitgestelde bedragen van de aankoopprijs van het bedrijfsonderdeel Siremar immers aan Unicredit verstrekt op dezelfde dag dat Unicredit zijn eigen garantie aan CdI heeft verstrekt (zie punt 2.3.3.5). De verstrekking van de contragarantie door Sicilië was een voorwaarde voor Unicredit om haar garantie onder deze voorwaarden te verlenen, zoals de CdS in zijn besluit 592/14 heeft vastgesteld. In overeenstemming met de garantiemededeling zou de contragarantie Unicredit een voordeel hebben opgeleverd indien de garantie van Sicilië achteraf was verstrekt ter dekking van een reeds aangegane financiële verplichting, zonder dat de voorwaarden van deze financiële verplichting worden waren aangepast. Aangezien in dit geval de contragarantie is verstrekt op dezelfde dag dat Unicredit de garantie aan CdI heeft verleend — dit was namelijk een noodzakelijke voorwaarde voor de verstrekking van die garantie — is er geen bewijs dat Unicredit, als garant op het eerste niveau, de aan haar eigen garantie verbonden risico's heeft verminderd. Daarom concludeert de Commissie dat de contragarantie Unicredit geen voordeel heeft opgeleverd.

(412) *Conclusie*: aangezien niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat de contragarantie van Sicilië voor de garantie van Unicredit voor de uitgestelde bedragen van de aankoopprijs voor het bedrijfsonderdeel Siremar geen steun aan Unicredit vormt.

Steun aan CdI

(413) De Commissie herinnert eraan op dat CdI op het moment waarop dit besluit wordt vastgesteld inactief en in liquidatie is (zie overweging 408). Ook al loopt de liquidatieprocedure nog, toch is de Commissie van mening dat aan een eventuele vervalsing van de mededinging een einde is gekomen toen CdI haar commerciële activiteiten heeft gestaakt. Tegen deze achtergrond zijn er geen redenen meer om de formele onderzoeksprocedure voort te zetten ten aanzien van een van de nog hangende maatregelen die worden beoordeeld in de onderhavige staatssteunzaak betreffende deze onderneming. Dientengevolge is het onderzoek naar eventuele steun die via de contragarantie aan CdI is verstrekt zonder voorwerp geraakt.

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

(414) In haar besluit van 2011 had de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat alle in de wet van 2010 vastgestelde maatregelen staatssteun inhouden ten gunste van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, in de zin dat de desbetreffende begunstigden deze maatregelen konden gebruiken voor het dekken van liquiditeitsbehoeften en zodoende hun algehele financiële situatie konden verbeteren.

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

8.1.4.1. Mogelijk gebruik van middelen voor de modernisering van schepen voor liquiditeitsdoeleinden

(416) Aangezien de criteria aan de hand waarvan een maatregel als staatssteun wordt aangemerkt cumulatief zijn, kan de Commissie haar beoordeling beginnen met om het even welk van deze criteria. In dit geval zal zij eerst nagaan of de maatregel daadwerkelijk een voordeel oplevert voor Siremar.

(417) Economisch voordeel: de Commissie merkt op dat Siremar een bedrag van 7 215 800 EUR heeft ontvangen voor de benodigde modernisering van schepen teneinde te voldoen aan de internationale veiligheidsnormen en dat Siremar deze middelen op grond van de wet van 2010 tijdelijk voor liquiditeitsdoeleinden kon aanwenden (zie overweging 132). Siremar heeft deze middelen echter niet gebruikt voor liquiditeitsdoeleinden. Integendeel, Italië heeft bevestigd dat deze middelen zijn gebruikt om de schepen te moderniseren zoals oorspronkelijk de bedoeling was (zie overweging 228). De Commissie stelt derhalve vast dat Siremar deze middelen niet heeft gebruikt voor liquiditeitsdoeleinden, d.w.z. om kosten te vermijden die zij normaliter met haar eigen financiële middelen had moeten dekken, en dat zij bijgevolg door deze maatregel geen economisch voordeel heeft ontvangen.

(418) Aangezien in het geval van Siremar niet is voldaan aan het criterium betreffende het economische voordeel, concludeert de Commissie dat de maatregel geen steun vormt en dat de twijfels die zij in het besluit van 2011 ten aanzien van Siremar heeft geuit, zijn weggenomen.

8.1.4.2. Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces

(419) Zoals in overweging 133, punt b), is beschreven, genieten krachtens artikel 1 van de wet van 2010 bepaalde handelingen en activiteiten die met het oog op de privatisering van de Gruppo Tirrenia werden uitgevoerd en die zijn omschreven in leden 1 tot en met 15 van artikel 19 ter van wetsbesluit 135/2009, met wijzigingen omgezet in de wet van 2009, vrijstelling van alle belastingen die normaal over dergelijke handelingen en activiteiten verschuldigd zijn.

(420) De Commissie merkt in de eerste plaats op dat deze belastingvrijstelling, die onvoorwaardelijk is, betrekking heeft op twee afzonderlijke reeksen overdrachten: 1) de overdracht van Caremar, Saremar en Toremar, de voormalige dochterondernemingen van Tirrenia (thans onder bijzonder beheer), aan de regio's Campanië, Sardinië en Toscane, en 2) de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar van Siremar onder bijzonder beheer aan SNS. 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 in dit besluit worden beoordeeld.

(421) Om te beginnen merkt de Commissie op dat krachtens presidentieel besluit nr. 633 van 26 oktober 1972 overdrachten van operationele bedrijven of bedrijfseenheden aan een andere onderneming niet als een levering van goederen worden beschouwd en daarom zijn vrijgesteld van btw. Transacties zoals de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar vallen dus buiten het btw-stelsel en de belastingvrijstelling kan Siremar dan ook geen voordeel hebben verschaft voor wat de btw betreft. Wat de indirecte belastingen betreft, neemt de Commissie er verder kennis van dat in de overeenkomst voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI duidelijk is bepaald dat de koper alle belastingen, heffingen en notariskosten in verband met de transactie voor zijn rekening moet nemen. Italië heeft ook het bewijs aangedragen dat CdI bij de registratie van het contract geen gebruik heeft gemaakt van deze belastingvrijstelling. De Commissie aanvaardt daarom dat CdI niet van deze maatregel heeft geprofiteerd. In de verkoopovereenkomst voor de overdracht aan SNS, die dezelfde bepaling bevat, is echter ook bepaald dat de koper een vaste registratievergoeding geniet op basis van de fiscale vrijstellingen waarin de wet van 2010 voorziet.

(422) Tegen deze achtergrond zal de Commissie beoordelen:

(1) of Siremar (onder bijzonder beheer) en SNS voor de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS enige vrijstelling van registratierechten, overschrijvings- en kadasterbelastingen, en zegelrechten ("indirecte belastingen") hebben genoten, en

(2) of Siremar (onder bijzonder beheer) enige vrijstelling van vennootschapsbelasting heeft genoten over de opbrengsten uit de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS.

(423) Staatsmiddelen: bij een belastingvrijstelling is per definitie sprake van derving van staatsmiddelen. Omdat deze vrijstellingen bij de wet van 2010 zijn verleend (zie overweging 133, punt b)), zijn zij bovendien ook aan de staat toerekenbaar.

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

(425) Economisch voordeel: wat de indirecte belastingen betreft, was Siremar vrijgesteld van betaling daarvan voor verrichtingen en handelingen die verband hielden met de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS en genoot zij daarom een economisch voordeel dat overeenkomt met de belastingen die normaal volgens het nationale recht voor dit soort verrichtingen en handelingen verschuldigd zijn.

(426) Wat de indirecte belastingen betreft, genoot SNS overeenkomstig de wet van 2010 een vaste vergoeding voor de registratie van de overeenkomst tot aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar, zoals bepaald in artikel 9 van die overeenkomst. SNS heeft derhalve een economisch voordeel genoten dat gelijk is aan het verschil tussen de vergoeding die in de regel krachtens het nationale recht verschuldigd is voor de registratie van deze handelingen, en de vergoeding die daadwerkelijk is betaald. […]

(427) Wat de vrijstelling van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan CdI en vervolgens aan SNS betreft, merkt de Commissie bij wijze van inleidende opmerking op dat het relevante tijdstip om te beoordelen of een maatregel staatssteun vormt, het tijdstip is waarop de maatregel wordt verleend, d.w.z. wanneer de begunstigde krachtens het nationale recht een wettelijke aanspraak verwerft om steun uit hoofde van die maatregel te ontvangen ([164]). In dit geval is dat het tijdstip waarop de wet van 2010 in werking is getreden. Vervolgens kan de Commissie bij haar onderzoek van de onrechtmatig verleende steun op basis van de gegevens waarover zij beschikt, rekening houden met de vraag of deze steun al dan niet reeds is uitgekeerd en of deze in de toekomst kan worden uitgekeerd volgens de in het nationale recht vastgestelde toepasselijke methode. Op basis daarvan zal de Commissie de terugvordering van onverenigbaar bevonden steun gelasten of de lidstaten gelasten in de toekomst geen onverenigbaar bevonden steun uit te keren, maar zij betwist niet het bestaan van steun op het tijdstip waarop deze werd verleend.

(428) Tegen deze achtergrond merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar heeft plaatsgevonden tegen een aanvankelijk door CdI en vervolgens door SNS betaalde vergoeding. De verkoop van het bedrijfsonderdeel aan CdI voor een bedrag van 69,15 miljoen EUR werd echter nietig verklaard (zie overweging 99). Deze vrijstelling had dan ook geen enkel praktisch gevolg en aan Siremar werd geen voordeel toegekend door deze eerste overdracht. De verkoop aan SNS voor een bedrag van 55,1 miljoen EUR zou daarentegen normaal gesproken onderworpen zijn aan vennootschapsbelasting. De vrijstelling van deze belasting vormt een economisch voordeel, want bij de berekening van de vennootschapsbelasting voor een onderneming wordt gewoonlijk rekening gehouden met de opbrengsten uit de verkoop van bepaalde activa.

([164]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2019, Arriva Italia, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punt 36.

Bij insolventieprocedures zoals die waarbij Siremar onder bijzonder beheer betrokken is, is de methode voor de berekening van de inkomsten namelijk vastgesteld in artikel 183 van de geconsolideerde wet op de inkomstenbelasting. Volgens die bepaling bestaan de inkomsten van een onderneming in de periode vanaf het begin van de faillissementsprocedure tot en met de afsluiting daarvan uit het verschil tussen de activa van de onderneming aan het begin van de procedure en de resterende activa aan het eind van de procedure. Op het tijdstip van de vaststelling van dit besluit is de liquidatieprocedure van Siremar onder bijzonder beheer nog aan de gang, zodat niet kan worden voorspeld of er sprake zal zijn van een belastingverplichting en wat de omvang daarvan zal zijn, aangezien het onduidelijk is of er überhaupt enige inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn. Om de in overweging 427 uiteengezette redenen heeft dit echter geen invloed op de vaststelling dat er sprake is van een economisch voordeel, aangezien de wet van 2010 voorzag in een onvoorwaardelijk recht op een belastingvrijstelling.

(429) Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer: om de in de overwegingen 312 en 313 genoemde redenen meent de Commissie dat de vrijstelling van bepaalde belastingen ten gunste van Siremar en SNS het handelsverkeer in de Unie ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging op de interne markt kan vervalsen.

(430) Conclusie: de vrijstelling van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS en de vrijstelling van indirecte belastingen over de overdracht van hetzelfde bedrijfsonderdeel aan SNS, zoals toegekend bij de wet van 2010, vormen staatssteun ten gunste van Siremar. De betaling door SNS van een vaste vergoeding voor de registratie van het contract voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar op grond van de wet van 2010, in plaats van de vergoeding die in de regel verschuldigd is krachtens het nationale recht, vormt staatssteun aan SNS.

8.1.4.3. Mogelijkheid tot het gebruik van FAS-middelen

(431) In haar besluiten van 2011 en 2012 heeft de Commissie gemeld dat de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia FAS-middelen (zie overweging 133, punt c)) kunnen gebruiken om in hun lopende liquiditeitsbehoeften te voorzien. In de loop van de formele onderzoeksprocedure hebben de Italiaanse autoriteiten echter verklaard dat de FAS-middelen niet waren bedoeld als extra compensatie aan een van de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia (waarvan Siremar deel uitmaakte). In plaats daarvan werden deze middelen ter beschikking gesteld als aanvulling op de toegewezen begrotingskredieten voor het uitkeren van de compensaties voor de openbare dienst aan de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, voor het geval die onvoldoende zouden blijken. Artikel 1, lid 5 ter, van de wet van 2010 bood de regio's juist de gelegenheid om de FAS-middelen te gebruiken voor de financiering van (een deel van) de gebruikelijke compensatie voor openbare diensten en zodoende de continuïteit van de maritieme openbare diensten te waarborgen. Deze maatregel heeft, met andere woorden, louter betrekking op de toewijzing van middelen binnen de Italiaanse overheidsbegroting voor de uitkering van compensaties voor openbare diensten.

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

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

(433) Op grond van de hierboven uiteengezette beoordeling komt de Commissie tot de volgende vaststelling:

— de compensatie aan Siremar voor het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2009 tot en met 30 juli 2012 en de voorrang bij het aanmeren op deze routes vormen staatssteun aan Siremar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en worden als nieuwe steun aangemerkt;

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

— de gunning aan CdI van de nieuwe overeenkomst voor de periode van 1 augustus 2012 tot en met 11 april 2016, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, is nietig verklaard en kon niet afzonderlijk worden beoordeeld. De gunning aan SNS van de nieuwe overeenkomst voor de periode van 11 april 2016 tot 11 april 2028, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, voldoet aan het vierde Altmark-criterium en vormt derhalve geen staatssteun aan SNS in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het onderzoek naar de verhoging van kapitaal van CdI is zonder voorwerp geraakt. De contragarantie vormt geen steun aan Unicredit in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het onderzoek naar eventuele steun die via de contragarantie aan CdI is verstrekt, is zonder voorwerp geraakt;

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

— de bij de wet van 2010 toegekende vrijstellingen van i) indirecte belastingen over de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar en ii) vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar, vormen staatssteun aan Siremar en SNS in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en

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

8.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(434) Alle steunmaatregelen waarop dit besluit betrekking heeft, zijn ten uitvoer gelegd vóór de formele goedkeuring door de Commissie. Voor zover deze steunmaatregelen niet waren vrijgesteld van de meldingsverplichting uit hoofde van de DAEB-beschikking van 2005 of het DAEB-besluit van 2011, zijn zij dus in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekend door Italië ([165]).

8.3. **Verenigbaarheid van de steun**

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

8.3.1. *De verlenging van de initiële overeenkomst tussen de staat en Siremar*

8.3.1.1. Toepasselijke regels

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

a) bij wetsbesluit 207/2008, 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 vastgesteld;

b) bij wetsbesluit 135/2009, 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 vastgesteld, en

c) wetsbesluit 125/2010, 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.

(437) 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 ervan op 31 januari 2012. Met name is in artikel 10, punt b), van het DAEB-besluit van 2011 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".

(438) Wat de DAEB-kaderregeling van 2011 betreft, is in de punten 68 en 69 ervan gespecificeerd dat de Commissie de daarin uiteengezette beginselen zal toepassen op alle bij haar aangemelde steunprojecten, ongeacht de datum van de aanmelding, 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.

([165]) De Italiaanse autoriteiten hebben alleen de in het kader van de nieuwe overeenkomst toegekende compensatie voor openbare diensten aangemeld, die volgens de Commissie geen staatssteun vormt (zie overweging 9). Siremar onder bijzonder beheer heeft daarnaast betoogd dat de aan Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst verenigbaar was en op grond van het DAEB-besluit van 2011 was vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding. In punt 8.3.1 gaat de Commissie na of dit inderdaad het geval was.

(439) 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 Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten kan worden beoordeeld overeenkomstig het DAEB-pakket van 2011. Als is voldaan aan de desbetreffende voorwaarden van het DAEB-besluit van 2011 of van de DAEB-kaderregeling van 2011, is deze steunmaatregel verenigbaar met de interne markt voor de gehele periode van 1 januari 2009 tot 30 juli 2012 ([166]).

(440) 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, niet meer dan 300 000 passagiers bedroeg. Uit het door Italië verstrekte bewijs blijkt dat het aantal passagiers op vier scheepvaartverbindingen die door Siremar in het kader van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst werden onderhouden, in de jaren 2007 en 2008 gemiddeld niet hoger lag dan de drempel van 300 000 passagiers per jaar. Het betreft de bundels Trapani — Pantelleria, Porto Empedocle — Pelagische Eilanden, Palermo — Ustica (d. w.z. de gemengde routes D1, D4, D5 en de uitsluitend voor passagiers bestemde route ALD/1). Alle andere routes overschreden individueel de drempel (ALC/6, Lipari — Vulcano — Milazzo) of maakten deel uit van een routebundel die de drempel ruimschoots overschreed (de bundels Milazzo — Eolische Eilanden — Napels en Trapani — Egadische Eilanden). Bijgevolg kan de Commissie voor de andere 16 routes die in het kader van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst werden onderhouden, de verenigbaarheid van de aan Siremar uitgekeerde compensatie voor openbare diensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst tot en met 30 juli 2012 niet beoordelen aan de hand van de DAEB-beschikking van 2005 noch van het DAEB-besluit van 2011.

(441) De verenigbaarheid van de compensatie voor openbare diensten die vanaf 2009 tot en met de voltooiing van het privatiseringsproces aan Siremar is toegekend, zou daarom normaal gesproken binnen het toepassingsgebied van de DAEB-kaderregeling van 2011 vallen. Volgens punt 9 van de DAEB-kaderregeling van 2011 moet de steun voor in moeilijkheden verkerende DAEB-verrichters echter worden beoordeeld op grond van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004. Siremar werd op 17 september 2010 onder buitengewoon beheer geplaatst en werd op 5 oktober 2010 insolvent verklaard. Siremar was dus een in moeilijkheden verkerende DAEB-verrichter in de zin van punt 10, c), van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004, althans voor een gedeelte van de verlengingsperiode (van 5 oktober 2010 tot de verkoop ervan op 30 juli 2012).

(442) De richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 ([167]), die op 1 augustus 2014 in werking zijn getreden, zijn met terugwerkende kracht van toepassing op steun aan DAEB-verrichters. In die richtsnoeren is bepaald dat de beoordeling van de verenigbaarheid van steun die vóór 31 januari 2012 (de datum van inwerkingtreding van de DAEB-kaderregeling van 2011) aan DAEB-verrichters in moeilijkheden is verleend, geschiedt aan de hand van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de bepalingen in de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 ([168]). Daarom gelden voor de gehele periode van 1 januari 2009 tot en met de overdracht van het bedrijfsonderdeel aan CdI op 30 juli 2012 dezelfde regels.

(443) Aangezien 16 van de ter beoordeling voorliggende routes van Siremar buiten het toepassingsgebied van de DAEB-beschikking van 2005 en het DAEB-besluit van 2011 vallen en omwille van de beknoptheid en de doeltreffendheid zal de Commissie eerst beoordelen of de aan Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten bij het onderhouden van alle twintig zeevaartroutes, samengevoegd in de vijf bundels, tijdens de verlengingsperiode voldoet aan de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de voorwaarden in de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60 daarvan. Pas na deze eerste stap zal de Commissie beoordelen of diezelfde compensatie (alleen voor de routebundels die de drempel van 300 000 passagiers niet overschreden) eventueel verenigbaar was met de interne markt en krachtens de DAEB-beschikking van 2005 was vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting omdat het steun betreft die tussen 19 december 2005 en 31 januari 2012 was verleend (zie overweging 436).

([166]) Volledigheidshalve 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.

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

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

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

(444) 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.

(445) De beoordeling of het reële DAEB's betreft, moet ook worden uitgevoerd in het licht van de DAEB-mededeling (zie de overwegingen 326 en 341), de verordening cabotage in het zeevervoer (zie de overwegingen 328 tot en met 330) en van de jurisprudentie (zie de overwegingen 332 en 333). Ten aanzien van de verlengingsperiode moet de Commissie beoordelen:

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

2) of de marktdeelnemers niet aan die vraag konden voldoen zonder door de overheid opgelegde verplichtingen (bestaan van marktfalen);

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

(446) De Commissie wijst erop dat de openbaredienstroutes die door Siremar tijdens de verlengingsperiode werden onderhouden, dezelfde zijn als die waarmee CdI en later SNS in het kader van de nieuwe overeenkomst zijn belast. Bovendien heeft de Commissie de concurrentiesituatie op die routebundels tijdens de verlengingsperiode reeds beschreven en beoordeeld. Gezien het voorgaande wordt voor de beoordeling hieronder een beroep gedaan op en verwezen naar de relevante onderdelen van de bovenstaande beoordeling ten aanzien van de nieuwe overeenkomst (zie punt 8.1.3.1).

(447) Tegen die achtergrond roept de Commissie allereerst in herinnering (zie overweging 184) dat Italië de in de initiële overeenkomst opgenomen openbaredienstverplichtingen hoofdzakelijk heeft opgelegd om door middel van geregelde en betrouwbare zeevervoersdiensten i) de territoriale continuïteit tussen Sicilië en de kleinere omringende eilanden te waarborgen, en ii) bij te dragen aan de economische ontwikkeling van de kleinere eilanden. De Commissie heeft reeds geconcludeerd dat dit inderdaad legitieme doelstellingen van algemeen belang zijn (zie overweging 335).

(448) De betreffende routes zijn jarenlang grotendeels ongewijzigd onderhouden, dat wil zeggen: in elk geval vanaf het moment waarop de initiële overeenkomst van kracht werd. Italië heeft bevestigd dat er zich tijdens de verlengingsperiode geen wijzigingen hebben voorgedaan in de omvang van de aan Siremar toevertrouwde diensten. De Commissie merkt op dat vóór de verlengingsperiode, meer bepaald in de loop van 2008, het aantal in het kader van de openbaredienstverlening onderhouden routes, is afgenomen. Met name werd de route Mazara del Vallo — Pantelleria, die zes dagen per week door Siremar werd onderhouden met de snelle veerboot Guizzo, geschrapt en werd op bepaalde routes in de Eolische en Egadische routebundels de frequentie in de dienstregelingen voor het hoogseizoen verlaagd.

(449) Om de reële vraag van gebruikers naar de diensten te verduidelijken, hebben de Italiaanse autoriteiten gedetailleerde cijfers overgelegd waaruit blijkt dat Siremar in 2008, het laatste jaar van de initiële overeenkomst vóór de verlening, 1 821 387 passagiers en 397 626,5 strekkende meter vracht heeft vervoerd op de vijf routebundels tezamen. Uit de cijfers voor 2009 blijkt dat Siremar op die routes 1 513 214 passagiers en 324 540 strekkende meter vracht heeft vervoerd.

(450) Deze cijfers waren in 2010 iets lager (zie overweging 337), maar vergelijkbaar. Dit toont aan dat de totale vraag van de gebruikers door de jaren heen aanzienlijk en vrij stabiel was. De Italiaanse autoriteiten hebben voor de periode 2007-2019 ([169]) ook gedetailleerde cijfers per route verstrekt. De Commissie merkt op dat er door de jaren heen schommelingen waren in het aantal vaarten en passagiers op de verschillende routebundels. Dit kan echter worden verklaard door het feit dat deze routes zeer kleine eilanden verbinden die over een beperkte haveninfrastructuur beschikken en relatief dicht bij elkaar liggen. Dit betekent dat de dienstregelingen vaak moeten worden aangepast aan de vraag van de gebruikers op lokaal niveau. Zoals de Commissie al heeft aangetoond (zie Table 5) was er in 2010 op elk van de routes sprake van een vraag van de gebruikers. Voor de jaren 2009, 2011 en de periode januari-juli 2012 ([170]) leverde diezelfde analyse geen enkele aanwijzing op dat de gebruikersvraag naar veerdiensten op een van de betreffende routebundels was weggevallen.

([169]) Met uitzondering van 2015 (gegevens niet gevalideerd door externe consultants — zie voetnoot 120) en de periode 1 januari-10 april 2016 (gegevens ontbreken — zie voetnoot 121).

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

(451) De Commissie meent dat de bovenstaande cijfers duidelijk aantonen dat er in de periode tussen januari 2009 en juli 2012 op elk van de openbaredienstroutes in kwestie sprake was van een reële gebruikersvraag naar passagiers- en vrachtdiensten. Daarom kan worden geconcludeerd dat deze diensten beantwoordden aan een reële gebruikersvraag en derhalve in daadwerkelijke publieke behoeften voorzagen.

(452) Zoals in overweging 341 is uiteengezet, moet de Commissie ook nagaan of deze diensten ontoereikend zouden zijn geweest als de verlening ervan alleen aan de werking van de markt was overgelaten, in het licht van de verplichtingen die Italië 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".

(453) De Commissie merkt allereerst op dat er geen kennelijke fout is geconstateerd in de definitie van de DAEB voor Siremar voor de periode 1992-2008, zoals vastgesteld in haar beschikking van 2004, en dat deze constatering niet ter discussie is gesteld door het arrest van 2009 noch door het besluit van 2020 inzake de Gruppo Tirrenia (zie overweging 342). Bovendien zou de moeilijke economische situatie in Italië in de periode tussen 2009 en 2012 de winstgevendheid van die routes waarschijnlijk nog meer hebben gedrukt.

(454) De Commissie merkt ook op dat er in de periode tussen 1 januari 2009 en 30 juli 2012 zeevervoersdiensten door andere exploitanten werden aangeboden op alle routebundels die Siremar in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst moest onderhouden, zij het niet noodzakelijkerwijs gedurende het gehele jaar, vaak met een verschillende frequentie of een verschillend type schip en regelmatig ook in het kader van een overheidscompensatie. De Commissie heeft hierboven (zie de overwegingen 341 tot en met 349) voor elk van de betrokken routebundels reeds beoordeeld of de diensten die door de andere exploitanten werden verleend zonder overheidscompensatie gelijkwaardig waren aan de diensten die CdI en later SNS in het kader van de nieuwe overeenkomst moest verrichten. De Commissie brengt in herinnering dat deze beoordeling was gebaseerd op de concurrentiesituatie zoals die zich tussen 1 januari 2009 en 30 juli 2012 op die routes voordeed. Aangezien de diensten die CdI en later SNS moest verrichten, voor wat betreft de te onderhouden routes en de frequenties, zeer vergelijkbaar zijn met die welke Siremar tijdens de verlengingsperiode moest verrichten, geldt de conclusie van de Commissie dat de marktwerking als zodanig onvoldoende was om aan de behoeften aan de openbare dienst te voldoen ook voor Siremar gedurende de gehele verlengingsperiode. De Commissie merkt met name op dat ten tijde van de toewijzing geen enkele andere exploitant het hele jaar door diensten verleende op een van de door Siremar geëxploiteerde routebundels zonder daarvoor een overheidscompensatie te ontvangen. De andere exploitanten, die eveneens met openbaredienstverplichtingen waren belast, boden een dienst aan die qua continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit niet gelijkwaardig was en derhalve niet volledig tegemoetkwam aan de openbaredienstverplichtingen die aan Siremar waren opgelegd uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst.

(455) Tot slot heeft Italië in het licht van de voorgenomen privatisering en ter waarborging van de continuïteit van de openbaredienstverlening in het kader van de initiële overeenkomst besloten om deze overeenkomst ongewijzigd te verlengen (behoudens de verandering in de compensatiemethode die vanaf 2010 gold). De Commissie erkent dat niet aan de gebruikersvraag, zoals hierboven beschreven in de overwegingen 449 tot en met 451, had kunnen worden voldaan door het opleggen van openbaredienstverplichtingen aan alle exploitanten die de routes in kwestie verzorgden. Op de door Siremar onderhouden routes werden alle vergelijkbare diensten van de andere exploitanten namelijk eveneens gesubsidieerd, en de door deze exploitanten aangeboden dienstverlening voldeed hoe dan ook niet gedurende het gehele jaar aan de eisen inzake regelmaat, continuïteit en kwaliteit. Bovendien is de exploitatie van deze routes een verlieslijdende activiteit in het laagseizoen, zodat de routes zonder de compensatie voor openbare diensten waarschijnlijk alleen in het hoogseizoen zouden worden onderhouden. Ecorys kwam in zijn rapport tot een soortgelijke conclusie en verklaarde dat deze routes economisch niet levensvatbaar zijn (zie overweging 119). Daarnaast erkent de Commissie dat, gelet op het privatiseringsproces van Siremar, 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.

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

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

(457) Zoals in punt 2.3 van de DAEB-kaderregeling van 2011 is aangegeven, moet de verantwoordelijkheid voor het beheer van een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106 VWEU aan de betrokken onderneming worden toevertrouwd door middel van een of meer officiële rechtshandelingen.

(458) Deze besluiten moeten met name het volgende vermelden:

a) de precieze aard en duur van de openbaredienstverplichting;

b) de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied;

c) de aard van de uitsluitende rechten;

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

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

(459) 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 Siremar tijdens de verlengingsperiode. De Commissie wees er met name op dat er voor de perioden 2000-2004 en 2005-2008 geen vijfjarenplan was aangenomen, zoals vereist 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 dit twijfels oproept over de juistheid van de omschrijving van de verplichtingen. Tijdens de verlengingsperiode bestond het toewijzingsbesluit inzake Siremar uit onder meer de initiële overeenkomst (zoals in de loop der tijd gewijzigd en verlengd), de gevalideerde vijfjarenplannen, bepaalde ad-hocbesluiten van de Italiaanse autoriteiten, het CIPE-besluit en de wet van 2009.

(460) Tegen die achtergrond merkt de Commissie om te beginnen op dat de (in de loop der tijd gewijzigde) initiële overeenkomst, die het hart van het toewijzingsbesluit inzake Siremar vormt, op grond van een aantal wetsbesluiten (zie overweging 436) tot aan het einde van de privatisering onverkort is blijven gelden. In deze documenten wordt aangegeven dat Siremar tot de voltooiing van de privatisering met openbaredienstverplichtingen is belast.

(461) 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 scheepvaartverbindingen worden ingezet, de frequentie van de dienst en de tarieven, waaronder de gunstige tarieven die met name voor de bewoners van de kleinere eilanden gelden, in de vijfjarenplannen gespecificeerd. Italië voerde echter aan dat het onderzoek van de Commissie onder zaaknummer SA.15631 tussen 1999 en 2004 nog liep ten aanzien van de ondernemingen van de Gruppo Tirrenia (waaronder Siremar) en dat Italië daarom geen vijfjarenplan voor deze ondernemingen had vastgesteld voor de periode 2000-2004 ([171]). Het laatste formeel goedgekeurde vijfjarenplan voor Siremar was bijgevolg dat voor de periode 1995-1999, en Siremar is in de daaropvolgende jaren haar activiteiten blijven ontplooien op basis van het routenetwerk van 1999. Na de vaststelling van de beschikking van 2004 heeft het ministerie van Vervoer een ontwerpplan voor de periode 2005-2008 opgesteld. Dit plan heeft niet geleid tot belangrijke wijzigingen in het netwerk van routes of de dienstregelingen daarvan. Aangezien de voorbereidende besprekingen en werkzaamheden voor de op handen zijnde privatisering echter reeds waren begonnen, besloot Italië het plan niet formeel goed te keuren. De verplichtingen die krachtens de initiële overeenkomst op Siremar rusten, bleven derhalve van toepassing zoals zij in 1999 waren vastgesteld en in het besluit van 2004 waren bevestigd (zie overweging 40). Met andere woorden, tenzij er een besluit is genomen waarin bepaalde specifieke aspecten (bv. een route, een frequentie, een scheepstype) zijn gewijzigd ten opzichte van het besluit van 2004, zijn de bepalingen van de initiële overeenkomst zoals die in dat jaar van toepassing waren, onverkort van kracht gebleven in de periode van 1 januari 2009 tot 30 juli 2012. Daarnaast heeft Italië bevestigd dat er tijdens de gehele verlengingsperiode geen interministeriële decreten zijn uitgevaardigd tot aanpassing van de tarieven die de ondernemingen van de voormalige Gruppo Tirrenia, met inbegrip van Siremar, moesten hanteren. Op grond hiervan concludeert de Commissie dat, rekening houdend met de zeer specifieke omstandigheden van de privatisering van de Gruppo Tirrenia in het algemeen en van het bedrijfsonderdeel Siremar in het bijzonder, de openbaredienstverplichtingen die Siremar tijdens de verlengingsperiode moest nakomen, voldoende duidelijk waren omschreven.

(462) 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 een volledige en nauwkeurige lijst van de in aanmerking te nemen kostenelementen, alsmede de wijze van berekening van het rendement op kapitaal voor de exploitant (zie de overwegingen 45 tot en met 47). Voor de periode van 1 januari 2010 tot 30 juli 2012 is de methode vastgesteld in het CIPE-besluit (zie de overwegingen 48 tot en met 58). Het CIPE-besluit bevat met name een nadere omschrijving van de kostenelementen en het rendement op kapitaal die in aanmerking moeten worden genomen, terwijl in de wet van 2009 is bepaald dat de maximale compensatie voor Siremar vanaf 2010 55 694 895 EUR bedraagt. Tot slot was in de initiële overeenkomst gewaarborgd dat de compensatie gebaseerd zou zijn op de daadwerkelijke kosten en inkomsten die de openbaredienstverlening met zich meebrengt en dat de compensatie in tranches zou worden uitgekeerd. Op die wijze kon overcompensatie eenvoudig worden vastgesteld en vermeden. Indien van toepassing kon de staat vervolgens de overcompensatie van Siremar terugvorderen.

(463) 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.

([171]) Na de vaststelling van de beschikking van 2001 hebben de Italiaanse autoriteiten een ontwerpplan voor Tirrenia di Navigazione voor de periode 2000-2004 opgesteld. Dat plan werd bij ministerieel besluit van 20 september 2001 bekrachtigd.

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

(464) Zoals aangegeven in punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2011 dient "[d]e lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, […] 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".

(465) Italië heeft betoogd dat de looptijd van de verlenging overeenstemt met de periode die nodig is voor de afschrijving van de belangrijkste activa die voor het verrichten van de DAEB worden ingezet, namelijk de schepen van Siremar. Om precies te zijn bedraagt de gehele looptijd van de verlengde initiële overeenkomst iets meer dan 23,5 jaar. De schepen die Siremar voor de openbaredienstverlening heeft ingezet, kennen een nuttige levensduur ([172]) van dertig jaar (voor veerboten) en twintig jaar (voor uitsluitend voor passagiersvervoer bestemde hogesnelheidsvaartuigen) en worden in die periode afgeschreven. Bovendien bleek uit de taxatie door een deskundige, die in het kader van de privatisering van het bedrijfsonderdeel werd verricht, dat de schepen tamelijk oud waren en bestemd waren voor het verrichten van diensten van lokale aard in het Middellandse Zeegebied. Zij konden dus niet gemakkelijk worden overgedragen, hetgeen in beginsel rechtvaardigt dat de onderneming voor een lange periode met het beheer van de DAEB wordt belast. Voorts herinnerde Italië eraan dat de verlenging van 1 januari 2009 tot en met 30 juli 2012 nodig was om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen tot het privatiseringsproces was voltooid.

(466) Op grond daarvan concludeert de Commissie dat de lengte van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de DAEB wordt belast, in afdoende mate is gerechtvaardigd en dat bijgevolg is voldaan aan punt 17 van de DAEB-kaderregeling van 2011.

8.3.1.5. Naleving van Richtlijn 2006/111/EG en scheiding van de boekhouding

(467) Volgens punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2011 wordt "[s]teun […] alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG [betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen ([173])] in acht neemt".

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

(469) De Commissie merkt op dat de naleving van beide punten van de DAEB-kaderregeling van 2011 een behoorlijke boekhoudkundige scheiding vergt van de onderneming die met het verrichten van de dienst is belast. In dit verband heeft Italië eraan herinnerd dat artikel 2 van de beschikking van 2004 voorschreef dat Siremar vanaf 1 januari 2004 moest beginnen met het voeren van een gescheiden boekhouding voor elke route. In het licht van de beschikkingen van 2001 en 2004 en op verzoek van de Commissie had PricewaterhouseCoopers ("PwC") een onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de analytische boekhouding van Siremar voor de periode 1992-1999, dat door de Italiaanse autoriteiten is geactualiseerd voor de jaren 2000 en 2001. In dat verband heeft PwC een advies uitgebracht waarin werd bevestigd dat de methode voor het opstellen van de rekeningen juist en conform de geldende boekhoudkundige praktijk was. Volgens Italië is Siremar haar analytische boekhouding op die basis blijven voeren en heeft zij derhalve voldaan aan de voorschriften van de beschikking van 2004. Met betrekking tot de periode die ter beoordeling voorligt, heeft Italië bij wijze van onderbouwing ook de routegewijze rekeningen van Siremar voor de jaren 2009 en 2010 overgelegd.

(470) De buitengewoon commissaris heeft dergelijke rekeningen niet opgesteld voor de periode 1 januari 2011 tot 30 juli 2012. Italië heeft echter bevestigd dat Siremar tijdens de verlengingsperiode geen activiteiten heeft verricht die buiten haar openbaredienstverplichtingen vielen. Derhalve is elke mogelijke kruissubsidiëring uitgesloten. Bovendien heeft de buitengewoon commissaris gedurende de jaren 2011 en 2012 bij het ministerie van Economische Ontwikkeling financiële kwartaalrekeningen ingediend. Deze rekeningen zijn beschikbaar op de website van Siremar onder bijzonder beheer en daaruit blijkt dat de bedrijfsresultaten tussen september 2010 en juni 2012 negatief waren (in totaal 0,7 miljoen EUR verlies). Bovendien waren die verliezen in september 2012 opgelopen tot 4,8 miljoen EUR. De Commissie is van mening dat dit een sterke aanwijzing is dat Siremar onder bijzonder beheer in de periode van 1 januari 2011 tot 30 juli 2012, toen geen routegewijze rekeningen werden opgesteld, geen overcompensatie heeft ontvangen (zie ook punt 8.3.1.6). De Commissie merkt op dat de twee belangrijkste doelstellingen van een boekhoudkundige scheiding, namelijk het voorkomen van overcompensatie en kruissubsidiëring, dus ook zijn gerealiseerd voor die periode.

(471) Op basis van het voorgaande en rekening houdende met de zeer specifieke omstandigheden van de privatisering, die door het buitengewone beheer werd uitgevoerd terwijl de continuïteit van de openbaredienstverlening werd gewaarborgd, concludeert de Commissie dat aan de vereisten van de punten 18 en 44 van de DAEB-kaderregeling 2011 is voldaan.

([172]) Zoals besloten door de interministeriële conferentie op 30 december 2004. Met dit besluit werd de oorspronkelijk geplande afschrijvingsperiode verlengd van twintig tot dertig jaar voor veerboten en van vijftien tot twintig jaar voor hogesnelheidspassagiersvaartuigen. De interministeriële conferentie werd ingesteld op grond van artikel 11 van wet 856/1986 en was samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie van Vervoer, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Economische Ontwikkeling.

([173]) PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17.

8.3.1.6. Compensatiebedrag

(472) 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".

(473) Aangezien ten minste een deel van de compensatie onrechtmatige steun vormt die vóór de inwerkingtreding van deze DAEB-kaderregeling is verleend ([174]), is op de onderhavige zaak punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2011 van toepassing, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat bij de beoordeling van staatssteunmaatregelen het gebruik van de Net Avoided COST-methode niet verplicht is. In plaats daarvan kunnen alternatieve methoden worden gebruikt, zoals de methode op basis van kostentoerekening. Bij de laatstgenoemde methode worden de nettokosten berekend als het verschil tussen de kosten en de inkomsten die met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen gepaard gaan, zoals die in het toewijzingsbesluit zijn aangegeven en geraamd. In de punten 28 tot en met 38 van de DAEB-kaderregeling van 2011 wordt nader beschreven hoe deze methode moet worden toegepast.

(474) In haar besluiten van 2011 en 2012 kon de Commissie niet vaststellen of het compensatiebedrag evenredig was, aangezien zij nog betwijfelde of enkele openbare diensten waarmee Siremar was belast, terecht als DAEB waren aangemerkt. Deze twijfels zijn in punt 8.3.1.2 aan de orde gekomen.

(475) Bij de Commissie leefden echter ook twijfels omtrent de risicopremie van 6,5 %, die vanaf 2010 werd toegepast. De Commissie vroeg zich met name af of deze risicopremie het risiconiveau adequaat weergeeft, gelet op het feit dat Siremar op het eerste gezicht niet de risico's leek te dragen die normaal met de uitvoering van dergelijke diensten gepaard gaan. De Commissie herinnert er dan ook aan dat zij zich in het besluit van 2011 op het voorlopige standpunt had gesteld dat Siremar wellicht pas vanaf 2010 is overgecompenseerd voor de verrichting van de openbaredienstaken. Dit betekent dat de Commissie niet achteraf moet nagaan of er voor het jaar 2009 sprake was van overcompensatie ([175]).

(476) Daarom zal de Commissie overeenkomstig punt 47 van de DAEB-kaderregeling van 2011 nagaan of er over de hele periode tussen 1 januari 2010 en 30 juli 2012 sprake was van overcompensatie. Met betrekking tot deze periode merkt de Commissie het volgende op:

— ten eerste wordt in het verslag over de oorzaken van de insolventie van Tirrenia en Siremar, dat in mei 2011 door het buitengewoon beheer is opgesteld, gemeld dat de overheidscompensatie aan Siremar in het kader van de initiële overeenkomst vóór 2010 gemiddeld 70 miljoen EUR per jaar bedroeg. Dit vertegenwoordigde tussen 70 % en 75 % van de omzet van Siremar in die periode. Siremar was voor de uitvoering van jaar activiteiten dus bijna volledig afhankelijk van de compensatie voor de openbare diensten. Hoewel Siremar tussen 1999 en 2008 in toenemende mate afhankelijk was van overheidscompensaties, zou een jaarlijkse compensatie van maximaal 55,7 miljoen EUR zelfs ontoereikend zijn geweest om haar openbaredienstverplichtingen op lange termijn te kunnen nakomen. In het verslag wordt met name opgemerkt dat de methode voor de berekening van de overheidscompensatie uit hoofde van de initiële overeenkomst, die tot en met 2009 werd toegepast, Siremar steeds in staat heeft gesteld alle productiefactoren (d.w.z. kapitaal en arbeid) naar behoren te dekken, ondanks het feit dat Siremar gemiddeld een laag rendement op het eigen vermogen behaalde. Die methode werd echter vanaf 2010 niet meer toegepast. In plaats daarvan was de nieuwe methode van het CIPE-besluit en van de wet van 2009 van toepassing, met een bovengrens die voor Siremar was vastgesteld op een bedrag dat aanzienlijk lager lag dan de gemiddelde compensatie die in het voorgaande decennium was ontvangen;

— ten tweede blijkt uit de ingediende documenten dat Siremar voor 2010 om ongeveer 66 miljoen EUR had gevraagd, maar dat Italië slechts een compensatie van 55,7 miljoen EUR heeft goedgekeurd. Bovendien houdt dit bedrag in dat de compensatie met 17 % is gedaald tussen 2009 en 2010, toen de nieuwe methode voor de berekening van de compensatie, in combinatie met een vast maximumbedrag, in werking is getreden. Als de vergelijking wordt gemaakt tussen 2008-2009 en 2010-2011, is het verschil nog groter: de compensatie daalde in die periode aanzienlijk, namelijk met 22 %;

— ten derde merkt de Commissie op basis van de door Siremar opgestelde routegewijze rekeningen voor 2010 op dat Siremar in 2010 een positief bedrijfsresultaat van ongeveer 5,9 miljoen EUR heeft geboekt. Italië heeft verduidelijkt dat dit bedrag gelijk is aan het rendement op kapitaal, dat is berekend door een percentage van 7,6 % toe te passen op een geïnvesteerd kapitaal van 77,5 miljoen EUR. De Commissie merkt op dat het voor 2010 gerapporteerde geïnvesteerde kapitaal meer dan tweemaal zo hoog is als het gemiddelde jaarlijkse geïnvesteerde kapitaal dat door CdI en later SNS is gerapporteerd (zie voetnoot 136), en dat het percentage

([174]) Zoals uiteengezet in overweging 440. De onrechtmatigheid van de steun die met betrekking tot andere routes is toegekend, wordt in punt 8.3.1.8 nader onderzocht.

([175]) De Italiaanse autoriteiten hebben wel enige informatie met betrekking tot dat jaar verstrekt: de berekening van het compensatiebedrag voor 2009, te weten 67 miljoen EUR, dat is vastgesteld op basis van de in de initiële overeenkomst vastgestelde methode, en de routegewijze rekeningen. Siremar had voor dat jaar om ongeveer 72,2 miljoen EUR gevraagd, maar Italië heeft een aantal van de voorgestelde kosten afgewezen omdat zij niet aan de voorwaarden van de toepasselijke methode voldeden. Het toegekende bedrag van 67 miljoen EUR hield een aanzienlijke daling in ten opzichte van het voor 2008 goedgekeurde compensatiebedrag (namelijk 75,4 miljoen EUR). Italië heeft ook verduidelijkt dat het rendement op kapitaal volgens de bepalingen van de initiële overeenkomst is berekend op 2,9 miljoen EUR. Dit bedrag werd bij de totale kosten opgeteld om tot de compensatie van 67 miljoen EUR te komen.

hoger is dan de risicokapitaalpremie van 6,5 % die in het CIPE-besluit is vastgesteld, maar lager dan het percentage dat resulteert uit de volledige toepassing van de methode uit het CIPE-besluit (namelijk 8,87 %, zie overweging 218). Indien het percentage van 6,5 % was toegepast, zou het rendement op kapitaal slechts 5 miljoen EUR hebben bedragen. De Commissie stelt dus vast dat Siremar voor 2010 een overcompensatie van ongeveer 0,9 miljoen EUR heeft ontvangen;

— ten vierde zijn, nadat Siremar in september 2010 onder buitengewoon beheer is geplaatst (in casu een liquidatieprocedure), geen jaarrekeningen opgesteld voor 2010, 2011 en 2012. Hetzelfde geldt voor de routegewijze rekeningen voor 2011 en 2012. In plaats daarvan heeft het buitengewoon beheer, overeenkomstig de toepasselijke wetgeving, kwartaalverslagen opgesteld en ingediend bij de toezichthoudende nationale autoriteiten, d.w.z. het ministerie van Economische Ontwikkeling. Uit deze verslagen blijkt dat de totale bedrijfsresultaten tussen september 2010 en juni 2012 negatief waren, met een verlies van 0,7 miljoen EUR. In september 2012, d.w.z. na de overdracht van het bedrijfsonderdeel aan CdI, waren deze bedrijfsverliezen opgelopen tot 4,8 miljoen EUR. Siremar leed dus verlies terwijl zij de openbaredienstverplichtingen verder uitvoerde en de verkoopprocedure voor het bedrijfsonderdeel Siremar aan de gang was. Hoewel de Commissie betreurt dat voor 2011 en de eerste helft van 2012 geen routegewijze rekeningen werden opgesteld, heeft Italië bevestigd dat Siremar tijdens de verlenging geen diensten heeft verricht die buiten haar openbaredienstverplichtingen vielen. Aangezien de algemene financiële resultaten voor de periode tussen september 2010 en september 2012 negatief waren, wijzen deze documenten er in sterke mate op dat Siremar geen overcompensatie heeft ontvangen in de periode nadat zij onder buitengewoon beheer was geplaatst, en dat de beperkte overcompensatie die zij in 2010 heeft ontvangen, in de daaropvolgende jaren verloren is gegaan.

(477) Tegen deze achtergrond en rekening houdend met de zeer specifieke omstandigheden van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar en de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie, merkt de Commissie op dat de beperkte overcompensatie die zij voor 2010 had geconstateerd, is geneutraliseerd door de verliezen van de daaropvolgende periode. Daarom concludeert de Commissie dat Siremar in de periode tussen 1 januari 2010 en 30 juli 2012 over het geheel genomen geen overcompensatie heeft ontvangen. Aangezien de Commissie in haar besluit van 2011 alleen voor die periode twijfels had geuit over mogelijke overcompensatie aan Siremar, is de Commissie van mening dat haar twijfels hierover zijn weggenomen.

(478) Overeenkomstig punt 49 van de DAEB-kaderregeling van 2011 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de compensatie voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang er niet toe leidt dat ondernemingen overcompensatie ontvangen (zoals bepaald in punt 47 van die kaderregeling). Zo moeten de lidstaten op verzoek van de Commissie bewijsmateriaal verschaffen. Zij moeten bovendien regelmatige controles uitvoeren of laten uitvoeren aan het einde van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en, in elk geval, met tussenpozen van maximaal drie jaar. De Commissie merkt in dit verband op dat, zoals hierboven is beschreven (zie de overwegingen 469 en 470), de Italiaanse autoriteiten het benodigde bewijsmateriaal hebben verschaft. Siremar heeft immers in 2009 en 2010 haar routegewijze rekeningen bij het toezichthoudende ministerie ingediend, waardoor het ministerie het compensatiebedrag kon beoordelen. Vanaf 17 september 2010 bood de aanwezigheid van de buitengewoon commissaris, die door de Italiaanse staat is benoemd overeenkomstig de gedetailleerde voorschriften van het nationale recht en die civiel- en strafrechtelijk aansprakelijk is, een verdere waarborg tegen overcompensatie. Bovendien herinnert de Commissie eraan dat de compensatie in tranches wordt uitgekeerd; dat de uiteindelijke uitkering van de compensatie geschiedt op basis van de daadwerkelijke kosten en inkomsten van het jaar; en dat na 25 november 2010, op grond van het besluit van de interministeriële conferentie, alle overcompensaties in mindering worden gebracht op toekomstige subsidievoorschotten (zie overweging 43). Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat Siremar in 2010 weliswaar een overcompensatie heeft ontvangen, maar dat deze overcompensatie in de daaropvolgende jaren niettemin is geneutraliseerd, aangezien Siremar onder bijzonder beheer verlies leed (zie overweging 476). Over het geheel genomen werd voor de periode tussen 1 januari 2010 en 30 juli 2012 dus geen overcompensatie toegekend. Tegen deze achtergrond concludeert de Commissie dat, rekening houdend met de zeer specifieke omstandigheden van de privatisering, die door het buitengewoon beheer werd uitgevoerd terwijl de continuïteit van de openbaredienstverlening werd gewaarborgd, de hierboven beschreven maatregelen als toereikend kunnen worden beschouwd om overcompensatie te voorkomen en op te sporen.

(479) Op grond van de hierboven beschreven punten (zie de overwegingen 472 tot en met 478) concludeert de Commissie dat is voldaan aan de geldende voorschriften uit punt 2.8 van de DAEB-kaderregeling van 2011 (Compensatiebedrag).

8.3.1.7. De voorrang bij het aanmeren

(480) In artikel 19 ter, lid 21, van wetsbesluit 135/2009 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 Siremar). 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. In het geval van Siremar is een vaste dienstregeling uiteraard onmisbaar om tegemoet te komen aan de mobiliteitsbehoeften van de bevolking van de kleinere eilanden en bij te dragen aan de economische ontwikkeling van die eilanden.

Aangezien voor Siremar uit hoofde van de initiële overeenkomst specifieke verplichtingen ten aanzien van het tijdschema golden, droeg de voorrang bij het aanmeren eraan bij dat havens de aanlegplaatsen en -tijden op zodanige wijze toewijzen dat Siremar haar openbaredienstverplichtingen kon nakomen.

(481) Tegen die achtergrond meent de Commissie dat deze maatregel is toegekend zodat Siremar haar openbaredienstverplichtingen, die een reële DAEB vormen, kon verrichten (zie overweging 456). De Italiaanse autoriteiten hebben bovendien bevestigd dat de voorrang bij het aanmeren alleen geldt voor diensten in het kader van de openbare dienstverlening en dat Siremar tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst geen diensten heeft verricht die buiten haar openbaredienstverplichtingen vielen. De Commissie heeft de verenigbaarheid van de DAEB en de bijbehorende compensatie aan Siremar tijdens de verlenging van de initiële overeenkomst al grondig beoordeeld (zie de overwegingen 444 tot en met 479). 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.

(482) Italië betoogt dat de eventuele financiële voordelen van de voorrang bij het aanmeren niet kunnen worden gekwantificeerd (zie overweging 227 hierboven). Hoe dan ook merkt de Commissie op dat voor zover deze maatregel zou leiden tot een verlaging van de exploitatiekosten of een verhoging van de inkomsten van de openbaredienstverlener, die gevolgen volledig tot uiting zouden komen in de interne boekhouding van de exploitant. De hierboven beschreven controles op overcompensatie waaraan Siremar is onderworpen (zie punt 8.3.1.6) lenen zich ook voor het opsporen van eventuele overcompensatie als gevolg van de voorrang bij het aanmeren.

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

8.3.1.8. Naleving van de DAEB-beschikking van 2005

(484) Zoals in overweging 440 is uiteengezet, bedroeg het gemiddelde jaarlijkse verkeer gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB werd toegewezen, niet meer dan 300 000 passagiers op de volgende routebundels:

— Trapani — Pantelleria (gemengde route D4);

— Porto Empedocle — Pelagische Eilanden (gemengde route D5);

— Palermo — Ustica (d.w.z. de gemengde route D1 en de uitsluitend voor passagiers bestemde route ALD/1).

(485) Derhalve is voor de routes D1, D4, D5 en ALD/1 voldaan aan het vereiste van artikel 2, lid 1, punt c), van de DAEB-beschikking van 2005. Daarnaast meent de Commissie dat ook is voldaan aan artikel 2, lid 2, van de DAEB-beschikking van 2005, dat naleving van de verordening cabotage in het zeevervoer voorschrijft ([176]). De Commissie concludeert op grond hiervan dat deze vier routes aan de DAEB-beschikking van 2005 kunnen worden getoetst.

(486) Hierboven heeft de Commissie reeds vastgesteld (zie punt 8.3.1.3) dat in de toewijzingsbesluiten ten aanzien van de verlengingsperiode van de initiële overeenkomst een duidelijke definitie is gegeven van de openbaredienstverplichtingen, de looptijd, de betrokken onderneming en het betrokken grondgebied, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen. Voor de routes D1, D4, D5 en ALD/1 is derhalve voldaan aan artikel 4 (Belasten van ondernemingen) van de DAEB-beschikking van 2005.

(487) De Commissie heeft bovendien geconcludeerd (zie punt 8.3.1.6) dat i) Siremar over het geheel genomen gedurende de periode van verlenging van de initiële overeenkomst geen overcompensatie heeft ontvangen en ii) dat de Italiaanse autoriteiten regelmatig controles hebben uitgevoerd om te voorkomen dat Siremar overcompensatie zou ontvangen. Op grond daarvan constateert de Commissie dat ten aanzien van de routes D1, D4, D5 en ALD/1 ook is voldaan aan artikel 5 (Compensatie) en artikel 6 (Controle op overcompensatie) van de DAEB-beschikking van 2005.

(488) Vanwege het onlosmakelijk verband tussen de voorrang bij het aanmeren en de openbaredienstverlening, en gelet op de bovenstaande beoordeling (zie punt 8.3.1.7), voldoet ook de voorrang bij het aanmeren die werd toegekend voor het onderhouden van de routes D1, D4, D5 en ALD/1 aan de DAEB-beschikking van 2005.

8.3.1.9. Conclusie

(489) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 436 tot en met 483 concludeert de Commissie dat de aan Siremar toegekende compensatie voor het verlenen van zeevervoersdiensten in het kader van de verlenging van de initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 1 augustus 2012 en de daarmee onlosmakelijk verbonden voorrang bij het aanmeren voldoen aan de toepasselijke voorwaarden van de DAEB-kaderregeling van 2011 en dat deze bijgevolg op grond van artikel 106 VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

([176]) De Commissie herinnert er in dit verband aan dat deze vier routes reële DAEB's bleken te zijn (zie punt 8.3.1.2) en beantwoorden aan de voorwaarden voor openbaredienstverplichtingen zoals die in de verordening cabotage in het zeevervoer zijn vastgesteld. Bovendien heeft de Commissie in het licht van het privatiseringsproces van Siremar de verlenging van de initiële overeenkomst met die onderneming aanvaard, en daarom had haar met redenen omkleed advies van 21 juni 2012 geen betrekking op Siremar (zie overweging 143).

(490) Op grond van de beoordeling in de overwegingen 484 tot en met 488 geldt verder dat de compensatie en de voorrang bij het aanmeren die aan Siremar zijn toegekend met het oog op het onderhouden van de routes D1, ALD/1, D4 en D5 gedurende de verlengingsperiode ook verenigbaar zijn met de interne markt en overeenkomstig de DAEB-beschikking van 2005 zijn vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding.

8.3.2. *Onrechtmatige verlenging van reddingssteun aan Siremar*

(491) Op grond van het besluit van 2010 was de reddingssteun aan Siremar, in zoverre die beperkt bleef tot de termijn van zes maanden die op 28 augustus 2011 verstreek, verenigbaar met de interne markt. Overeenkomstig de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 was Italië echter gehouden om de Commissie binnen zes maanden op de hoogte te brengen van i) bewijs dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet, of van ii) een herstructureringsplan (of liquidatieplan).

(492) De garantie werd op 11 juli 2011 ingeroepen en Siremar heeft de volledige som pas op 18 september 2012 aan de staat terugbetaald (zie overweging 65). Italië kon daarom geen bewijzen verstrekken dat de lening volledig was terugbetaald en/of dat de garantie was stopgezet vóór de termijn van zes maanden die op 28 augustus 2011 verstreek.

(493) Volgens informatie die door Italië (zie punt 4.2) in de loop van de formele onderzoeksprocedure is verstrekt, was vóór het verstrijken van de in de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 vastgestelde termijn van zes maanden een liquidatieplan voor Siremar beschikbaar op de website van Siremar onder bijzonder beheer. Voorts betoogt Italië dat het de Commissie te allen tijde op de hoogte heeft gehouden van de voortgang van het privatiseringsproces van het bedrijfsonderdeel Siremar.

(494) Uit de informatie in het dossier van de Commissie blijkt dat de Italiaanse autoriteiten de Commissie inderdaad op de hoogte hebben gehouden van de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar die toen gaande was. Daarnaast heeft Italië ook bevestigd dat Siremar voornemens was de reddingssteun vóór afloop van de termijn van zes maanden terug te betalen door middel van de opbrengsten uit die privatisering. De Italiaanse autoriteiten hebben echter niet formeel een herstructurerings- of liquidatieplan aan de Commissie voorgelegd. De Commissie wist op dat moment niet dat op de website van Siremar onder bijzonder beheer een liquidatieplan was gepubliceerd. Bovendien kan het feit dat de Commissie is geïnformeerd over het privatiseringsproces van het bedrijfsonderdeel Siremar niet dienen als alternatief voor de formele indiening van een liquidatieplan. Meer in het bijzonder moet de Commissie de kans krijgen om te beoordelen of het liquidatieplan voldoet aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004, en daarom had Italië dit plan formeel moeten indienen.

(495) Daarnaast merkt de Commissie op dat zij op 5 oktober 2011 een brief heeft verzonden waarin Italië werd gevraagd te bevestigen dat het had voldaan aan de voorwaarden van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004 en van het besluit van 2010. De Commissie heeft Italië op 28 november 2011 een aanmaning gestuurd en op 12 december 2011 een reactie van de Italiaanse autoriteiten ontvangen. Wat de Commissie betreft had Italië vóór de genoemde datum (en dus na het verstrijken van de termijn van zes maanden) geen i) bewijs van volledige terugbetaling van de lening en/of stopzetting van de garantie noch ii) een herstructureringsplan (of liquidatieplan) ingediend.

(496) In zijn antwoord op de brief van de Commissie van 5 oktober 2011 heeft Italië bevestigd dat het de bedoeling was dat Siremar de reddingssteun zou terugbetalen vóór 28 augustus 2011, na de verkoop van het bedrijfsonderdeel Tirrenia, maar dat het privatiseringsproces voor Tirrenia vertraging had opgelopen omdat van de Commissie goedkeuring voor de overname moest worden verkregen. Aangezien voor de terugbetaling aan de staat de opbrengsten uit de privatisering van het bedrijfsonderdeel Tirrenia nodig waren, kon deze terugbetaling niet voor het verstrijken van de termijn op 28 augustus 2011 plaatsvinden. De Commissie wijst erop dat de Italiaanse autoriteiten in hun brief van 12 december 2011 geen enkele melding hebben gemaakt van het liquidatieplan voor Siremar dat volgens hun latere schrijven al vóór 28 augustus 2011 openbaar beschikbaar zou zijn geweest. In plaats daarvan heeft Italië alleen getracht uit te leggen waarom de terugbetaling niet vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden kon plaatsvinden. Als de Italiaanse autoriteiten echter vóór 28 augustus 2011 een herstructurerings- of liquidatieplan aan de Commissie hadden voorgelegd, had Italië dergelijke toelichtingen niet hoeven te geven. De Commissie beschouwt dit als aanvullend bewijs dat Italië binnen de termijn van zes maanden geen herstructurerings- of liquidatieplan heeft ingediend.

(497) Gelet op het bovenstaande heeft Italië, ook al was de Commissie op de hoogte van het privatiseringsproces, niet voldaan aan zijn verplichting uit hoofde van het besluit van 2010 om de Commissie binnen zes maanden na goedkeuring van de reddingssteun op de hoogte te brengen van een herstructureringsplan (of liquidatieplan). Dientengevolge moet de reddingssteun vanaf het verstrijken van de termijn van zes maanden op 28 augustus 2011 als onrechtmatige en onverenigbare steun worden beschouwd. De Commissie meent dat de onrechtmatig

verlengde reddingssteun niet om andere redenen als verenigbaar kan worden beschouwd, aangezien deze noch aan de betreffende voorwaarden van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun noch aan die van de DAEB-kaderregeling van 2011 voldoet ([177]).

(498) De Commissie merkt op dat in de onderhavige zaak de onrechtmatig verlengde reddingssteun niet werd verleend voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang, zoals vereist in punt 12 van de DAEB-kaderregeling van 2011. Siremar ontving uit hoofde van de (nadien verlengde) initiële overeenkomst reeds compensatie voor de openbaredienstverlening, terwijl de reddingssteun werd aangemeld en goedgekeurd als tijdelijke reddingssteunmaatregel en niet als compensatie voor een DAEB. De reddingssteun kan dus niet op grond van de DAEB-kaderregeling van 2011 verenigbaar worden verklaard.

(499) Gelet op het bovenstaande merkt de Commissie op dat Siremar onder bijzonder beheer op 18 september 2012 al een bedrag van 15 511 529,35 EUR heeft afgelost. Deze betaling is groter dan de 15 121 838,33 EUR ([178]) die per 11 juli 2011 reeds aan de staat verschuldigd was. Omdat de onrechtmatig verlengde reddingssteun evenwel onverenigbaar is gebleken, moet de terugbetaling ten minste het bedrag van de terugvorderingsrente omvatten. Als de reeds door Siremar onder bijzonder beheer betaalde rente onvoldoende was, moet het resterende bedrag aan rente alsnog worden teruggevorderd.

8.3.3. *Fiscale vrijstellingen in verband met het privatiseringsproces*

(500) De Commissie heeft hierboven (zie de overwegingen 419 tot en met 430) geconcludeerd dat de vrijstelling — ten gunste van Siremar — van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar en de vrijstelling — ten gunste van Siremar en SNS — van indirecte belastingen over de overdracht van hetzelfde bedrijfsonderdeel, zoals toegekend bij de wet van 2010, staatssteun vormen ten gunste van Siremar en SNS.

(501) In beide gevallen komt de steun overeen met het verschil tussen de belasting die normaal over dit soort transacties verschuldigd is en de daadwerkelijk betaalde belasting. De verenigbaarheid van deze staatssteun moet daarom worden beoordeeld in het licht van de uitzonderingen die zijn vastgesteld in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU, en in artikel 106, lid 2, VWEU.

(502) Ten eerste is de Commissie van oordeel dat geen van die vrijstellingen verenigbaar kan worden geacht op grond van de uitzonderingen in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.

(503) Ten tweede merkt de Commissie op dat deze belastingvrijstellingen voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar een eenmalige maatregel zijn in verband met een overdracht van activa die deel uitmaakte van de ruimere reorganisatie en privatisering van de Gruppo Tirrenia. Als zodanig is deze steun naar mening van de Commissie niet onlosmakelijk verbonden met de door Siremar en nadien door SNS verrichte DAEB en moet deze bijgevolg niet aan dezelfde verenigbaarheidsgrond worden getoetst. Deze vrijstellingen houden immers geen verband met het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, zoals gedefinieerd in de initiële of nieuwe overeenkomst ([179]). Daarom kan ook geen beroep worden gedaan op de verenigbaarheidsgronden van artikel 106, lid 2, VWEU.

(504) De Commissie komt daarom tot de conclusie dat de belastingvrijstellingen ten gunste van Siremar en SNS neerkomen op exploitatiesteun, waardoor de kosten die anders ten laste van de financiële middelen van Siremar onder bijzonder beheer en SNS zouden zijn gekomen, lager uitvielen, en derhalve onverenigbaar zijn met de interne markt ([180]).

8.3.4. *Conclusie over de verenigbaarheid van de steun*

(505) Op grond van bovenstaande beoordeling constateert de Commissie dat:

— de aan Siremar toegekende compensatie en de voorrang bij het aanmeren ten behoeve van het verzorgen van scheepvaartroutes in de periode van 1 januari 2009 tot 1 augustus 2012 verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU, de DAEB-kaderregeling van 2011 en ten aanzien van vier routes, samengevoegd in drie bundels, tevens op grond van de DAEB-beschikking van 2005;

— de reddingssteun aan Siremar onrechtmatig is verlengd in de periode van 28 augustus 2011 tot 18 september 2012 (toen deze werd terugbetaald) en onverenigbaar is met de interne markt;

— de aan Siremar verleende vrijstelling van indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS, en van de vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit die overdracht, onverenigbare exploitatiesteun ten gunste van Siremar vormt;

([177]) Ook als deze steun vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun van 2014 zou zijn verleend, moet de Commissie volgens punt 139 van die richtsnoeren bij haar beoordeling van steun aan in moeilijkheden verkerende DAEB-verrichters, zoals Siremar, de bepalingen van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014 toepassen, ongeacht de datum waarop de steun is toegekend. Wanneer de Commissie de verenigbaarheid van steun die vóór 31 januari 2012 aan een in moeilijkheden verkerende DAEB-verrichter is toegekend, toetst aan de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2014, wordt die steun als verenigbaar met de interne markt beschouwd indien deze voldoet aan de bepalingen van de DAEB-kaderregeling van 2011, met uitzondering van de punten 9, 14, 19, 20, 24, 39 en 60.

([178]) Dit bedrag omvatte een bedrag van 11 367,51 EUR aan rente die aan de staat verschuldigd was voor de periode tussen 30 juni 2011 en 11 juli 2011.

([179]) Met betrekking tot de steun die via deze belastingvrijstellingen aan Siremar is verleend, merkt de Commissie ten overvloede op dat Siremar onder bijzonder beheer op het ogenblik van de vaststelling van dit besluit geen DAEB meer verricht, noch enige andere economische activiteit uitoefent.

([180]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punt 41.

— de betaling door SNS van een vaste vergoeding voor de registratie van het contract voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar op grond van de wet van 2010, in plaats van de vergoeding die in de regel verschuldigd is krachtens het nationale recht, onverenigbare exploitatiesteun ten gunste van SNS vormt.

8.4. **Reactie op de opmerkingen van CdI**

(506) Zoals hierboven beschreven (zie punt 6), heeft CdI bij drie gelegenheden opmerkingen bij de Commissie ingediend. Dit gebeurde nadat de termijnen voor het indienen van opmerkingen van belanghebbende derden over de besluiten van 2011 en 2012 waren verstreken.

(507) De Commissie merkt het volgende op ten aanzien van de argumenten die CdI in haar opmerkingen heeft geformuleerd:

— de Commissie bevestigt dat zij bij haar beoordeling rekening heeft gehouden met de gegevens die CdI heeft verstrekt over de routes die zij in de periode tussen 1 augustus 2012 en 31 december 2012 heeft onderhouden;

— wat de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar betreft, met inbegrip van de vraag of deze verkoop tegen de marktprijs heeft plaatsgevonden, merkt de Commissie op dat de Italiaanse autoriteiten en CdI op het moment waarop dit besluit wordt vastgesteld zowel de oorspronkelijke verkoopovereenkomst als de nieuwe overeenkomst reeds hebben ontbonden, en dat deze overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, uiteindelijk aan SNS is gegund. Zoals in overweging 295 is vastgesteld, zou het afronden van het onderzoek naar de aanvankelijke gunning van de nieuwe overeenkomst, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar, aan CdI in de periode 1 augustus 2012 tot en met 10 april 2016, logischerwijs onmogelijk zijn. De Commissie zal zich derhalve niet uitspreken over de opmerkingen van CdI met betrekking tot de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar;

— wat betreft het impliciete argument in verschillende brieven van CdI dat de openbaredienstverplichtingen die haar uit hoofde van de nieuwe overeenkomst voor de periode tussen 1 augustus 2012 en 10 april 2016 zijn opgelegd, reële DAEB's zijn, heeft de Commissie in overweging 351 geconcludeerd dat deze openbaredienstverplichtingen, zoals die aan SNS zijn toevertrouwd, beantwoorden aan een reële gebruikersvraag, een echt marktfalen aanpakken en kunnen worden beschouwd als de aanpak die de minste inbreuk maakt. Gelet op de vaststelling van de Commissie dat aangezien de nieuwe overeenkomst tussen Italië en CdI is ontbonden en de openbaredienstverplichtingen uiteindelijk aan SNS zijn gegund, is het, om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet, echter niet mogelijk afzonderlijk te beoordelen of de openbaredienstverplichtingen die uit hoofde van de nieuwe overeenkomst aan CdI zijn opgelegd, een reële DAEB vormen. De Commissie zal zich derhalve niet uitspreken over de opmerkingen van CdI met betrekking tot deze kwestie;

— wat de contragarantie en de kapitaalverhoging betreft, heeft de Commissie in de overwegingen 408 en 413 geconcludeerd dat het onderzoek naar deze maatregelen zonder voorwerp is geraakt. De Commissie zal zich derhalve niet uitspreken over de opmerkingen van CdI met betrekking tot deze maatregelen;

— wat de economische discontinuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI betreft, merkt de Commissie op dat, aangezien het bedrijfsonderdeel Siremar en de nieuwe overeenkomst uiteindelijk aan SNS zijn gegund, het om dezelfde hierboven uiteengezette redenen niet nodig is het bestaan van een potentiële economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI afzonderlijk te beoordelen. In de plaats daarvan zal de Commissie zal in punt 11 nagaan of er sprake is van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS ([181]). Als bijkomend argument merkt de Commissie bovendien op dat CdI momenteel in liquidatie en inactief is. Als zodanig zou het onderzoek in de onderhavige staatssteunzaak naar de eventueel aan CdI verleende steun zonder voorwerp zijn. Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat de beoordeling van een eventuele economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI eveneens zonder voorwerp zou zijn. De Commissie zal zich derhalve niet uitspreken over de opmerkingen van CdI met betrekking tot de economische discontinuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en CdI.

9. **CONCLUSIE**

(508) De Commissie oordeelt dat Italië sommige ter beoordeling voorliggende 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 Siremar 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 Siremar, is ook die maatregel verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106 VWEU. Voor vier van de twintig betrokken openbaredienstroutes was Italië vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding als bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU, aangezien de aan Siremar toegekende compensatie voor openbare diensten en de voorrang bij het aanmeren voor het onderhouden van deze vier routes voldeden aan de DAEB-beschikking van 2005.

([181]) De Commissie merkt overigens op dat, aangezien het bedrijfsonderdeel terug aan Siremar onder bijzonder beheer is overgedragen en vervolgens samen met de nieuwe overeenkomst aan SNS is gegund, er geen sprake is van een potentiële economische continuïteit tussen CdI en SNS, die twee afzonderlijke partijen in een aanbestedingsprocedure zijn.

(509) De reddingssteun voor Siremar die in de periode van 28 augustus 2011 tot 18 september 2012 onrechtmatig is verlengd, is echter onverenigbaar met de interne markt. Tot slot vormen de vrijstelling — ten gunste van Siremar en SNS — van indirecte belastingen over activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar en de vrijstelling — ten gunste van Siremar — van vennootschapsbelasting over de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar exploitatiesteun aan Siremar en SNS die onverenigbaar is met de interne markt.

(510) Dit besluit ziet niet op en laat andere kwesties onverlet waarop de besluiten van 2011 en 2012 betrekking hadden of die de belanghebbenden tijdens het met die besluiten ingeleide onderzoek ter kennis hebben gebracht van de Commissie.

10. **TERUGVORDERING**

(511) Krachtens het VWEU en de vaste rechtspraak van de Unierechter is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ([182]). De Unierechter heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([183]).

(512) In dit verband heeft de Unierechter geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([184]).

(513) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([185]) het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen.".

(514) Dus gezien het feit dat de betrokken maatregelen in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ten uitvoer zijn gelegd en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moeten ze worden teruggevorderd om de toestand van vóór de steunverlening op de markt te herstellen. De terugvordering beslaat de periode vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking werd gesteld tot de feitelijke terugbetaling ervan. Het terug te vorderen bedrag is rentedragend totdat het daadwerkelijk is terugbetaald.

(515) In het onderhavige geval is Siremar onder bijzonder beheer, de begunstigde van de steun, al verwikkeld in een insolventieprocedure. Daadwerkelijke terugbetaling kan dus geschieden door de vordering tot terugbetaling van de steun op te nemen op de lijst van schuldvorderingen ([186]). In dat geval moet de opname van de schuldvordering worden gevolgd door i) terugvordering van het volledige terug te vorderen bedrag of, indien dat niet kan worden verwezenlijkt, ii) de liquidatie van de onderneming en de definitieve stopzetting van haar activiteiten.

(516) De in overweging 505 genoemde onverenigbare staatssteun die aan Siremar is toegekend, moet aan Italië worden terugbetaald voor zover deze is uitgekeerd. Meer bepaald is de terug te vorderen steun als volgt vastgesteld:

a) de hoofdsom van de reddingssteun, d.w.z. 15 121 838,33 EUR, plus terugvorderingsrente, opgebouwd vanaf de betalingsdata van de twee tranches van de lening en vanaf de datum waarop de staatsgarantie door BIIS werd ingeroepen (d.w.z. 28 februari 2011 voor de eerste tranche van 12 000 000 EUR, 23 maart 2011 voor de tweede tranche van 3 000 000 EUR, en 11 juli 2011 voor het bedrag ten belope van 121 838,33 EUR) tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De Commissie heeft er kennis van genomen dat de hoofdsom van de steun en een gedeelte van de terugvorderingsrente reeds door Siremar onder bijzonder beheer zijn terugbetaald;

b) voor zover de indirecte belastingen over de activiteiten en handelingen in verband met de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar verschuldigd zijn door de verkoper (d.w.z. Siremar onder bijzonder beheer), komt de hoofdsom van de steun overeen met de belastingen die normaal over dit soort transacties verschuldigd zijn. Italië berekent ook het verschil tussen de vaste vergoeding die SNS heeft betaald voor de registratie van het contract voor aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar, overeenkomstig de wet van 2010, en de vergoeding die in de regel verschuldigd is krachtens het nationale recht. […] Italië verstrekt tevens een lijst van alle akten

([182]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([183]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.
([184]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.
([185]) 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).
([186]) Het nationale recht bepaalt de rangorde van de staatssteunvordering op de lijst van schuldvorderingen, mits met die rangorde het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel in acht worden genomen. Zie punt 64 van de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1). Hoe dan ook kan de staatssteunvordering geen lagere rang hebben dan die van gewone concurrente vorderingen. Met de definitieve opname van de staatssteunvordering komt ook een einde aan de opbouw van extra terugvorderingsrente.

waarvoor daadwerkelijk vrijstelling van belasting is verleend en berekent het verschil tussen de belastingen die in de regel door Siremar en SNS verschuldigd waren en de daadwerkelijk betaalde belastingen. Deze bedragen worden vermeerderd met de terugvorderingsrente, opgebouwd vanaf de datum/data van de officiële akten waarvoor de belastingvrijstelling gold tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling ervan.

(517) Daarnaast worden de opbrengsten uit de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar door Italië niet vrijgesteld van de vennootschapsbelasting die Siremar onder bijzonder beheer moet afdragen.

11. **ECONOMISCHE CONTINUÏTEIT**

(518) Bij verkoop of overdracht van een begunstigde van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun kan de verplichting tot terugbetaling worden uitgebreid tot andere ondernemingen waaraan de aandelen of activiteiten van deze begunstigde zijn overgedragen ([187]). In geval van een aandelentransactie, waarbij de begunstigde nog steeds bestaat, op de markt actief is en slechts van eigenaar is veranderd, blijft de verplichting tot terugbetaling van de steun op de begunstigde rusten. In geval van een activatransactie, waarbij een andere onderneming de activiteiten voortzet met behulp van sommige of alle activa van de oorspronkelijke begunstigde, dient die andere onderneming als de begunstigde van de staatssteun te worden beschouwd, op voorwaarde dat de overdracht- of verkoopconstructie erop duidt dat er sprake is van economische continuïteit tussen beide ondernemingen.

(519) Als daarentegen kan worden aangetoond dat, ondanks de overdracht van sommige of alle activa, het voordeel van de onrechtmatige steun nog steeds aan de oorspronkelijke ontvanger toevalt en de overnemende vennootschap een wezenlijk andere activiteit verricht, blijft de verplichting tot terugbetaling bij de oorspronkelijke ontvanger van de steun berusten. Om te bepalen of er sprake is van economische continuïteit, kan volgens de rechtspraak rekening worden gehouden met de volgende elementen: het voorwerp van de overdracht (activa en passiva, continuïteit inzake werknemers, gebundelde activa), de verkoopprijs, de identiteit van de eigenaren van de overnemende onderneming en de oorspronkelijke onderneming, het tijdstip van de overname (na het begin van het onderzoek, de inleiding van de procedure of het eindbesluit) en de economische logica van de transactie ([188]).

(520) Volgens diezelfde rechtspraak kan in wisselende mate rekening worden gehouden met de bovengenoemde elementen, al naargelang de bijzonderheden van de onderhavige zaak. Hieruit volgt dat de Commissie niet verplicht is rekening te houden met al die vermelde elementen, hetgeen blijkt uit het gebruik van de woorden "kan rekening worden gehouden met" ([189]) en uit het feit dat er tussen die elementen onderling geen hiërarchie bestaat. In de onderhavige zaak meent de Commissie in het bijzonder dat bij de beoordeling van de economische continuïteit rekening moet worden gehouden met het bijzondere karakter van de transactie tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS, die betrekking had op de privatisering van een overheidsbedrijf door middel van een aanbestedingsprocedure voor een twaalfjarig openbaredienstcontract, in combinatie met de activa die onmisbaar zijn voor het verrichten van de in dat contract genoemde DAEB's. Siremar onder bijzonder beheer bestaat tot op heden als een aparte entiteit, maar zij oefent geen bedrijfsactiviteiten uit en is nog steeds het voorwerp van een faillissementsprocedure die in hoofdzaak tot doel heeft haar schuldeisers terug te betalen en haar liquidatie te voltooien.

(521) Om vast te stellen of er sprake is van economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS, en bijgevolg te bepalen of laatstgenoemde ook gehouden is tot terugbetaling van de onverenigbare steun die aan eerstgenoemde is verleend, heeft de Commissie de hierboven genoemde indicatoren toegepast op de bijzonderheden van deze zaak.

11.1. **Omvang van de overdracht**

(522) Deze indicator heeft betrekking op de omvang van de overdracht van de bestaande activa en passiva, waaronder contractuele betrekkingen met de werknemers en leveranciers, van Siremar (naderhand onder bijzonder beheer) aan SNS. Direct moet worden opgemerkt dat geen van de bestaande passiva is overgedragen: zij bleven integraal bij Siremar onder bijzonder beheer, en dat is ten tijde van de vaststelling van dit besluit nog steeds het geval. De overdracht behelsde de volledige kwijtschelding van alle vorderingen op de overgedragen activa, zoals hypotheken, inbeslagnemingen en preferente vorderingen.

(523) Bovendien merkt de Commissie ten aanzien van de activa allereerst op dat aan de procedure voor de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar een mislukte poging tot privatisering van Tirrenia di Navigazione in haar geheel is voorafgegaan, met al haar activa en passiva, waaronder de toenmalige dochteronderneming Siremar. De tweede

([187]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136.
([188]) Arrest van het Gerecht van 24 september 2019, Fortischem a.s./Commissie, T-121/15, ECLI:EU:T:2019:684, punt 208.
([189]) Arrest van het Gerecht van 28 maart 2012, Ryanair/Commissie, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, punt 156.

(geslaagde) poging tot privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar had betrekking op het merk Siremar ([190]), de activa die voor de aan Siremar opgelegde openbaredienstverplichtingen onmisbaar werden geacht en de contractuele betrekkingen met leveranciers, en kende in vergelijking met de eerste poging een andere en beperktere omvang (bv. ongeveer 45 %, uitgedrukt in het aantal schepen). De activa van Siremar onder bijzonder beheer die niet noodzakelijk werden geacht voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen werden via verschillende en van elkaar losstaande aanbestedingen apart verkocht, en betroffen onder meer de snelle veerboot Guizzo.

(524) Tot slot wijst de Commissie er ook op dat er, wat het personeelsbestand betreft, geen sprake was van een overdracht van arbeidsovereenkomsten van Siremar onder bijzonder beheer aan CdI en nadien aan SNS. Artikel 2112 van het Italiaans Burgerlijk Wetboek schrijft namelijk voor dat bij de overdracht van een onderneming de bestaande arbeidsovereenkomsten overgaan op de koper en de werknemers alle daaruit voortvloeiende rechten behouden. Op grond van wetsbesluit 270/1999 geldt deze courante regeling echter niet voor de overdracht van een deel van een onderneming die onder buitengewoon beheer is geplaatst en essentiële openbare diensten verleent. Integendeel, de nieuwe eigenaar is verplicht tot overname van het personeel dat onmisbaar is voor de dienstverlening en moet voor de duur van twee jaar afzien van collectieve ontslagen (zie overweging 195). De Commissie merkt op dat de algemene regel weliswaar duidelijke personeelscontinuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS via CdI zou hebben geregeld, maar dat Siremar onder bijzonder beheer dankzij deze uitzondering in feite alle overeenkomsten met haar werknemers kon beëindigen. Vervolgens hebben CdI en later SNS nieuwe overeenkomsten aangeboden aan de werknemers die daadwerkelijk in dienst waren voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen.

(525) De verplichting om het aantal arbeidsplaatsen op peil te houden was bij een algemene wet vastgesteld waar de Italiaanse autoriteiten niet aan voorbij konden gaan bij de vormgeving van de verkoopprocedure. De Commissie merkt echter op dat, ook afgezien van die wettelijke verplichting, de scheepvaartsector een verplicht minimumaantal werknemers voor de bediening van schepen voorschrijft, met zeer specifieke vaardigheden, zoals vastgesteld in de bemanningsplannen (zie overweging 210). In het onderhavige geval is het namelijk zo dat CdI en later SNS, nadat hun de nieuwe overeenkomst was gegund, voor de uitvoering van hun verplichtingen in korte tijd ongeveer 500 werknemers zouden hebben moeten werven. Het is daarom zeer aannemelijk dat SNS, om praktische redenen en om de wervingskosten te drukken, het merendeel van de werknemers van Siremar onder bijzonder beheer in dienst zou hebben genomen, ook als SNS niet verplicht was om arbeidsovereenkomsten aan te bieden.

(526) Tegen die achtergrond stelt de Commissie vast dat hoewel er de facto sprake was van personeelscontinuïteit, deze het gevolg was van de feitelijke omstandigheden van de zaak (d.w.z. de omvang van de overdracht) en van het algemeen geldende arbeidsrecht. Daarentegen werden bijna alle activa van Siremar onder bijzonder beheer en geen van haar passiva aan SNS overgedragen. Over het geheel genomen is de Commissie, wat de omvang van de overdracht betreft, van mening dat er aanwijzingen zijn van economische continuïteit tussen deze ondernemingen.

11.2. **Verkoopprijs**

(527) Volgens de jurisprudentie is de overdracht van de activa tegen een prijs onder de marktprijs een aanwijzing voor economische continuïteit tussen de geliquideerde onderneming, die gehouden is tot terugbetaling van de steun aan de staat, en de nieuw opgerichte onderneming. De Commissie merkt in dit geval op dat de activa werden overgedragen naar aanleiding van een aanbesteding die voldoende open, transparant en niet-discriminerend was om een marktprijs te kunnen verkrijgen, zoals beschreven in punt 8.1.3.4. Er zijn geen aanwijzingen dat de uitkomst van de aanbesteding te lijden heeft gehad onder de gezamenlijke aanbesteding van de activa en het openbaredienstcontract. Integendeel, Italië heeft juist aangetoond dat toen er voor sommige andere schepen van Tirrenia en Siremar afzonderlijke aanbestedingen werden georganiseerd, deze alleen tegen de schrootwaarde konden worden verkocht. Zoals in het rapport van Ecorys is vastgesteld (zie overweging 121), hebben de voorwaarden die aan de koper zijn opgelegd, waaronder de eis om het personeelsbestand twee jaar lang op peil te houden, geen prijsdrukkend effect veroorzaakt. Daarnaast was de prijs die SNS uiteindelijk heeft betaald, namelijk 55,1 miljoen EUR, hoger dan de minimumprijs die in de onafhankelijke taxatie van de Banca Profilo was vastgesteld, namelijk 55 miljoen EUR, en moet SNS een jaarlijkse rente van 1,5 % betalen over de twee uitgestelde tranches van telkens 9 miljoen EUR. Bovendien werd, zoals in overweging 122 is aangegeven, ten tijde van de overdracht van het bedrijfsonderdeel aan SNS de marktwaarde in het tweede rapport van Ecorys aan de hand van een "equity"-methode geschat op een veel lager bedrag van 39,9 miljoen EUR. Ten slotte merkt de Commissie op dat de talrijke uitnodigingen om een verbeterd bod uit te brengen tijdens de aanbestedingsprocedure (zie de overwegingen 79 tot en met 100) duidelijk aantonen dat er een concurrentiedynamiek bestond tussen CdI en SNS, en dat CdI, zelfs indien zij uiteindelijk van de procedure werd uitgesloten, nog steeds een actieve bieder in de procedure was op het moment dat het succesvolle bod van SNS voor het eerst werd geformuleerd. Het is vaste rechtspraak dat wanneer een overheidsinstantie een onderneming verkoopt middels een open, transparante en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure, kan worden vermoed dat de marktprijs overeenkomt met het hoogste

([190]) Zoals in voetnoot 41 is beschreven, biedt SNS haar diensten momenteel echter uitsluitend aan als Caronte & Tourist of als Liberty Lines, en niet in eigen naam (zie bijvoorbeeld de website van Siremar, http://siremar.it/, die de bezoeker onmiddellijk doorverwijst naar een van de websites van de twee ondernemingen).

bindende en geloofwaardige bod dat zij heeft ontvangen. Bovendien zou volgens de rechtspraak zelfs de aanwezigheid van onwettige voorwaarden in die aanbesteding deze constatering niet op de helling zetten, wanneer die voorwaarden niet van dien aard waren dat het bedrag van dat bod daardoor lager is uitgevallen ([191]).

(528) In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat de omstandigheden van de overdracht geen ruimte laten voor de overdracht van enig door Siremar onder bijzonder beheer ontvangen economisch voordeel aan SNS. Derhalve kan de prijs van de overdracht in dit geval niet als indicator van economische continuïteit worden beschouwd.

11.3. **Identiteit van de eigenaren**

(529) Een overdracht van activa tussen twee gerelateerde entiteiten is een signaal dat de overdracht bedoeld kan zijn om de verplichting tot terugbetaling van steun die in een besluit van de Commissie als onrechtmatig en onverenigbaar is aangeduid, te omzeilen. De Commissie merkt over het onderhavige geval op dat Siremar onder bijzonder beheer en SNS generlei betrekking onderhielden of onderhouden. Eerstgenoemde was een overheidsbedrijf dat uiteindelijk geheel in handen was van het ministerie van Economische Zaken (zie overweging 22). Laatstgenoemde is een particuliere onderneming die voor 50 % in handen is van Ustica Lines S.p.A. en voor 50 % in handen is van Caronte & Tourist S.p.A. De Commissie wijst er daarom op dat Siremar onder bijzonder beheer geen controle over SNS kon uitoefenen, en andersom evenmin.

(530) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat ook het criterium van de identiteit van de aandeelhouders erop wijst dat er in dit geval geen economische continuïteit is.

11.4. **Tijdstip van de overdracht**

(531) Als de overdracht van activa plaatsvindt na vaststelling van een besluit van de Commissie waarin twijfels zijn geuit over de verenigbaarheid van een reeds verleende steunmaatregel, is dat nog een aanwijzing dat die overdracht wellicht wordt georganiseerd met als doel onder een bevel tot terugvordering uit te komen. In het onderhavige geval merkt de Commissie op dat de bekendmaking van de oproep tot het indienen van blijken van belangstelling plaats had op 4 oktober 2010, terwijl SNS op 23 mei 2011 een bindend bod heeft uitgebracht. Het besluit van de Commissie om een formeel onderzoek in te stellen naar onder meer de privatisering van het bedrijfsonderdeel Siremar, werd enkele maanden later, op 5 oktober 2011, vastgesteld. Vervolgens heeft CdI op 20 oktober 2011 de verkoopovereenkomst ondertekend op basis van haar laatste bod van 13 oktober 2011. De overdracht werd pas op 30 juli 2012 afgerond, als gevolg van de juridische betwistingen tegen de gunning van het bedrijfsonderdeel en de nieuwe overeenkomst aan CdI. Vervolgens heeft de Commissie op 7 november 2012 het formele onderzoek uitgebreid tot onder andere de door CdI ondertekende nieuwe overeenkomst. Het bedrijfsonderdeel werd uiteindelijk in april 2016 aan SNS gegund, na de in punt 2.3.3.2 beschreven juridische procedure.

(532) Tegen deze achtergrond is de Commissie van oordeel dat, zelfs indien de overdracht aan SNS heeft plaatsgevonden na de besluiten van 2011 en 2012 — toen SNS haar bindende bod uitwerkte en indiende, d.w.z. in mei 2011 — SNS noch Siremar onder bijzonder beheer hadden kunnen weten dat de Commissie enkele maanden later een formeel onderzoek zou inleiden. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat een van de partijen al op de hoogte was geweest van de inhoud van de besluiten van 2011 en 2012, de risico's ervan had kunnen inschatten en had kunnen besluiten de activa over te dragen om het onderzoek van elke betekenis te ontdoen.

(533) Verder merkt de Commissie op dat Italië, in het kader van besprekingen met de Commissie over de uitvoering van de verordening cabotage in het zeevervoer, haar ruim van tevoren op de hoogte had gesteld van zijn voornemen om het bedrijfsonderdeel Siremar samen met de nieuwe overeenkomst te verkopen (zie ook punt 2.4). Bovendien heeft Italië omwille van de rechtszekerheid tevens de nieuwe ontwerpovereenkomst aangemeld (zie overweging 9). Dit is een verdere aanwijzing dat Italië niet van plan was om via de in punt 8.1.3 beschreven en beoordeelde vormgeving van de overdracht van het bedrijfsonderdeel en de toewijzing van de nieuwe overeenkomst een eventuele toekomstig bevel tot terugvordering te omzeilen.

(534) In het licht van het voorgaande en rekening houdend met de zojuist beschreven specifieke omstandigheden, en met name de langdurige juridische procedures tegen de eerste gunning van het bedrijfsonderdeel aan CdI is de Commissie van oordeel dat, zelfs indien de overdracht aan SNS plaatsvond na de vaststelling van de besluiten van 2011 en 2012, het tijdstip van de gebeurtenissen doet vermoeden dat er in deze zaak geen sprake is van economische continuïteit.

11.5. **Economische logica van de overdracht**

(535) Deze indicator heeft zowel betrekking op de intentie van de partijen bij de overdracht van de activa als op hun economische beweegredenen daarachter gezien de toekomstige activiteiten van de onderneming die deze activa zal exploiteren. De Commissie merkt in dit verband allereerst op dat het enerzijds de bedoeling van de Italiaanse autoriteiten was om te voldoen aan de verplichting tot liberalisering van de sector zeevervoer zoals bepaald in de verordening cabotage in het zeevervoer, en wel door privatisering van zijn belangrijkste publieke speler, de Gruppo Tirrenia, waaronder Siremar, en door de overnemer te belasten met de openbaredienstverplichtingen. Hoewel die verordening dit niet vereist, was de overdracht van zowel de activa als de compensatie voor openbare diensten wel een van de opties die Italië bij die liberalisering ter beschikking stond (zie overweging 136) en was

([191]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2013, Land Burgenland/Commissie, C-214/12 P, C-215/12 P en C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punten 94-96.

dit, wat de verkoopprijs van de activa betreft, onder deze omstandigheden ook optimaal vergeleken met het gebruik van twee aparte procedures (zie overweging 393). Anderzijds was het de bedoeling van SNS om de onder de openbaredienstverplichting vallende routes op efficiëntere wijze te onderhouden dan Siremar (naderhand onder bijzonder beheer) had gedaan en zodoende winst te maken.

(536) De omvang van de activiteit, namelijk het verrichten van zeevervoersdiensten naar en tussen bepaalde Siciliaanse eilanden in het kader van specifieke openbaredienstverplichtingen inzake frequentie, tarieven en kenmerken van de schepen, blijft in wezen hetzelfde.

(537) Wat de toekomstige activiteiten van de onderneming aangaat, merkt de Commissie op dat het weliswaar klopt dat SNS dezelfde of sterk gelijkende routes en frequenties als Siremar aanbiedt, maar dat dit een logisch gevolg is van de blijvende noodzaak tot verlening van reële diensten van algemeen economisch belang, zoals in de nieuwe overeenkomst is vastgelegd. De continuïteit van de openbaredienstverlening mag, met andere woorden, niet worden verward of op één hoop worden gegooid met economische continuïteit in het kader van staatssteunregels. De Commissie is namelijk van mening dat Italië de omvang van de door SNS verleende openbare diensten niet willekeurig had kunnen wijzigen zonder het eigenlijke doel van de nieuwe overeenkomst teniet te doen, namelijk i) de territoriale continuïteit tussen het vasteland en de eilanden waarborgen en ii) bijdragen aan de economische ontwikkeling van de betrokken eilanden.

(538) Voorts merkt de Commissie op dat de voorwaarden waaraan SNS bij de dagelijkse uitvoering van de openbaredienstverplichtingen moest voldoen, verschillend zijn van die welke tot en met 2009 golden. Het compensatiebedrag wordt vastgesteld volgens een andere methode, die de exploitant ertoe dwingt doelmatig te handelen. Aangezien er geen garantie is dat de kosten volledig worden gedekt en omdat het nominale compensatiebedrag voor een aantal jaar is vastgesteld (en dus in reële termen afneemt), resteerde SNS bovendien geen andere keuze dan een herziening van de bedrijfsstrategie die Siremar had gevolgd. Laatstgenoemde heeft gedurende haar lange geschiedenis binnen de Gruppo Tirrenia voortdurend en onveranderlijk als openbare dienst gefungeerd, zonder enige strategie die gericht was op duurzame winstgevendheid, terwijl Siremar onder bijzonder beheer eenvoudigweg streefde naar een ordentelijke liquidatie van de onderneming met behoud van de continuïteit van de openbare dienst, tot aan de eigendomsoverdracht aan CdI en nadien aan SNS als resultaat van de aanbestedingsprocedure.

(539) De Commissie merkt op dat SNS in haar eerste ondernemingsplan voor de periode 2011-2022, zoals opgesteld in mei 2011, dan ook streeft naar vergroting van de efficiëntie van de vloot wat betreft onderhoud, verzekeringen, brandstofkosten; meer onlineverkoop; besparing op loonkosten door middel van nieuwe arbeidsovereenkomsten; en verlaging van de kosten door nieuwe contracten met leveranciers af te sluiten. In haar tweede ondernemingsplan, voor de periode 2016-2027, zoals opgesteld in februari 2016, heeft SNS haar financiële prognoses en aannames geactualiseerd op basis van gegevens van CdI, de toewijzingen van bepaalde schepen aan de verschillende routes gewijzigd, met name wat betreft de uitsluitend voor passagiers bestemde diensten, en bepaalde aannames inzake personeelskosten en afschrijvingen gewijzigd ([192]). Tot slot heeft SNS per 1 september 2016 haar activiteiten daadwerkelijk opgesplitst tussen de veerdiensten en de uitsluitend voor passagiers bestemde diensten, door deze toe te wijzen aan respectievelijk Caronte & Tourist en Liberty Lines, en haar activa evenredig over te dragen. De Commissie merkt op dat dit een belangrijk verschil tussen SNS en Siremar onder bijzonder beheer is voor wat betreft het beheer van de openbare diensten.

(540) SNS heeft, aan de hand van haar eigen bedrijfsstrategie, haar openbaredienstverplichtingen dus uitgevoerd onder andere bedrijfsomstandigheden dan Siremar onder bijzonder beheer. SNS hoefde van de Italiaanse autoriteiten dan ook niet een bepaald bedrijfsmodel te volgen of een bepaald activiteitenpakket te handhaven, afgezien van de activiteiten die in de nieuwe overeenkomst waren vastgesteld, en evenmin hoefde zij specifieke activa of werknemers over te nemen die niet onlosmakelijk verbonden waren met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen zoals voorgeschreven in de nieuwe overeenkomst. Het stond (en staat) SNS in dit opzicht vrij om naar eigen goeddunken wijzigingen aan te brengen in de manier waarop de onderneming wordt bestuurd.

(541) Tegen deze achtergrond merkt de Commissie op dat de openbaredienstverplichtingen als zodanig, qua routes en frequenties, onvermijdelijk op elkaar lijken — aangezien zij inspelen op vergelijkbare behoeften aan een openbare dienst — maar dat de omstandigheden waaronder zij worden uitgevoerd en de achterliggende bedrijfsstrategie verschillen. Deze feitelijke gelijkenis in uitgevoerde activiteiten was immers het gevolg van de zeer bijzondere omstandigheden van de zaak en werd minder groot vanwege de afwijkende financiële beperkingen die voor de activiteiten van SNS golden. Over het geheel genomen is de Commissie, wat de economische logica van de transactie betreft, van mening dat er in dit geval enkele aanwijzingen zijn van economische continuïteit.

11.6. **Conclusie betreffende de economische continuïteit tussen Siremar onder bijzonder beheer en SNS**

(542) Op grond van het bovenstaande merkt de Commissie op dat de prijs van de verkoop, het tijdstip ervan en de identiteit van de eigenaren geen enkele aanwijzing voor economische continuïteit bieden. Hoewel sommige aspecten ten aanzien van de omvang van de transactie en de bijbehorende economische logica duiden op mogelijke economische continuïteit, merkt de Commissie met betrekking tot deze criteria op dat alle eventuele

([192]) In het ondernemingsplan 2016-2027 was de frequentie op de routes niet opgenomen (zie overweging 123). Het bevatte evenmin de belangrijkste strategische "drijvende krachten" van het ondernemingsplan, die wel in het plan voor 2011-2022 waren opgenomen: nieuwe arbeidsovereenkomsten voor al het personeel, internetverkoop, brandstofefficiëntie, operationele efficiëntie.

continuïteitsaspecten voortvloeien uit de zeer bijzondere omstandigheden van deze transactie, namelijk de bundeling van de overdracht van activa met het openbaredienstcontract in één procedure, de grootte van de transactie, en de algemeen geldende arbeidswetgeving. Er ontbreken met name aanwijzingen voor ontwijking van een terugvorderingsverplichting. Tegen die achtergrond concludeert de Commissie dat er al met al geen sprake is van economische continuïteit tussen Siremar en SNS. Dit betekent ook dat de verplichting tot terugbetaling van de aan Siremar toegekende onrechtmatige en onverenigbare staatssteun zich niet uitstrekt tot SNS,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De aan Siremar toegekende compensatie en verleende voorrang bij het aanmeren ten behoeve van de verlening van zeevervoersdiensten in het kader van de nadien verlengde initiële overeenkomst in de periode van 1 januari 2009 tot 30 juli 2012 vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Met uitzondering van de staatssteun voor het verzorgen van de routes D1 (Trapani — Pantelleria), D4 (Porto Empedocle — Linosa — Lampedusa), D5 (Palermo — Ustica), ALD/1 (Palermo — Ustica), is de steun in strijd is met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd door Italië.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steun is verenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. De verlenging van de reddingssteun van 28 augustus 2011 tot 18 september 2012 vormt staatssteun aan Siremar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steun — ten belope van 15 121 838,33 EUR — is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

1. De vrijstelling van indirecte belastingen over de overdracht van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS vormt staatssteun aan Siremar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

2. De betaling door SNS van een vaste vergoeding voor de registratie van het contract voor de aankoop van het bedrijfsonderdeel Siremar op grond van de wet van 2010, in plaats van de vergoeding die in de regel verschuldigd is krachtens het nationale recht, vormt staatssteun aan SNS in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

3. De vrijstelling van vennootschapsbelasting over de opbrengsten van de verkoop van het bedrijfsonderdeel Siremar aan SNS vormt staatssteun aan Siremar in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Italië heeft de staatssteun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig ten uitvoer gelegd.

4. De in de leden 1, 2 en 3 van dit artikel bedoelde steun is onverenigbaar met de interne markt.

5. Bij de vaststelling van dit besluit heeft Italië de in lid 3 van dit artikel bedoelde steun nog niet uitgekeerd.

Artikel 4

1. De gunning aan SNS van de nieuwe overeenkomst voor de periode van 11 april 2016 tot 11 april 2028, gebundeld met het bedrijfsonderdeel Siremar en de voorrang bij het aanmeren, vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

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

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

Artikel 5

1. Italië vordert de in de artikelen 2 en 3 bedoelde onrechtmatige steun, voor zover deze is uitgekeerd, van de begunstigden terug.

2. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking is gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt, onderkent zij dat de begunstigde de in artikel 2 bedoelde hoofdsom van de steun en een deel van de terugvorderingsrente reeds heeft terugbetaald.

5. Italië annuleert vanaf de datum van vaststelling van dit besluit alle uitstaande betalingen van de in artikel 3, lid 2, bedoelde steun.

Artikel 6

1. De terugvordering van de in artikel 5 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Italië zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden wordt uitgevoerd, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving ervan.

Artikel 7

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende informatie aan de Commissie:

— het totale bedrag (hoofdsom plus terugvorderingsrente) dat van de begunstigden moet worden teruggevorderd;

— een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan het dit besluit te voldoen;

— documenten waaruit blijkt dat de begunstigden is gelast de steun terug te betalen.

2. Italië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit uit te voeren, en dit totdat de in artikel 6 bedoelde terugvordering van de steun is voltooid. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Daarnaast verstrekt Italië gedetailleerde informatie over de steunbedragen en terugvorderingsrente die reeds door de begunstigden zijn terugbetaald.

Artikel 8

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad.

Gedaan te Brussel, 17 juni 2021.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter