KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2019/422

af 20. september 2018

i statsstøttesag SA 36112 (2016/C) (ex 2015/NN) gennemført af Italien for havnemyndigheden i Napoli og Cantieri del Mediterraneo S.p.A.

(meddelt under nummer C(2018) 6037)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

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

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) I marts 2006 anmodede Kommissionen de italienske myndigheder om oplysninger om potentiel statsstøtte til Cantieri del Mediterraneo S.p.A. (»CAMED«) i forbindelse med planlagte anlægsarbejder på en tørdok i havnen i Napoli (tørdok nr. 3). Efter at have modtaget svaret fra de italienske myndigheder af 3. april 2006 foretog Kommissionen sig intet og undersøgte ikke sagen yderligere på grundlag af de italienske bemærkninger, og Kommissionens tjenestegrene afsluttede sagen internt, da støtten blev anset for ikke at omfatte statsstøtte. Italien har på intet tidspunkt underrettet Kommissionen om de pågældende foranstaltninger.

(2) Den 21. januar 2013 udtrykte en skibsreparationsvirksomhed med aktiviteter i havnen i Napoli betænkeligheder i forbindelse med finansiering fra de offentlige myndigheder i Italien til tre investeringsprojekter, som angiveligt blev gennemført mellem 2006 og 2014 til renovering af tre tørdokker (bacini di carenaggio), som drives af CAMED ved hjælp af en koncessionskontrakt. Sagen blev registreret som sag SA.36112 (2013/CP) — Påstået støtte til Cantieri del Mediterraneo. Den 27. juni 2013 fremlagde klageren supplerende oplysninger for Kommissionen.

(3) Mellem den 28. februar 2013 og den 12. juni 2013 anmodede Kommissionen om oplysninger fra de italienske myndigheder i lyset af klagerens påstande.

(4) Den 21. oktober 2013 meddelte Kommissionens tjenestegrene klageren deres foreløbige resultater vedrørende den påståede statsstøtte til CAMED og meddelte klageren, at de påståede foranstaltninger på grundlag af de foreliggende oplysninger på daværende tidspunkt ikke syntes at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, da det syntes at være udelukket, at der var en fordel for CAMED. Kommissionens tjenestegrene forklarede, at der på dette tidspunkt ikke var nogen tegn på, at der var ydet driftsstøtte fra operatøren, da CAMED ikke syntes at være frigjort for omkostninger, som den normalt skulle have afholdt som led i sin løbende drift eller normale aktiviteter.

(5) Mellem den 19. november 2013 og den 10. februar 2015 fremsendte klageren yderligere oplysninger. Klageren gjorde navnlig gældende, at foranstaltningerne udgjorde ulovlig investeringsstøtte til havnemyndigheden i Napoli og ulovlig driftsstøtte til CAMED. Kommissionens tjenestegrene anmodede om yderligere oplysninger fra de italienske myndigheder den 17. juni 2014, den 14. november 2014 og den 12. marts 2015, som de italienske myndigheder besvarede den 1. august, den 3. og 29. september 2014, den 11. februar 2015 og den 10. juni 2015. Da det fremgik af de foreliggende oplysninger, at den offentlige finansiering allerede var blevet ydet, meddelte Kommissionens tjenestegrene den 4. juni 2015 de italienske myndigheder, at foranstaltningerne ville blive registreret som ulovlig støtte (2015/NN) — Investeringsstøtte til havnemyndigheden i Napoli og Cantieri del Mediterraneo SpA, og proceduren ville følge reglerne i kapitel III i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 [2].

---

[1] EUT C 369 af 7.10.2016, s. 78.

[2] Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1). Denne forordning er blevet erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

(6) Den 21. september 2015 mødtes Kommissionens tjenestegrene med de italienske myndigheder, og Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger den 7. oktober 2015, som de italienske myndigheder besvarede den 9. november 2015. Den 11. november 2015 mødtes Kommissionens tjenestegrene med klageren.

(7) Ved brev af 28. juni 2016 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, vedrørende ovennævnte støtte.

(8) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (herefter »indledningsafgørelsen«) blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende ([3]) den 7. oktober 2016. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til støtteforanstaltningerne.

(9) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter: CAMED og klageren. Den videresendte disse bemærkninger til de italienske myndigheder, som fik lejlighed til at reagere på dem. Bemærkningerne blev modtaget ved brev af 12. januar 2017.

(10) Kommissionen sendte supplerende spørgsmål til Italien den 9. og 16. november 2017, som de italienske myndigheder besvarede den 24. november 2017.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN

2.1. Baggrund og støttemodtagere

(11) Havnen i Napoli ligger i regionen Campanien og administreres af havnemyndigheden i Napoli.

(12) I havnen i Napoli er der tre tørdokker, som ejes af staten (tørdok nr. 1, 2 og 3) og to flydedokker, som ejes af to private operatører (dok nr. 5 og 6).

(13) Tørdok nr. 1, 2 og 3 anvendes til skibsreparationer foretaget af CAMED og i princippet af enhver anden skibsreparatør i overensstemmelse med »forordning om driften af skibsreparationsdokkerne i havnen i Napoli« ([4]) vedtaget i 2002 og senere ændret (»2002-forordningen«) ([5]). Ifølge de italienske myndigheder skal alle tørdokker i havnen i Napoli gøres tilgængelige for alle interesserede brugere (f.eks. andre skibsreparatører) på grundlag af visse på forhånd fastsatte og objektive regler.

(14) De italienske myndigheder forklarede, at efter Fincantieri Group — en af de største operatører i skibsbygningssektoren på daværende tidspunkt — besluttede sig for at trække sig fra havnen i Napoli i slutningen af sidste århundrede, var dokkerne i meget dårlig stand. På dette tidspunkt var CAMED ([6]) aktiv som havnereparatør i havnen i Napoli i medfør af en lov om landkoncessioner, som var gyldig fra 1909 til 2008. Ifølge de italienske myndigheder accepterede CAMED at investere i regionen, forudsat at havnemyndigheden i Napoli foretog en række strukturelle investeringer i tørdok nr. 1, 2 og 3. Efter en anmodning indgivet af CAMED i 1999 til havnemyndigheden i Napoli accepterede sidstnævnte at udføre arbejder, der skal modernisere og gøre tørdok nr. 3 velegnet til brug (»2001-aftalen«) ([7]).

(15) I 2001 anmodede CAMED havnemyndigheden i Napoli om tilladelse til at foretage en række arbejder på dokkerne mod en forlængelse på 40 år af den eksisterende landkoncession (concessione demaniale). På CAMED's anmodning indledte havnemyndigheden i Napoli den administrative procedure i henhold til italiensk lovgivning vedrørende tildeling af en koncessionskontrakt ([8]). Havnemyndigheden i Napoli offentliggjorde i kommunens register og i sit eget register CAMED's anmodning om en landkoncession sammen med forretningsplanen for en periode på 20 dage (18. januar 2002-6. februar 2002). Ved offentliggørelsen opfordredes interesserede parter til at fremlægge deres bemærkninger eller alternative forslag. Ifølge proceduren træffes afgørelsen om tildeling af koncessionen i tilfælde af indvendinger eller klager af den kompetente minister.

(16) Da havnemyndigheden i Napoli ikke modtog nogen bemærkninger efter offentliggørelsen af CAMED's anmodning, forpligtede den CAMED i henhold til landkoncessionsloven (atto di concessione demaniale) nr. 125 af 29. juli 2004 (»2004-koncessionen«) om driften og anvendelsen af de tre tørdokker til at stille disse til rådighed for alle interesserede brugere (f.eks. andre skibsreparatører) i overensstemmelse med 2002-forordningen. CAMED accepterede at afslutte den tidligere landkoncession, som havde været gældende siden 1909. Ifølge

([3]) Jf. fodnote 1.
([4]) *Regolamento per l'esercizio dei bacini di carenaggio*, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/05/RegolamentoBacini.pdf.
([5]) Forordningen blev senest ændret i 2012 http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza_N.6_03-04-2012.pdf.
([6]) De italienske myndigheder forklarede, at selskabet foretog en række transformationer og ændrede navn flere gange. For nemheds skyld anvendes i afgørelsen betegnelsen »CAMED« om selskabet, også selv om det tidligere hed noget andet (Bacini Napoletani S.p.A.).
([7]) Aftale (*Convenzione*) mellem havnemyndigheden i Napoli og Bacini Napoletani S.p.A. (dvs. CAMED) af 12. juni 2001. I henhold til 2001-aftalen har CAMED drevet tørdok 3 som minimum siden 1959.
([8]) Artikel 36 i havkodeksen (*Codice navale*) og artikel 18 i havkodeksforordningen (*Regolamento per l »esecuzione del codice della navigazione marittima*).

2004-koncessionen var CAMED berettiget til at drive og anvende tørdokkerne i 30 år fra den 28. juli 2003 i stedet for de krævede 40 år til gengæld for en årlig arealanvendelsesafgift beregnet på grundlag af fastsatte retlige parametre (EUR/m²) og årligt justeret for inflation i henhold til ministerielt dekret af 15. november 1995. Arealanvendelsesafgiften i perioden 2004-2017 fremgår af tabel 1.

Tabel 1

Koncessionsafgifter

(i EUR)

År	Årlig koncessionsafgift
2004	124 117
2005	103 300
2006	139 900
2007	147 800
2008	146 341
2009	154 392
2010	149 148
2011	153 321
2012	159 071
2013	143 671
2014	142 178
2015	132 664
2016	133 658
2017	133 257

(17) Ifølge artikel 1 i 2004-koncessionen giver koncessionens løbetid mulighed for afskrivning af tidligere investeringer og et nyt program for investeringer fra CAMED med en værdi på 24 mio. EUR (47 662 mio. italienske lire) ([9]). Ifølge 2004-koncessionen fremlagde CAMED også en garanti (cauzione) på 275 000 EUR i forbindelse med de forpligtelser, der er fastsat i koncessionen.

(18) Ifølge artikel 3 i 2004-koncessionen forpligtede havnemyndigheden i Napoli sig også til at foretage strukturelle arbejder på området for CAMED inden 2006 og mere specifikt til at: i) tilpasse pumpeanlægget i dok nr. 1 og 2, ii) opbygge en ny godkendt tørdoksænkekasse (barche-porte) til dok nr. 1, 2 og 3, iii) forny molevægge (paramenti) og underlag (platea) for dok nr. 2, iv) gennemføre strukturel fornyelse af kajer (banchine) og molevægge til dok nr. 2 og kajplads 33b.

(19) Efter indledningsafgørelsen oplyste de italienske myndigheder, at CAMED foretog investeringer til et beløb af 24 610 420 EUR i overensstemmelse med 2004-koncessionen og yderligere investeringer på 17 931 075 EUR frem til 2016.

2.2. **Påstand om statsstøtte fra klageren**

(20) I den første skrivelse påstod klageren, at CAMED modtog støtte på begge niveauer: i) som operatør (dvs. forvalter af tørdokkerne) gennem en reduktion af udgifterne til renoveringen af infrastrukturen (driftsstøtte) og ii) som bruger af infrastrukturen (f.eks. som skibsreparatør), fordi infrastrukturen, som i princippet burde være åben for alle erhvervsslutbrugere på et ikkediskriminerende grundlag, i realiteten udelukkende blev anvendt af CAMED. Klagen indeholdt også påstande om karteldannelse, som ikke er relevante for denne afgørelse, og hvor klageren har været modtager af en særskilt afgørelse vedtaget den 24. juli 2014.

([9]) Det investeringsbeløb, der er fastsat i 2004-koncessionen, er således 24 mio. EUR og ikke 24 000 EUR som anført i indledningsafgørelsen.

(21) Ifølge klageren hidrørte fordelen for CAMED fra udførelsen af følgende bygge- og anlægsarbejder (»interventionerne«):

1) Intervention nr. 1: Strukturel fornyelse af visse dele af dok nr. 3 (støttebeløb: 12 928 537 EUR).

2) Intervention nr. 2: Tilpasning af pumpeanlægget i dok nr. 1 og 2 samt fornyelse af molevægge, der støder op til dok nr. 2 (støttebeløb: 23 170 000 EUR).

3) Intervention nr. 3: Reparation og styrkelse af den indre mole i dok nr. 3 (Molo Cesario Console) (støttebeløb: 13 000 000 EUR).

(22) Med skrivelsen af 19. november 2013 udvidede klageren omfanget af klagen med påstand om, at interventionerne gav støtte til havnemyndigheden i Napoli, i overensstemmelse med Kommissionens praksis ([10]). Ifølge klageren ville der også være støtte til koncessionshaveren (CAMED), eftersom koncessionen ikke blev pålagt gennem en offentlig, åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende udbudsprocedure. Klageren fremhævede endvidere, at der ikke foreligger nogen beviser for, at afgiften for arealanvendelse, som CAMED har betalt, kan udelukke en fordel. Ifølge klageren giver den metode, der er fastsat i den nationale lovgivning om fastsættelse af afgifter for arealanvendelse (se betragtning 16), ikke mulighed for at afspejle den øgede værdi af infrastrukturen efter mulige interventioner, da den består af et fast beløb i EUR/m^2.

(23) Den 1. oktober 2015 fremlagde klageren også en liste over havnemyndigheden i Napolis afgørelser (nr. 308/2015, nr. 181/2015, nr. 233/2015, nr. 277/2015, nr. 279/2015, nr. 281/2015, nr. 293/2015 og nr. 302/2015) om arbejder, der skulle udføres i tørdokker, som bevis på overtrædelsen af status quo-forpligtelsen.

2.3. **Italiens bemærkninger vedrørende den påståede statsstøtteforanstaltning/finansiering af investeringsprojektet og retsgrundlag**

(24) De italienske myndigheder præciserede inden vedtagelsen af indledningsafgørelsen, at det kun er en del af det planlagte arbejde til renovering af tørdok nr. 3, som er afsluttet i 2006 efter en offentlig udbudsprocedure (intervention nr. 1), mens de arbejder, som var omtalt i intervention nr. 2 og 3, ikke var afsluttet på dette tidspunkt. Af hele projektet aftalt med CAMED i 2001-aftalen og 2004-koncessionen var der kun én del, som rent faktisk var blevet gennemført fuldt ud.

(25) Ifølge Italien havde havnemyndigheden i Napoli allerede i 1998 fået ret til at modtage finansieringer i medfør af artikel 9 i lov nr. 413/1998, der bestemmer, at ministeriet for transport og søfart (»ministeriet«) vedtager et program for investeringer i havne på grundlag af anmodninger fra havnemyndigheder ([11]). Det ser ud til, at programmet for investeringer blev vedtaget ved to dekreter udstedt af ministeriet og blev ændret efterfølgende. Det første dekret af 27. oktober 1999 ([12]) (herefter »ministerielt dekret af 27. oktober 1999«) indeholder en liste over 20 havne, der nyder godt af national finansiering, og i det andet dekret ([13]) (»ministerielt dekret af 2. maj 2001«) udvides denne liste til 25 havne. På grundlag af disse dekreter godkendes havnemyndighederne til at optage lån eller anmode om andre finansielle transaktioner til et samlet beløb af 100 mia. italienske lire (ca. 51 mio. EUR). Ministeriet vil kunne tilbagebetale de finansielle institutioner direkte hvert år ([14]). Italien mener derfor, at foranstaltningerne til fordel for havnemyndigheden i Napoli blev givet i 1998 ved lov nr. 413/1998.

(26) Efter indledningsafgørelsen fremsendte de italienske myndigheder yderligere præciseringer om investeringsbeløbene fra den italienske stat og havnemyndigheden i Napoli.

Intervention nr. 1

(27) De italienske myndigheder oplyste, at arbejderne vedrørende intervention nr. 1 blev indledt den 21. oktober 2002 og blev afsluttet den 24. januar 2006. De afholdte omkostninger på det tidspunkt, hvor denne afgørelse blev vedtaget, beløber sig til 12 859 854,50 EUR.

([10]) Klageren henviste bl.a. til Kommissionens afgørelse i statsstøttesag nr. SA.34940 (N/2012) — Italien — Port of Augusta af 19. december 2012 (EFT C 77 af 15.3.2013, s. 1).

([11]) »*Per la realizzazione di opere infrastrutturali di amplimento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, il Ministero dei trasporti e della navigazione adotta un programma sulla base delle richieste delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, sentite le regioni interessate*«.

([12]) »Decreto 27 ottobre 1999 Adozione del programma di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti. (GU Serie Generale n.10 del 14-01-2000)«.

([13]) »Decreto 2 maggio 2001 Ripartizione delle risorse di cui all'art. 9 della legge n. 413 del 1998, rifinanziate dall'art. 54, comma 1, della legge n. 488 del 1999 e dall'art. 144, comma 1, della legge n. 388 del 2000 per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, l'ammodernamento e riqualificazione dei porti. (GU Serie Generale n.199 del 28-08-2001)«.

([14]) Der blev senere ydet yderligere finansiering gennem artikel 54, stk. 1, i lov nr. 488/1999, artikel 144, stk. 1, i lov nr. 388/2000 og artikel 36 i lov nr. 166/2002.

Intervention nr. 2

(28) Intervention nr. 2 er blevet samfinansieret af ministeriet med et beløb på 14 971 621,41 EUR. Beløbet på 5 498 378,59 EUR, der delvist ydes af havnemyndigheden i Napoli og derefter godtgøres gennem kontante tilskud fra ministeriet, er dog ikke blevet betalt af ministeriet.

(29) For intervention nr. 2 ydede havnemyndigheden i Napoli egne ressourcer på 2 700 000 EUR (delibera 89/2016 af 22. marts 2016) og 5 830 000 EUR (delibera 175/2017 af 31. maj 2017).

(30) Arbejdet på intervention nr. 2 blev indledt den 5. november 2012 og er endnu ikke afsluttet. De udgifter, der er afholdt på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, beløber sig til 11 192 515,79 EUR. De samlede omkostninger ved denne intervention forventes at nå op på 29 000 000 EUR.

Intervention nr. 3

(31) Endelig finansieres intervention nr. 3 delvist gennem havnemyndigheden i Napolis egne ressourcer (5 091 000 EUR i delibera 356/2014 af 24. december 2014).

(32) Pr. december 2017 var anlægsarbejderne med hensyn til intervention nr. 3 endnu ikke påbegyndt (anlægsarbejderne blev tildelt den 19. juli 2017), og udgifterne beløb sig til 6 880,50 EUR. De samlede omkostninger ved denne intervention forventes at nå op på 15 900 000 EUR.

(33) De samlede omkostninger ved investeringsprojektet (dvs. alle tre interventioner) er 57 759 874,50 EUR, som blev opdelt i tre dele som vist i tabel 2.

Tabel 2

Planlagte offentlige investeringer

Intervention	Beløb	Betalt?	Betalingsdato	Planlagte investeringsomkostninger
1. Strukturel fornyelse af visse dele af tørdok nr. 3	9 760 629,57	Ja	8.1.2003 21.12.2004 14.7.2005 26.10.2005 12.12.2011	12 859 854,50
	3 099 224,93	Ja	31.12.2002 26.4.2004 19.4.2005 6.10.2005 24.4.2006	
2. Tilpasning af pumpeanlægget i dok nr. 1 og 2 samt fornyelse af molevægge, der støder op til dok nr. 2	8 300 000,00	Ja	4.8.2006 27.12.2006 29.12.2006	29 000 000,00
	6 671 621,41	Ja	1.9.2011 22.3.2013 17.12.2014	
	2 700 000,00 (havnemyndighedens eget bidrag)	Ja	23.3.2016	
	5 498 378,59 (ydes af havnemyndigheden i Napoli og godtgøres af den italienske stat)	Nej	Ikke relevant	
	5 830 000,00 (havnemyndighedens eget bidrag)	Ja	31.5.2017	

Intervention	Beløb	Betalt?	Betalingsdato	Planlagte investeringsomkostninger
3. Reparation og styrkelse af den indre mole i dok nr. 3	10 809 000,00	Ja	18.11.2014	15 900 000
	5 091 000,00 (havnemyndighedens eget bidrag)	Ja	24.12.2014	
Samlet finansiering fra havnemyndigheden i Napoli				13 621 000,00
Samlet finansiering fra den italienske stat				**44 138 854,50**
I alt				**57 759 854,50**

(34) I lyset af ovenstående udgjorde den finansiering, der allerede er ydet eller bevilget af den italienske stat til dette projekt, 44 138 854,50 EUR. Den tog hovedsagelig form af direkte tilskud til finansielle institutioner for lån indgået af havnemyndigheden i Napoli fra ministeriet samt direkte tilskud til havnemyndigheden i Napoli fra det italienske statsbudget. De italienske myndigheder forklarede, at det resterende beløb på 13 621 000 EUR (heraf 2 700 000 EUR og 5 830 000 EUR til intervention nr. 2 og 5 091 000 EUR til intervention nr. 3) blev ydet af havnemyndigheden i Napoli af dennes egne ressourcer akkumuleret i forbindelse med udøvelsen af den økonomiske aktivitet med at forvalte havnen.

2.4. **Begrundelse for indledning af proceduren**

(35) Den 28. juni 2016 vedtog Kommissionen en afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til ovennævnte foranstaltninger for at afhjælpe sin tvivl om, hvorvidt disse foranstaltninger udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og om de er forenelige med det indre marked.

2.4.1. *Tvivl om forekomsten af støtte til havnemyndigheden i Napoli*

(36) I indledningsafgørelsen indtog Kommissionen den foreløbige holdning, at foranstaltningerne udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, TEUF, fordi havnemyndigheden i Napoli modtog statsmidler til at opgradere skibsreparationsfaciliteter, som den udnytter kommercielt. Havnemyndigheden i Napoli kan — som en enhed, der udøver en økonomisk aktivitet på ejerens vegne, dvs. den italienske stat — betegnes som en virksomhed. Overførslen synes derfor at svare til en overførsel af statsmidler og kan tilregnes staten.

(37) Ifølge indledningsafgørelsen synes offentlige midler desuden at give havnemyndigheden i Napoli en selektiv økonomisk fordel. Kommissionen rejste tvivl om, hvorvidt havnemyndigheden i Napoli er pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, som er klart defineret, og som opfylder de fire kumulative betingelser i Altmark-dommen. Den tjeneste, der leveres af havnemyndigheden i Napoli (dvs. leje af skibsreparationsfaciliteter mod betaling), udviser ikke nogen særlige karakteristika i forhold til tjenester inden for andre økonomiske aktiviteter. Kommissionen rejste tvivl om, hvorvidt i) havnemyndigheden i Napoli faktisk er pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og om disse forpligtelser er klart defineret, ii) de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, er blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, iii) kompensationen ikke overstiger, hvad der er nødvendigt til at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, under hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne, og iv) operatøren er blevet udvalgt på grundlag af en offentlig udbudsprocedure, eller omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste er begrænset til omkostningerne for en gennemsnitsvirksomhed (veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de nødvendige forpligtelser til offentlig tjeneste).

(38) Kommissionen konkluderede foreløbig, at investeringsprojektet vil give havnemyndigheden i Napoli mulighed for at fortsætte den økonomiske aktivitet med at udleje tørdokkerne, som er en sektor, der er åben for konkurrence og handel på EU-plan, og at foranstaltningen kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen i EU.

(39) I indledningsafgørelsen fandt Kommissionen, at en kvalificering af foranstaltningerne som statsstøtte ikke ville resultere i en overtrædelse af artikel 345 i TEUF, der fastsætter princippet om neutralitet mellem offentlige og private enheder. Kommissionen bemærkede foreløbig, at foranstaltningerne som statsstøtte ikke synes at forskelsbehandle offentlige ejere, eftersom private ejere i samme virksomhed også skal udarbejde en forretningsplan og kun ville foretage investeringen, hvis den var rentabel på dette grundlag. Hvis dette ikke er tilfældet, kunne både offentlige og private ejere potentielt få forenelig støtte, hvis alle betingelserne i de gældende statsstøtteregler for skibsbygningssektoren overholdes.

(40) I indledningsafgørelsen indtog Kommissionen desuden den foreløbige holdning, at de omhandlede foranstaltninger ikke kunne kvalificeres som eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), i forordning (EU) 2015/1589 (»procedureforordningen«), da den offentlige støtte til skibsbygnings- og skibsreparationsfaciliteter var blevet anset for at udgøre statsstøtte, selv før Leipzig/Halle-dommen.

2.4.2. *Tvivl om forekomsten af støtte til CAMED*

(41) Med hensyn til mulig støtte til CAMED bemærkede Kommissionen i indledningsafgørelsen, at den offentlige støtte til havnemyndigheden i Napoli delvis fritog den fra investeringsudgifter, som enhver anden privat ejer af skibsreparationsfaciliteter på markedet ville skulle betale fuldt ud, hvilket gør det muligt at opkræve lavere afgifter for CAMED.

(42) De omtvistede foranstaltninger kan tilregnes staten (dvs. ydet af havnemyndigheden i Napoli, der udgør en del af staten, selv hvis den pågældende enhed rent juridisk er uafhængig af andre offentlige myndigheder). Desuden fandt Kommissionen i indledningsafgørelsen, at ved at levere tørdokker til CAMED til en pris potentielt under markedsprisen kunne havnemyndigheden i Napoli have givet afkald på statsmidler.

(43) I mangel af et udbud og eftersom de afgifter for arealanvendelse, som CAMED betaler til havnemyndigheden i Napoli, blev beregnet på grundlag af fastsatte retlige parametre, mente Kommissionen foreløbigt, at aftalerne mellem havnemyndigheden i Napoli og CAMED kan give en mulig økonomisk fordel i forhold til markedsvilkårene for CAMED ved at levere istandsatte tørdokker til en pris potentielt under markedsprisen. Hertil kommer, at selv om det kunne antages, at CAMED foretog visse investeringer, mod at interventionerne blev afsluttet, var der ingen indikation på, at værdien af de investeringer, der foretages af CAMED for havnemyndigheden i Napoli, sammen med afgifter for arealanvendelse svarer til værdien af interventionerne foretaget af havnemyndigheden i Napoli for CAMED. Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder og interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til disse foreløbige konklusioner.

(44) I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de fire Altmark-betingelser er opfyldt med hensyn til foranstaltningerne til støtte for CAMED.

(45) Kommissionen bemærkede også, at foranstaltningerne kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

2.4.3. *Tvivl om støttens forenelighed*

(46) Med hensyn til forenelighed mente Kommissionen indledningsvist, at tørdokker ikke er transportinfrastruktur, men produktionsfaciliteter til skibsværfter, eftersom de anvendes til bygning eller reparation af skibe og ikke til transportformål. Støtten kunne derfor ikke vurderes direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF som investeringsstøtte til transportinfrastruktur.

2.4.3.1. Foreneligheden af støtten til havnemyndigheden i Napoli

(47) Kommissionen udtrykte tvivl om foreneligheden af støtten til havnemyndigheden i Napoli i henhold til rammebestemmelserne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 og i medfør af statsstøttereglerne for skibsbygningssektoren, der var gældende på tidspunktet for ydelsen af den enkelte foranstaltning. I indledningsafgørelsen indtog Kommissionen den foreløbige holdning, at ydelsen i princippet opstod, da hver enkelt af investeringerne indgik i programmet for investeringer på grundlag af havnemyndighedernes anmodning. Kommissionen fandt, at oplysningerne i denne henseende var utilstrækkelige, og opfordrede Italien til at fremlægge de relevante tildelingsdatoer for hver foranstaltning/intervention.

(48) Kommissionen rejste imidlertid tvivl med hensyn til fuld overholdelse af de omhandlede foranstaltninger, eftersom støtteintensiteten syntes at overstige den maksimalt tilladte støtteintensitet for regional investeringsstøtte til skibsbygningsfaciliteter (som der henvises til i de efterfølgende rammer), uafhængigt af den præcise dato for meddelelsen af de enkelte foranstaltninger og på grundlag af følgende forenelighed, som kunne være relevant for skibsbygningsstøtte:

— Rådets forordning (EF) nr. 1540/98 ([15]).

([15]) Rådets forordning (EF) nr. 1540/98 af 29. juni 1998 om nye regler for støtte til skibsbygningsindustrien, der trådte i kraft den 1. januar 1999, indtil den 31. december 2003 (EUT L 202 af 18.7.1998, s. 1).

— Rammebestemmelserne fra 2004 om statsstøtte til skibsbygning, der oprindeligt var gældende fra den 1. januar 2004 og indtil den 31. december 2006 og senere blev forlænget to gange indtil den 31. december 2008 og indtil den 31. december 2011 ([16]).

— Rammebestemmelserne fra 2011 om statsstøtte til skibsbygning ([17]), som fandt anvendelse på ikke-anmeldt støtte ydet efter den 31. december 2011. Anvendelsen af disse rammebestemmelser blev forlænget til den 30. juni 2014 ([18]).

— Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020 med virkning fra den 1. juli 2014 ([19]).

(49) Da Italien ikke fremlagde de nødvendige oplysninger til at kunne fastlægge uklarheden om støttetildelingsdatoen, kunne Kommissionen ikke foretage en fuldstændig vurdering af foreneligheden, da den ikke kunne bestemme det korrekte retsgrundlag. I indledningsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at det ikke kunne udelukkes, at i det mindste dele af støtteforanstaltningerne kunne erklæres for forenelige i henhold til de relevante statsstøtteregler, og opfordrede de italienske myndigheder til at fremlægge en forenelighedsanalyse for hver enkelt foranstaltning.

2.4.3.2. Foreneligheden af støtten til CAMED

(50) Kommissionen rejste tvivl om foranstaltningernes forenelighed i henhold til rammebestemmelserne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 med hensyn til den påståede støtte til CAMED.

(51) Da Kommissionen imidlertid ikke kunne udelukke, at i det mindste dele af støtteforanstaltningerne til havnemyndigheden i Napoli kunne erklæres for forenelige i henhold til de relevante statsstøtteregler, der var gældende inden for skibsbygningssektoren på tidspunktet for tildelingen af foranstaltningerne, blev det ikke udelukket, at en sådan vurdering også kan påvirke vurderingen af foreneligheden med hensyn til støtte til CAMED. Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder til at fremlægge en forenelighedsanalyse for hver foranstaltning (vedrørende CAMED) på grundlag af den gældende lovgivning, afhængigt af datoerne for udstedelsen af hver foranstaltning.

3. BEMÆRKNINGER FRA ITALIEN

3.1. **Bemærkninger til indledningsafgørelsen**

(52) De italienske myndigheder mener, at indledningsafgørelsen overtræder de primære kilder til EU-lovgivningen og de generelle principper for god forvaltningsskik, retssikkerhed, den berettigede forventning og en effektiv retsbeskyttelse. Italien hævder, at enhver af Kommissionens afgørelser vil tilbagekalde en forudgående afgørelse om at afslutte sagen, som Kommissionen havde truffet i 2006 ([20]).

(53) Italien gør endvidere gældende, at afslutningen af sager inden for en rimelig frist er et generelt princip i EU-retten ([21]), der forbyder Kommissionen efter eget skøn at forlænge varigheden af den indledende fase af den undersøgelse, der blev indledt efter modtagelse af en klage vedrørende påstået støtte, som ikke er blevet anmeldt, medmindre en sådan foranstaltning var ulovlig ([22]). Ifølge de italienske myndigheder er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag.

(54) De italienske myndigheder henviser til artikel 16, stk. 1, i procedureforordningen, hvoraf det fremgår, at Kommissionen ikke kræver tilbagebetaling af støtten, hvis dette er i modstrid med et generelt princip i EU-retten.

3.1.1. *Forekomsten af støtte til havnemyndigheden i Napoli*

(55) Med hensyn til eksistensen af støtte til havnemyndigheden i Napoli forklarede Italien, at havnemyndighederne ikke er virksomheder, men ikkeøkonomiske offentlige enheder (enti pubblici non economici), som er styret af offentlig ret (f.eks. lov nr. 84/1994, den italienske rammelovgivning om havne) ([23]). De nationale myndigheder har administrativ, organisatorisk, lovgivningsmæssig, budgetmæssig og finansiel uafhængighed. Den italienske stat har givet havnemyndighederne institutionelt mandat til på dens vegne og udelukkende i offentlighedens interesse at gennemføre funktioner inden for administration, regulering og kontrol af italienske havne. Havnemyndighederne udnytter derfor ikke kommercielt aktiver, der ejes af staten, men forvalter dem blot for at opfylde deres institutionelle mandat.

([16]) EUT C 317 af 30.12.2003, s. 11. Se også Kommissionens meddelelse om videreførelse af rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning (EUT C 260 af 28.10.2006, s. 7) og Kommissionens meddelelse om videreførelse af rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning (EUT C 173 af 8.7.2008, s. 3).
([17]) EUT C 364 af 14.12.2011, s. 9.
([18]) Se Kommissionens meddelelse om forlængelse af rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning (EUT C 357 af 6.12.2013, s. 1).
([19]) EUT C 209 af 23.7.2013, s. 1.
([20]) Se Domstolens dom i sag C-222/92, SFEI, ECLI:EU:C:1994:396.
([21]) Se Rettens dom i sag T-156/94, Aristrain mod Kommissionen, ECLI:EU:T:1999:53.
([22]) Se Domstolens dom i sag C-362/09 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2010:783.
([23]) Se Legge 28 gennaio 1994, n. 84: Riordino della legislazione in materia portuale, *Gazzetta Ufficiale* n.28 del 4-2-1994 — Supplemento Ordinario n. 21.

(56) De italienske myndigheder anfører, at havnemyndighederne ikke tilbyder varer eller tjenesteydelser på markedet og således ikke udøver en økonomisk aktivitet. I henhold til artikel 6 i lov nr. 84/1994 kan havnemyndigheder ikke udøve havneaktiviteter direkte eller indirekte ([24]). Desuden er forvaltningen af italienske havne ifølge lovgivningen forbeholdt havnemyndigheden med ansvar på området. Italien mener derfor, at havnemyndighederne under udøvelsen af det institutionelle mandat til forvaltningen af italienske havne ikke handler på et marked, der er åbent for konkurrence, eftersom i) ingen anden part kan udøve denne aktivitet, og ii) de har forbud mod at udøve økonomiske aktiviteter i sektorer, der er åbne for konkurrence.

(57) Ifølge de italienske myndigheder er afgiften for arealanvendelse (canone demaniale) ikke en kompensation for levering af en tjenesteydelse, men derimod et vederlag for eneret til brug af offentlig ejendom. Opkrævning af afgiften på vegne af staten falder ind under havnemyndighedernes institutionelle mandat.

(58) Ifølge de italienske myndigheder er det kun kommercielle afgifter, som havnemyndighederne kan tage uafhængigt stilling til og beregne i overensstemmelse med værdier på markedet, som kan medføre, at en aktivitet betragtes som økonomisk ([25]). I den foreliggende sag fastsættes afgiften imidlertid ved ministerielt dekret nr. 595/1995 på grundlag af fastsatte parametre, som er et udtryk for ejendommens areal, som der er givet koncession til. Afgifter anvendes af alle italienske havnemyndigheder for alle koncessioner, uanset den brug, som koncessionshaveren har til hensigt at gøre af det pågældende areal, eller ethvert overskud eller underskud, der kan opnås. Afgiften er derfor en del af den samlede skattebyrde for enheder, der opererer på arealer, der er ejet af staten, ikke blot i skibsbygningssektoren. De italienske myndigheder bemærker endvidere, at afgiften ikke kan fastsættes ud fra markedsværdien, eftersom der ikke findes noget marked vedrørende ejerskab og/eller forvaltning af offentlige aktiver.

(59) Italien forklarer videre, at foranstaltningerne ikke var selektive, da arbejdet på tørdokkerne på havnen i Napoli er en af de mange investeringer, som den italienske stat foretog i aktiver, som den ejer, som ikke kun omhandler havne. Den italienske stat finansierer den specifikke vedligeholdelse af en bred vifte af aktiver, der tilhører det offentlige, heriblandt (i medfør af søloven og civilloven) de italienske havne, inklusive mur- og havnebassiner.

(60) Desuden har alle italienske havnemyndigheder haft adgang til offentlige midler til anlægsarbejder til udvidelse, modernisering og opgradering af havne fordelt på grundlag af lov nr. 413/1998 (og refinansieret i henhold til lov nr. 388/2000 og lov nr. 166/2002) ([26]). De specifikke vedligeholdelsesopgaver på tørdok nr. 1, 2 og 3 er ikke en ad hoc-investeringsbeslutning, men udgør en intern overførsel af midler til offentlige myndigheder i overensstemmelse med den nationale lovgivning, hvori det fastsættes, at staten har ejendomsretten og er ansvarlig for forvaltningen af havne. De italienske myndigheder gør gældende, at Kommissionen ikke i henhold til artikel 107 i TEUF kan anfægte foranstaltninger, som ikke er selektive, men af generel karakter, og som udgør et udtryk for de enkelte medlemsstaters økonomi- og industripolitiske valg.

(61) Med hensyn til en eventuel økonomisk fordel for havnemyndigheden i Napoli mener de italienske myndigheder, at det specifikke istandsættelsesarbejde — i henhold til lov nr. 84/1994 og lov nr. 112/1998 ([27]) — bæres af ejeren, dvs. den italienske stat, og ikke infrastrukturforvalteren. Den offentlige finansiering af særlige vedligeholdelsesudgifter mindsker derfor ikke byrden for havnemyndigheden, ligesom den heller ikke giver den nogen fordel.

(62) Ifølge Italien er der ingen økonomisk fordel for havnemyndigheden i Napoli, da foranstaltningerne er nødvendige for udførelsen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, dvs. for forvaltningen af tørdokker (inden for det mandat og de forbud, som pålægges havnemyndigheden, jf. lov nr. 84/1994). Ifølge Italien er denne aktivitet, som udføres af alle italienske havnemyndigheder, udtrykkeligt beskrevet af den nationale lovgivning som henhørende under anvendelsesområdet for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Derfor giver foranstaltningerne ikke nogen selektiv fordel for havnemyndigheden i Napoli sammenlignet med andre italienske havnemyndigheder.

([24]) I henhold til denne lov er de italienske havnemyndigheders vigtigste funktioner: a) planlægning, koordinering og fremme af de kommercielle og industrielle aktiviteter, der udføres i havnen, b) vedligeholdelse af åben adgang til infrastrukturer og rum, c) overdragelse til tredjemand og kontrol af havneaktiviteter, der har til formål at levere tjenesteydelser af almen interesse til brugerne af havnefaciliteterne mod betaling.

([25]) De italienske myndigheder henviser til Domstolens dom i sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2000:290. Ifølge Italien er muligheden for frit at fastsætte størrelsen af den afgift, som forvaltere af infrastrukturer forlanger af potentielle brugere, en absolut og nødvendig forudsætning for at kvalificere afgiften som kommerciel og aktiviteten som økonomisk.

([26]) Ifølge Italien har de nationale myndigheder inden for rammerne af den nationale plan for opgradering af italienske havne gennem vedtagelsen af lov nr. 413/1998 tildelt midler til udførelse af infrastrukturarbejde med henblik på at udvide, modernisere og opgradere havne, idet de har bemyndiget havnemyndighederne til at investere i infrastrukturarbejde i havne med et samlet beløb på ca. 50 mio. EUR om året.

([27]) I henhold til artikel 5 i lov nr. 84/1994 og artikel 104 i lovdekret nr. 112/1998 tilfalder den økonomiske byrde ved at udføre specifikke omstruktureringsarbejder på offentligt ejet infrastruktur, hvor staten er eneejer, udelukkende den italienske stat.

(63) De italienske myndigheder henviser til protokol 26 til TEUF, som giver de nationale myndigheder vide skønsbeføjelser vedrørende tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og finder, at Kommissionens rolle er begrænset til kontrol af åbenbare fejl. Ifølge Italien består aktiviteten vedrørende tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke i at udleje en infrastruktur mod betaling eller i, at havnemyndigheden i Napoli bruger infrastrukturen direkte til at udøve skibsbygningsaktiviteter. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er den forpligtelse, der pålægges italienske havnemyndigheder ved lov nr. 84/1994, til at forvalte tørdokker, på vegne af den italienske stat og i særdeleshed pligten til at udføre og foretage den specifikke vedligeholdelse af disse aktiver ejet af staten i overensstemmelse med den almene interesse.

(64) Den offentlige finansiering, der ydes af staten for at muliggøre reparation af tørdok nr. 1, 2 og 3, indebar ikke nogen fordel for havnemyndigheden i Napoli, da den blot var en overførsel af ressourcer inden for det offentlige til udførelse af særlige opgaver fra staten til havnemyndighederne eller subsidiært tilbagebetaling af omkostninger afholdt af havnemyndigheden i Napoli i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser, der er pålagt alle italienske havnemyndigheder ved lov nr. 84/1994.

(65) Hvad angår moderniseringsarbejderne, forklarede de italienske myndigheder, at den offentlige finansiering ikke overstiger, hvad der er strengt nødvendigt til at betale de omkostninger, der er afholdt af havnemyndigheden i Napoli. Kontrakterne om bygge- og anlægsarbejder blev tildelt på grundlag af en offentlig udbudsprocedure (som medfører en reduktion i omkostningerne i forhold til, hvad der oprindeligt var anslået). Derudover har CAMED foretaget betydelige investeringer som supplement til dem, som blev foretaget af havnemyndigheden i Napoli, med et beløb på mere end 40 mio. EUR.

(66) Med hensyn til den institutionelle opgave med at forvalte havnene på statens vegne tilføjede Italien, at i overensstemmelse med artikel 28 og 29 i søfartsloven og med artikel 822 og 823 i civilloven kan denne opgave ikke overdrages til andre enheder end havnemyndighederne og i langt mindre grad gennem en udbudsprocedure. Derimod blev koncessionen for de pågældende statsejede aktiver tildelt CAMED ifølge national lov ([28]) og på en konkurrencedygtig og ikkediskriminerende måde og i overensstemmelse med Unionens principper.

(67) Italien hævder ligeledes, at foranstaltningerne ikke fordrejer konkurrencevilkårene eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Havnesektoren i Italien er ikke liberaliseret, og de italienske havnemyndigheder opererer derfor ikke i en sektor, der er åben for konkurrence. Ifølge de italienske myndigheder begik Kommissionen en fejl i indledningsafgørelsen ved at klassificere aktiviteten som »udlejning« og ikke som »tildeling af en koncession over statslige aktiver«. I modsætning til en lejer, der lejer et aktiv, skal en koncessionshaver respektere den offentlige interesse og underkastes kontrol fra havnemyndigheden i henhold til offentlig ret.

(68) Endvidere gør Italien gældende, at Kommissionen undlod at tage hensyn til forskellene mellem medlemsstaterne i den måde, hvorpå de forvalter havne. I mangel af en ensartet tilgang på EU-plan valgte Italien at beholde forvaltningen af havnesektoren på det offentlige område. Da havnesektoren i Italien ikke er liberaliseret, og da havnemyndighederne ifølge Italien ikke opererer i en sektor med åben konkurrence, fordrejede foranstaltningerne ikke konkurrencen eller påvirkede samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(69) De italienske myndigheder mener, at klassificering af foranstaltningerne som statsstøtte vil være en overtrædelse af artikel 345 i TEUF, der fastsætter princippet om neutralitet mellem private og offentlige enheder. En privat ejer kan investere lige så meget, som han ønsker i sine aktiver, mens statens investeringer i sin egen infrastruktur altid vil udgøre statsstøtte. De italienske myndigheder er uenige i Kommissionens indledende overvejelse om, at private ejere normalt kun vil foretage investeringer, der er rentable (et eksempel kan være investeringer for at forbedre image).

(70) Italien har endvidere anført, at EU-retten i henhold til artikel 345 i TEUF ikke kan pålægge medlemsstaterne privatisering eller kræve salg af aktiver, som medlemsstaten har besluttet at beholde i offentligt ejerskab, navnlig i mangel af fælles foranstaltninger til liberalisering af sektoren. Enhver anden fortolkning ville være i strid med det generelle princip om ligebehandling, der gør det ulovligt at behandle faktiske omstændigheder, der er klart forskellige, på samme måde.

(71) Endvidere kan Kommissionen ikke forhindre medlemsstaterne i at udføre vedligeholdelse af sådanne aktiver. Retten til at bevare sine egne aktiver i en operationel tilstand og sikre, at de fungerer effektivt er kernen i al ejendomsret, som nu også er beskyttet af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, en primær retskilde, som også er bindende for Unionens institutioner.

([28]) Koncessionen blev tildelt i henhold til artikel 36 i søfartsloven (codice navale) og artikel 18 i forordningen om søfartsloven (regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima).

(72) Med hensyn til klassificeringen af foranstaltningerne som eksisterende støtte påpeger Italien, at Kommissionen — i de foreløbige konklusioner sendt til klageren i 2013 — anførte, at de pågældende tørdokker er en del af statens maritime ejendom. De italienske myndigheder påpeger, at indtil Leipzig Halle-dommen anså Kommissionen selv investeringer i infrastruktur, herunder i havneområder, for at være en aktivitet, der falder uden for anvendelsesområdet for artikel 107 i TEUF. I den periode, hvor der blev truffet beslutning om arbejdet med dok nr. 1, 2 og 3 i havnen i Napoli (dvs. inden 2001), udgjorde offentlig støtte til infrastruktur som regel ikke støtte, men derimod generelle foranstaltninger afledt af statens suverænitet, for så vidt angår økonomisk politik, fysisk planlægning og udvikling.

(73) De italienske myndigheder henviser desuden til meddelelsen om statsstøttebegrebet ([29]), hvoraf det fremgår, at på grund af den usikkerhed, der herskede forud for Aéroports de Paris-dommen, kunne offentlige myndigheder med rette antage, at offentlig finansiering af infrastruktur, som var blevet tildelt forud for dommen, ikke udgjorde statsstøtte, og at disse foranstaltninger følgelig ikke skulle anmeldes til Kommissionen. Italien mener derfor, at disse foranstaltninger ikke kan drages i tvivl på grundlag af statsstøttereglerne i lyset af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ([30]).

(74) Med hensyn til Kommissionens foreløbige konklusion i indledningsafgørelsen om, at statsstøtte til skibsbygnings- og -reparationsfaciliteter altid har været anset for statsstøtte (endda før Leipzig Halle-dommen), har de italienske myndigheder fremsat følgende bemærkninger. Ifølge Italien henviser Kommissionen fejlagtigt i indledningsafgørelsen til Kommissionens beslutning 94/374/EF ([31]). Italien anfører, at ifølge beslutningen kan forskellige offentlige støtteforanstaltninger til at bistå skibsreparation på [en] tørdok være omfattet af artikel 107 i TEUF. Beslutningen vedrørte således »faciliteterne«, dvs. havnesuprastrukturer (mobile strukturer, kraner osv.), som ejes af individuelle koncessionshavere, og ikke statsejet havneinfrastruktur. I beslutningen anføres det udtrykkeligt, at i) offentlig finansiering til den enhed, der forvalter en italiensk havn indgår »som led i den under regionen henhørende forvaltning af infrastrukturer og kan derfor ikke betegnes som statsstøtte«, og ii) foranstaltninger til »finansiering af infrastrukturer, som det påhviler et offentligt organ at etablere... ikke [kan] betragtes som støtte i henhold til traktatens artikel« 107, stk. 1, hvilket bekræfter, at indtil Leipzig Halle-dommen anså Kommissionen selv investeringer i infrastruktur, herunder i havneområder, for at være en aktivitet, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107 i TEUF.

(75) Italien gentager argumentet om, at de italienske havnemyndigheder ikke opererer på et marked, som er åbent for konkurrence. I overensstemmelse med fast retspraksis udgør støtte gennemført på ikkeliberaliserede markeder eksisterende støtte, som kun kan anses for uforenelig med virkning ex nunc, og der er som sådan ingen krav om, at den skal tilbagebetales.

3.1.2. *Forekomsten af støtte til CAMED*

(76) For så vidt angår den påståede støtte til CAMED, forklarede de italienske myndigheder, at i henhold til italiensk lovgivning falder ekstraordinære arbejder vedrørende ombygningen af tørdokkerne ind under ejerens ansvarsområde (dvs. staten) og ikke operatøren af infrastrukturen. I lighed med en lejekontrakt ligger ordinært arbejde inden for rammerne af operatørens ansvar, mens ejeren skal sikre, at infrastrukturen fortsat er egnet til den anvendelse, der er tilladt for operatøren i henhold til koncessionsaftalen i hele dens løbetid. Ved slutningen af koncessionsperioden forbliver infrastrukturen statens ejendom. Ifølge de italienske myndigheder er dette ikke kun tilfældet for 2004-koncessionen, som blev tildelt CAMED, men for alle koncessioner for brug og drift af statens ejendom ([32]).

(77) Italien hævder derfor, at foranstaltningerne har et generelt, horisontalt anvendelsesområde, da alle italienske havnemyndigheder (ikke blot havnemyndigheden i Napoli) i overensstemmelse med den offentlige model, hvorefter den italienske lovgiver har organiseret havnesektoren, altid har modtaget og fortsat modtager offentlige midler til at finansiere infrastrukturarbejde på statsejede aktiver. Det følger heraf, at alle virksomheder (ikke kun CAMED) i havneområdet i alle italienske havne (ikke kun Napoli) og i alle økonomiske sektorer (ikke kun skibsbygning) har haft gavn af »støtte«, der er identisk med den, som CAMED angiveligt har modtaget. De

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

([30]) Italien bemærker, at Aéroports de Paris-dommen beskrev forvaltningen af lufthavne og ikke opførelsen af infrastruktur som en økonomisk aktivitet. Det er derfor nødvendigt i det mindste at henvise til Leipzig Halle-dommen. De italienske myndigheder argumenterer fortsat imod gennemførelsen af denne dom for havnesektoren, idet der er en meget stor risiko for, at dette ville trække medlemsstaternes samlede økonomi- og industripolitik i havnesektoren ind under statsstøttereglerne, hvilket ville påvirke de relative kompetenceområder i Unionen og medlemsstaterne til skade for medlemsstaterne.

([31]) Kommissionens beslutning 94/374/EF af 2. februar 1994 om den sicilianske regionallov nr. 23/1991 om ekstraordinære foranstaltninger for industrien og artikel 5 i den sicilianske regionallov nr. 8/1991 om bl.a. finansiel bistand til selskabet SITAS (EFT L 170 af 5.7.1994, s. 36).

([32]) De italienske myndigheder har også fremlagt eksempler på lignende situationer, hvor andre aktive koncessionshavere i havnen i Napoli har indgået lignende aftaler, i henhold til hvilke arbejder udført på forskellige infrastrukturelementer er blevet finansieret af havnemyndigheden. Navnlig henviser de italienske myndigheder til en koncessionsaftale undertegnet af havnemyndigheden med klageren i denne sag med henblik på udøvelsen af skibsbygningsaktiviteterne i havnen i Napoli, hvor (rutinemæssigt) vedligeholdelsesarbejde påhviler koncessionshaveren, mens havnemyndigheden har indvilliget i at finansiere opførelsen af en ny kaj (særligt arbejde).

italienske myndigheder anfører, at alle de erhvervsdrivende, der har opnået en koncession på statslig ejendom: i) deltog i en åben og konkurrencepræget procedure, ii) har kunnet anvende områder, aktiver og infrastruktur, som er bygget og repareret ved hjælp af offentlige midler, og iii) betalte en afgift for arealanvendelse i overensstemmelse med national lovgivning. CAMED har derfor ikke opnået en selektiv fordel sammenlignet med andre virksomheder, der befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som andre skibsbyggere, terminaloperatører, rederier osv. ([33]) Desuden er CAMED i henhold til forordningen af 2002 forpligtet til at give andre operatører adgang til statsejet infrastruktur på lige vilkår og på grundlag af gennemsigtige og ikkediskriminerende prioritetskriterier i overensstemmelse med offentliggjorte takster, som ifølge de italienske myndigheder yderligere bekræfter foranstaltningernes ikkeselektive karakter.

(78) Afgiften for arealanvendelse, som CAMED for betalt for at anvende statens ejendom, er fastsat i overensstemmelse med national lovgivning og navnlig med det ministerielle dekret nr. 595/1995. Havnemyndigheden i Napoli havde ikke mulighed for at opkræve en lavere afgift fra CAMED, da dette ikke er en kommerciel afgift, som forhandles mellem parterne i overensstemmelse med markedets afgifter. Afgifterne for arealanvendelse fastsættes på en objektiv måde og er identiske for alle maritime landkoncessioner for denne type aktiviteter og har dermed en ikkeselektiv karakter. Derfor reducerede foranstaltningen ikke de omkostninger, der skal bæres af havnemyndigheden i Napoli, ligesom den ikke gjorde det muligt at opkræve en lavere afgift fra CAMED.

(79) Desuden mener de italienske myndigheder, at det ikke er nødvendigt i løbet af koncessionsperioden, at koncessionshaveren af statsejede aktiver skal investere et beløb, som, når det kombineres med den betalte afgift, vil svare til størrelsen af eventuelle specifikke vedligeholdelsesarbejder udført af staten som den eneste ejer af aktivet. Koncessionshaveren er ikke forpligtet — med hensyn til midlertidig anvendelse af aktivet — til at betale de samme økonomiske byrder som ejeren med henblik på at opretholde disse aktiver i en operationel tilstand, hvilket øger deres værdi.

(80) De italienske myndigheder anfører endvidere, at der i indledningsafgørelsen ikke tages hensyn til, at CAMED, om end det ikke var nødvendigt, har udarbejdet en omfattende investeringsplan som supplement til de investeringer, der gennemføres af havnemyndigheden i Napoli, som overstiger 40 mio. EUR.

(81) De italienske myndigheder er af den opfattelse, at CAMED med investeringsprojektet ikke opnåede nogen fordel, eftersom 2004-koncessionen blev tildelt CAMED gennem en åben og offentlig procedure (se betragtning 15), og CAMED har ret til at køre en infrastruktur, som skal være passende for den aftalte brug. Desuden mener de italienske myndigheder, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU ([34]) om tildeling af koncessionskontrakter ikke finder anvendelse på udbud vedrørende koncessioner af havneområder. Derfor var havnemyndigheden i Napoli ikke forpligtet til at udstede et udbud om tildeling af koncessionen i forhold til disse tørdokker, og navnlig i forbindelse med en koncession tildelt mere end 10 år før dette direktivs ikrafttrædelse.

(82) Italien hævder, at foranstaltningerne hverken fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, eftersom de ikke styrker en virksomheds stilling over for andre virksomheder, der er aktive i samme sektor. På de betingelser, der er fastsat i forordningen af 2002, kan enhver virksomhed anmode om at benytte dokkerne, uanset hvor den er etableret. Ifølge de italienske myndigheder har foranstaltningerne derfor ikke nogen virkning på grænseoverskridende investeringer og/eller betingelserne for etablering.

(83) Kommissionen kan ifølge Italien ikke anfægte en almengyldig statslig foranstaltning, som finder anvendelse på hele det nationale område og på alle virksomheder, der opererer der, ved at hævde, at foranstaltningen indebærer en fordel for disse operatører sammenlignet med de betingelser, som gælder for virksomheder, der er etableret og opererer i andre medlemsstater. Om der er tale om en selektiv fordel bør fastsættes, faktisk udelukkende på et nationalt grundlag, eftersom en sammenligning med de betingelser, som tilbydes virksomheder i forskellige medlemsstater, i mangel af fælles EU-regler rent faktisk ville skulle sammenligne faktiske og retlige situationer, der opstår på grund af lovgivnings- og forskriftsmæssige forskelle mellem medlemsstaterne, og dette ville derfor fordreje formålet og funktionsmåden for statsstøttekontrol.

(84) De italienske myndigheder gentager argumenterne vedrørende klassificeringen af foranstaltningerne som eksisterende støtte (se betragtning 75).

([33]) De italienske myndigheder forklarede, at havnemyndigheden i Napoli især på lokalt niveau ved anvendelsen af lov nr. 413/1998 har gennemført en række foranstaltninger, hvor den har anvendt offentlige midler til at renovere og modernisere en lang række statsejede aktiver og infrastrukturer, der anvendes af virksomheder i alle økonomiske sektorer og ikke kun af skibsbygningsvirksomheder med konkrete eksempler.

([34]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 1).

3.1.3. *Foreneligheden af den påståede støtte til havnemyndigheden i Napoli og CAMED*

(85) Italien deler ikke Kommissionens vurdering af, at tildelingen fandt sted, da hver enkelt investering var indeholdt i programmet for investeringer på grundlag af havnemyndighedernes anmodninger. Italien gentager, at datoen for tildeling af en statsstøtteordning skal bestemmes som det tidspunkt, hvor det retsgrundlag trådte i kraft, som gav den påståede støttemodtager ret til at modtage støtteforanstaltningerne, og ikke datoen for vedtagelse af efterfølgende, potentielt utallige, gennemførelsesforanstaltninger. Italien bemærker, at alle de gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen har påvist, udtrykkeligt henviser til refinansieringsforanstaltningerne i henhold til lov nr. 413/1998, som dermed er det reelt eneste retsgrundlag for foranstaltningen, samt de forskellige afgørelser fra havnemyndigheden i Napoli i 2001 og den tildelte koncession til CAMED i 2004.

(86) Ifølge Italien bør foranstaltningerne ikke vurderes på grundlag af rammebestemmelserne for skibsbygning (se betragtning 48), fordi foranstaltningerne udelukkende vedrører vedligeholdelse af statsejede havneinfrastrukturer. Ifølge de italienske myndigheder har den påståede støtte ikke til formål at fremme en stigning i produktiviteten i de eksisterende faciliteter på et værft, dvs. havnenes suprastruktur (mobile strukturer, kraner osv.), men snarere at udføre specifik vedligeholdelse af visse elementer af havneinfrastruktur, som alene er statens ejendom. Dette er for at forhindre dem i at blive forældede, navnlig hvad angår sikkerhed, og i betragtning af at alle havnens brugere har adgang til dem på lige fod og på ikkediskriminerende vilkår. Således kan de omhandlede foranstaltningers forenelighed ikke vurderes på grundlag af sektorspecifikke regler for støtte til skibsbygningsindustrien.

(87) Ifølge Italien er foranstaltningerne forenelige med det indre marked i henhold til både artikel 107, stk. 2, litra b), og artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, fordi de tager sigte på at genoprette statsejet ejendom efter Anden Verdenskrig og jordskælvet i 1980, der ramte byen Napoli. De påståede støtteforanstaltninger er forholdsmæssige, da de offentlige midler er begrænset til det strengt nødvendige, og arbejderne vedrørende den specifikke vedligeholdelsesopgave blev tildelt via en åben, konkurrencepræget udbudsprocedure, der gjorde det muligt at reducere omkostninger sammenlignet med de oprindelige skøn. De italienske myndigheder bemærker yderligere, at CAMED har foretaget betydelige investeringer, der mindsker intensiteten af de offentlige tilskud til ca. 40 % af de samlede investeringsomkostninger. Foranstaltningerne er endvidere forholdsmæssige, idet de arbejder, som udføres af koncessionshaveren — baseret på gældende ret vedrørende offentlige koncessioner — forbliver statens ejendom ved koncessionens udløb, og CAMED ville ikke være berettiget til nogen godtgørelse eller tilbagebetaling. Italien gentager, at de påståede støtteforanstaltninger er til fordel for økonomien i en ugunstigt stillet region, der er støtteberettiget i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF.

(88) De italienske myndigheder fremsendte supplerende oplysninger i november 2017, hvori de gentog deres synspunkt om, at statsstøttereglerne for skibsbygning ikke er det korrekte retsgrundlag for vurderingen af støttens forenelighed. Ikke desto mindre fremlagde de italienske myndigheder følgende bemærkninger.

(89) Med hensyn til foreneligheden af støtten til havnemyndigheden i Napoli bekræftede Italien, at havnemyndigheden i Napoli ikke indsendte støtteansøgninger (under påberåbelse af de relevante bestemmelser om skibsbygning) før påbegyndelsen af arbejderne på de enkelte investeringer. De italienske myndigheder har bekræftet, at støtten blev anvendt til vedligeholdelse af den eksisterende havneinfrastruktur og ikke udgør støtte til skibsbygningsfaciliteter.

(90) Italien gør endelig gældende, at de vurderede beløb ikke kunne inddrives, da forældelsesfristen i artikel 17 i procedureforordningen udløb.

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

4.1. **Bemærkninger fra CAMED**

(91) CAMED anførte, at lovligheden af de pågældende foranstaltninger allerede er blevet undersøgt og konstateret i 2006, da Kommissionen anmodede de italienske myndigheder om oplysninger og efterfølgende afsluttede proceduren. Indledningsafgørelsen udgør således en ulovlig tilbagekaldelse af afgørelsen om henlæggelse mere end 10 år efter den første foranstaltning, hvilket er i strid med EU-rettens generelle principper om god forvaltningsskik, retssikkerhedsprincippet og princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse.

(92) Desuden mener CAMED, at de pågældende foranstaltninger ikke udgør statsstøtte, hverken for havnemyndigheden i Napoli eller i sig selv, da de vedrører den almindelige forvaltning og administration af en bestemt kategori af aktiver snarere end en bestemt økonomisk aktivitet, dvs. offentlig ejendom, der tilhører staten. Ingen af betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt.

(93) CAMED gentager Italiens argumenter om, at havnemyndighederne er ikkeøkonomiske offentlige enheder, som i henhold til lov nr. 84/1994 ikke må udøve nogen økonomisk aktivitet eller tilbyde havnetjenester. Ej heller kan italienske havnemyndigheder, ifølge CAMED, frit fastsætte størrelsen af de statslige afgifter, som indsamles af koncessionindehaverne på statens vegne, eftersom disse blev fastlagt i ministerielt dekret nr. 595/1995.

(94) Ifølge CAMED indebærer arbejdet ikke en økonomisk fordel for havnemyndigheden i Napoli eller CAMED selv. Den afhjælpende vedligeholdelse af de pågældende offentlige aktiver ved lov henhører udelukkende under staten som ejer og er desuden nødvendig og afgørende for bestemmelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste. Dermed fritager foranstaltningerne ikke CAMED for en økonomisk byrde og giver ikke nogen fordel.

(95) CAMED påpeger endvidere, at da de offentlige foranstaltninger blev planlagt og godkendt, var det ikke koncessionindehaveren af de offentlige arealer, eftersom den åbne og konkurrenceprægede udbudsprocedure endnu ikke havde fundet sted. Derfor forpligtede havnemyndigheden i Napoli sig til investeringen, uanset den fremtidige koncessionshavers identitet. Enhver virksomhed kunne have afgivet et konkurrerende bud på koncessionen og kunne have opnået de koncessionerede aktiver. Dermed er proceduren i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip og giver ikke nogen fordel for den valgte bydende.

(96) CAMED anfører endvidere, at de foreliggende foranstaltninger ikke er selektive, da dette er en standardmetode, som staten generelt bruger til intervention (og ikke kun til havne eller skibsbygningsindustrien) med det formål at opretholde en stor mængde forskellige offentlige aktiver og infrastruktur, som er både sikre og funktionsdygtige. Dette gælder navnlig for de aktiver, som staten har besluttet skal være offentligt ejede — en afgørelse fritaget for kontrol fra Kommissionens side i henhold til artikel 345 i TEUF. I det foreliggende tilfælde blev arbejdet også planlagt og godkendt som en del af et program, der blev iværksat i 1998 efter national ret, til etablering af en infrastruktur til udvidelse, modernisering og omstrukturering af alle italienske havne.

(97) Ifølge CAMED underbygger dette den ikkeselektive karakter af foranstaltningerne, både med hensyn til i) havnemyndigheden i Napolis holdning i forhold til alle andre havnemyndigheder, som modtog samme offentlige finansiering til at udføre arbejde på offentligt ejede aktiver og infrastruktur i havne inden for deres territoriale jurisdiktion, og ii) CAMED's holdning i forhold til andre virksomheder, der opererer inden for skibsbygningsindustrien og andre steder, både i havnen i Napoli eller enhver anden italiensk havn.

(98) Desuden mener CAMED, at ifølge reglerne for anvendelse af offentlig infrastruktur, hvorpå vedligeholdelsesarbejdet blev udført, har enhver virksomhed efter anmodning ret til adgang til dokker, der drives af denne i henhold til koncessionen på grundlag af gennemsigtige og ikkediskriminerende kriterier og som modydelse for betalingen af offentlige takster. Adgang til infrastrukturen gives på lige vilkår med andre potentielle brugere, ikke kun andre skibsreparationsfaciliteter, men enhver part, der er interesseret i at bruge infrastrukturen, f.eks. rederier, leverandører af havnetjenester, skibsagenter og administrationsselskaber. CAMED mener, at dette yderligere bekræfter den ikkeselektive karakter af foranstaltninger til renovering af dokkerne, som ikke begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«.

(99) CAMED gentager også Italiens argumenter om manglende konkurrencefordrejning eller påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

(100) CAMED mener, at foranstaltningerne under alle omstændigheder ville være forenelige med det indre marked i henhold til både artikel 107, stk. 2, i TEUF, eftersom de er rettet mod inddrivelse af »skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder«, i dette tilfælde bombardementer og jordskælvet i 1980, og artikel 107, stk. 3, i TEUF, da foranstaltningerne forfølger et mål af almen interesse. Endvidere er foranstaltningerne forholdsmæssige på grund af de investeringer, som CAMED selv har foretaget (på 42 541 495 EUR), som reducerede intensiteten af den statslige intervention til ca. 40 % af de samlede omkostninger. Ifølge de fremsendte oplysninger investerede CAMED 11,1 mio. EUR i dokkerne, og de resterende beløb i andre poster vedrørende for eksempel varer/lande omfattet af koncessionafgiften, oplagring og bygninger, transportomkostninger, IT og kontorudstyr.

(101) Endelig anfører CAMED, at hvis foranstaltningerne anses for støtte, ville støtten udgøre eksisterende støtte, da forældelsesfristen i artikel 17 i procedureforordningen er udløbet.

4.2. **Bemærkninger fra klageren**

(102) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering af, at havnemyndigheden i Napoli bør betragtes som en virksomhed, der udøver økonomiske aktiviteter. Klageren mener, at det nu bør være en ubestridt kendsgerning, at nationale havne udøver økonomiske aktiviteter i konkurrence med hinanden og med andre europæiske havne og

havne i Middelhavet, i betragtning af de præciseringer, som Kommissionen har anlagt i sin praksis. I sin afgørelse fra 2012 ([35]) fandt Kommissionen f.eks., at havnemyndigheden i Augusta var en virksomhed i forbindelse med udførelsen af dens økonomiske virksomhed, der består i udnyttelsen af havneinfrastrukturer, der ejes af staten gennem udlejning af denne infrastruktur til havneoperatører til gengæld for en koncessionsafgift. Dette er en præcedens for havnemyndigheden i Napoli, eftersom havnemyndigheden i Augusta opererer på grundlag af de samme nationale bestemmelser ([36]).

(103) Hvad angår koncessionafgiften, mener klageren, at det er fastsat i den nationale lovgivning ([37]), som fejlagtigt blev anset for at være gældende, da koncessionen ikke udelukkende vedrører anvendelsen af dokkerne til skibsbyggeri, men også CAMED's forvaltning af tørdokkerne. Klageren hævder som sådan, at havnemyndigheden i Napoli ved at tildele koncessionen direkte til CAMED uden et udbud gav afkald på sit krav på at modtage en afgift for forvaltning af tørdokkerne, idet havnemyndigheden i Napoli kun erkender en afgift for landkoncessionen. Klageren præciserer også, at artikel 6 i koncessionsaftalen udtrykkeligt bestemmer, at CAMED betaler afgiften til havnemyndigheden i Napoli »som vederlag for denne koncession« og ikke ved beskatning.

(104) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering vedrørende ressourcernes offentlige karakter og de selektive foranstaltninger, der begunstiger havnemyndigheden i Napoli. Klageren hævder også specifikt, at foranstaltningerne ikke udgør en simpel overførsel af midler mellem offentlige forvaltninger. Ifølge lov nr. 84/1994 har havnemyndighederne, selv om de er ikkeøkonomiske offentlige enheder med status som juridisk person i henhold til offentlig ret, en større administrativ og økonomisk selvstændighed, og den ministerielle kontrol finder ikke anvendelse på tildelingen af koncessioner vedrørende bl.a. forvaltning af tørdokkerne.

(105) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering af, at foranstaltningerne ikke opfylder den fjerde betingelse i Altmark-dommen, og derfor at forvaltningen af tørdokkerne foretaget af havnemyndigheden i Napoli ikke udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse og gav havnemyndigheden i Napoli en økonomisk fordel.

(106) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering af, at foranstaltningerne sandsynligvis kan fordreje konkurrencen mellem de europæiske havne og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Klageren gentager navnlig, at de italienske havne konkurrerer med forskellige europæiske havne på et konkurrencepræget marked og dermed, at de italienske myndigheders påstand om, at efterspørgslen efter skibsreparationsinfrastruktur er lokal, skal forkastes.

(107) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering vedrørende eksistensen af statsstøtte til CAMED, fordi havnemyndigheden i Napoli kan have givet afkald på statsmidler ved at tildele CAMED koncessionen for tørdokkerne til en pris, som ligger under markedsprisen. Klageren støtter også Kommissionens foreløbige vurdering af, at CAMED opnåede en økonomisk fordel, både fordi koncessionen ikke blev tildelt gennem en korrekt udbudsprocedure, men ved hjælp af en anden procedure (som angiveligt kun blev offentliggjort lokalt), og fordi koncessionafgiften blev beregnet med en fast parameter (uden hensyntagen til den infrastruktur, som området er udstyret med) og ikke på grundlag af markedsprisen. Klageren forklarer igen, at koncessionen ikke alene omfatter retten til at anvende statsejet infrastruktur til skibsbygning, men også til forvaltning af tørdokkerne. Den måde, koncessionafgiften bestemmes på, afspejler de to aktiviteter, som CAMED udfører, og den reelle økonomiske værdi af den pågældende koncession.

(108) Klageren påstår endvidere, at forvaltningen af tørdokkerne er en tjeneste af betydelig økonomisk værdi, som kan anslås at udgøre en årlig omsætning for CAMED på mellem 6 mio. EUR og 9 mio. EUR (mod en årlig afgift betalt af CAMED på 13 740,68 EUR), og dermed, at værdien i forhold til den samlede varighed af koncession for forvaltningen af de offentlige tørdokker ligger på mellem 180 mio. EUR og 270 mio. EUR. De afgiftsindtægter, der modtages af CAMED, består af afgifter for: i) brug af tørdokker, og ii) CAMED's levering af andre tilknyttede tjenester (f.eks. aktiviteter, der er nødvendige for indrejse, udrejse og vedligeholdelse af et fartøj i en dok eller levering af elektricitet). Klageren understreger, at CAMED kan fastsætte afgifterne frit uden havnemyndigheden i Napolis kontrol, og at de afgifter, som CAMED opkræver, er for høje og langt højere end de afgifter, der opkræves af forvaltere af en lignende type infrastruktur beliggende i andre havne (i november 2012 forhøjede CAMED sine afgifter med over 300 %).

(109) Klageren er enig i Kommissionens foreløbige vurdering af, at de kumulative betingelser i Altmark-dommen ikke er opfyldt for CAMED, og det derfor ikke kan sluttes, at CAMED's aktiviteter udgør en forpligtelse til offentlig tjeneste. Klageren mener, at kun driften af tørdok nr. 3 eventuelt kan udgøre en offentlig tjeneste, fordi den er det

([35]) Kommissionens afgørelse af 19. december 2012, SA.34940 — Porto di Augusta (EUT C 77 af 15.3.2013, s. 1).
([36]) Lov nr. 84/1994, den italienske rammelov på havneområdet.
([37]) Dekret udstedt af ministeren for transport og søfart nr. 595 af 15. november 1995 i samråd med finansministeren med titlen »forordning om regler for fastsættelse af afgifter for maritime offentlige koncessioner« i Italiens lovtidende (GURI) nr. 158 af 8. juli 1996.

største bassin i havnen i Napoli. Desuden er det en kendsgerning, at de tørdokker, som forvaltes af CAMED, ikke reelt er åbne for interesserede brugere. CAMED er en privilegeret bruger, der forhindrer andre havneoperatører i at få fri adgang. Desuden er de afgifter, som CAMED kræver for at give adgang til tredjelandes brugere af infrastrukturen, angiveligt over markedsprisen.

(110) Ifølge klageren fordrejer foranstaltningerne konkurrencen på to niveauer. For det første fik CAMED som infrastrukturforvalter en fordel i forhold til sine potentielle konkurrenter ved i) at have fået koncession til at forvalte tørdokkerne uden en udbudsprocedure og ii) betale urimeligt lave afgifter til havnemyndigheden i Napoli og samtidig opkræve for høje afgifter hos andre skibsreparatører, der ønsker at benytte dokkerne. For det andet modtog CAMED som skibsreparationsvirksomhed en fordel som urimeligt privilegeret bruger af de offentlige dokker.

(111) For så vidt angår påvirkningen af samhandelen, understreger klageren, at efterspørgslen efter skibsbygningsinfrastruktur hovedsagelig kommer fra internationale aktører, der ofte tilhører store multinationale koncerner.

(112) Vedrørende støtteforanstaltningernes forenelighed med det indre marked er klageren enig med Kommissionens foreløbige vurdering af, at tørdokkerne ikke er transportinfrastruktur og som sådan ikke falder ind under anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Desuden mener klageren, at foranstaltningerne ikke opfylder forenelighedskriterierne i i) artikel 107, stk. 3, litra a) eller c), vedrørende regionalstøtte eller ii) reglerne af 2011 om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller iii) de sektorspecifikke regler om statsstøtte til skibsbygningsindustrien.

(113) Endelig støtter klageren Kommissionens synspunkt om, at støtteforanstaltningerne blev ydet på det tidspunkt, hvor det pågældende arbejde var indregnet i det investeringsprogram, som blev udarbejdet på grundlag af havnemyndigheden i Napolis anmodninger, og ikke i 1998 (som hævdet af de italienske myndigheder) gennem artikel 9 i lov nr. 413/1998.

5. **VURDERING**

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

(115) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, forudsat at følgende kumulative betingelser er opfyldt: i) foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret med statsmidler, ii) den skal give modtageren en fordel, iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1. **Forekomsten af støtte til havnemyndigheden i Napoli**

5.1.1. *Begrebet »virksomhed«*

(116) I henhold til italiensk ret er havnemyndigheder ikkeøkonomiske offentlige enheder, der har til formål at sikre den samlede vedligeholdelse og udvikling af havneinfrastruktur. Med henblik herpå skal de finansielle ressourcer, som en havnemyndighed har til rådighed, udelukkende anvendes til forvaltning af havnen og til varetagelsen af de funktioner, som den har ifølge lovgivningen (se betragtning 55).

(117) Den Europæiske Unions Domstol ([38]) (»Domstolen«) har konsekvent defineret virksomheder som enheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset deres retlige form eller finansieringsmåde. Domstolen har konsekvent fastslået, at en enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på et marked, er en økonomisk aktivitet ([39]).

(118) Klassificeringen af en bestemt enhed som en virksomhed afhænger derfor helt af arten af dens aktiviteter. Dette generelle princip har tre vigtige konsekvenser: i) den pågældende enheds retlige status er ifølge national ret ikke afgørende, ii) anvendelsen af statsstøttereglerne afhænger ikke af, om enheden er oprettet for at skabe overskud, og iii) klassificeringen af en enhed som en virksomhed sker altid i forhold til en bestemt aktivitet.

([38]) Se f.eks. dom i sag C-41/90, Höfner og Elsner mod Macrotron, ECLI:EU:C:1991:161, præmis 21, dom i sag C-160/91, Poucet og Pistre mod AGF og Cancava, ECLI:EU:C:1993:63, præmis 17, dom i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1998:303.

([39]) Se dom i sag 118/85, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7, dom i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, ECLI:EU:C:1998:303, præmis 36, dom i forenede sager C-180/98 til C-184/98, Pavlov m.fl., ECLI:EU:C:2000:428, præmis 75.

(119) De foreliggende foranstaltninger vedrører støtte til strukturel fornyelse af skibsreparationsinfrastruktur (tørdokkerne) i en havn, der ejes af den italienske stat, der udøver sine ejendomsrettigheder gennem den fungerende forvalter, som er havnemyndigheden i Napoli. Kommissionen mener, at tørdokker ikke er en havneinfrastruktur, men produktionsfaciliteter til skibsværfter, der anvendes til skibsbygnings- eller skibsreparationsaktiviteter. Kommissionens afgørelser har længe vist, at skibsbygning er en økonomisk aktivitet, der indebærer samhandel mellem medlemsstaterne ([40]).

(120) Tørdokkerne udnyttes kommercielt af havnemyndigheden i Napoli, som opkræver afgifter for deres anvendelse. I denne forbindelse udgør disse afgifter i modsætning til, hvad de italienske myndigheder hævder (se betragtning 57 og 58), kompensation for levering af en tjenesteydelse (dvs. leasing af skibsreparationsfaciliteter mod betaling). Afgifterne udgør en indtægtskilde for havnemyndigheden i Napoli, som giver havnemyndigheden i Napoli mulighed for at finansiere sine aktiviteter, der omfatter investeringer for at holde tørdokkerne operationelle. Ved at holde tørdokkerne klar til skibsreparationer kan havnemyndigheden i Napoli undgå at reducere sine forvaltningsaktiviteter for havnen og tiltrække skibsreparatører. Uden disse arbejder ville tørdokkerne reelt ikke fungere korrekt, og på langt sigt ville havnemyndigheden i Napoli ikke være i stand til at fortsætte sine forretningsaktiviteter eller lease dem mod betaling. I denne henseende anføres det i artikel 1 i koncessionen, at »koncessionen tildeles i forbindelse med ombygning og reparation af skibe og lystfartøjer samt forvaltning af tørdokkerne …« ([41]), hvilket beskriver det nøjagtige anvendelsesområde for den omhandlede offentlige jord.

(121) Selv om det ikke kan udelukkes, at havnemyndigheden i Napoli med sine offentlige funktioner også kan udføre aktiviteter inden for det offentlige, vedrører denne afgørelse kun forvaltningen af støttede tørdokfaciliteter og udlejning heraf mod betaling. I henhold til fast retspraksis skal klassificeringen af en enhed som en virksomhed altid ses i forhold til en bestemt aktivitet. En enhed, som både har økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter, anses kun for at være en virksomhed i forhold til førstnævnte aktiviteter. Derfor har Kommissionen ikke taget stilling til, om de resterende aktiviteter i havnemyndigheden i Napoli (dvs. andre end udlejning af skibsreparationsfaciliteter mod betaling) udgør økonomiske aktiviteter.

5.1.2. *Tilregnelse til staten og statsmidler*

(122) De ressourcer, der afsættes til investeringsprojekterne, er blevet overført til havnemyndigheden i Napoli fra statsbudgettet. Som anført i afsnit 5.1.1 kan havnemyndigheden i Napoli betegnes som en virksomhed, for så vidt angår nærværende afgørelse, idet det er en enhed, der udfører en økonomisk aktivitet på ejerens vegne, nemlig den italienske stat. Denne overførsel udgør således en overførsel af statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.3. *Selektivitet*

(123) For at blive betragtet som statsstøtte skal en foranstaltning være specifik eller selektiv, forstået således, at den kun begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.

(124) Da den foreliggende sag vedrører støtteforanstaltninger, der ydes individuelt til havnemyndigheden i Napoli, giver eksistensen af en økonomisk fordel anledning til den formodning, at foranstaltningerne er selektive ([42]).

(125) Under alle omstændigheder finder Kommissionen, at de pågældende foranstaltninger favoriserer havnemyndigheden i Napoli sammenlignet med andre virksomheder, der befinder sig i en faktisk og retlig situation, der er sammenlignelig med havnemyndigheden i Napoli. Lov nr. 413/1998 fastsætter, at justitsministeriet efter havnemyndighedernes anmodning udsteder et investeringsprogram. Efter anmodning fra havnemyndigheden i Napoli blev programmet for investeringer vedtaget med to ministerielle bekendtgørelser (27. oktober 1999 og 2. maj 2001) (se betragtning 25). Selv om en række andre havnemyndigheder i nævnte investeringsprogram ([43]) også havde mulighed for at anvende offentlige midler til at foretage investeringer i andre italienske havne, finder Kommissionen, at foranstaltningen selektivt favoriserer havnemyndigheden i Napolis skibsbygningsfaciliteter.

([40]) Jf. eksempelvis Kommissionens beslutning af 12. maj 2004 om Spaniens statsstøtte til fordel for en yderligere omstrukturering af den spanske skibsbygningsindustri, statsstøttesag C 40/00 (ex NN 61/00) (2005/173/EF).

([41]) »la concessione è assentita allo scopo di esercitarvi un cantiere di transformazioni e riparazioni di navi e/o imbarcazioni da diporto nonché per la gestione dei bacini di carenaggio in muratura…«

([42]) Dom i sag T-314/15, Grækenland mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2017:903, præmis 79.

([43]) Programmet af 27. oktober 1999 indeholder en liste over 20 havne, der modtager national finansiering, og i programmet af 2. maj 2001 er denne liste udvidet yderligere (25 havne).

Havnemyndigheden i Napoli modtog faktisk statsstøtte til at udvide, modernisere og forbedre den skibsbygningsfacilitet, den forvalter, i modsætning til andre forvaltere af skibsbygningsfaciliteter, som ikke er opført i programmet over investeringer, f.eks. fordi de ikke udgjorde havnemyndigheder. Sådanne ikkeopførte forvaltere af skibsbygningsfaciliteter befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation som havnemyndigheden i Napoli, men de var nødt til at udvide, modernisere eller opgradere skibsbygningsinfrastrukturen uden at modtage den pågældende statsstøtte. Ifølge Domstolen giver hverken et stort antal støtteberettigede virksomheder (som endda kan omfatte alle virksomheder i en bestemt sektor) eller mangfoldigheden eller størrelsen af de sektorer, som de tilhører, anledning til at konkludere, at en statslig foranstaltning udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning ([44]). Endelig bemærker Kommissionen, at foranstaltningerne er selektive, også fordi de begunstiger en forvalter af skibsbygnings- og -reparationsfaciliteter i forhold til forvaltere af produktions- eller reparationsfaciliteter i andre sektorer af økonomien. Sidstnævnte befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, da de også udøver økonomisk aktivitet på grundlag af de produktions- eller reparationsfaciliteter, de forvalter. De skal imidlertid udøve deres erhvervsmæssige aktivitet uden at drage fordel af den investeringsstøtte, der er ydet til havnemyndigheden i Napoli.

5.1.4. *Økonomisk fordel*

(126) Den offentlige finansiering på 44 138 854,50 mio. EUR ydes i form af tilskud eller tilbagebetalinger af lån optaget af havnemyndigheden i Napoli med finansielle institutioner som vist i tabel 2 ovenfor. Et tilskud er et finansielt instrument, der ikke skal refunderes, og som ikke har nogen finansielle omkostninger. Tilsvarende er der ikke mulighed for tilbagebetaling af lån indgået af en virksomhed, der medfører, at virksomheden ikke bærer nogen finansielle omkostninger som modtager, på normale markedsvilkår, da det fritager virksomheden for de finansielle forpligtelser, virksomheden ellers havde stået over for. På markedet ville modtagerne ikke have adgang til sådanne finansieringsinstrumenter. Den offentlige finansiering indebærer derfor en økonomisk fordel for havnemyndigheden i Napoli.

(127) Det følger af Altmark-dommen, at kompensation ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler til virksomheder som vederlag for forpligtelser til offentlig tjeneste, der pålægges dem, ikke medfører en sådan fordel for de berørte virksomheder og dermed ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, forudsat at fire kumulative betingelser er opfyldt ([45]):

— For det første skal den pågældende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret Da definitionen af tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse ligger inden for medlemsstaternes kompetenceområde, er Kommissionens beføjelser i princippet begrænset til at kontrollere, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl ved at definere tjenesten som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

— For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. Behovet for på forhånd at fastlægge kriterierne for beregningen af kompensationen betyder ikke, at kompensationen skal beregnes på basis af en bestemt formel. Det afgørende er derimod, at det fra starten er gjort klart, hvordan kompensationen skal beregnes. Typisk skal den relevante retsakt for forpligtelserne til offentlig tjeneste i det mindste fastlægge indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, den pågældende virksomhed og området, kriterierne for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt forholdsreglerne til undgåelse og tilbagebetaling af overkompensation.

— For det tredje må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

— For det fjerde skal størrelsen af den nødvendige kompensation, når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

(128) I den foreliggende sag (se betragtning 62) hævdede Italien, at artikel 1, litra g), i ministerielt dekret af 14. november 1994 indførte en forpligtelse til offentlig tjeneste for alle italienske havnemyndigheder. Kommissionen vil derfor vurdere, om alle fire Altmark-betingelser er opfyldt.

([44]) Se f.eks. dom i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 32, dom i sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 48.

([45]) Se dom i sag C-280/00, Altmark Trans mod Regierungsprasidium Magdeburg, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 87-88.

(129) Af retspraksis ([46]) følger det, at da den første Altmark-betingelse er udformet til at sikre gennemsigtighed og retssikkerhed, er der to minimumskriterier, som skal opfyldes: i) virksomheden skal faktisk være blevet pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og ii) arten, varigheden og rækkevidden af disse forpligtelser skal være klart defineret. I mangel af en klar definition af sådanne objektive kriterier er det således ikke muligt at kontrollere, om en særlig aktivitet kan henhøre under begrebet en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Disse to minimumskriterier skal anvendes strengt, og de er ikke omfattet af medlemsstaternes vide skønsbeføjelse. Kommissionen kontrollerer derfor deres opfyldelse strengt og anvender på nuværende tidspunkt ikke en åbenbar fejltest. Der anvendes kun en åbenbar fejltest i en senere fase for at kontrollere, om de faktisk overdragne og klart definerede tjenester og forpligtelser er egnede til at blive udpeget som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det er først i denne fase, at det kan være relevant, om der forekommer markedssvigt.

(130) I den foreliggende sag var arten, varigheden og rækkevidden af forpligtelsen til offentlig tjeneste, der angiveligt betros havnemyndigheden i Napoli, ikke klart defineret. I modsætning til, hvad de italienske myndigheder hævder (se betragtning 63), beskriver den nationale lovgivning (artikel 1, litra g), i ministerielt dekret af 14. november 1994) kun i meget generelle vendinger forpligtelsen for alle havnemyndigheder, som består af forvaltning af tørdokker (»gestione di (…) bacini di carenaggio per il settore industriale«), uden yderligere præcisering. Artikel 1, litra g), indeholder ingen afgrænsning af varigheden af den påståede forpligtelse til offentlig tjeneste. I øvrigt indeholder sådanne generelt formulerede bestemmelser ikke på nogen klar måde en afgrænsning af forpligtelsens art og omfang.

(131) Under alle omstændigheder finder Kommissionen med hensyn til, om de påståede forpligtelser til offentlig tjeneste er egnede til at blive udpeget som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, at de italienske myndigheder har begået en åbenbar fejl. De italienske myndigheder har ikke fremlagt bevis for, at havnemyndigheden i Napoli ved at udleje skibsreparationsfaciliteter mod betaling tilvejebringer en aktivitet, der ikke er tilgængelig på markedet under sammenlignelige betingelser med hensyn til pris, kvalitet, kontinuitet og adgang til tjenesteydelsen. Kommissionen mener, at forekomsten af (eller muligheden for at opbygge) andre tørdokker samt flydedokker af samme størrelse i havnen i Napoli og andre nabohavne kan udelukke klassificeringen af havnemyndighedens forvaltning af en specifik tørdok som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Desuden gav de støttede faciliteter ikke nogen generelle fordele for samfundet, men var derimod blot en tjenesteydelse til skibsreparatører i Napoli og omegn ([47]). I Enirisorse-dommen ([48]) bekræftede Domstolen, at driften af en trafikhavn ikke automatisk udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Kommissionen mener derfor, at de økonomiske tjenester leveret af havnemyndigheden i Napoli ikke har nogen særlige egenskaber sammenlignet med leje af skibsreparationsfaciliteter på markedet ([49]) og ikke afhjælper eventuelle markedssvigt.

(132) Med hensyn til den anden og den tredje Altmark-betingelse bemærker Kommissionen følgende: Det ministerielle dekret af 14. november 1994 indeholder ingen kvantificering eller nogen objektive og gennemsigtige parametre til beregning af kompensationen for forpligtelsen til offentlig tjeneste, som angiveligt skulle være blevet leveret af havnemyndigheden i Napoli. Desuden indeholder de støtteberettigende retsakter (se betragtning 125) ikke en yderligere præcisering af den påståede kompensation for forpligtelsen til offentlige tjeneste.

(133) Det kan derfor ikke fastslås, hvorvidt en eventuel kompensation ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de relevante omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af de påståede forpligtelser til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste.

(134) Med hensyn til den fjerde Altmark-betingelse bemærker Kommissionen, at forpligtelsen til offentlig tjeneste ifølge Italien ikke blev overladt og ikke kan overlades til havnemyndigheden i Napoli via en offentlig udbudsprocedure i henhold til italiensk ret (se betragtning 66).

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

([46]) Dom i forenede sager C-66/16 P til C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2017:999, præmis 72, 73 og 75. Se også udtalelse fra generaladvokat Wathelets i forenede sager C-66/16 P til C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco og Itelazpi mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2017:654, præmis 112, 114-117 og 121-122.

([47]) Jf. meddelelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, punkt 50.

([48]) Domstolens dom i de forenede sager C-34/01 til C-38/01, Enirisorse, ECLI:EU:C:2003:640, præmis 33.

([49]) Se meddelelse K(2011) 9404 endelig om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, af 20.12.2011 (i det følgende benævnt »meddelelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse«), punkt 45.

(136) De italienske myndigheder har ikke fremlagt nogen omfattende analyse af omkostningerne ved en sådan virksomhed, der er tilstrækkeligt udstyret med midler til at varetage den påståede forpligtelse til offentlig tjeneste. De har heller ikke anført, at en sådan analyse er foretaget med henblik på fastlæggelse af metoden til beregning af kompensationen.

(137) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at de fire betingelser ikke er opfyldt, og de her omhandlede foranstaltninger medfører således en økonomisk fordel.

5.1.5. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen*

(138) Ifølge fast retspraksis gælder det, at når finansiel støtte ydet af en medlemsstat styrker en virksomheds position sammenlignet med andre virksomheder, som konkurrerer om handelen internt i Unionen, er der i hvert fald en potentiel virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen ([50]).

(139) Kommissionen noterer sig Italiens argumenter om, at havneforvaltning i henhold til national ret falder ind under offentlige opgaver, og havnemyndigheder opererer ikke inden for en sektor, som er liberaliseret og åben for konkurrence og samhandel mellem medlemsstater.

(140) Som anført i betragtning 118 og 119 vil dette investeringsprojekt ved at genopbygge tørdokker til den rigtige stand give havnemyndigheden i Napoli mulighed for at fortsætte den økonomiske aktivitet med at udleje tørdokkerne og dermed forbedre sin konkurrenceevne. Selv om havnemyndigheden i Napoli er aktiv på et opstrømsmarked for udlejning af skibsbygnings-/skibsreparationsinfrastruktur, betyder den omstændighed, at en sådan infrastruktur modtager støtte og derefter anvendes til skibsbygnings- og skibsreparationstjenester i et senere omsætningsled, at konkurrencen fordrejes, og samhandelen på EU-plan påvirkes. Dette skyldes, at skibsbygnings-/skibsreparationssektoren er åben for konkurrence og handel på EU-plan. Derfor bør sektorspecifikke regler, der gælder for skibsbygningsindustrien, fastlægge en ramme for en eventuel offentlig intervention i disse faciliteter ([51]). Desuden konkurrerer havnemyndigheden i Napoli med andre forvaltere, der kan leje skibsbygnings-/skibsreparationsinfrastruktur i Unionen, og opererer således på et marked, som er åbent for konkurrence og handel på EU-plan.

(141) Kommissionen konkluderer derfor, at de omhandlede foranstaltninger kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen i EU.

5.1.6. *Den påståede overtrædelse af artikel 345 i TEUF*

(142) De italienske myndigheder hævder, at hvis foranstaltningerne betragtes som statsstøtte, vil det være en overtrædelse af artikel 345 i TEUF, som fastlægger princippet om neutralitet mellem private og offentlige virksomheder. En privat ejer kunne investere lige så meget, som han ønsker i skibsreparation, mens statens investeringer i egen infrastruktur altid vil udgøre statsstøtte.

(143) Kommissionen bemærker, at Unionens retsorden er neutral i forhold til ejendomsretlige ordninger, og den påvirker på ingen måde medlemsstaters ret til at handle som økonomiske aktører. Men når offentlige myndigheder direkte eller indirekte gennemfører økonomiske transaktioner under enhver form ([52]), er de underlagt EU's statsstøtteregler. Økonomiske transaktioner, der gennemføres af offentlige organer (herunder offentlige virksomheder), giver ikke modparten en fordel og udgør derfor ikke statsstøtte, hvis de gennemføres på normale markedsvilkår ([53]).

(144) Kommissionen finder, at i forbindelse med leveringen af statsstøtte til havnemyndigheden i Napoli foretog den italienske stat ikke investeringen i overensstemmelse med det »markedsøkonomiske investorprincip«. For det første finder det nævnte princip ikke anvendelse i en situation, hvor en offentlig myndighed præsenterer sig som en myndighed, der tilrettelægger og delegerer en offentlig tjeneste. Anvendeligheden af dette princip er nødvendigvis pr. definition udelukket, da medlemsstaten handler som en offentlig myndighed, der tilrettelægger og delegerer den påståede offentlige tjeneste. ([54]) For det andet finder Kommissionen, at selv om det markedsøkonomiske investorprincip fandt anvendelse, ville en privat aktør i samme sektor have udarbejdet en forretningsplan på forhånd og ville kun have foretaget investeringen, hvis den var rentabel på dette grundlag. Andre hensyn (f.eks. imageforbedring, som anført af Italien, se betragtning 69) kan undtagelsesvis tages i betragtning i rentabilitetsanalysen, men ville skulle underbygges af objektive beviser, som ikke var fremlagt af de italienske myndigheder.

([50]) Se f.eks. Domstolens dom i sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11, og Domstolens dom i sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2004:234, præmis 44.
([51]) Se Kommissionens beslutning af 12. maj 2004 om Spaniens statsstøtte til fordel for yderligere omstrukturering af den spanske skibsbygningsindustri, statsstøttesag C 40/00 (ex NN 61/00), (2005/173/EF).
([52]) Se f.eks. Domstolens dom i sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1986:305, præmis 12.
([53]) Dom i sag C-39/94, SFEI m.fl., ECLI:EU:C:1996:285, præmis 60-61.
([54]) Dom i sag T-454/13, SNCM mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 233.

(145) Som anført i indledningsafgørelsen fremlagde de italienske myndigheder en finansiel analyse baseret på finansieringskløften udregnet som differencen mellem den diskonterede værdi af investeringens forventede driftsoverskud og de diskonterede investeringsomkostninger ved projektet. Resultaterne af denne beregning viser, at over en referenceperiode på 25 år har projektet en negativ finansiel nettonutidsværdi på – 44 274 286,68 EUR.

(146) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at kvalificering af foranstaltningerne som statsstøtte ikke ville være nogen overtrædelse af artikel 345 i TEUF.

5.1.7. *Klassificering af foranstaltningerne som eksisterende støtte*

(147) Italien hævder, at de omhandlede foranstaltninger udgør eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i procedureforordningen, som definerer »eksisterende støtte« som »støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen af det indre marked, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer«. Artikel 1, litra b), nr. v), bestemmer endvidere, at »[n]år visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved EU-lovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen«.

(148) Kommissionen er af den opfattelse, at støtten ikke kan klassificeres som eksisterende støtte, da statsstøtte til skibsbygning og skibsreparation altid er blevet betragtet som statsstøtte, selv før Leipzig Halle-dommen ([55]).

(149) Kommissionen noterer sig Italiens argumenter om, at beslutning 94/374/EF om den sicilianske regionallov (citeret i indledningsafgørelsen, se betragtning 74) ikke underbygger konklusionen om, at offentlige støtteforanstaltninger til fordel for skibsreparationsfaciliteter på en tørdok altid var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen finder imidlertid, at denne beslutning sondrer klart mellem den offentlige støtte til det ansvarlige organ for havneforvaltningen (der ikke blev klassificeret som statsstøtte) og den offentlige støtte, der ydes til samme offentlige organ for vedligeholdelsesarbejdet på tørdokken (der blev klassificeret som statsstøtte). Under alle omstændigheder er begrebet statsstøtte et objektivt begreb, som alene afhænger af, om en statslig foranstaltning giver en eller nogle virksomheder en fordel, hvorimod dette objektive begreb ikke berøres af Kommissionens beslutningspraksis ([56]).

(150) Kommissionen gentager derfor sin konklusion om, at de pågældende foranstaltninger udgjorde statsstøtte, også forud for Leipzig Halle-dommen.

5.2. **Forekomsten af støtte til CAMED**

(151) Eftersom havnemyndigheden i Napoli modtog og fortsat vil modtage offentlig støtte til at finansiere de aftalte interventioner med CAMED, behøvede CAMED ikke at dække de samlede investeringsomkostninger som enhver anden privat operatør af skibsreparationsfaciliteter på markedet. Kommissionen finder, at Italien ved at levere tørdokker til CAMED under markedsprisen gav CAMED en selektiv økonomisk fordel.

5.2.1. *Tilregnelse til staten og statsmidler*

(152) Da havnemyndigheden i Napoli er en offentlig enhed, som er en del af statsforvaltningen (selv om den anses for at handle som en privat virksomhed, se betragtning 118), finder Kommissionen, at foranstaltningerne kan tilregnes staten. I tilfælde, hvor en offentlig myndighed yder støtte til en støttemodtager, kan støtten tilregnes staten, selv hvis den pågældende enhed er retlig uafhængig af andre offentlige myndigheder.

(153) Statsmidler omfatter enhver form for offentlige ressourcer, herunder ressourcer tilhørende indenstatslige enheder (decentrale, føderale, regionale eller andre enheder). Desuden udgør afkald på indtægter, som ellers skulle være blevet betalt til staten, en overførsel af statsmidler. Hvis de offentlige myndigheder leverer varer eller tjenesteydelser til en pris, der ligger under markedsprisen, indebærer det et afkald på statsmidler (samt tildeling af en fordel).

(154) Derfor finder Kommissionen, at havnemyndigheden i Napoli ved at levere tørdokker til CAMED under markedsprisen gav afkald på statsmidler.

([55]) Jf. beslutning 94/374/EF.
([56]) Rettens dom i sag T-445/05, Associazione italiana del risparmio gestito og Fineco Asset Management mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2009:50, præmis 145.

5.2.2. *Selektivitet*

(155) For at blive betragtet som statsstøtte skal en foranstaltning være specifik eller selektiv, forstået således, at den kun begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner. Italien hævder, at foranstaltningerne har et generelt, horisontalt anvendelsesområde, da alle virksomheder (og ikke kun CAMED) i overensstemmelse med den offentlige model, som den italienske lovgiver har organiseret havnesektoren efter, med aktiver i havneområdet i alle italienske havne (ikke kun Napoli) og i alle økonomiske sektorer (ikke kun skibsbygning) har haft gavn af »støtte«, der er identisk med den, som CAMED angiveligt har nydt godt af. Kommissionen er uenig i denne vurdering af følgende grunde:

(156) For det første blev koncessionsaftalen underskrevet specifikt med CAMED, og det antages derfor, at fordelen er givet til CAMED på selektiv vis. I individuelle støtteforanstaltninger giver forekomsten af en økonomisk fordel anledning til den formodning, at foranstaltningen er selektiv. ([57]) For det andet og under alle omstændigheder er foranstaltningerne selektive, da de begunstiger CAMED i forhold til andre virksomheder i en tilsvarende faktisk og retlig situation. Som det fremgår af afsnit 5.2.3 i nærværende afgørelse, kan CAMED operere inden for skibsbygnings- og skibsreparationsfaciliteter i havnen i Napoli ved at betale blot en brøkdel af omkostningerne. Derimod skal andre skibsværfter (i andre havne eller uden for havneområderne), som driver ikkestatslige faciliteter og dermed falder uden for anvendelsesområdet af ministerielt dekret nr. 595/1995, i princippet selv bære de fulde omkostninger ved at oprette deres egne skibsbygnings- og skibsreparationsfaciliteter, som de anvender til at levere sådanne tjenesteydelser. Endelig bemærker Kommissionen, at foranstaltningerne er selektive, også fordi de begunstiger en operatør af skibsbygnings- og skibsreparationsfaciliteter i forhold til operatører af produktions- eller reparationsfaciliteter i andre økonomiske sektorer. Sidstnævnte befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, da de også udøver deres økonomiske aktivitet på grundlag af de produktions- eller reparationsfaciliteter, de driver. Men i modsætning til CAMED skal de udøve deres erhvervsmæssige aktivitet uden at nyde godt af lavere priser på leje af deres faciliteter.

5.2.3. *Økonomisk fordel*

(157) Hvad angår CAMED, bemærker Kommissionen, at koncessionkontrakten ikke blev tildelt gennem en åben udbudsprocedure, men gennem en anden type procedure, hvor andre erhvervsdrivende hurtigt kunne fremsætte bemærkninger eller alternative forslag til en individuel ansøgning om en koncession (en slags »oppositions-procedure«, se betragtning 15).

(158) Kommissionen bemærker også, at den afgift, som CAMED betalte i overensstemmelse med 2004-koncessionen, ikke svarer til en markedskonform afgift. Afgiften for arealanvendelse, som CAMED betalte til havnemyndigheden i Napoli, er beregnet på grundlag af fastsatte retlige parametre og udgør ca. 140 201,29 EUR i gennemsnit pr. år, hvilket for koncessionsperioden på 30 år ville udgøre ca. 4,2 mio. EUR ([58]). Denne afgift fastsættes på grundlag af dekret nr. 595 af 15. november 1995 og tager hensyn til antallet af kvadratmeter af det offentlige område, som koncessionen vedrører, multipliceret med et beløb i euro, som forhøjes årligt på grundlag af koefficienten udtrykt i procent. Enhedsbeløbet i euro varierer i forhold til de aktiviteter, der er omfattet af koncessionen. En af de aktiviteter, der er omhandlet i dette dekret, er »skibsværftsaktiviteter« (dvs. skibsreparationer/-ombygninger). Men aktiviteten med at forvalte tørdokker, som ligeledes blev overdraget til CAMED på grundlag af koncessionen, er ikke nævnt i dette dekret.

(159) Kommissionen er af den opfattelse, at afgiften, som er fastsat på grundlag af metoden ovenfor, blot er betaling for optagelse af statsejet ejendom, men ikke tager hensyn til det konkrete emne og den deraf følgende økonomiske værdi af koncessionen. Helt konkret tager afgiften ikke højde for den omstændighed, at koncessionen giver CAMED mulighed for ikke blot at gennemføre skibsreparationsaktiviteter, men også forvaltningen af de statsejede tørdokker. Dette giver CAMED mulighed for at opkræve andre havneoperatører, der ønsker at udføre reparations-arbejder på disse dokker, en afgift ([59]).

(160) Kommissionen bemærker endvidere, at ifølge 2004-koncessionen forpligtede CAMED sig til at gennemføre investeringer til et beløb af 24 610 420 EUR. Ifølge de italienske myndigheder og CAMED beløb CAMED's investeringsprogram sig i virkeligheden til 42 541 495 EUR (se betragtning 80 og 100).

(161) Kommissionen konkluderer, at CAMED som forvalter og operatør af tørdokkerne (dvs. leverandør af skibsreparationstjenester) ville være ansvarlig for at bære de fulde omkostninger af renovationsarbejdet. Hvis det renoverede anlæg stilles til virksomhedens rådighed, ville CAMED skulle betale en (koncessions-) afgift, som afspejler mindst

([57]) Dom i sag T-314/15, Grækenland mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2017:903, præmis 79.

([58]) Tallet er baseret på en ekstrapolering over en periode på 30 år af den gennemsnitlige koncessionsafgift, som CAMED allerede har indbetalt for perioden 2004-2017.

([59]) Den afgift, der betales af andre havneoperatører til CAMED, omfatter navnlig: i) brug af tørdokker og ii) CAMED's levering af »tilhørende tjenester«, såsom ind- og udsejling samt vedligeholdelse af fartøjer i dokken, forsyning af elektricitet, trykluft, kran, overvågning og miljøsikkerhed.

værdien af den foretagne investering fra den italienske stat og havnemyndigheden i Napoli til renoveringer. Dette skyldes, at CAMED anvender den subsidierede infrastruktur for sin levetid, og ved udløbet af koncessionsperioden vil staten således kun have en begrænset restværdi.

(162) Kommissionen bemærker, at kun en del af CAMED's investeringer vedrører renovering af tørdokkerne (se betragtning 100). Den resterende (store) del af investeringerne påløber direkte for den daglige drift og forvaltningen af faciliteterne, som CAMED under alle omstændigheder ville være ansvarlig for.

(163) Derfor er investeringerne til et beløb af 42 mio. EUR, som CAMED foretog til sin egen fordel (dvs. til dækning af omkostninger, som CAMED under alle omstændigheder ville være ansvarlig for at afholde), en yderligere privat investering ud over alle offentlige interventioner, der er nævnt i tabel 2, og kan ikke betragtes som et bidrag til en mere markedsorienteret koncessionsafgift. Ej heller kan den del af dette beløb (11,1 mio. EUR), som CAMED har brugt til at foretage investeringer i dokker (se betragtning 101, betragtes som eget bidrag, eftersom havnemyndigheden i Napoli ved udløbet af koncessionsaftalen ikke fik tilført nogen (eller kun en meget minimal) værdi, på grund af afskrivning af alle aktiver.

(164) Som anført i indledningsafgørelsen var Kommissionen desuden ikke forvisset om, at CAMED blev pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste i forbindelse med koncessionsaftalen. Italien havde inden indledningsafgørelsen gjort gældende, at eftersom CAMED anvender tørdokker til levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, udgør alle investeringer, som er nødvendige for at levere denne tjenesteydelse, kompensation for denne tjeneste.

(165) Selv om Italien efter indledningsafgørelsen ikke længere hævdede, at CAMED blev pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste, vurderer Kommissionen for fuldstændighedens skyld i de følgende betragtninger, om de fire Altmark-betingelser er opfyldt med hensyn til foranstaltningerne til støtte for CAMED.

(166) Med hensyn til den første Altmark-betingelse er minimumskriterierne i betragtning 129 ikke opfyldt. Helt konkret er arten og rækkevidden af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der angiveligt betros CAMED, ikke klart defineret. Forpligtelsen er fastlagt i koncessionen ved en henvisning til den generelt formulerede bestemmelse i artikel 1, litra g), i ministerielt dekret af 14. november 1994. Selv om det derfor kan argumenteres, at varigheden af en sådan forpligtelse er defineret gennem koncessionens 30-årige løbetid, er der stadig ingen klar definition af arten og rækkevidden af den påståede forpligtelse til offentlig tjeneste som forklaret i betragtning 130 i den foreliggende afgørelse.

(167) I alle tilfælde mener Kommissionen ikke med hensyn til, om de påståede forpligtelser til offentlig tjeneste er egnede til at blive udpeget som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, at CAMED er forpligtet til at opfylde forpligtelser, som kan defineres som forpligtelser til offentlig tjeneste. Tjenesten (forvaltning af tørdokker) findes allerede og kan leveres på tilfredsstillende vis af andre virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår. Tjenesten har ingen særlige egenskaber sammenlignet med tjenester fra private ejere af skibsreparationstjenester og forvaltere af disse faciliteter, og den afhjælper ikke eventuelle markedssvigt. De italienske myndigheder har ikke fremlagt bevis for, at CAMED leverer en aktivitet, som ikke tilbydes på markedet under sammenlignelige forhold med hensyn til pris, kvalitet, kontinuitet og adgang til tjenesteydelsen. Desuden udgør de støttede faciliteter ikke nogen generelle fordele for samfundet, men derimod blot en tjenesteydelse til skibsejere i Napoli og omegn ([60]).

(168) For så vidt angår den anden Altmark-betingelse, fastsætter 2004-koncessionen ikke udtrykkeligt nogen kvantificering eller parametre, der er fastlagt på forhånd, på en objektiv og gennemsigtig måde med henblik på at beregne den kompensation, som havnemyndigheden i Napoli bør betale til CAMED til gengæld for forpligtelsen til at give andre skibsreparatører åben adgang til tørdokken. 2004-koncessionen indeholder ikke nogen udtrykkelig forbindelse mellem denne forpligtelse og havnemyndigheden i Napolis forpligtelse til at gennemføre de pågældende interventioner. 2004-koncessionen afdækkede heller ikke det tab, som CAMED angiveligt led, eller størrelsen af interventionerne.

(169) Kommissionen bemærker endvidere, at finansieringen af interventionerne som kompensation til CAMED for forpligtelsen til at tilbyde åben adgang til tørdokkerne ikke kan udelukke risikoen for overkompensation som krævet i den tredje Altmark-betingelse. I mangel af en beregning eller et estimat af de driftstab, der angiveligt er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste, synes det ikke muligt at verificere, at mængden af investeringer til interventioner svarer til sådanne driftstab under hensyntagen til en rimelig fortjeneste.

([60]) Jf. meddelelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, punkt 50.

(170) For så vidt angår den fjerde Altmark-betingelse, blev koncessionen tildelt CAMED uden en offentlig udbudsprocedure, og Italien har aldrig fremlagt de nødvendige oplysninger til at vurdere, om størrelsen af investeringerne til interventionerne svarer til omkostningerne ved en typisk, veldrevet virksomhed, som giver andre skibsreparatører åben adgang til tørdokker.

(171) Kommissionen mener derfor, at de fire betingelser ikke er opfyldt, og de omhandlede foranstaltninger medfører således en økonomisk fordel for CAMED.

5.2.4. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen*

(172) Skibsreparation er en økonomisk aktivitet i en sektor, der er åben for konkurrence og samhandel på EU-plan. Derfor kan enhver fordel for CAMED fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen i EU.

5.2.5. *Klassificering af foranstaltningerne som eksisterende støtte*

(173) Af de grunde, der er gennemgået i afsnit 5.1.7 i denne afgørelse vedrørende havnemyndigheden i Napoli, finder Kommissionen også, at foranstaltningerne til fordel for CAMED ikke kan betragtes som eksisterende støtte.

5.3. **Forenelighed**

(174) Kommissionen mener ikke, at tørdokker er transportinfrastruktur, men produktionsfaciliteter til skibsværfter, eftersom de bliver brugt til skibsbygning eller skibsreparation og ikke til transportformål. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at foranstaltningerne ikke kan vurderes direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF som investeringsstøtte til transportinfrastruktur, sådan som de italienske myndigheder hævder (se betragtning 86).

(175) Kommissionen finder også, at støtten ikke kan vurderes på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 2, litra b), om støtte til at råde bod på skader forårsaget af naturkatastrofer eller andre usædvanlige begivenheder. Kommissionen bemærker, at støtten kun kan betragtes som forenelig i henhold til nævnte artikel, hvis meget strenge betingelser er opfyldt, bl.a. at støtten kun kompenserer for skader, der er direkte forårsaget af den pågældende begivenhed og ikke medfører overkompensation, hvilket ikke var tilfældet i denne sag ([61]).

(176) Kommissionen finder derfor, at undersøgelsen af foreneligheden af foranstaltningerne til havnemyndigheden i Napoli og CAMED først bør foretages efter meddelelsen fra Kommissionen — Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (»rammebestemmelserne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011«) ([62]).

(177) Hvis betingelserne for forenelighed i rammebestemmelserne om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 ikke er opfyldt, er det Kommissionens opfattelse, at undersøgelsen af foreneligheden af de foranstaltninger, som blev ydet til havnemyndigheden i Napoli og CAMED, også kan foretages i medfør af statsstøtteregler for skibsbygningssektoren, der var gældende på tidspunktet for ydelsen af den enkelte foranstaltning.

(178) Kommissionen mener, at tidspunktet for udstedelsen af den individuelle støtte til havnemyndigheden i Napoli ikke er datoen for ikrafttrædelsen af lov nr. 413/1998, sådan som Italien hævder (se betragtning 85). Loven er for generel og giver ikke støttemodtageren ret til at modtage støtte, da den ikke har nævnt specifikke støttemodtagere eller støttebeløb ([63]). I stedet mener Kommissionen, at retten til at modtage den omhandlede støtte stammer fra det ministerielt dekret af 27. december 1999, der blev vedtaget inden for rammerne af den generelle ramme, der er fastsat ved lov nr. 413/1998, sammenholdt med ministerielt dekret af 2. maj 2001, som er den effektive gennemførelse af foranstaltningen, jf. lov nr. 413/1998.

(179) I henhold til artikel 9 i lov nr. 413/1998, på grundlag af en anmodning fra de relevante havnemyndigheder, artikel 1 i ministerielt dekret af 27. oktober 1999, at der skal vedtages et infrastrukturprogram om udvidelse, modernisering og omstrukturering af havne og tildeling af ressourcer i et bilag hertil. Ifølge dette bilag skulle ministeriet stille 51,403 mio. EUR (99,53 mia. italienske lire) til rådighed til havnemyndigheden i Napoli til investeringsarbejder vedrørende tørdokkerne i havnen i Napoli. De beløb, der stilles til rådighed for alle havneinfrastrukturinvesteringer fra 2001 til 2017, blev fastlagt i bilaget til ministerielt dekret af 2. maj 2001, som også blev vedtaget på grundlag af lov nr. 413/1998. For så vidt angår havnemyndigheden i Napoli, fastsatte dette dekret det samlede finansieringsloft på 102 mio. EUR (197,5 mia. italienske lire). Disse dekreter gav bl.a.

([61]) Kommissionens afgørelse SA.39622 (2014/N), Republic of Slovenia — Aid to make good the damage caused by glaze ice in Slovenia in January and February 2014 (all sectors except agriculture, forestry, fisheries and aquaculture).
([62]) EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15.
([63]) Jf. Domstolens dom i sag C-245/16, NEREA, ECLI:EU:C:2017:521, præmis 32.

havnemyndigheden i Napoli ret til at opnå tilbagebetaling fra ministeriet af lån i forbindelse med havneinfrastrukturprojekter i bilaget til de ministerielle dekreter, herunder dem, der vedrører de relevante tørdokker. Disse investeringer blev allerede fastsat i 2004-koncessionen til CAMED, og selve koncessionen henviser til disse investeringer, der allerede blev fastsat i aftalen fra 2001. Følgende kompatibilitetsgrundlag kunne finde anvendelse for skibsbygningsstøtte (regionalstøtte til investeringer i opgradering eller modernisering af eksisterende værfter med henblik på at forbedre produktiviteten i de bestående anlæg) til havnemyndigheden i Napoli og CAMED:

1) Forordning (EF) nr. 1540/98.

2) Rammebestemmelserne fra 2004 om statsstøtte til skibsbygning, der oprindeligt var gældende fra den 1. januar 2004 indtil den 31. december 2006 og senere blev forlænget to gange indtil den 31. december 2008 og indtil den 31. december 2011.

3) Rammebestemmelserne fra 2011 om statsstøtte til skibsbygning, som fandt anvendelse på ikke-anmeldt støtte ydet efter den 31. december 2011. Anvendelsen af disse rammebestemmelser blev forlænget til den 30. juni 2014.

4) Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020 med virkning fra den 1. juli 2014.

(180) Italien har fremført, at ovennævnte forenelighedsgrundlag for støtte til skibsbygningsindustrien ikke bør anvendes som sådan, og at forenelighed skal vurderes direkte på grundlag af artikel 107 i TEUF og i lyset af andre bestemmelser i afledt ret vedtaget i sektoren for statsstøtte ([64]). Italien har anført bombardementer i Anden Verdenskrig, jordskælv, udvikling af økonomien i en støtteberettiget region og modernisering og udvikling af havneinfrastruktur.

(181) Ifølge Domstolens retspraksis er det op til medlemsstaten at godtgøre, at omstændighederne i en national foranstaltning er forskellige fra dem, der er nævnt i de relevante retningslinjer, og dermed, at Kommissionen bør vurdere støtteforanstaltningen direkte i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF ([65]). I det omfang Italien har anført bombardementer i Anden Verdenskrig og jordskælv som en begrundelse for at afvige fra ovennævnte retningslinjer, har Kommissionen allerede forklaret i betragtning 175, hvorfor betingelserne i artikel 107, stk. 2, litra b), i TEUF under alle omstændigheder ikke er opfyldt for de relevante foranstaltninger. Med hensyn til argumentet om modernisering og udvikling af havneinfrastruktur som grundlag for vurdering af foranstaltningerne direkte i henhold til traktaten har Kommissionen også forklaret i betragtning 174, at tørdokker ikke er transportinfrastrukturer, og at de derfor ikke kan vurderes direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Og endelig, hvad angår Italiens argument om udvikling af økonomien i den pågældende støtteberettigede region, bemærker Kommissionen, at sådan støtte ikke skal vurderes i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne blev ydet, da støtten til skibsbygning har været reguleret af sektorspecifikke regler som anført i betragtning 176, hvilket klart blev anerkendt af de enkelte retningslinjer for støtte med regionalt sigte, der var gældende på tidspunktet for støttens tildeling ([66]). Ligeledes synes det logisk, at støtte til skibsbygningsindustrien vurderes i henhold til de særlige sektorregler for skibsbygning og ikke på grundlag af de mere generelle bestemmelser om regionalstøtte, eftersom det kun er sektorretningslinjerne, som kan dække sektorens særlige forhold og derfor bedst den fælles målsætning, som støtten skal bidrage til.

5.3.1. *Vurdering af foreneligheden af støtten til havnemyndigheden i Napoli*

(182) En af betingelserne for at anse støtten for forenelig i henhold til rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 er, at støtten skal være ydet for en reel og korrekt defineret tjenesteydelse af almen økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106, stk. 2, i TEUF. Desuden bør tjenesteydelsen af almen økonomisk interesse overdrages ved en retsakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og metoderne for beregning af kompensation, og kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste.

(183) Argumenterne i afsnit 5.1.4, viser, at Kommissionen finder, at Italien begik en åbenbar fejl i definitionen af den offentlige tjeneste, som blev pålagt havnemyndigheden i Napoli. Desuden indeholder de relevante retsakter ikke nogen angivelse af størrelsen af den kompensation, der ydes til havnemyndigheden i Napoli for forvaltningen af tørdokker, eller hvordan en sådan kompensation bør beregnes, og de giver derfor ikke mulighed for at

([64]) Herefter henviser Italien til meddelelse 2003/C 317/06 (EUT C 317 af 30.12.2003, s. 11 og navnlig punkt 12), hvori det hedder, at der »kan … gives støtte til skibsbygning i overensstemmelse med traktatens artikel [107 og 108] samt lovgivning og foranstaltninger, der er vedtaget med hjemmel heri.«

([65]) Sag C-431/14 P, Grækenland mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2016:145, præmis 70-72.

([66]) Jf. punkt 8 (og fodnote 9) i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT C 54, 4.3.2006, s. 13). »Desuden gælder der for visse andre sektorer [transport og skibsbygning] særlige regler, der tager hensyn til disse sektorers særlige situation, og som helt eller delvis afviger fra disse retningslinjer«, jf. punkt 2 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte (2000-2006) (EFT C 74 af 10.3.1998, s. 9): »Derudover findes der særlige regler for visse af de sektorer, der er omfattet af nærværende retningslinjer«.

konkludere, hvorvidt en eventuel kompensation er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at dække de relevante omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af den påståede forpligtelse til offentlig tjeneste. Som forklaret i betragtning 167 er arten, varigheden og rækkevidden af havnemyndigheden i Napolis påståede forpligtelser til offentlig tjeneste ikke klart defineret.

(184) Kommissionen er derfor af den opfattelse, at foranstaltningerne ikke opfylder alle betingelser for forenelighed og således ikke kan erklæres forenelige i henhold til rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 med hensyn til støtten til havnemyndigheden i Napoli.

(185) Kommissionen har også vurderet, om foranstaltningerne kan erklæres forenelige på grundlag af de gældende regler for skibsbygning.

(186) Kommissionen bemærker, at retsgrundlaget for de forskellige støtteformer under henvisning til retsakterne for ydelsen af støtten (se betragtning 25 og 179) er Rådets forordning (EF) nr. 1540/98 og rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning angivet som nr. i) og ii) i betragtning 179 ([67]). Kommissionen har nedenfor kontrolleret, om betingelserne under hver af de anførte forenelighedsgrundlag overholdes.

(187) For at komme i betragtning skal støtten i henhold til skibsbygningsbestemmelserne ydes til investeringer i opgradering eller modernisering af bestående værfter uden tilknytning til en finansiel omstrukturering af de(t) pågældende værft(er) med henblik på at forbedre produktiviteten på bestående værfter (bortset fra den blotte udskiftning af afskrevne aktiver) ([68]).

(188) De italienske myndigheder har oplyst (se betragtning 86), at den påståede støtte ikke har til formål at fremme en stigning i produktiviteten i de eksisterende anlæg på værftet, men snarere udføre specifik vedligeholdelse af visse elementer af havneinfrastrukturer, der er den italienske stats eneejendom, og undgå, at de bliver forældede. Investeringerne er derfor ikke støtteberettigede i henhold til de gældende bestemmelser om skibsbygning.

(189) Italien har endvidere ikke påvist, at støtten har en tilskyndelsesvirkning, dvs. at der er indgivet støtteansøgning forud for arbejdets påbegyndelse, eller at støtten kun anvendes til støtteberettigede udgifter som defineret i de gældende retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte (se betragtning 89).

(190) Den offentlige finansiering, der allerede er ydet til dette projekt (44 138 854,50 EUR, dvs. 76,42 % af de samlede investeringsomkostninger), overstiger den tilladte maksimale støtteintensitet for regional investeringsstøtte til skibsbygningsfaciliteter under alle tre efterfølgende skibsbygningsrammer (som varierede mellem 12,5 % og 22,5 % af de samlede investeringsomkostninger, afhængigt af regionalstøttestatus i den relevante region.

(191) I betragtning af at ovennævnte forenelighedsbetingelser ikke er opfyldt, har Kommissionen draget den konklusion, at støtteforanstaltningerne til fordel for havnemyndigheden i Napoli ikke er forenelige med det indre marked.

5.3.2. *Vurdering af foreneligheden af støtten til CAMED*

(192) Som det fremgår af afsnit 5.2.3, foretog Italien et åbenbart urigtigt skøn, da den kvalificerede skibsreparationstjenester til CAMED som en forpligtelse til offentlig tjeneste. Desuden indeholder de relevante retsakter ikke nogen angivelse af størrelsen af den kompensation, der ydes til CAMED for forpligtelsen til at holde åben adgang til tørdokkerne, og giver derfor ikke mulighed for at konkludere, hvorvidt en eventuel kompensation ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste. Kommissionen bemærker, at finansieringen af interventionerne (44 138 854,50 EUR fra den italienske stat og 13 621 000 EUR fra havnemyndigheden i Napolis egne indtægter) som kompensation for den forpligtelse, der er pålagt CAMED, til at holde åben adgang til tørdokkerne, ikke kan udelukke risikoen for overkompensation (se betragtning 169). Som forklaret i betragtning 162 er arten og rækkevidden af den påståede forpligtelse til offentlig tjeneste desuden ikke klart defineret.

(193) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningerne ikke kan erklæres forenelige i henhold til rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra 2011 med hensyn til den påståede støtte til CAMED.

([67]) Se i) forordning (EF) nr. 1540/98, der trådte i kraft den 1. januar 1999 frem til den 31. december 2003, ii) 2004-rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning, der oprindeligt var gældende fra den 1. januar 2004 og indtil den 31. december 2006 og senere blev forlænget to gange indtil den 31. december 2008 og indtil den 31. december 2011.

([68]) Se artikel 7 i forordning (EF) nr. 1540/98, punkt 26 i rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning fra 2003, betragtning 13 i rammebestemmelser for statsstøtte til skibsbygning fra 2011. Se også Kommissionens beslutning om C-21/2006 (ex N 635/2005), der tænkes iværksat af Slovakiet til fordel for Slovense lodenice Komarno, 2007/529/EF.

(194) For så vidt angår foreneligheden af støtten til CAMED på grundlag af skibsbygningsbestemmelserne, bemærker Kommissionen, at CAMED — som forvalter og operatør af de støttede faciliteter — fik driftsstøtte (i form af reducerede koncessionafgifter), som har til formål at reducere de udgifter, som CAMED ville skulle bære. Reglerne for statsstøtte til skibsbygningsindustrien, der gælder på tidspunktet for tildelingen af hver enkelt foranstaltning (se betragtning 179), giver ikke mulighed for driftsstøtte til forvaltere eller brugere af skibsbygningsfaciliteter. Kommissionen konkluderer derfor, at støtten til CAMED ikke kan erklæres som forenelig støtte.

6. **KONKLUSION VEDRØRENDE FOREKOMSTEN AF STATSSTØTTE OG FORENELIGHEDEN DERAF**

(195) Kommissionen finder, at Italien ulovligt har iværksat investeringsstøtte til havnemyndigheden i Napoli i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(196) Kommissionen finder desuden, at Italien ulovligt har iværksat driftsstøtte til CAMED i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(197) Da der ikke kan anføres noget grundlag for foranstaltningernes forenelighed med det indre marked, må det konkluderes, at de er uforenelige.

7. **TILBAGEBETALING**

7.1. **Forældelsesfrist**

(198) Kommissionen bemærker, at den vurderede statsstøtte ifølge de italienske myndigheder ikke kan tilbagesøges, da forældelsesfristerne fastsat ved artikel 17 i procedureforordningen er udløbet.

(199) I artikel 17, stk. 1, fastsættes det, at »Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år.« Men i artikel 17, stk. 2, fastsættes følgende: »Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren, enten som individuel støtte eller under en støtteordning. Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist. Efter hver afbrydelse begynder forældelsesfristen forfra. Forældelsesfristen suspenderes i det tidsrum, hvor Kommissionens afgørelse er genstand for en verserende sag for Den Europæiske Unions Domstol.«

(200) Kommissionen er af den opfattelse, at de italienske myndigheders argumenter ikke kan tiltrædes. Kommissionens tiltag med at sende en anmodning om oplysninger i marts 2006, to breve med foreløbige vurderinger til klageren i 2013 og 2014 og anmodninger om yderligere oplysninger til de italienske myndigheder (se betragtning 3, 5 og 6), afbrød fristen, og forældelsesfristen på 10 år er derfor ikke udløbet.

7.2. **Berettigede forventninger og retssikkerhed**

(201) I henhold til procedureforordningens artikel 16, stk. 1, skal enhver støtte, der er uforenelig med det indre marked, tilbagebetales.

(202) Artikel 16, stk. 1, bestemmer dog følgende: »Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen«. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at Kommissionen er forpligtet til på eget initiativ at tage højde for ekstraordinære omstændigheder, der giver en begrundelse, i henhold til artikel 16, stk. 1, for at afstå fra at påbyde tilbagebetaling af den ulovligt ydede støtte, når denne tilbagebetaling er i modstrid med et generelt princip i EU-retten ([69]).

(203) Kommissionen bemærker, at Italien og CAMED i deres bemærkninger til indledningsafgørelsen fremførte det argument, at Kommissionens afgørelse er ulovlig og udgør en tilsidesættelse af de almindelige principper om god forvaltningsskik, retssikkerhed og berettigede forventninger (se betragtning 52-54 og 91).

([69]) Dom i sag 223/85 RSV mod Kommissionen ECLI:EU:C:1987:502.

(204) Ifølge Domstolens retspraksis er retten til at påberåbe sig beskyttelsen af en berettiget forventning betinget af, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af de kompetente EU-myndigheder over for personen ([70]). Disse forsikringer kan ifølge retspraksis enten være eksplicitte (f.eks. direkte meddelelse til medlemsstaten om gyldigheden af en bestemt foranstaltning) ([71]) eller implicitte (f.eks. unødig forsinkelse i sagsbehandlingen, godkendelse af lignende tidligere ordninger) ([72]). En berettiget forventning om, at støtten er lovlig, kan, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende, ikke tages til følge, medmindre støtten er blevet ydet under iagttagelse af underretningspligten i artikel 108 i TEUF ([73]).

(205) Kommissionen finder, at der ikke foreligger nogen tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i den foreliggende sag. Som nævnt i betragtning 147 til 150 blev støtten således aldrig anmeldt til Kommissionen af de italienske myndigheder. Endvidere har Kommissionen ikke givet nogen præcis, ubetinget og samstemmende forsikring om, at foranstaltningen er statsstøtte eller forenelig støtte ([74]).

(206) Det grundlæggende krav om retssikkerhed, som også er omfattet af artikel 16 i procedureforordningen, har til formål at sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten, og er dermed til hinder for, at Kommissionen kan udsætte udøvelsen af sine beføjelser i det uendelige ([75]).

(207) Kommissionen er af den opfattelse, i betragtning af sagens meget specifikke forhold, at der ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til retssikkerhedsprincippet i forhold til de italienske myndigheder.

(208) Kommissionen konstaterer, at der foreligger en række indicier, der tyder på, at i) Kommissionen har udsat udøvelsen af sine beføjelser til at undersøge de relevante foranstaltninger, og ii) at den indirekte indikation fra Kommissionen til de italienske myndigheder inden genoptagelsen af sagen i 2013 har kunnet vildlede dem med hensyn til lovligheden af disse foranstaltninger ([76]).

(209) For det første udsatte Kommissionen udøvelsen af sine beføjelser med hensyn til at undersøge de relevante foranstaltninger: Kommissionen sendte en anmodning om oplysninger i marts 2006, som Italien svarede på den 3. april 2006 med udtømmende oplysninger, der burde have foranlediget Kommissionen til at konkludere, at den undersøgte foranstaltning faktisk var offentlig støtte. Kommissionens tjenestegrene fulgte imidlertid ikke på nogen måde op på denne skrivelse, og sagen blev afsluttet. Sagen blev først genoptaget syv år senere efter en formel klage i februar 2013. Indledningsafgørelsen blev offentliggjort sidst i juni 2016.

(210) For det andet kunne den implicitte indikation fra Kommissionen til de italienske myndigheder inden genoptagelsen af sagen i 2013 have vildledt myndighederne med hensyn til dens lovlighed. I deres brev af 3. april 2006 hævdede de italienske myndigheder, at de relevante tørdokker var offentlig infrastruktur og som sådan ikke omfattet af retningslinjerne for skibsbygning. De oplysninger, som de italienske myndigheder fremsendte til Kommissionen, burde have foranlediget Kommissionen til at konkludere, at den undersøgte foranstaltning faktisk var offentlig støtte til skibsbygning og skibsreparation, som udgjorde statsstøtte, hvilket skulle have været meddelt Kommissionen. Så selv om Kommissionen blev gjort opmærksom på arten af det støttede investeringsprojekt, traf den ikke yderligere foranstaltninger eller foretog en ny undersøgelse i perioden 2006-2013, hvilket implicit signalerede til Italien, at deres karakterisering af tørdokkerne som havneinfrastruktur var korrekt.

(211) De syv år, der forløb mellem de italienske myndigheders svar på Kommissionens skrivelse og en yderligere anmodning om oplysninger, som Kommissionen sendte til Italien, kunne — i denne sag — have ansporet Italien til at antage, at Kommissionens tavshed betød, at Italien i sin oprindelige holdning, hvorefter retsakten faldt uden for statsstøttekontrollens anvendelsesområde, og der dermed ikke var krav om en anmeldelse, var blevet stiltiende godkendt af Kommissionen. Det er korrekt, at den manglende reaktion fra Kommissionen på en medlemsstats

([70]) Dom i sag C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan, ECLI:EU:C:2010:769, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis.
([71]) Dom i sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1987:121, præmis 44.
([72]) Domstolens dom i sag 223/85, RSV mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1987:502.
([73]) Domstolens dom i forenede sager C-630/11 P til C-633/11 P, HGA Srl m.fl., ECLI:EU:C:2013:387, præmis 134.
([74]) Vedrørende definitionen af princippet om berettiget forventning se Domstolens domme i sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1987:121, præmis 44, og sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, ECLI:EU:C:1990:259, præmis 26, Rettens dom i sag T-290/97, Mehibas Dordtselaan mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2000:8, præmis 59, og i sag T-223/00, Kyowa Hakko Kogyo og Kyowa Hakko Europe mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2003:194, præmis 51, om fravær af en berettiget forventning hos støttemodtagerne, som er gennemført ulovligt, se Domstolens dom i forenede sager C-183/02 P og C-187/02 P, Demesa og Territorio Histórico de Álava mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2004:701, præmis 44 og 45, og den deri nævnte retspraksis.
([75]) Se Domstolens dom i de forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2002:524, præmis 140.
([76]) Se Kommissionens beslutning 2007/256/EF af 20. december 2006 om Frankrigs støtteordning i medfør af artikel 39 CA i den franske skattelov (code général des impôts) — Statsstøtte C 46/2004 (tidl. NN 65/2004) (EUT L 112 af 30.4.2007, s. 41) og Domstolens dom i sag C-408/04 P, Kommissionen mod Salzgitter, ECLI:EU:C:2008:236, præmis 106.

besvarelse ikke i sig selv kan udgøre en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, men det er ikke desto mindre klart, at det i dette tilfælde ikke blot handler om passivitet fra Kommissionens side, men også en indirekte indikation fra Kommissionens tjenestegrene til Italien, hvilket har ført til en usædvanlig kombination af omstændigheder. Følgelig kunne i) den syvårige forsinkelse i Kommissionens oprindelige beslutningsproces (den manglende opfølgning på den første skrivelse fra de italienske myndigheder af 3. april 2006) kombineret med ii) Kommissionens passivitet, som under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag kunne være blevet fortolket som en stiltiende accept af de italienske myndigheders holdning vedrørende indkredsning og fortolkning af den retlige ramme for vurderingen af foranstaltningen, have givet anledning til tvivl med hensyn til lovligheden af foranstaltningerne og hindret de italienske myndigheder i at tage skridt til at bringe foranstaltningerne i overensstemmelse med statsstøttereglerne i tide.

(212) Kommissionen konkluderer derfor på grundlag af de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag og alle de ovennævnte forhold for at sikre forudsigelighed i forbindelse med retlige situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten, at de særlige omstændigheder i den foreliggende sag gør, at Italien ikke er forpligtet til at tilbagebetale enhver ulovlig støtte som omhandlet i afsnit 5 til fordel for havnemyndigheden i Napoli eller CAMED, som var bevilget før den anmodning om oplysninger, som Kommissionen sendte til Italien den 28. februar 2013, hvorved den foreliggende sag er blevet genåbnet.

(213) For så vidt angår den støtte, der blev ydet efter den 28. februar 2013, skal enhver uforenelig støtte tilbagebetales af modtagerne. Kommissionen finder rent faktisk, at efter der blev sendt en detaljeret anmodning om oplysninger den 28. februar 2013, blev de italienske myndigheder fuldt underrettet om Kommissionens tvivl om lovligheden og foreneligheden af støtten.

(214) Men som bemærket i betragtning 178 ovenfor finder Kommissionen, at alle de omhandlede foranstaltninger blev ydet til havnemyndigheden i Napoli inden den 28. februar 2013, som er datoen for den anmodning om oplysninger, som Kommissionen sendte til Italien efter den formelle klage i 2013. CAMED blev også indrømmet alle de omhandlede foranstaltninger inden den 28. februar 2013, idet selskabet fik retten til at modtage støtten i henhold til 2004-koncessionsaftalen. Derfor blev ingen af de støtteforanstaltninger, som er genstand for den foreliggende sag, ydet efter den 28. februar 2013.

7.3. **Støtte, der skal inddrives fra havnemyndigheden i Napoli og CAMED**

(215) I lyset af de særlige omstændigheder i denne sag, jf. betragtning 207 til 211 og konklusionen i betragtning 214, bør Italien ikke inddrive et beløb fra havnemyndigheden i Napoli eller fra CAMED. Af samme grunde udelukker denne afgørelse ikke fremtidige betalinger vedrørende de særlige støttebeløb, der allerede var tildelt havnemyndigheden i Napoli (ved det ministerielle dekret af 27. oktober 1999, der blev vedtaget inden for rammerne af den generelle ramme, der er fastsat i lov nr. 413/1998, sammenholdt med det ministerielle dekret af 2. maj 2001) og CAMED (ved 2004-koncessionen) inden den 28. februar 2013.

(216) Men hvis Italien overvejer andre støtteforanstaltninger i havnen i Napoli, ville Italien ikke desto mindre naturligvis være forpligtet i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF til at anmelde sådanne foranstaltninger til Kommissionen med henblik på vurdering af deres forenelighed med det indre marked (medmindre, naturligvis, sådanne foranstaltninger er gruppefritaget fra underretningspligten) —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Statsstøtten i form af investeringsstøtte fra Italien til fordel for havnemyndigheden i Napoli via det ministerielle dekret af 27. oktober 1999, der blev vedtaget inden for rammerne af den generelle ramme, der er fastsat i lov nr. 413/1998, sammenholdt med det ministerielle dekret af 2. maj 2001, som er iværksat ulovligt af Italien i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

2. Statsstøtten i form af en unødig lav koncessionsafgift fra havnemyndigheden i Napoli til fordel for CAMED, som er iværksat ulovligt af Italien gennem 2004-koncessionsaftalen indgået med CAMED og havnemyndigheden i Napoli den 29. juli 2004 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 2

Italien er ikke forpligtet til at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Republikken Italien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20. september 2018.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen