BESLUIT (EU) 2019/422 VAN DE COMMISSIE

van 20 september 2018

betreffende steunmaatregel SA.36112 (2016/C) (ex 2015/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van de havenautoriteit van Napels en Cantieri del Mediterraneo S.p.A.

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2018) 6037)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie („VWEU"), en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) In maart 2006 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om informatie gevraagd over mogelijke staatssteun aan Cantieri del Mediterraneo S.p.A. (hierna „CAMED" genoemd) in verband met geplande werkzaamheden aan een droogdok in de haven van Napels (droogdok nr. 3). Na het antwoord van de Italiaanse autoriteiten op 3 april 2006, heeft de Commissie naar aanleiding van de Italiaanse opmerkingen geen stappen ondernomen noch de kwestie verder onderzocht. De Commissie besloot de zaak niet verder te behandelen aangezien de steun naar haar oordeel geen staatssteun inhield. Italië heeft de Commissie nooit formeel in kennis gesteld van de maatregelen in kwestie.

(2) Op 21 januari 2013 heeft een scheepsreparatieonderneming die actief is in de haven van Napels, haar zorgen geuit over door de Italiaanse overheid verstrekte financiering voor drie investeringsprojecten die tussen 2006 en 2014 zouden zijn uitgevoerd voor de renovatie van drie droogdokken (*bacini di carenaggio*) die door CAMED door middel van een concessieovereenkomst worden geëxploiteerd. De zaak werd geregistreerd onder nummer SA.36112 (2013/CP) — Vermeende steun aan Cantieri del Mediterraneo. Op 27 juni 2013 heeft klager de Commissie aanvullende informatie verstrekt.

(3) Tussen 28 februari 2013 en 12 juni 2013 heeft de Commissie in het licht van de aantijgingen van de klager de Italiaanse autoriteiten om informatie gevraagd.

(4) Op 21 oktober 2013 heeft de Commissie klager geïnformeerd over haar voorlopige bevindingen inzake de vermeende staatssteun aan CAMED en klager meegedeeld dat, op grond van de op dat moment beschikbare informatie, de vermeende maatregelen geen staatssteun leken te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, omdat het bestaan van een voordeel voor CAMED leek te zijn uitgesloten. De Commissie lichtte toe dat er in dat stadium geen aanwijzingen bestonden dat er op het niveau van de exploitant exploitatiesteun was toegekend, aangezien CAMED niet leek te zijn vrijgesteld van kosten die het normaal gesproken in het kader van het dagelijks beheer of van zijn normale activiteiten zou hebben moeten dragen.

(5) Tussen 19 november 2013 en 10 februari 2015 heeft klager aanvullende informatie ingediend. Klager drukte zijn vrees uit dat de maatregelen onrechtmatige investeringssteun aan de havenautoriteit van Napels en onrechtmatige exploitatiesteun aan CAMED inhielden. Op 17 juni 2014, 14 november 2014 en 12 maart 2015 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten om aanvullende informatie verzocht. De Italiaanse autoriteiten hebben hierop op 1 augustus, 3 en 29 september 2014, 11 februari 2015 en 10 juni 2015 geantwoord. Omdat uit de beschikbare informatie bleek dat de overheidsfinanciering reeds was verstrekt, heeft de Commissie Italië op 4 juni 2015 meegedeeld dat de maatregelen als onrechtmatige steun zouden worden geregistreerd (2015/NN) — Investeringssteun aan de havenautoriteit van Napels en Cantieri del Mediterraneo S.p.A, en dat de procedureregels zouden gelden die zijn vastgelegd in hoofdstuk III van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([2]).

([1]) PB C 369 van 7.10.2016, blz. 78.

([2]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1). Die verordening is vervangen door Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van bijzondere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

(6) Op 21 september 2015 heeft de Commissie een bijeenkomst gehad met de Italiaanse autoriteiten en op 7 oktober 2015 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht, waarop de Italiaanse autoriteiten op 9 november 2015 hebben geantwoord. Op 11 november 2015 vond een bijeenkomst plaats tussen de Commissie en de klager.

(7) Bij brief van 28 juni 2016 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van deze steun.

(8) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden (hierna „het inleidingsbesluit" genoemd) is op 7 oktober 2016 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]) bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de steun/maatregelen te maken.

(9) De Commissie heeft van twee belanghebbenden opmerkingen ter zake ontvangen: CAMED en de klager. Zij stuurde deze door naar de Italiaanse autoriteiten, die de gelegenheid kregen om te reageren en heeft bij brief van 12 januari 2017 hun opmerkingen ontvangen.

(10) Op 9 en 16 november 2017 stuurde de Commissie Italië aanvullende vragen, die de Italiaanse autoriteiten op 24 november 2017 hebben beantwoord.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Achtergrond en begunstigden van de steunmaatregel

(11) De haven van Napels is gelegen in de regio Campanië en wordt beheerd door de havenautoriteit van Napels (hierna „de havenautoriteit" genoemd).

(12) In de haven van Napels bevinden zich drie droogdokken die in staatsbezit (de droogdokken nrs. 1, 2 en 3) en twee drijvende dokken (de dokken nrs. 5 en 6) die in handen van twee particuliere exploitanten zijn.

(13) De droogdokken nr. 1, 2 en 3 worden door CAMED voor scheepsreparatieactiviteiten gebruikt en in beginsel door elke andere scheepsreparatieonderneming die voldoet aan de „Voorschriften voor de exploitatie van dokken voor scheepsreparaties van de haven van Napels" ([4]) (hierna „de voorschriften van 2002" genoemd), die in 2002 zijn vastgesteld en later zijn gewijzigd ([5]). Volgens de Italiaanse autoriteiten moeten alle droogdokken in de haven van Napels op basis van bepaalde vooraf vastgestelde en objectieve regels aan alle belangstellende gebruikers (bv. andere scheepsreparatieondernemingen) ter beschikking worden gesteld.

(14) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat, na het besluit van de Fincantieri-groep — destijds een van de grootste exploitanten in de scheepsbouwsector — om zich aan het eind van de vorige eeuw uit de haven van Napels terug te trekken, de dokken zich in zeer slechte staat bevonden. CAMED ([6]) was op dat moment als scheepswerf actief in de haven van Napels uit hoofde van een grondconcessie die liep van 1909 tot en met 2008. Volgens de Italiaanse autoriteiten wilde CAMED in het gebied investeren op voorwaarde dat de havenautoriteit een aantal structurele investeringen zou doen in de droogdokken nrs. 1, 2 en 3. Nadat CAMED in 1999 een verzoek bij de havenautoriteit had ingediend, stemde de laatste erin toe werkzaamheden uit te voeren voor het moderniseren en gebruiksklaar maken droogdok nr. 3 (hierna „de overeenkomst van 2001" genoemd) ([7]).

(15) In 2001 vroeg CAMED toestemming aan de havenautoriteit voor het uitvoeren van werkzaamheden aan de dokken in ruil voor een verlenging van de bestaande grondconcessie (*concessione demaniale*) met veertig jaar. Na het verzoek van CAMED heeft de havenautoriteit overeenkomstig de Italiaanse wet de administratieve procedure voor de gunning van een grondconcessie in gang gezet ([8]). De havenautoriteit heeft het verzoek van CAMED om een grondconcessie gedurende een periode van twintig dagen (van 18 januari 2002 tot 6 februari 2002), samen met het ondernemingsplan, gepubliceerd in het gemeentelijke register en in haar eigen register. In de bekendmaking werden belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen of alternatieve voorstellen kenbaar te maken. Volgens de procedure wordt het besluit over gunning van de concessie bij bezwaren of klachten door de bevoegde minister genomen.

(16) Omdat de havenautoriteit na de bekendmaking van het verzoek van CAMED geen opmerkingen ontving, heeft zij CAMED grondconcessie (*atto di concessione demaniale*) nr. 125 van 29 juli 2004 (hierna „de concessie van 2004" genoemd) verleend voor de exploitatie en het gebruik van de drie droogdokken, met de verplichting deze overeenkomstig de voorschriften van 2002 aan alle belangstellende gebruikers (bv. andere scheepsreparatieondernemingen) beschikbaar te stellen. CAMED stemde in met de beëindiging van de vorige grondconcessie (van

([3]) Zie voetnoot 1.
([4]) *Regolamento per l'esercizio dei bacini di carenaggio*, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/05/RegolamentoBacini.pdf
([5]) In 2012 werden de voorschriften voor het laatst gewijzigd, http://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza_N.6_03-04-2012.pdf
([6]) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat het bedrijf verscheidene herstructureringen en naamswijzigingen heeft ondergaan. Voor het gemak wordt in dit besluit naar het bedrijf verwezen met de naam „CAMED", ook als het bedrijf in het verleden anders werd genoemd (Bacini Napoletani S.p.A).
([7]) Overeenkomst (*Convenzione*) tussen de havenautoriteit van Napels en Bacini Napoletani S.p.A. (*d.w.z.* CAMED) van 12 juni 2001. Volgens de overeenkomst van 2001 exploiteert CAMED droogdok nr. 3 al zeker vanaf 1959.
([8]) Artikel 36 van de scheepvaartwet (*Codice navale*) en artikel 18 van het maritiem uitvoeringsreglement (*Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima*).

kracht sinds 1909). Volgens de concessie van 2004 heeft CAMED, met ingang van 28 juli 2003, het recht om de droogdokken dertig jaar (in plaats van de gevraagde veertig jaar) te exploiteren en te gebruiken, tegen een jaarlijkse vergoeding voor het grondgebruik die wordt berekend op basis van vaste juridische parameters (EUR/m_2) en jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie krachtens het ministerieel decreet van 15 november 1995. In tabel 1 is de betaalde grondvergoeding voor de periode 2004-2017 weergegeven.

Tabel 1

Concessievergoedingen

(in EUR)

Jaar	Jaarlijkse concessievergoeding
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) In artikel 1 van de concessie van 2004 wordt gesteld dat de looptijd van de concessie de afschrijving van eerdere investeringen en een nieuw investeringsprogramma van CAMED met een waarde van 24 miljoen EUR (47 662 miljoen Italiaanse lire) ([9]) mogelijk maakt. Volgens de concessie van 2004 zou CAMED in het kader van de in de concessie vervatte verplichtingen bovendien een garantie (*cauzione*) van 275 000 EUR verstrekken.

(18) Artikel 3 van de concessie van 2004 meldt dat de havenautoriteit heeft toegezegd uiterlijk 2006 structurele werkzaamheden te zullen uitvoeren op het aan CAMED toegekende terrein en, meer bepaald, om: i) de pompinstallaties van de dokken nr. 1 en nr. 2 aan te passen; ii) een nieuwe, gecertificeerde schipdeur te bouwen (*barche-porte*) voor de dokken nrs. 1, 2 en 3; iii) de wanden (*paramenti*) en bekleding (*platea*) van dok nr. 2 te vernieuwen; iv) de kaden (*banchine*) structureel te herontwikkelen, alsook de wanden van dok nr. 2 en de muur van kade 33b.

(19) Na het inleidingsbesluit hebben de Italiaanse autoriteiten verduidelijkt dat CAMED overeenkomstig de concessie van 2004 investeringen heeft gedaan ten belope van 24 610 420 EUR en tot 2016 aanvullende investeringen heeft gedaan ten belope van 17 931 075 EUR.

2.2. **Aantijging van klager dat er sprake is van staatssteun**

(20) In zijn eerste middel betoogt klager dat CAMED op beide niveaus steun heeft ontvangen: i) als exploitant (d.w.z. beheerder van de droogdokken), in de vorm van een kostenverlaging voor de renovatie van de infrastructuur (exploitatiesteun); en ii) als gebruiker van de infrastructuur (bv. als scheepsreparatieonderneming), aangezien de infrastructuur, die in beginsel op niet-discriminerende basis moest openstaan voor alle zakelijke eindgebruikers, eigenlijk uitsluitend door CAMED werd gebruikt. De klacht bevatte ook aantijgingen inzake mededinging die voor het voorliggende besluit niet ter zake doen en waarover op 24 juli 2014 een aan klager gericht apart besluit is vastgesteld.

([9]) Het investeringsbedrag dat in de concessie van 2004 is bepaald, bedraagt in werkelijkheid 24 miljoen EUR en niet 24 000 EUR zoals in het inleidingsbesluit staat vermeld.

(21) Volgens klager vloeit het door CAMED ontvangen voordeel voort uit de verrichting van de volgende werkzaamheden (hierna „de interventies" genoemd):

1) Interventie nr. 1: de structurele renovatie van bepaalde delen van dok nr. 3 (steunbedrag: 12 928 537 EUR).

2) Interventie nr. 2: de aanpassing van de pompinstallatie van de dokken nr. 1 en nr. 2, de vernieuwing van de piermuren die aan dok nr. 2 grenzen (steunbedrag: 23 170 000 EUR).

3) Interventie nr. 3: de reparatie en versteviging van de interne pier van dok nr. 3 (*Molo Cesario Console*) (steunbedrag: 13 000 000 EUR).

(22) Met het middel van 19 november 2013 heeft klager de reikwijdte van de klacht uitgebreid door aan te voeren dat de interventies volgens de beschikkingspraktijk van de Commissie steun hebben verleend aan de havenautoriteit ([10]). Volgens klager was er ook sprake van steun op het niveau van de concessiehouder (CAMED), aangezien de concessie niet door middel van een openbare, open, transparante en niet-discriminerende aanbesteding is verleend. Daarnaast onderstreepte klager dat er geen bewijs is voor de slotsom dat, omdat CAMED een grondvergoeding heeft betaald, er geen sprake kan zijn van een voordeel. Volgens klager belet de methode in de nationale wetgeving voor het vaststellen van grondvergoedingen (zie overweging 16) dat de gestegen waarde van de infrastructuur na eventuele interventies weerspiegeld wordt in de grondvergoeding, aangezien die uit een vast bedrag per vierkante meter bestaat.

(23) Op 1 oktober 2015 verstrekte klager als bewijs van inbreuk op de standstill-verplichting tevens een besluitenlijst van de havenautoriteit (delibere no. 308/2015, no. 181/2015, no. 233/2015, no. 277/2015, no. 279/2015, no. 281/2015, no. 293/2015, no. 302/2015) inzake te verrichten werkzaamheden aan de droogdokken.

2.3. **De opmerkingen van Italië over de vermeende steunmaatregel/financiering van het investeringsproject en rechtsgrondslag**

(24) Vóór vaststelling van het inleidingsbesluit verklaarden de Italiaanse autoriteiten dat, na een openbare aanbestedingsprocedure, in 2006 slechts een deel van de voorziene werkzaamheden voor de renovatie van droogdok nr. 3 was voltooid (interventie nr. 1), terwijl de werkzaamheden in het kader van de interventies nr. 2 en nr. 3 op dat moment nog niet waren afgerond. Van het hele project dat met CAMED in de overeenkomst van 2001 en de concessie van 2004 was afgesproken, was slechts één onderdeel daadwerkelijk geheel uitgevoerd.

(25) Volgens Italië was het recht op financiering al in 1998 aan de havenautoriteit verleend krachtens artikel 9 van wet 413/1998, waarin is bepaald dat het ministerie van Vervoer en Scheepvaart (hierna „het ministerie" genoemd) een investeringsprogramma voor havens vaststelt op basis van de verzoeken van havenautoriteiten ([11]). Het investeringsprogramma lijkt te zijn vastgesteld door middel van twee decreten van het ministerie, waarna het is gewijzigd. In het eerste decreet, van 27 oktober 1999 ([12]) (hierna „het ministerieel decreet van 27 oktober 1999" genoemd) worden 20 havens genoemd die van de nationale financiering profiteren; in het tweede decreet ([13]) (hierna „het ministerieel decreet van 2 mei 2001" genoemd) is die lijst uitgebreid tot 25 havens. Op basis van die decreten zijn havenautoriteiten gemachtigd leningen aan te gaan of opdracht te geven voor andere financiële verrichtingen met een totale waarde van 100 miljard Italiaanse lire (ongeveer 51 miljoen EUR). Het ministerie zou de financiële instellingen ieder jaar rechtstreeks terugbetalen ([14]). Volgens Italië zijn de maatregelen ten gunste van de havenautoriteit derhalve in 1998 verleend bij wet 413/1998.

(26) Na het inleidingsbesluit hebben de Italiaanse autoriteiten aanvullende verduidelijkingen verstrekt over de door de Italiaanse staat en de havenautoriteit geïnvesteerde bedragen.

Interventie nr. 1

(27) De Italiaanse autoriteiten hebben aangegeven dat op 21 oktober 2002 met de werkzaamheden in het kader van interventie nr. 1 is begonnen en dat die op 24 januari 2006 zijn afgerond. Toen dit besluit werd vastgesteld, bedroegen de gemaakte kosten 12 859 854,50 EUR.

([10]) Klager verwees *onder meer* naar Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel nr. SA.34940 (N/2012) — Italië — *Porto di Augusta* van 19 december 2012 (PB C 77 van 15.3.2013, blz. 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]) Later werd, uit hoofde van artikel 54, lid 1, van wet 488/1999, artikel 144, lid 1, van wet 388/2000 en artikel 36 van wet 166/2002, tevens aanvullende financiering verleend.

Interventie nr. 2

(28) Interventie nr. 2 is voor een bedrag van 14 971 621,41 EUR medegefinancierd door het ministerie. Het bedrag van 5 498 378,59 EUR, dat door de havenautoriteit gedeeltelijk zou worden voorgeschoten en daarna in de vorm van subsidies door het ministerie zou worden vergoed, is echter niet door het ministerie voldaan.

(29) Voor interventie nr. 2 bracht de havenautoriteit eigen middelen in ten belope van 2 700 000 EUR (delibera 89/2016 van 22 maart 2016) en 5 830 000 EUR (delibera 175/2017 van 31 mei 2017).

(30) De werkzaamheden in het kader van interventie nr. 2 zijn op 5 november 2012 begonnen en nog niet afgerond. Toen dit besluit werd vastgesteld, bedroegen de gemaakte kosten 11 192 515,79 EUR. Naar verwachting zullen de totale kosten van deze interventie uitkomen op 29 000 000 EUR.

Interventie nr. 3

(31) Interventie nr. 3, tot slot, wordt gedeeltelijk uit de eigen middelen van de havenautoriteit gefinancierd (5 091 000 EUR, vermeld in delibera 356/2014 van 24 december 2014).

(32) In december 2017 waren de werkzaamheden in het kader van interventie nr. 3 nog niet van start gegaan (de werkzaamheden zijn op 19 juli 2017 gegund). De gemaakte kosten bedroegen 6 880,50 EUR. Naar verwachting zullen de totale kosten van deze interventie uitkomen op 15 900 000 EUR.

(33) De totale kosten van het investeringsproject (de drie interventies tezamen) bedragen 57 759 874,50 EUR. Zoals te zien is in tabel 2, is dat bedrag opgesplitst in drie delen.

Tabel 2

Geraamde overheidsinvesteringen

Interventie	Bedragen	Betaald?	Datum van betaling	Geraamde investeringskosten
1. Structurele renovatie van bepaalde delen van dok 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. Aanpassing van de pompinstallatie van dok nr. 1 en 2, de vernieuwing van de piermuren die aan dok nr. 2 grenzen	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 (eigen bijdrage van de havenautoriteit)	Ja	23.3.2016	
	5 498 378,59 (wordt vooruitbetaald door de havenautoriteit en terugbetaald door de Italiaanse staat)	Nee	n.v.t.	
	5 830 000,00 (eigen bijdrage van de havenautoriteit)	Ja	31.5.2017	

Interventie	Bedragen	Betaald?	Datum van betaling	Geraamde investeringskosten
3. Reparatie en versteviging van de interne pier van dok nr. 3	10 809 000,00	Ja	18.11.2014	15 900 000
	5 091 000,00 (eigen bijdrage van de havenautoriteit)	Ja	24.12.2014	
Totale financiering door de havenautoriteit				13 621 000,00
Totale financiering door de Italiaanse staat				**44 138 854,50**
Totaal				**57 759 854,50**

(34) Gezien het bovenstaande bedroeg de door de Italiaanse staat reeds verstrekte of toegezegde overheidsfinanciering voor dit project 44 138 854,50 EUR. De financiering bestond voornamelijk uit rechtstreekse terugbetalingen door het ministerie aan de financiële instellingen voor de leningen die de havenautoriteit was aangegaan, alsmede uit rechtstreekse subsidies aan de havenautoriteit uit de nationale begroting van Italië. De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard dat de resterende 13 621 000 EUR (waarvan 2 700 000 EUR en 5 830 000 EUR voor interventie nr. 2 en 5 091 000 EUR voor interventie nr. 3) door de havenautoriteit uit eigen middelen is verstrekt, die zijn opgebouwd door het verrichten van economische activiteiten in het kader van het havenbeheer.

2.4. **Redenen voor het inleiden van de procedure**

(35) Op 28 juni 2016 heeft de Commissie een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de bovengenoemde maatregelen vastgesteld om haar twijfels weg te nemen over de vraag of deze maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en of ze met de interne markt verenigbaar zijn.

2.4.1. *Vermoedens omtrent het bestaan van steun aan de havenautoriteit*

(36) In het inleidingsbesluit stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omdat de havenautoriteit staatsmiddelen heeft ontvangen voor het moderniseren van scheepsreparatievoorzieningen die zij commercieel exploiteert. Als entiteit die namens de eigenaar — d.w.z. de Italiaanse staat — economische activiteiten verricht, kan de havenautoriteit worden aangemerkt als een onderneming. Die overdracht lijkt derhalve een overdracht van staatsmiddelen in te houden en moet aan de staat worden toegerekend.

(37) Volgens het inleidingsbesluit lijkt de overheidsfinanciering de havenautoriteit bovendien een selectief economisch voordeel te verlenen. De Commissie heeft haar twijfels geuit over de vraag of de havenautoriteit belast is met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn en aan de vier cumulatieve Altmark-voorwaarden voldoen. De door de havenautoriteit geleverde dienst (d.w.z. de verhuur van voorzieningen voor scheepsreparatie in ruil voor een vergoeding) vertoont in vergelijking met andere economische activiteiten geen specifieke kenmerken. De Commissie betwijfelde: i) of de havenautoriteit daadwerkelijk openbaredienstverplichtingen moet uitvoeren en of die verplichtingen duidelijk zijn afgebakend; ii) of de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op een objectieve en transparante manier zijn vastgesteld; iii) of het bedrag van de compensatie niet hoger is dan nodig om de voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen gemaakte kosten te dekken, rekening houdend met de inkomsten en een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen; iv) of de exploitant is gekozen via een openbare aanbestedingsprocedure en of de kosten van het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen beperkt zijn tot de kosten van een gemiddelde onderneming (die goed wordt beheerd en over de nodige vervoersmiddelen beschikt om aan de eisen inzake openbaredienstverlening te voldoen).

(38) De Commissie kwam tot de voorlopige beoordeling dat het investeringsproject de havenautoriteit in staat stelt de economische activiteit inzake de verhuur van de droogdokken voort te zetten — een bedrijfstak die openstaat voor concurrentie en handel op het niveau van de Unie — en dat de maatregel de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kan beïnvloeden.

(39) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie vastgesteld dat als de maatregelen als staatssteun worden aangemerkt, dit geen schending zou inhouden van artikel 345 VWEU waarin het beginsel van neutraliteit tussen publieke en particuliere entiteiten staat beschreven. De Commissie merkte voorlopig op dat het geen benadeling van publieke eigenaren lijkt in te houden als de maatregelen als staatssteun worden beschouwd, aangezien ook particuliere eigenaren in dezelfde bedrijfstak vooraf een ondernemingsplan moeten opstellen en de investering alleen zouden doen als die volgens dat plan winstgevend is. Als dit niet het geval is, zouden zowel publieke als particuliere eigenaren eventueel verenigbare steun kunnen ontvangen als aan alle in de staatssteunregels vastgestelde voorwaarden voor de scheepsbouwsector wordt voldaan.

(40) In het inleidingsbesluit nam de Commissie tevens het voorlopige standpunt in dat de maatregelen in kwestie niet als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EU) 2015/1589 (hierna „de procedureverordening" genoemd) kunnen worden aangemerkt, aangezien overheidssteun aan de voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie zelfs vóór het arrest in de zaak Leipzig-Halle als staatssteun werd aangemerkt.

2.4.2. *Vermoedens omtrent het bestaan van steun aan CAMED*

(41) Wat de eventuele steun aan CAMED betreft, heeft de Commissie in het inleidingsbesluit opgemerkt dat de havenautoriteit dankzij de overheidssteun gedeeltelijk werd vrijgesteld van investeringskosten die elke particuliere eigenaar van voorzieningen voor scheepsreparatie in de markt wel volledig had moeten dragen, waardoor de havenautoriteit CAMED lagere vergoedingen kon aanrekenen.

(42) De maatregelen in kwestie zijn aan de staat toe te rekenen (d.w.z. verleend door de havenautoriteit die, zelfs indien de betrokken entiteit juridische autonomie ten opzichte van andere overheden geniet, een overheidsdienst is). Daarnaast heeft de Commissie in het inleidingsbesluit vastgesteld dat de havenautoriteit eventueel afstand heeft gedaan van staatsmiddelen door de droogdokken mogelijk onder de markttarieven aan CAMED ter beschikking te stellen.

(43) Gegeven het ontbreken van een aanbesteding en omdat de vergoeding voor het gebruik van de gronden die CAMED aan de havenautoriteit betaalt, werd berekend op basis van vaste juridische parameters, nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de contractuele regelingen tussen de havenautoriteit en CAMED de laatste mogelijk een economisch voordeel boven de normale marktvoorwaarden verschaffen door gerenoveerde droogdokken mogelijk onder de markttarieven ter beschikking te stellen. Daar komt bij dat, zelfs als wordt aangenomen dat CAMED in ruil voor het afronden van de interventies een aantal investeringen heeft gedaan, er geen aanwijzing bestond dat de waarde van de investeringen die door CAMED ten behoeve van de havenautoriteit zijn gedaan, samen met de grondvergoeding, overeenkomen met de waarde van de interventies die de havenautoriteit ten behoeve van CAMED heeft verricht. De Commissie heeft de Italiaanse autoriteiten en belanghebbenden derhalve verzocht opmerkingen te maken over deze voorlopige conclusies.

(44) In het inleidingsbesluit uitte de Commissie haar twijfels over de vraag of met betrekking tot de steunmaatregelen voor CAMED cumulatief is voldaan aan de vier Altmark-voorwaarden.

(45) De Commissie merkte bovendien op dat de maatregelen de mededinging konden vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig konden beïnvloeden.

2.4.3. *Twijfels aan de verenigbaarheid van de steun*

(46) Met betrekking tot verenigbaarheid was de Commissie voorlopig van oordeel dat droogdokken geen vervoersinfrastructuur zijn, maar productie-installaties op scheepswerven, aangezien ze worden gebruikt voor het bouwen en repareren van schepen en niet voor vervoersdoeleinden. Bijgevolg kon de steun niet rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU worden getoetst als investeringssteun voor vervoersinfrastructuur.

2.4.3.1. De verenigbaarheid van de steun aan de havenautoriteit

(47) De Commissie heeft twijfels geuit over de verenigbaarheid van de steun aan de havenautoriteit op grond van de DAEB-kaderregeling van 2011 en van de regels inzake staatssteun voor de scheepsbouwsector die golden toen de maatregelen werden toegekend. In het inleidingsbesluit stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de verlening in beginsel plaatsvond, toen elk van de investeringen werd opgenomen in het investeringsprogramma op grond van het verzoek van de havenautoriteit. De Commissie achtte de informatie op dat punt ontoereikend en nodigde Italië uit om voor elke maatregel/interventie de betreffende datum van verstrekking te overleggen.

(48) Niettemin twijfelde de Commissie aan de verenigbaarheid van de maatregelen in kwestie, omdat de steunintensiteit de maximaal toelaatbare steunintensiteit voor regionale investeringssteun aan scheepsbouwvoorzieningen leek te overschrijden (waarnaar in de opeenvolgende kaderprogramma's wordt verwezen), ongeacht de exacte datum van toekenning van elke maatregel, alsook op basis van de onderstaande grondslagen voor verenigbaarheid, die op steun in de scheepsbouwsector van toepassing kunnen zijn:

— Verordening (EG) nr. 1540/98 van de Raad ([15]);

([15]) Verordening (EG) nr. 1540/98 van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw, die van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2003 van kracht was (PB L 202 van 18.7.1998, blz. 1).

— De kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw van 2004, die oorspronkelijk van toepassing was van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en later tweemaal is verlengd tot en met 31 december 2008 en 31 december 2011 ([16]);

— De kaderregeling van 2011 inzake staatssteun aan de scheepsbouw ([17]), die van toepassing was op niet-aangemelde steun die na 31 december 2011 is verleend. De periode waarin die kaderregeling van toepassing was, werd verlengd tot en met 30 juni 2014 ([18]);

— De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen voor de periode 2014-2020 met ingang van 1 juli 2014 ([19]).

(49) Omdat Italië niet de informatie heeft verstrekt die nodig was om de exacte datum van toekenning te bepalen, en de Commissie derhalve de juiste rechtsgrondslag niet kon aanwijzen, heeft zij geen volledige beoordeling van de verenigbaarheid kunnen uitvoeren. In het inleidingsbesluit merkte de Commissie op dat niet kon worden uitgesloten dat op grond van de betreffende staatssteunregels ten minste een deel van de maatregelen als verenigbaar kon worden aangemerkt. Zij nodigde de Italiaanse autoriteiten dan ook uit om voor elke maatregel een verenigbaarheidsanalyse te presenteren.

2.4.3.2. De verenigbaarheid van de steun aan CAMED

(50) Betreffende de vermeende steun aan CAMED heeft de Commissie haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van de maatregelen met de DAEB-kaderregeling van 2011.

(51) Omdat de Commissie niet geheel kon uitsluiten dat ten minste een deel van de maatregelen ten behoeve van de havenautoriteit verenigbaar kon worden verklaard op grond van de regels inzake staatssteun in de scheepsbouwsector die golden toen de maatregelen werden toegekend, werd niet uitgesloten dat die beoordeling tevens van invloed kon zijn op de verenigbaarheidsanalyse inzake de steun aan CAMED. De Commissie nodigde de Italiaanse autoriteiten uit om voor alle maatregelen (met betrekking tot CAMED) een verenigbaarheidsanalyse te presenteren op basis van het toepasselijke recht, afhankelijk van de datum van toekenning van elke maatregel.

3. OPMERKINGEN VAN ITALIË

3.1. Opmerkingen betreffende het inleidingsbesluit

(52) Naar de mening van de Italiaanse autoriteiten maakt het inleidingsbesluit inbreuk op de primaire rechtsbronnen van de Europese Unie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en doeltreffende rechtsbescherming. Italië voert aan dat elk besluit van de Commissie in feite het in 2006 door de Commissie genomen besluit om de zaak te seponeren ongedaan maakt ([20]).

(53) Italië stelt tevens dat de voltooiing van een procedure binnen een redelijke termijn een algemeen beginsel van het Unierecht vormt ([21]), dat moet voorkomen dat de Commissie naar eigen inzicht de duur van het voorlopige stadium van een onderzoek verlengt, nadat zij een klacht heeft ontvangen over vermeende steun die niet was aangemeld, tenzij een dergelijke maatregel onrechtmatig was ([22]). Volgens de Italiaanse autoriteiten is daar in de onderhavige procedure geen sprake van.

(54) De Italiaanse autoriteiten verwijzen naar artikel 16, lid 1, van de procedureverordening, waarin staat dat de Commissie geen terugvordering van de steun verlangt, indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht.

3.1.1. *Over het bestaan van steun aan de havenautoriteit*

(55) Wat het bestaan van steun aan de havenautoriteit betreft, heeft Italië verklaard dat de havenautoriteiten geen ondernemingen maar niet-economische publiekrechtelijke overheidsinstanties (*enti pubblici non economici*) zijn (bv. wet 84/1994, de Italiaanse kaderwet over havens) ([23]). De nationale havenautoriteiten genieten bestuurlijke, organisatorische, regelgevende, budgettaire en financiële onafhankelijkheid. De Italiaanse staat heeft de havenautoriteiten de institutionele opdracht gegeven om, namens de staat en uitsluitend in het algemeen belang, taken te vervullen inzake het beheer en de regulering van en het toezicht op de Italiaanse havens. De havenautoriteiten exploiteren derhalve het staatseigendom niet commercieel, maar beheren het slechts ter vervulling van het institutionele mandaat dat hun is gegeven.

([16]) PB C 317 van 30.12.2003, blz. 11. Zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de verlenging van de geldigheidsduur van de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw (PB C 260 van 28.10.2006, blz. 7) en de mededeling van de Commissie betreffende de verlenging van de geldigheidsduur van de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw (PB C 173 van 8.7.2008, blz. 3).
([17]) PB C 364 van 14.12.2011, blz. 9.
([18]) Zie de mededeling van de Commissie betreffende de verlenging van de toepassingsduur van de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw (PB C 357 van 6.12.2013, blz. 1).
([19]) PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1.
([20]) Zie het arrest in zaak C-222/92, *SFEI* ECLI:EU:C:1994:396.
([21]) Zie het arrest in zaak T-156/94, *Aristrain/Commissie* ECLI:EU:T:1999:53.
([22]) Zie het arrest in zaak C-362/09 P, *Athinaiki Techniki/Commissie* ECLI:EU:C:2010:783.
([23]) Zie *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 Italiaanse autoriteiten voeren aan dat havenautoriteiten geen goederen of diensten op de markt aanbieden en daarom geen economische activiteit verrichten. Krachtens artikel 6 van wet 84/1994 mogen havenautoriteiten directe noch indirecte havenactiviteiten ontplooien ([24]). Daarnaast is het beheer van de Italiaanse havens bij wet voorbehouden aan de havenautoriteit die in de regio bevoegd is. Volgens Italië zijn de havenautoriteiten bij het vervullen van het institutioneel mandaat voor het beheer van de Italiaanse havens derhalve niet actief op een markt die openstaat voor concurrentie, aangezien i) geen enkele andere partij die activiteit mag verrichten en ii) het de havenautoriteiten verboden is activiteiten te ontplooien in bedrijfstakken die openstaan voor concurrentie.

(57) Volgens de Italiaanse autoriteiten is de grondvergoeding (*canone demaniale*) geen compensatie voor de levering van een economische dienst, maar veeleer een vergoeding voor het particuliere gebruik van openbaar bezit. Het namens de staat innen van de vergoeding valt onder het institutioneel mandaat dat aan de havenautoriteiten is verleend.

(58) Volgens de Italiaanse autoriteiten kan een activiteit alleen als economische activiteit aangemerkt worden in geval van commerciële vergoedingen, die door de havenautoriteiten zelfstandig worden bepaald en die worden berekend op basis van marktprijzen ([25]). In het onderhavige geval is de vergoeding echter vastgesteld bij ministerieel decreet 595/1995 op basis van vaste parameters die verband houden met het gebied van het onroerend goed waarvoor een concessie is verleend. Alle Italiaanse havenautoriteiten vragen voor alle concessies een vergoeding, ongeacht de bestemming die de concessiehouder aan het betreffende gebied wil geven en ongeacht eventuele winsten of verliezen. De vergoeding is daarom een onderdeel van de totale belastingdruk die rust op entiteiten (en niet uitsluitend in de scheepsbouwsector) die op grond in overheidsbezit actief zijn. Daarnaast wijzen de Italiaanse autoriteiten erop dat de vergoeding niet aan de hand van marktprijzen kan worden vastgesteld, aangezien er geen markt bestaat voor het bezit en/of beheer van overheidsactiva.

(59) Verder verklaart Italië dat de maatregelen niet selectief waren, aangezien de werkzaamheden aan de droogdokken van de haven van Napels één van de talrijke investeringen betrof die de Italiaanse staat in diens activa heeft gedaan en die niet uitsluitend verband houden met havens. De Italiaanse staat financiert het specifieke onderhoud van een breed scala aan overheidsactiva, waaronder (krachtens het scheepvaartwetboek en het Burgerlijk Wetboek) ook de Italiaanse havens vallen, met inbegrip van gemetselde dokken.

(60) Daarnaast is voor alle Italiaanse havenautoriteiten overheidsfinanciering beschikbaar, die wordt toegewezen op grond van wet 413/1998, voor werkzaamheden inzake uitbreiding, modernisering en verbetering van havens (en geherfinancierd krachtens wet 388/2000 en wet 166/2002) ([26]). Het specifieke onderhoud aan de droogdokken nrs. 1, 2 en 3 is geen ad-hoc-investeringsbeslissing, maar behelst volgens het nationale recht, waarin staat dat de staat eigenaar is van en verantwoordelijkheid draagt voor het havenbeheer, een interne overdracht van middelen aan overheidsinstanties. De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat de Commissie krachtens artikel 107 VWEU geen maatregelen kan aanvechten die niet selectief zijn maar van algemene strekking en die de economische en industriële beleidskeuzen van individuele lidstaten uitdrukken.

(61) Wat een mogelijk economisch voordeel voor de havenautoriteit betreft, zijn de Italiaanse autoriteiten van mening dat, overeenkomstig wet 84/1994 en wet 112/1998 ([27]), de specifieke renovatiewerkzaamheden ten laste van de eigenaar (d.w.z. de Italiaanse staat) komen en niet van de infrastructuurbeheerder. De financiering van specifieke onderhoudskosten uit overheidsmiddelen behelst derhalve geen lastenverlichting voor de havenautoriteit en verleent haar evenmin enig voordeel.

(62) Voorts is er volgens Italië geen sprake van economisch voordeel voor de havenautoriteit, aangezien de maatregelen noodzakelijk zijn voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang, namelijk het beheer van droogdokken (binnen het verleende mandaat en de bij wet 84/1994 aan de havenautoriteit opgelegde verboden). Volgens Italië bepaalt de nationale wetgeving uitdrukkelijk dat deze activiteit, die door alle Italiaanse havenautoriteiten wordt uitgevoerd, onder de diensten van algemeen economisch belang valt. De maatregelen verlenen derhalve geen selectief voordeel aan de havenautoriteit van Napels ten opzichte van andere Italiaanse havenautoriteiten.

([24]) Volgens die wet omvatten de hoofdtaken van de Italiaanse havenautoriteiten: a) het programmeren, coördineren en stimuleren van commerciële en industriële activiteiten in de haven; b) het handhaven van openbare toegang tot infrastructuur en ruimten; c) het aan derden toewijzen van en toezicht houden op havenactiviteiten die het tegen vergoeding verlenen van diensten van algemeen nut aan havengebruikers beogen.

([25]) De Italiaanse autoriteiten verwijzen naar het arrest in zaak T-128/98, *Aéroports de Paris/Commissie* ECLI:EU:T:2000:290. Volgens Italië is om de vergoeding als commercieel en de activiteit als economisch aan te merken het een noodzakelijke en onmisbare voorwaarde dat de infrastructuurbeheerder de mogelijkheid heeft om vrijelijk de hoogte te bepalen van de vergoeding die aan potentiële gebruikers wordt gevraagd.

([26]) Binnen het kader van het nationale plan voor de verbetering van Italiaanse havens (door de vaststelling van wet 413/1998) hebben de nationale autoriteiten volgens Italië middelen toegekend voor infrastructuurwerkzaamheden voor de uitbreiding, modernisering en verbetering van havens, waarbij de havenautoriteiten gemachtigd zijn om jaarlijks een totaalbedrag van ongeveer 50 miljoen EUR te investeren in infrastructuurwerkzaamheden in havens.

([27]) De economische last die voortvloeit uit het verrichten van specifieke renovatiewerkzaamheden aan openbare infrastructuur waarvan de Italiaanse staat de enige eigenaar is, rust krachtens artikel 5 van wet 84/1994 en artikel 104 van wetsbesluit 112/1998 geheel op de Italiaanse staat.

(63) De Italiaanse autoriteiten verwijzen naar protocol 26 bij het VWEU dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge toekent inzake diensten van algemeen economisch belang en menen dat de rol van de Commissie beperkt is tot de controle op kennelijke fouten. Volgens Italië bestaat de dienst van algemeen economisch belang niet uit het tegen een vergoeding verhuren van infrastructuur noch uit het rechtstreeks gebruik van de infrastructuur door de havenautoriteit bij het verrichten van scheepsbouwactiviteiten. Het toepassingsgebied van de dienst van algemeen economisch belang bestaat uit de bij wet 84/1994 aan de Italiaanse havenautoriteiten opgelegde verplichting om droogdokken te beheren namens de Italiaanse staat en in het bijzonder uit de taak om specifiek onderhoud te plegen aan die overheidsactiva, overeenkomstig het algemeen belang.

(64) De door de staat versterkte overheidsfinanciering voor de reparatie van de droogdokken nrs. 1, 2 en 3 verschaften de havenautoriteit geen voordeel, aangezien dit slechts een overdracht van middelen in het publieke domein betrof voor het vervullen van specifieke, door de overheid aan de havenautoriteiten toegewezen taken, dan wel voor het vergoeden van door de havenautoriteit gemaakt kosten voor het vervullen van de bij wet 84/1994 aan alle Italiaanse havenautoriteiten opgelegde verplichtingen.

(65) Wat de renovatiewerkzaamheden betreft, hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat de overheidsfinanciering niet hoger is dan strikt noodzakelijk voor het vergoeden van de door de havenautoriteit gemaakte kosten. De opdrachten voor de werkzaamheden zijn door middel van een openbare aanbestedingsprocedure gegund (resulterend in lagere kosten dan oorspronkelijk geraamd). Daarnaast heeft CAMED in aansluiting op de havenautoriteit belangrijke investeringen gedaan met een waarde van meer dan 40 miljoen EUR.

(66) Wat de institutionele taak inzake het beheren van de havens namens de staat betreft, stelde Italië verder dat, overeenkomstig de artikelen 28 en 29 van het scheepvaartwetboek en de artikelen 822 en 823 van het Burgerlijk Wetboek, deze taak niet aan een andere entiteit dan de havenautoriteiten mag worden toegekend, laat staan via een aanbestedingsprocedure. De concessie voor de overheidsactiva in kwestie is daarentegen overeenkomstig het nationale recht aan CAMED toegekend ([28]), op competitieve en niet-discriminerende wijze en conform de beginselen van de Unie.

(67) Italië stelt tevens dat de maatregelen de mededinging niet hebben vervalst noch het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig hebben beïnvloed. Omdat de Italiaanse havensector niet is geliberaliseerd zijn de Italiaanse havenautoriteiten niet actief in een sector die is opengesteld voor concurrentie. Volgens de Italiaanse autoriteiten heeft de Commissie in het inleidingsbesluit de activiteit ten onrechte gekwalificeerd als „verhuren" in plaats van „het verlenen van een concessie op staatsactiva". In tegenstelling tot een huurder die activa pacht moet een concessiehouder conform de wetgeving het openbaar belang dienen en controles door de havenautoriteiten ondergaan.

(68) Verder stelt Italië dat de Commissie verzuimd heeft rekening te houden met de verschillende manieren waarop lidstaten hun havens beheren. Bij gebrek aan een uniforme aanpak op het niveau van de Unie heeft Italië ervoor gekozen het beheer van de havensector te behouden als overheidstaak. Aangezien de Italiaanse havensector niet is geliberaliseerd en omdat de Italiaanse havenautoriteiten niet actief zijn in een sector die is opengesteld voor concurrentie, hebben de maatregelen volgens Italië de mededinging dus niet vervalst noch het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloed in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(69) De Italiaanse autoriteiten menen dat wanneer de maatregelen als staatssteun worden aangemerkt, dit een schending zou betekenen van artikel 345 VWEU, waarin het beginsel van neutraliteit tussen particuliere en overheidsinstanties staat beschreven. Een particuliere eigenaar zou naar believen in zijn activa mogen investeren, terwijl investeringen van de staat in de eigen infrastructuur altijd zouden neerkomen op staatssteun. De Italiaanse autoriteiten zijn het oneens met het voorlopige oordeel van de Commissie dat particuliere eigenaren normaal gesproken alleen winstgevende investeringen doen (het kan bijvoorbeeld gaan om investeringen in de naamsbekendheid).

(70) Italië stelt verder dat, volgens artikel 345 VWEU, via het EU-recht aan lidstaten geen privatisering kan worden opgelegd noch de verkoop kan worden verlangd van activa waarvan de lidstaat heeft besloten om die in overheidshanden te houden, met name bij gebrek aan gemeenschappelijke maatregelen voor de liberalisering van de sector. Elke andere interpretatie zou inbreuk maken op het algemene beginsel van gelijke behandeling, dat een verbod inhoudt op de gelijke behandeling van sterk verschillende omstandigheden.

(71) Bovendien mag de Commissie de lidstaten niet belemmeren in het plegen van onderhoud aan dergelijke activa. Het recht om eigen bezittingen in functionerende staat te houden en te waarborgen dat deze doelmatig werken, vormt de kern van het eigendomsrecht, dat nu ook wordt beschermd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een primaire rechtsbron die ook bindend is voor EU-instellingen.

([28]) De concessie is verleend overeenkomstig artikel 36 van de scheepvaartwet (*Codice navale*) en artikel 18 van het maritiem uitvoeringsreglement (*Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima*).

(72) Wat de kwalificatie van de maatregelen als bestaande steun betreft, wijst Italië erop dat de Commissie, in de voorlopige conclusies die in 2013 naar klager zijn gestuurd, heeft verklaard dat de betreffende droogdokken deel uitmaken van het maritiem staatseigendom. De Italiaanse autoriteiten wijzen erop dat vóór het arrest *Leipzig-Halle* ook de Commissie zelf infrastructurele investeringen — waaronder investeringen in haventerreinen — beschouwde als een activiteit die buiten de werkingssfeer van artikel 107 VWEU viel. In de periode waarin werd besloten tot de werkzaamheden aan de dokken nrs. 1, 2 en 3 in de haven van Napels (dus vóór 2001), vormde overheidssteun ten behoeve van infrastructuur doorgaans geen steun maar behelsde deze algemene maatregelen die voortvloeiden uit de soevereiniteit van de staat inzake economisch beleid, ruimtelijke ordening en ontwikkeling.

(73) De Italiaanse autoriteiten verwijzen voorts naar de mededeling betreffende het begrip steun ([29]), waarin staat dat door de onzekerheid die er vóór het *arrest-Aéroports de Paris* bestond, overheden met recht konden aannemen dat de overheidsfinanciering van luchthaveninfrastructuur die vóór dat arrest werd toegekend, geen staatssteun vormde en dat deze maatregelen dan ook niet bij de Commissie hoefden te worden aangemeld. Italië meent daarom dat die maatregelen, gezien de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, niet in twijfel mogen worden getrokken op grond van de regels voor staatssteun ([30]).

(74) De Italiaanse autoriteiten hebben de volgende opmerkingen gemaakt over de voorlopige conclusie van de Commissie in het inleidingsbesluit dat overheidssteun aan voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie altijd al als staatssteun werd beschouwd (zelfs vóór het arrest *Leipzig-Halle*). Volgens Italië verwijst de Commissie in het inleidingsbesluit ten onrechte naar Beschikking 94/374/EG van de Commissie ([31]). Italië betoogt dat krachtens die beschikking diverse overheidsmaatregelen ter ondersteuning van „scheepsreparatie-installaties voor [een] droogdok" binnen de werkingssfeer van artikel 107 VWEU zouden kunnen vallen. De beschikking heeft dus betrekking op „installaties", d.w.z. de havensuprastructuur (verplaatsbare constructies, kranen enz.) die in bezit is van individuele concessiehouders, en niet op haveninfrastructuur die in overheidshanden is. In de beschikking wordt uitdrukkelijk gesteld dat i) overheidsfinancieringen ten behoeve van de entiteit die de Italiaanse havens beheert „ressorteren onder het beheer van de infrastructuren van het domein van de regio zodat deze niet als staatssteun […] [kunnen] worden aangemerkt" en ii) dat maatregelen voor „de financiering van door een openbaar lichaam te verwezenlijken infrastructuren […] niet als steun in de zin van artikel [107, lid 1, VWEU kunnen] worden beschouwd", hetgeen bevestigt dat de Commissie zelf vóór het arrest *Leipzig-Halle* infrastructurele investeringen, waaronder investeringen in haventerreinen, als een activiteit beschouwde die niet binnen de werkingssfeer van artikel 107 VWEU viel.

(75) Italië herhaalt het argument dat de Italiaanse havenautoriteiten niet actief zijn op een markt die is opengesteld voor concurrentie. Overeenkomstig de vaste rechtspraak worden steunmaatregelen in niet-geliberaliseerde markten aangemerkt als bestaande steunmaatregelen, waarvan alleen ex nunc kan worden vastgesteld dat die onverenigbaar is, en daarom geldt de verplichting tot terugvordering niet.

3.1.2. *Over het bestaan van steun aan CAMED*

(76) Wat de vermeende steun aan CAMED betreft, hebben de Italiaanse autoriteiten verklaard dat naar Italiaans recht onvoorziene werkzaamheden voor de renovatie van de droogdokken onder verantwoordelijkheid van de eigenaar (d.w.z. de staat) vallen en niet van de exploitant van de infrastructuur. Net als bij een huurcontract vallen reguliere werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de exploitant, terwijl de eigenaar moet waarborgen dat de infrastructuur blijft beantwoorden aan het gebruik dat de exploitant er volgens de concessieovereenkomst voor de gehele looptijd van mag maken. Na afloop van de concessieperiode blijft de staat eigenaar van de infrastructuur. Volgens de Italiaanse autoriteiten geldt dit niet alleen voor de aan CAMED gegunde concessie van 2004, maar voor alle concessies voor het gebruik en de exploitatie van staatseigendom ([32]).

(77) Italië stelt dat de maatregelen een algemene, horizontale werkingssfeer hebben, aangezien — conform de publieke vorm op grond waarvan de Italiaanse wetgever de havensector heeft georganiseerd — alle Italiaanse havenautoriteiten (en niet slechts die van Napels) steeds overheidsfinanciering hebben ontvangen en zullen blijven ontvangen

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

([30]) Italië stelt dat het arrest inzake *Aéroports de Paris* het beheer van luchthavens als economische activiteit aanduidt, maar niet de bouw van infrastructuur. Het is derhalve noodzakelijk om ten minste te verwijzen naar het arrest *Leipzig-Halle*. De Italiaanse autoriteiten blijven zich uitspreken tegen doorwerking van dit arrest op de havensector, omdat er een bijzonder groot risico bestaat dat door de toepassing ervan het gehele economische en industriebeleid van de lidstaten voor de havensector binnen de werkingssfeer van de regels voor staatssteun wordt getrokken, waarvan de gevolgen voor de taakverdeling tussen de Unie en de lidstaten ten nadele van de lidstaten zullen uitvallen.

([31]) Beschikking 94/374/EG van de Commissie van 2 februari 1994 betreffende regionale wet 23/1991 van de regio Sicilië houdende buitengewone steunmaatregelen ten behoeve van de industrie en betreffende artikel 5 van regionale wet 8/1991 van de regio Sicilië betreffende in het bijzonder financieringen ten behoeve van de vennootschap Sitas (PB L 170 van 5.7.1994, blz. 36).

([32]) De Italiaanse autoriteiten hebben ook voorbeelden verstrekt van soortgelijke situaties waarin andere concessiehouders die actief zijn in de haven van Napels, vergelijkbare overeenkomsten hebben getekend, krachtens welke werkzaamheden aan bepaalde infrastructuur zijn uitgevoerd die door de havenautoriteit zijn gefinancierd. De Italiaanse autoriteiten verwijzen in het bijzonder naar een tussen de havenautoriteit en de klager in deze zaak gesloten concessieovereenkomst voor het uitoefenen van scheepsbouwactiviteiten in de haven van Napels waarin (periodieke) onderhoudswerkzaamheden onder de verantwoordelijkheid van de concessiehouder vallen, terwijl de havenautoriteit heeft toegezegd de bouw van een nieuw dok (specifieke werkzaamheden) te zullen financieren.

voor infrastructurele werkzaamheden aan staatsactiva. Uit dit alles volgt dat alle ondernemingen (en niet slechts CAMED) die actief zijn in de Italiaanse havens (en niet slechts die van Napels) en in alle economische sectoren (en niet slechts de scheepsbouw), hebben „geprofiteerd" van „steun" die identiek is aan de steun die CAMED zou hebben genoten. De Italiaanse autoriteiten stellen dat alle ondernemers aan wie een concessie op overheidsactiva is verleend: i) aan een open en door mededinging gekenmerkte procedure hebben deelgenomen, ii) met publieke middelen gebouwde en gerenoveerde terreinen, activa en infrastructuur hebben kunnen gebruiken en iii) conform de nationale wetgeving een grondvergoeding hebben betaald. CAMED heeft dus geen selectief voordeel verkregen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, zoals andere scheepsbouwers, terminalexploitanten, scheepvaartmaatschappijen enz ([33]). Daarnaast verplichten de voorschriften van 2002 CAMED ertoe andere exploitanten onder gelijke voorwaarden en op basis van transparante en niet-discriminerende prioriteitscriteria toegang tot de in overheidshanden zijnde infrastructuur te verlenen, conform gepubliceerde tarieven. Naar mening van de Italiaanse autoriteiten onderstreept dit nogmaals de niet-selectiviteit van de maatregelen.

(78) De grondvergoeding die CAMED betaalt voor het gebruik van overheidsactiva, is vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en in het bijzonder ministerieel decreet 595/1995. De havenautoriteit had niet de mogelijkheid om CAMED lagere tarieven in rekening te brengen, ook omdat het geen commercieel tarief betreft dat door de partijen conform markttarieven is overeengekomen. De grondvergoedingen worden op een objectieve manier vastgesteld en zijn voor alle maritieme grondconcessies inzake dit soort activiteiten gelijk en aldus op niet selectieve wijze van toepassing. De maatregel heeft dus de kosten die de havenautoriteit moet dragen niet verlicht en heeft evenmin de havenautoriteit in staat gesteld om CAMED lagere tarieven in rekening te brengen.

(79) Daarnaast achten de Italiaanse autoriteiten het niet nodig om de concessiehouder van staatsactiva tijdens de concessieperiode een bedrag te laten investeren dat, opgeteld bij de betaalde vergoeding, gelijk zou zijn aan het bedrag voor specifieke onderhoudswerkzaamheden die door de staat, als enige eigenaar van de activa, worden uitgevoerd. Bij tijdelijk gebruik van de activa rust op de concessiehouder niet de verplichting om dezelfde financiële lasten te dragen als de eigenaar zou dragen om de activa in functionerende staat te houden en zodoende hun waarde te verhogen.

(80) Voorts stellen de Italiaanse autoriteiten dat het inleidingsbesluit geen rekening houdt met het feit dat CAMED, hoewel dit niet noodzakelijk was, een aanzienlijk investeringsplan heeft uitgevoerd in aanvulling op de door de havenautoriteit gedane investeringen, met een waarde van meer dan 40 miljoen EUR.

(81) De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat het investeringsproject CAMED geen enkel voordeel heeft opgeleverd, aangezien de concessie van 2004 via een openbare procedure aan CAMED is toegekend (zie overweging 15) en CAMED het recht had bepaalde infrastructuur te exploiteren die geschikt moest zijn voor het afgesproken gebruik. Bovendien geldt volgens de Italiaanse autoriteiten Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad ([34]) betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten niet voor inschrijvingen voor concessies op havengebieden. De havenautoriteit was derhalve niet verplicht een openbare aanbesteding uit te schrijven voor de gunning van de concessie voor deze droogdokken en, meer in het bijzonder, voor een concessie die meer dan tien jaar vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn was verleend.

(82) Italië voert tevens aan dat de maatregelen noch de mededinging hebben vervalst noch het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig hebben beïnvloed, aangezien ze de positie van een bepaalde onderneming niet versterken ten koste van andere ondernemingen in dezelfde bedrijfstak. Onder de voorwaarden die zijn opgenomen in de voorschriften van 2002 kan elke onderneming, ongeacht haar vestigingsplaats, vragen om het gebruik van de dokken. Volgens de Italiaanse autoriteiten hebben de maatregelen daarom geen gevolgen voor grensoverschrijdende investeringen en/of het vestigingsklimaat.

(83) Volgens Italië kan de Commissie niet een algemene publieke maatregel betwisten die geldt voor het gehele nationale grondgebied en voor alle daarop actief zijnde ondernemingen door te aan te voeren dat de maatregel een voordeel verleent aan die exploitanten in vergelijking met de omstandigheden waarmee ondernemingen die in andere lidstaten gevestigd en actief zijn, te maken hebben. Of al dan niet een selectief voordeel is verleend, zou eigenlijk uitsluitend op nationale basis bepaald moeten worden, aangezien bij gebrek aan gemeenschappelijke regels voor de hele Unie een vergelijking tussen de voorwaarden die in de diverse lidstaten aan ondernemingen worden geboden, in feite een vergelijking is tussen uiteenlopende feitelijke en juridische situaties die voortvloeien uit verschillen in wet- en regelgeving tussen de lidstaten en aldus afbreuk doen aan het doel van de controle op staatssteun.

(84) De Italiaanse autoriteiten herhalen de argumenten betreffende de kwalificatie van de maatregelen als bestaande steun (zie overweging 75).

([33]) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard en met concrete voorbeelden omkleed dat bij de toepassing van wet 413/1998 de havenautoriteit van Napels met name op lokaal niveau een aantal maatregelen heeft uitgevoerd, waarbij openbare middelen werden ingezet voor het renoveren en moderniseren van een groot aantal staatsactiva en infrastructurele voorzieningen die niet alleen door scheepsbouwbedrijven maar door ondernemingen uit alle economische sectoren worden gebruikt.

([34]) Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1).

3.1.3. *Over de verenigbaarheid van de vermeende steun aan de havenautoriteit en CAMED*

(85) Italië kan zich niet vinden in het oordeel van de Commissie dat de verlening plaatsvond toen elke van de investeringen werd opgenomen in het investeringsprogramma op grond van de verzoeken van de havenautoriteiten. Italië herhaalt dat als datum van de toekenning van de staatssteunregeling het moment van inwerkingtreding van de wettelijke basis die het recht schiep van de vermeende begunstigde op het verkrijgen van de steunmaatregelen, moet worden aangehouden en niet de data waarop latere en wellicht talrijke uitvoeringsmaatregelen werden vastgesteld. Italië merkt op dat alle uitvoeringsmaatregelen die door de Commissie zijn geïnventariseerd, uitdrukkelijk verwijzen naar de herfinancieringsbesluiten in wet 413/1998 en dat deze wet daarom de enige werkelijke rechtsgrondslag vormt voor de maatregel, alsook naar de diverse besluiten van de havenautoriteit in 2001 en de vergunning die in 2004 aan CAMED is verleend.

(86) Volgens Italië horen de maatregelen niet te worden beoordeeld aan de hand van het scheepsbouwsteunkader (zie overweging 48), omdat de maatregelen slechts het specifieke onderhoud aan haveninfrastructuur in overheidshanden betreffen. Naar mening van de Italiaanse autoriteiten is de vermeende steun niet bedoeld om een productiviteitsstijging van de bestaande installaties in de scheepswerf, d.w.z. van de havensuprastructuur (verplaatsbare constructies, kranen enz.) te bewerkstelligen, maar veeleer om specifiek onderhoud te plegen aan bepaalde haveninfrastructuur die het exclusieve eigendom is van de staat. Het doel is om te voorkomen dat de infrastructuur verouderd raakt, met name wat de veiligheid betreft, en vanwege het feit dat alle havengebruikers op gelijke voet en onder niet-discriminerende voorwaarden toegang behouden tot die infrastructuur. De verenigbaarheid van de maatregelen in kwestie kan daarom niet worden beoordeeld op basis van sectorale regels aangaande steun voor de scheepsbouw.

(87) Naar oordeel van Italië zijn de maatregelen volgens zowel artikel 107, lid 2, onder b), als artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar met de interne markt, omdat ze het herstel beogen van staatsactiva na de Tweede Wereldoorlog en de aardbeving van 1980 die de stad Napels trof. De vermeende steunmaatregelen zijn evenredig, aangezien de overheidsfinanciering tot het strikt noodzakelijke beperkt is gebleven en de specifieke onderhoudswerkzaamheden werden toegekend via een open en door concurrentie gekenmerkte aanbestedingsprocedure, waardoor de kosten lager uitvielen dan de oorspronkelijke ramingen. Voorts merken de Italiaanse autoriteiten op dat CAMED grote investeringen heeft gedaan, waardoor de omvang van de overheidsbijdrage daalde naar ongeveer 40 % van de totale investeringskosten. Daarnaast zijn de maatregelen evenredig, omdat — op grond van de wet inzake overheidsconcessies — de door de concessiehouders verrichte werkzaamheden na afloop van de concessie in overheidshanden blijven en CAMED geen recht op compensatie of terugbetaling zou hebben. Italië herhaalt dat de vermeende steunmaatregelen ten goede komen aan de economie van een achterstandsregio die krachtens artikel 107, lid 3, onder a), VWEU een steungebied is.

(88) In november 2017 hebben de Italiaanse autoriteiten aanvullende informatie ingediend, waarin zij hun standpunt herhalen dat de regels inzake staatssteun voor de scheepsbouw niet de juiste wettelijke basis vormen voor het beoordelen van de verenigbaarheid van de steun. Niettemin hebben de Italiaanse autoriteiten de volgende opmerkingen gemaakt.

(89) Wat de verenigbaarheid betreft van de aan de havenautoriteit verleende steun, heeft Italië bevestigd dat de havenautoriteit vóór de aanvang van de werkzaamheden in het kader van elke investering geen steunaanvragen had ingediend (met een beroep op de relevante regels voor de scheepsbouw). De Italiaanse autoriteiten hebben hun standpunt herhaald dat de middelen zijn gebruikt voor onderhoud aan de bestaande haveninfrastructuur en geen steun aan scheepsbouwvoorzieningen behelzen.

(90) Tot slot voert Italië aan dat de bedragen die ter beoordeling voorliggen, niet konden worden teruggevorderd, omdat de bij artikel 17 van de procedureverordening ingestelde verjaringstermijn is verstreken.

4. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

4.1. **Opmerkingen van CAMED**

(91) CAMED voert aan dat de rechtmatigheid van de maatregelen in kwestie reeds is onderzocht en in 2006 werd vastgesteld, toen de Commissie de Italiaanse autoriteiten om informatie verzocht en vervolgens de procedure beëindigde. Het inleidingsbesluit vormt derhalve een onrechtmatige herroeping van dat beëindigingsbesluit en omdat het inleidingsbesluit ruim tien jaar na de eerste maatregel is genomen, maakt het inbreuk op enkele algemene beginselen van het Unierecht, te weten behoorlijk bestuur, rechtszekerheid en doeltreffende rechtsbescherming.

(92) CAMED meent bovendien dat de maatregelen in kwestie noch voor de havenautoriteit noch voor CAMED zelf staatssteun vormen, aangezien ze betrekking hebben op het gewone beheer en bestuur van een bepaalde categorie activa in plaats van een specifieke economische activiteit, namelijk openbaar eigendom dat toebehoort aan de staat. Aan geen van de voorwaarden in artikel 107, lid 1, VWEU wordt voldaan.

(93) CAMED herhaalt de argumenten van Italië dat havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties zijn die het krachtens wet 84/1994 verboden is economische activiteiten te ondernemen of havendiensten te verlenen. De Italiaanse havenautoriteiten hebben volgens CAMED evenmin de vrijheid om zelf de hoogte van de domaniale heffing te bepalen die zij namens de staat van de concessiehouders innen, aangezien die is vastgesteld in ministerieel decreet 595/1995.

(94) Volgens CAMED leveren de werkzaamheden noch de havenautoriteit noch CAMED zelf een economisch voordeel op. Het herstel en onderhoud van de betreffende overheidsactiva valt uitsluitend toe aan de staat in zijn hoedanigheid als eigenaar en is daarnaast noodzakelijk voor en dienstig aan de vervulling van openbaredienstverplichtingen. De maatregelen ontslaan CAMED daarom niet van enige financiële last of verlenen CAMED enig voordeel.

(95) CAMED wijst er verder op dat, aangezien de open en door concurrentie gekenmerkte aanbestedingsprocedure nog moest plaatsvinden, CAMED geen concessiehouder was van de betreffende overheidsgronden, toen de overheidsmaatregelen werden gepland en goedgekeurd. De havenautoriteit verbond zich dus aan de investering ongeacht de identiteit van de toekomstige concessiehouder. Elke onderneming had een concurrerend bod voor de concessie kunnen indienen en de in concessie verstrekte goederen kunnen verkrijgen. De procedure voldoet daarom aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie en verleent de winnende inschrijver geen voordeel.

(96) Voorts stelt CAMED dat de onderhavige maatregelen niet selectief zijn, omdat het de standaardmethode voor overheidsinterventie betreft, waarmee de staat in het algemeen (en niet slechts voor havens of de scheepsbouwindustrie) een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan overheidsactiva in veilige en bedrijfsklare toestand wil houden. Dit geldt met name voor de activa waarvan de staat heeft bepaald dat die in overheidshanden moeten blijven, een besluit dat volgens artikel 345 VWEU onttrokken is aan toetsing door de Commissie. In het onderhavige geval waren de werkzaamheden tevens gepland en goedgekeurd als onderdeel van een financieringsprogramma dat in 1998 uit hoofde van nationale wetgeving van start ging ten behoeve van de bouw van infrastructuur voor de uitbreiding, modernisering en herontwikkeling van alle Italiaanse havens.

(97) Volgens CAMED toont dit nogmaals de niet-selectieve aard van de maatregelen aan, zowel wat betreft i) de positie van de havenautoriteit ten opzichte van alle andere havenautoriteiten, die dezelfde overheidsfinanciering ontvangen voor het verrichten van werkzaamheden aan activa en infrastructuur in overheidshanden in de havens binnen hun territoriale bevoegdheid; als wat betreft ii) de positie van CAMED ten opzichte van andere bedrijven die in de scheepsbouwindustrie of elders actief zijn, hetzij in de haven van Napels of in een andere Italiaanse haven.

(98) Naar de mening van CAMED heeft elke onderneming, op grond van de regels inzake het gebruik van openbare infrastructuur waaraan de onderhoudswerkzaamheden werden uitgevoerd, op verzoek recht op toegang tot de dokken die CAMED in het kader van de concessie exploiteert, op basis van transparante en niet-discriminerende criteria en tegen betaling van gepubliceerde tarieven. De voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur zijn voor andere potentiële gebruikers gelijk, niet alleen voor andere scheepsreparatieondernemingen maar voor alle partijen die belangstelling hebben voor het gebruik van de infrastructuur, bijvoorbeeld scheepvaartmaatschappijen, exploitanten van havendiensten, scheepsbevrachters en rederijen. CAMED meent dat dit nogmaals de niet-selectieve aard bevestigt van de maatregelen voor de renovatie van de dokken en dat deze niet „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen.

(99) CAMED herhaalt ook de argumenten van Italië over het ontbreken van vervalsing van de mededinging of beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten.

(100) CAMED meent dat de maatregelen hoe dan ook verenigbaar zijn met de interne markt, volgens zowel artikel 107, lid 2, VWEU, aangezien ze bedoeld zijn „tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen" (in dit geval het bombardement alsook de aardbeving van 1980), als artikel 107, lid 3, VWEU, aangezien de maatregelen de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk belang beogen. Bovendien zijn de maatregelen evenredig dankzij de door CAMED zelf gedane investeringen (ten belope van 42 541 495 EUR), waardoor de omvang van de overheidsbijdrage daalde naar ongeveer 40 % van de totale kosten. Volgens de verstrekte informatie heeft CAMED 11,1 miljoen EUR geïnvesteerd in de dokken en het resterende bedrag in andere zaken, die bijvoorbeeld te maken hadden met de onder de concessievergoeding vallende goederen of gronden, opslag en gebouwen, transportkosten, en IT- en kantoorapparatuur.

(101) Tot slot voert CAMED aan dat als de maatregelen als steun worden beschouwd, deze steun — gezien het feit dat de verjaringstermijn van artikel 17 van de procedureverordening is verlopen — bestaande steun zou vormen.

4.2. **Opmerkingen van de klager**

(102) Klager stemt in met het voorlopige oordeel van de Commissie dat de havenautoriteit moet worden gezien als een onderneming die economische activiteiten uitoefent. Gezien de verduidelijking die de Commissie in haar beschikkingspraktijk heeft verstrekt, meent klager dat het thans een onbetwist feit is dat nationale havens economische

activiteiten uitoefenen, en onderling en met andere Europese en aan de Middellandse Zee gelegen havens concurreren. In het uit 2012 stammende besluit ([35]), bijvoorbeeld, beschouwde de Commissie de havenautoriteit van Augusta als een onderneming bij het uitoefenen van haar economische activiteit, bestaande uit de exploitatie van in overheidshanden zijnde haveninfrastructuur door deze infrastructuur tegen een concessievergoeding te verhuren aan havenexploitanten. Aangezien de havenautoriteit van Augusta functioneert op grond van dezelfde nationale regels, is dit een precedent voor de havenautoriteit van Napels ([36]).

(103) Wat de concessievergoeding betreft, meent klager dat deze is vastgesteld volgens nationale wetgeving ([37]) die ten onrechte van toepassing werd geacht, aangezien de concessie niet uitsluitend betrekking heeft op het gebruik van de dokken voor scheepsbouwdoeleinden maar tevens op het beheer van de droogdokken door CAMED. Klager voert derhalve aan dat de havenautoriteit, door de concessie rechtstreeks aan CAMED te gunnen zonder een aanbesteding uit te schrijven, afstand heeft gedaan van haar recht op het ontvangen van een vergoeding voor het beheer van de droogdokken, aangezien de havenautoriteit alleen een vergoeding heft voor de grondconcessie. Klager meldt tevens dat artikel 6 van de concessieovereenkomst uitdrukkelijk stelt dat CAMED de vergoeding aan de havenautoriteit moet betalen „als compensatie voor deze concessie" en niet als een belasting.

(104) Klager stemt in met het voorlopige oordeel van de Commissie inzake het overheidskarakter van de middelen en de selectiviteit van de maatregelen waarvan de havenautoriteit profiteert. Klager stelt daarnaast in het bijzonder dat de maatregelen niet louter een overdracht van middelen tussen overheidsdiensten kunnen zijn. Hoewel havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid zijn, genieten zij krachtens wet 84/1994 namelijk grote bestuurlijke en financiële zelfstandigheid en valt de gunning van concessies voor onder meer het beheer van droogdokken niet onder ministerieel toezicht.

(105) Klager is het eens met het voorlopige oordeel van de Commissie dat de maatregelen niet voldoen aan de vier voorwaarden uit het arrest *Altmark* en dat het door de havenautoriteit uitgeoefende beheer van droogdokken derhalve geen dienst van algemeen economisch belang is en de havenautoriteit een economisch voordeel heeft verleend.

(106) Klager is het eens met het voorlopige oordeel van de Commissie dat de maatregelen de mededinging tussen Europese havens kunnen vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kunnen beïnvloeden. In het bijzonder herhaalt klager dat de Italiaanse havens op een concurrerende markt concurreren met diverse Europese havens en dat daarom het argument van de Italiaanse autoriteiten dat de vraag naar infrastructuur voor scheepsreparatie van lokale aard is, moet worden verworpen.

(107) Klager is het eens met het voorlopige oordeel van de Commissie over het bestaan van staatssteun aan CAMED, omdat de havenautoriteit mogelijk afstand heeft gedaan van staatsmiddelen door CAMED de concessie voor de droogdokken te gunnen voor een prijs die onder de marktprijs ligt. Klager ondersteunt tevens het voorlopige oordeel van de Commissie dat CAMED een economisch voordeel heeft ontvangen, enerzijds omdat de concessie niet via een correcte aanbesteding maar een andere procedure is toegekend (waaraan slechts plaatselijk bekendheid lijkt te zijn gegeven), anderzijds omdat de concessievergoeding niet op basis van een marktprijs is vastgesteld maar aan de hand van een vaste parameter (zonder aandacht voor de infrastructuur waarvan het gebied is voorzien). Klager verklaart nogmaals dat de concessie niet alleen het recht op gebruik van in overheidshanden zijnde infrastructuur voor scheepsbouw omvat, maar ook het beheer van droogdokken. De wijze waarop de concessievergoeding is vastgesteld, weerspiegelt namelijk de twee activiteiten die CAMED uitvoert alsook de werkelijke economische waarde van de concessie.

(108) Klager voert tevens aan dat het beheer van de droogdokken een dienst van aanzienlijke economische waarde is, die voor CAMED naar schatting neerkomt op een jaarlijkse omzet van 6 tot 9 miljoen EUR (afgezet tegen een door CAMED betaalde jaarvergoeding ten belope van 137 409,68 EUR), en dat de waarde van de concessie voor het beheer van de publieke droogdokken over de gehele looptijd 180 tot 270 miljoen EUR bedraagt. Meer bepaald bestaat de vergoeding die CAMED ontvangt uit tarieven voor: i) het gebruik van de droogdokken en ii) de levering van andere gerelateerde diensten door CAMED (bv. handelingen die nodig zijn voor het in- en uitvaren en onderhouden van een vaartuig in een dok of voor de levering van elektriciteit). Klager benadrukt dat CAMED de tarieven vrijelijk, zonder enig toezicht van de havenautoriteit, kan vaststellen en dat de door CAMED gerekende tarieven exorbitant en veel hoger zijn dat de tarieven die beheerders van soortgelijke infrastructuur in andere havens rekenen (in november 2012 verhoogde CAMED de tarieven met ruim 300 %).

(109) Klager is het eens met het voorlopige oordeel van de Commissie dat in het geval van CAMED er niet wordt voldaan aan de vier cumulatieve voorwaarden van het arrest *Altmark* en dat dientengevolge niet kan worden aangenomen dat de activiteiten van CAMED een openbaredienstverplichting inhouden. Klager is van mening dat

([35]) Besluit van de Commissie van 19 december 2012, SA.34940 — Haven van Augusta (PB C 77 van 15.3.2013, blz. 1).
([36]) Wet 84/1994, de Italiaanse kaderwet over havens.
([37]) Decreet 595 van de minister voor Vervoer en Scheepvaart van 15 november 1995, in overleg met de minister van Financiën, genaamd „Reglement waarin de regels voor vergoedingen voor maritieme overheidsconcessies worden bepaald" in GURI nr. 158 van 8 juli 1996.

hooguit de exploitatie van droogdok nr. 3 een publieke dienst vormt, omdat die het grootste bassin in de haven van Napels heeft. Daarnaast zijn de door CAMED beheerde droogdokken in de praktijk niet echt opengesteld voor gebruik door anderen. CAMED is een bevoorrechte gebruiker, die andere havenexploitanten een vrije toegang belet. Daarnaast liggen de tarieven die CAMED aan andere gebruikers vraagt voor toegang tot de infrastructuur, naar verluidt boven de marktprijs.

(110) Volgens klager vervalsen de maatregelen de mededinging op twee niveaus. Ten eerste geniet CAMED, als beheerder van de infrastructuur, een voordeel ten opzichte van mogelijke concurrenten, omdat i) de concessie voor het beheer van de droogdokken zonder aanbestedingsprocedure aan CAMED is verleend en ii) CAMED een onverdedigbaar lage vergoeding betaalt aan de havenautoriteit, terwijl het andere scheepsreparatieondernemingen die de dokken willen gebruiken exorbitante tarieven rekent. Ten tweede geniet CAMED, als scheepsreparatieonderneming, een voordeel als onterecht bevoorrechte gebruiker van de openbare dokken.

(111) Wat de gevolgen voor het handelsverkeer betreft, onderstreept klager dat de vraag naar infrastructuur voor scheepsbouw vooral van internationale exploitanten afkomstig is, die vaak onderdeel zijn van grote multinationale concerns.

(112) Wat de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de interne markt betreft, stemt klager in met het voorlopige oordeel van de Commissie dat de droogdokken geen vervoersinfrastructuur zijn en als zodanig niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU vallen. Klager meent bovendien dat de maatregelen niet voldoen aan de verenigbaarheidscriteria van i) artikel 107, lid 3, onder a) of onder c), die betrekking hebben op regionale steun, ii) de DAEB-kaderregeling van 2011 of iii) de sectorale regels inzake staatssteun in de scheepsbouwsector.

(113) Tot slot ondersteunt klager de opvatting van de Commissie dat de steunmaatregelen werden verleend op een moment waarop de betreffende werkzaamheden waren opgenomen in een investeringsprogramma dat op basis van de verzoeken van de havenautoriteit was opgesteld, en niet, zoals de Italiaanse autoriteiten aanvoeren, in 1998 op grond van artikel 9 van wet 413/1998.

5. **BEOORDELING**

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

(115) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, wordt dan ook verondersteld dat een maatregel aan elk van de volgende voorwaarden voldoet: i) de maatregel is toerekenbaar aan de Staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief; en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

5.1. **Het bestaan van steun aan de havenautoriteit van Napels**

5.1.1. *Het begrip „onderneming"*

(116) Naar Italiaans recht zijn havenautoriteiten niet-economische overheidsinstanties die het algehele onderhoud en de ontwikkeling van haveninfrastructuur nastreven. Met het oog hierop mogen de financiële middelen die een havenautoriteit ter beschikking staan, uitsluitend worden aangewend voor het beheer van de haven en voor vervullen van de taken die haar bij wet zijn toebedeeld (zie overweging 55).

(117) Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ([38]) (hierna „het Hof van Justitie" genoemd) moet een onderneming worden omschreven als „elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd". Het geldt als vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden, een economische activiteit is ([39]).

(118) Of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, hangt dus volledig af van de aard van haar activiteiten. Dit algemene beginsel heeft drie belangrijke gevolgen: i) de status van de entiteit in het nationale recht is niet bepalend, ii) de toepassing van de staatssteunregels op zich is niet afhankelijk van de vraag of de entiteit is opgezet om winst te genereren, en iii) wanneer een entiteit als onderneming wordt aangemerkt, houdt dit steeds verband met een specifieke activiteit.

([38]) Zie bv. het arrest in zaak C-41/90, *Höfner en Elser/Macrotron* ECLI:EU:C:1991:161, punt 21; arrest in zaak C-160/91, *Poucet en Pistre/AGF en Cancava* ECLI:EU:C:1993:63, punt 17; Arrest in zaak C-35/96, *Commissie/Italië* ECLI:EU:C:1998:303.

([39]) Zie het arrest in zaak C-118/85, *Commissie/Italië* ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest in zaak C-35/96, *Commissie/Italië* ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; arrest in gevoegde zaken C-180 tot C-184/98, *Pavel Pavlov e.a.* ECLI:EU:C:2000:428, punt 75.

(119) De onderhavige maatregelen hebben betrekking op de structurele renovatie van infrastructuur voor scheepsreparatie (droogdokken) in een haven die in handen is van de Italiaanse staat, die zijn eigendomsrechten uitoefent via de havenautoriteit, in haar hoedanigheid als beheerder. De Commissie is van oordeel dat droogdokken geen haveninfrastructuur zijn, maar productie-installaties op scheepswerven bestemd voor het bouwen en repareren van schepen. Reeds lange tijd is het de beschikkingspraktijk van de Commissie dat de scheepsbouw een economische activiteit is waarvoor handelsverkeer tussen lidstaten bestaat ([40]).

(120) De droogdokken worden commercieel geëxploiteerd door de havenautoriteit, die grondvergoedingen heft voor het gebruik ervan. In tegenstelling tot wat de Italiaanse autoriteiten aanvoeren (zie de overwegingen 57 en 58), zijn die vergoedingen een compensatie voor de levering van een economische dienst, namelijk het tegen een vergoeding verhuren van voorzieningen voor scheepsreparatie. De vergoedingen vormen een bron van inkomsten voor de havenautoriteit, die daarmee haar activiteiten kan financieren, waaronder investeringen om de droogdokken in functionerende staat te houden. Door de droogdokken in functionerende staat te houden voor scheepsreparaties, kan de havenautoriteit een afname van haar beheeractiviteiten inzake de haven voorkomen en scheepsreparatieondernemingen aantrekken. Als dergelijke werkzaamheden niet zouden worden uitgevoerd, zouden de droogdokken niet naar behoren kunnen worden geëxploiteerd en zou de havenautoriteit op den duur niet in staat zijn haar zakelijke activiteit, zijnde de verhuur van dokken tegen een vergoeding, voort te zetten. Met het oog daarop wordt in artikel 1 van de concessie van 2004 gesteld dat „de concessie wordt verleend voor verbouw- en reparatiewerkzaamheden aan schepen en pleziervaartuigen alsook voor het beheer van de droogdokken […]" ([41]), waarmee dus van tevoren het precieze gebruik van de overheidsgronden in kwestie is aangegeven.

(121) Hoewel gezien de openbare functies van de havenautoriteit niet kan worden uitgesloten dat zij ook overheidstaken uitoefent, heeft dit besluit alleen betrekking op het beheer van de gesteunde droogdokvoorzieningen en de verhuur ervan tegen een vergoeding. Wanneer een entiteit als onderneming wordt aangemerkt, houdt dit overeenkomstig vaste rechtspraak steeds verband met een specifieke activiteit. Een entiteit die zowel economische als niet-economische activiteiten verricht, moet alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming worden aangemerkt. De Commissie hoeft daarom geen standpunt in te nemen over de vraag of de overige activiteiten van de havenautoriteit (d.w.z. andere activiteiten dan het tegen vergoeding verhuren van voorzieningen voor scheepsreparatie) economische activiteiten inhouden.

5.1.2. *Toerekenbaarheid en staatsmiddelen*

(122) De verstrekte middelen voor de investeringsprojecten zijn uit de overheidsbegroting overgedragen aan de havenautoriteit. Zoals aangegeven in punt 5.1.1 kan de havenautoriteit in het kader van dit besluit worden aangemerkt als een onderneming, zijnde een entiteit die namens de eigenaar, te weten de Italiaanse staat, een economische activiteit verricht. Die overdracht houdt derhalve een overdracht van staatsmiddelen in en moet aan de staat worden toegerekend.

5.1.3. *Selectiviteit*

(123) Om als staatssteun te worden beschouwd, moet een maatregel specifiek of selectief zijn in die zin dat hij alleen bepaalde ondernemingen en/of producties begunstigt.

(124) Aangezien het onderhavige geval betrekking heeft op de steunmaatregelen die aan de havenautoriteit afzonderlijk zijn toegekend, doet het bestaan van een economisch voordeel vermoeden dat de maatregelen selectief zijn ([42]).

(125) In ieder geval is de Commissie van oordeel dat de maatregelen in kwestie de havenautoriteit bevoordelen boven andere ondernemingen die zich in een met de havenautoriteit vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. Wet 413/1998 schrijft voor dat het ministerie, ingevolge de verzoeken van havenautoriteiten, een investeringsprogramma opstelt. Op verzoek van de havenautoriteit is het investeringsprogramma bij twee ministeriële decreten vastgesteld (27 oktober 1999 en 2 mei 2001) (zie overweging 25). Zelfs indien een aantal andere in dat investeringsprogramma ([43]) genoemde havenautoriteiten openbare middelen konden aanwenden voor het doen van investeringen in andere Italiaanse havens, vindt de Commissie dat de maatregelen de scheepsbouwvoorziening van de havenautoriteit van Napels selectief begunstigen. De havenautoriteit heeft namelijk

([40]) Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 12 mei 2004 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunmaatregel voor verdere herstructureringssteun voor Spaanse openbare scheepswerven, staatssteunzaak C 40/00 (ex NN 61/00) (2005/173/EG).

([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]) Arrest in zaak T-314/15, *Griekenland/Commissie* ECLI:EU:T:2017:903, punt 79.

([43]) In het programma van 27 oktober 1999 worden 20 havens genoemd die profiteren van nationale financiering, en in het programma van 2 mei 2001 is die lijst verder uitgebreid (tot 25 havens).

overheidsfinanciering ontvangen voor de uitbreiding, modernisering en verbetering van de scheepsbouwvoorziening die zij beheert, in tegenstelling tot andere beheerders van scheepsbouwvoorzieningen die niet in het investeringsprogramma worden genoemd, bv. omdat zij geen havenautoriteit zijn. Dergelijke ongenoemd gelaten beheerders van scheepsbouwvoorzieningen bevinden zich in een met de havenautoriteit vergelijkbare feitelijke en juridische situatie, maar hebben hun scheepsbouwinfrastructuur zonder overheidsfinanciering moeten uitbreiden, moderniseren of verbeteren. Volgens het Hof kan noch het grote aantal begunstigde ondernemingen (waarbij het zelfs kan gaan om alle ondernemingen in een bepaalde sector), noch de verscheidenheid en de grootte van de sectoren waartoe deze ondernemingen behoren, grond zijn om een overheidsmaatregel als algemene maatregel van economisch beleid te beschouwen ([44]). Tot slot merkt de Commissie op dat de maatregelen ook selectief zijn omdat ze een beheerder van voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie bevoordelen ten opzichte van beheerders van productie- of reparatievoorzieningen in andere sectoren van de economie. De laatsten bevinden zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie, aangezien ook zij hun economische activiteit uitoefenen met behulp van de productie- of reparatievoorzieningen die zij in beheer hebben. Zij moeten hun economische activiteit echter uitoefenen zonder te profiteren van de investeringssteun die aan de havenautoriteit is verleend.

5.1.4. *Economisch voordeel*

(126) De overheidsfinanciering ten belope van 44 138 854,50 EUR is verleend door middel van subsidies of de afbetaling van leningen die de havenautoriteit bij financiële instellingen is aangegaan, zoals weergegeven in tabel 2 hierboven. Een subsidie is een niet-terugvorderbaar financieringsinstrument dat geen financieringskosten met zich meebrengt. De afbetaling door de staat van leningen die een onderneming is aangegaan zonder dat dit voor de begunstigde onderneming tot financieringskosten leidt, is onder normale marktomstandigheden niet beschikbaar, aangezien het de onderneming ontslaat van financiële verplichtingen waaraan zij normaal gesproken zou moeten voldoen. Dergelijke financieringsinstrumenten zouden de begunstigde op de markt niet ter beschikking staan. De verstrekte overheidsfinanciering verschaft de havenautoriteit derhalve een economisch voordeel.

(127) Uit het arrest *Altmark* volgt echter dat de compensatie die ondernemingen door de staat of uit staatsmiddelen wordt toegekend als vergoeding voor de nakoming van aan hen opgelegde openbaredienstverplichtingen, de betrokken ondernemingen niet een dergelijk voordeel oplevert en derhalve geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, mits vier cumulatieve criteria zijn vervuld ([45]):

— In de eerste plaats *moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn*. Omdat de definitie van diensten van algemeen economisch belang onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, zijn de bevoegdheden van de Commissie in beginsel beperkt tot het nagaan of de lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het omschrijven van de dienst als dienst van algemeen economisch belang.

— Ten tweede moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld. De verplichting vooraf parameters voor de compensatie te bepalen, betekent niet dat de compensatie moet worden berekend op basis van een specifieke formule. Het betekent veeleer dat bij de aanvang duidelijk moet zijn hoe de compensatie zal worden vastgesteld. In het besluit waarin de openbaredienstverplichtingen worden opgelegd, moeten doorgaans ten minste de inhoud en de looptijd van de openbaredienstverplichtingen worden bepaald, alsook de betreffende onderneming en het grondgebied, de parameters voor het berekenen, controleren en herzien van de compensatie, en de getroffen maatregelen ter voorkoming en terugvordering van eventueel te veel betaalde compensatie.

— Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.

— Ten vierde moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen belaste onderneming niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, de noodzakelijke compensatie zijn vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoersmiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(128) In dit geval (zie overweging 62) stelde Italië dat artikel 1, onder g), van het ministerieel decreet van 14 november 1994 een openbaredienstverplichting oplegt aan alle Italiaanse havenautoriteiten. De Commissie zal derhalve beoordelen of aan alle vier Altmark-voorwaarden wordt voldaan.

([44]) Zie bijvoorbeeld het arrest in zaak C-75/97, *België/Commissie* ECLI:EU:C:1999:311, punt 32; arrest in zaak C-143/99, *Adria-Wien Pipeline* ECLI:EU:C:2001:598, punt 48.

([45]) Zie het arrest in zaak C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87-88.

(129) Uit de jurisprudentie ([46]) blijkt dat, aangezien de eerste Altmark-voorwaarde is bedoeld ter waarborging van transparantie en rechtszekerheid, aan twee minimumcriteria moet worden voldaan: i) de onderneming moet daadwerkelijk met de vervulling van openbaredienstverplichtingen belast zijn en ii) de aard, de duur en de omvang van deze verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn. Wanneer die criteria onvoldoende duidelijk zijn omschreven, kan immers niet worden gecontroleerd of een bepaalde activiteit onder het begrip „dienst van algemeen economisch belang" kan vallen. Deze twee minimumcriteria moeten strikt worden toegepast en vallen niet onder de ruime beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten. De Commissie ziet daarom nauwgezet toe op de vervulling ervan en past in dit stadium het criterium van de kennelijke fout niet toe. Het criterium van de kennelijke fout wordt pas in een volgend stadium toegepast om te controleren of de daadwerkelijk opgedragen en duidelijk omschreven diensten en verplichtingen voor de aanduiding dienst van algemeen economisch belang in aanmerking komen. Pas in dat latere stadium is het bestaan van marktfalen mogelijk van belang.

(130) In onderhavige zaak zijn de aard, de duur en de omvang van de openbaredienstverplichtingen waarmee de havenautoriteit zou zijn belast, niet duidelijk omschreven. Anders dan de Italiaanse autoriteiten aanvoeren (zie overweging 63) beschrijft het nationaal recht (artikel 1, onder g), van het ministerieel decreet van 14 november 1994) slechts in zeer algemene bewoordingen de verplichting die aan alle havenautoriteiten is opgelegd en die bestaat in het beheer van droogdokken („gestione di […] bacini di carenaggio per il settore industriale"), zonder verdere specificatie. In artikel 1, onder g), wordt op geen enkele manier de duur van de vermeende openbaredienstverplichting omschreven. Bovendien biedt een dergelijke algemeen geformuleerde bepaling op geen enkele wijze een duidelijke omschrijving van de aard en omvang van de verplichting.

(131) Wat betreft de vraag of de vermeende openbaredienstverplichting als dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt, is de Commissie zonder meer van oordeel dat de Italiaanse autoriteiten een kennelijke fout hebben gemaakt. De Italiaanse autoriteiten hebben geen bewijs geleverd dat aantoont dat de havenautoriteit met het tegen vergoeding verhuren van voorzieningen voor scheepsreparatie een activiteit verricht die op de markt niet beschikbaar is onder vergelijkbare voorwaarden wat betreft prijs, kwaliteit, continuïteit van de dienst en toegang tot de dienst. De Commissie meent dat het beheer van een bepaald droogdok door de havenautoriteit niet in aanmerking komt voor kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang gezien de aanwezigheid (of de mogelijkheid van het bouwen) van andere droogdokken en drijvende dokken van gelijke grootte in de haven van Napels en naburige havens. Daarnaast leveren de gesubsidieerde voorzieningen geen algemeen maatschappelijk nut op, maar slechts een dienst voor scheepsreparatieonderneming in de regio Napels ([47]). In het *arrest-Enirisorse* ([48]) heeft het Hof bevestigd dat de exploitatie van iedere handelshaven niet het beheer van een dienst van algemeen economisch belang uitmaakt. De Commissie meent bijgevolg dat de door de havenautoriteit geleverde diensten geen specifieke kenmerken vertonen in vergelijking met de verhuur van voorzieningen voor scheepsreparatie in de markt ([49]) en ook geen marktfalen verhelpen.

(132) Over de tweede en derde Altmark-voorwaarde merkt de Commissie het volgende op. In het ministerieel decreet van 14 november 1994 staan geen kwantificering of enige objectieve en transparante parameters voor een voorafgaande berekening van de vergoeding voor de openbaredienstverplichting die door de havenautoriteit zou zijn verricht. Evenmin staat in de steunverleningsbesluiten (zie overweging 125) een nadere specificering van de vermeende compensatie voor een openbaredienstverplichting.

(133) Daarom kan niet worden vastgesteld of de toegekende compensatie hoger uitvalt dan nodig is ter dekking van de betreffende kosten van de uitvoering van de vermeende openbaredienstverplichting, met inbegrip van een redelijke winst.

(134) Wat betreft de vierde Altmark-voorwaarde merkt de Commissie op dat, naar mening van Italië, de openbaredienstverplichting volgens het Italiaanse recht (zie overweging 66) niet via een openbare aanbestedingsprocedure aan de havenautoriteit is of kon worden opgelegd.

(135) Volgens het arrest *Altmark* moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen belaste onderneming niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding waarbij een kandidaat kan worden geselecteerd welke deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

([46]) Arrest in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie* ECLI:EU:C:2017:999, punten 72, 73 en 75; Zie ook het advies van advocaat-generaal Wathelet in gevoegde zaken C-66/16 P tot en met C-69/16 P, *Comunidad Autónoma del País Vasco en Itelazpi/Commissie* ECLI:EU:C:2017:654, punten 112, 114-117 en 121-122.

([47]) Zie punt 50 van de DAEB-mededeling van 2011.

([48]) Arrest in gevoegde zaken C-34/01 tot C-38/01, *Enirisorse* ECLI:EU:C:2003:640, punt 33.

([49]) Zie de mededeling van de Commissie C(2011) 9404 final van 20 december 2011 betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (punt 45 van de DAEB-mededeling van 2011).

(136) De Italiaanse autoriteiten hebben geen uitvoerige analyse verstrekt van de kosten van een dergelijke onderneming die zodanig is uitgerust dat zij de vermeende openbaredienstverplichting kan uitvoeren. Evenmin hebben zij aangegeven dat een dergelijke analyse is uitgevoerd voor het bepalen van de methode voor het berekenen van de compensatie.

(137) Op grond van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de vier voorwaarden niet cumulatief worden vervuld en dat de maatregelen in kwestie derhalve een economisch voordeel verschaffen.

5.1.5. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

(138) Volgens vaste rechtspraak is er, wanneer financiële steun van een lidstaat de positie versterkt van een onderneming ten opzichte van andere ondernemingen die concurreren in het handelsverkeer binnen de Unie, op zijn minst sprake van potentiële beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten en de mededinging ([50]).

(139) De Commissie neemt kennis van de argumenten van Italië dat het havenbeheer volgens nationaal recht een overheidstaak is en havenautoriteiten niet actief zijn in een sector die is geliberaliseerd en opengesteld voor concurrentie en handel tussen lidstaten.

(140) Door het herstel van de droogdokken in bevredigende toestand stelt dit investeringsproject, zoals vermeld in de overwegingen 118 en 119, de havenautoriteit in staat om door te gaan met de economische activiteit van het verhuren van de droogdokken en het langs die weg verbeteren van haar concurrentiepositie. De havenautoriteit is weliswaar actief op de upstreammarkt voor de verhuur van infrastructuur voor scheepsbouw en -reparatie, maar het feit dat dergelijke infrastructuur wordt gesubsidieerd en vervolgens gebruikt voor de levering van diensten betreffende scheepsbouw en scheepsreparatie, vervalst de concurrentie en heeft nadelige gevolgen voor het handelsverkeer in de Unie. Dit komt omdat de sector scheepsbouw en scheepsreparatie openstaat voor concurrentie en handel op het niveau van de Unie. Om die reden voorzien sectorspecifieke regels die van toepassing zijn op de scheepsbouw in een kader voor eventuele overheidsinterventie in die voorzieningen ([51]). De havenautoriteit concurreert bovendien met andere beheerders die infrastructuur voor scheepsbouw en scheepsreparatie kunnen verhuren in de Unie, en zij is dus actief in een markt die openstaat voor concurrentie en handel op het niveau van de Unie.

(141) De Commissie concludeert daarom dat de maatregelen in kwestie de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kunnen beïnvloeden.

5.1.6. *Over de vermeende inbreuk op artikel 345 VWEU*

(142) De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat wanneer de maatregelen als staatssteun worden beschouwd, dit een schending zou betekenen van artikel 345 VWEU, waarin het beginsel van neutraliteit tussen particuliere en overheidsinstanties is vastgesteld. Een particuliere eigenaar zou naar believen in voorzieningen voor scheepsreparatie mogen investeren, terwijl investeringen van de staat in de eigen infrastructuur altijd zouden neerkomen op staatssteun.

(143) De Commissie merkt op dat de rechtsorde van de Unie neutraal is ten aanzien van de regeling van het eigendomsrecht en op geen enkele wijze afbreuk doet aan het recht van lidstaten om als economische spelers op te treden. Wanneer overheden direct of indirect economische transacties aangaan, in welke vorm ook ([52]), zijn zij onderworpen aan de Unievoorschriften inzake staatssteun. Economische transacties die worden aangegaan door overheidsinstanties (met inbegrip van overheidsbedrijven), verlenen geen voordeel aan de tegenpartij van die transactie — en vormen dus geen steun — indien ze marktconform verlopen ([53]).

(144) De Commissie is van oordeel dat de Italiaanse staat door overheidsfinanciering te verstrekken aan de havenautoriteit de investering niet heeft uitgevoerd conform het „beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie". Ten eerste is dat beginsel niet van toepassing op een situatie waarin een overheidsinstantie zich presenteert als de autoriteit die een openbare dienst organiseert en uitbesteedt. De toepasselijkheid van dat criterium is uitgesloten, aangezien de lidstaat per definitie als overheid handelt, wanneer hij de vermeende openbare dienst organiseert en uitbesteedt ([54]). Ten tweede meent de Commissie dat, zelfs als het beginsel van de investeerder in een markteconomie van toepassing zou zijn, een particuliere eigenaar in dezelfde bedrijfstak vooraf een ondernemingsplan zou hebben opgesteld en de investering alleen zou hebben gedaan als die volgens dat plan winstgevend is. Andere overwegingen (bv. de door Italië genoemde naamsbekendheid, zie overweging 69) kunnen weliswaar bij wijze van uitzondering worden meegewogen in de winstgevendheidsanalyse, maar zouden moeten worden gestaafd met objectieve bewijzen, die door de Italiaanse autoriteiten niet zijn verstrekt.

([50]) Zie bv. het arrest in zaak 730/79, *Philip Morris/Commissie* ECLI:EU:C:1980:209, punt 11 en het arrest in zaak C-372/97, *Italië/Commissie* ECLI:EU:C:2004:234, punt 44.
([51]) Zie Besluit van de Commissie van 12 mei 2004 betreffende aanvullende staatssteun van Spanje ten behoeve van de herstructurering van de Spaanse openbare scheepswerven; Staatssteunzaak C-40/00 (ex NN 61/00), (2005/173/EG).
([52]) Zie bijvoorbeeld het arrest in zaak 40/85, *België/Commissie* ECLI:EU:C:1986:305, punt 12.
([53]) Arrest in zaak C-39/94, *SFEI en anderen/La Poste en anderen* ECLI:EU:C:1996:285, punten 60-61.
([54]) Arrest in zaak T-454/13 *SNCM/Commissie* ECLI:EU:T:2017:134, punt 233.

(145) Zoals beschreven in het inleidingsbesluit hebben de Italiaanse autoriteiten een financiële analyse verstrekt op basis van de financieringskloof die is berekend als het verschil tussen de gedisconteerde waarde van de verwachte bedrijfswinst van de investering en de gedisconteerde investeringskosten van het project. De uitkomsten van deze berekening laten zien dat over een referentieperiode van 25 jaar het project een negatieve financiële netto constante waarde van 44 274 286,68 EUR heeft.

(146) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat, wanneer de maatregelen als staatssteun worden aangemerkt, er geen sprake is van inbreuk op artikel 345 VWEU.

5.1.7. *Kwalificatie van de maatregelen als bestaande steun*

(147) Italië stelt dat de maatregelen in kwestie bestaande steun vormen in de zin van artikel 1, onder b), v), van de procedureverordening waarin bestaande steun wordt gedefinieerd als „steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van tot uitvoering brengen geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de interne markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht". Artikel 1, onder b), punt v), stelt verder dat „maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het Unierecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd".

(148) De Commissie neemt het standpunt in dat de steun niet als bestaande steun kan worden aangemerkt, aangezien staatssteun aan voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie altijd al als staatssteun is aangemerkt, zelfs vóór het arrest in de zaak *Leipzig-Halle* ([55]).

(149) De Commissie neemt kennis van de argumenten van Italië dat op basis van Beschikking 94/374/EG van de Commissie betreffende regionale wet 23/1991 van de regio Sicilië (aangehaald in het inleidingsbesluit, zie overweging 74) niet kan worden geconcludeerd dat de overheidsmaatregelen ter ondersteuning van voorzieningen voor scheepsreparatie bij een droogdok altijd binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU vielen. De Commissie meent echter dat dit besluit een helder onderscheid aanbrengt tussen de overheidssteun die werd verstrekt aan de instantie die belast is met het havenbeheer (die niet als staatssteun werd aangemerkt), en de overheidssteun verstrekt aan dezelfde overheidsinstantie voor de onderhoudswerkzaamheden aan het droogdok (die wel als staatssteun werd aangemerkt). Hoe het ook zij, het begrip staatssteun is een objectief begrip en of er sprake is van staatssteun hangt er uitsluitend van af of een maatregel van de staat aan een of meer ondernemingen een voordeel toekent, terwijl dat objectieve begrip door de beschikkingspraktijk van de Commissie niet gewijzigd wordt ([56]).

(150) De Commissie herhaalt daarom haar conclusie dat de onderhavige maatregelen ook vóór het arrest *Leipzig-Halle* staatssteun vormden.

5.2. **Het bestaan van staatssteun aan CAMED**

(151) Omdat de havenautoriteit overheidssteun heeft en zal blijven ontvangen voor de financiering van de met CAMED overeengekomen interventies, hoefde CAMED — in tegenstelling tot andere particuliere exploitanten van voorzieningen voor scheepsreparatie in de markt — niet alle investeringskosten te dekken. De Commissie meent dat door de droogdokken onder de marktprijs aan te bieden Italië CAMED een selectief economisch voordeel heeft toegekend.

5.2.1. *Toerekenbaarheid en staatsmiddelen*

(152) Omdat de havenautoriteit een openbaar orgaan is dat deel uitmaakt van de overheid (zelfs als zij als een particuliere onderneming wordt beschouwd, zie overweging 118), meent de Commissie dat de maatregelen aan de staat zijn toe te rekenen. In gevallen waarin een overheidsinstantie steun aan een begunstigde verleent, is deze overdracht aan de staat toe te rekenen, zelfs indien het betrokken orgaan juridische autonomie ten opzichte van andere overheden geniet.

(153) Staatsmiddelen omvatten alle overheidsmiddelen, waaronder middelen van (gedecentraliseerde, federatieve, gewestelijke of andere) lichamen binnen de staat. Daarnaast vormt het afzien van inkomsten die anders aan de staat zouden zijn betaald, een overdracht van staatsmiddelen. Indien overheden goederen of diensten aanbieden tegen een prijs onder de marktprijs, impliceert dit een derving van staatsmiddelen (en bovendien verlening van een voordeel).

(154) Daarom is de Commissie van oordeel dat door de droogdokken onder de marktprijs aan CAMED ter beschikking te stellen, de havenautoriteit afstand heeft gedaan van staatsmiddelen.

([55]) Zie bv. Beschikking 94/374/EG.
([56]) Arrest in zaak T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito en Fineco Asset Management SpA/Commissie* ECLI:EU:T:2009:50, punt 145.

5.2.2. *Selectiviteit*

(155) Om als staatssteun te worden beschouwd, moet een maatregel specifiek of selectief zijn in die zin dat hij alleen bepaalde ondernemingen en/of producties begunstigt. Italië stelt dat de maatregelen een algemene, horizontale werkingssfeer hebben aangezien — conform de publieke vorm op grond waarvan de Italiaanse wetgever de havensector heeft georganiseerd — alle ondernemingen (en niet slechts CAMED) die actief zijn in de Italiaanse havens (en niet slechts die van Napels) en in alle economische sectoren (en niet slechts de scheepsbouw) hebben „geprofiteerd" van „steun" die identiek is aan de steun die CAMED zou hebben genoten. Om onderstaande redenen is de Commissie het oneens met deze beoordeling.

(156) Ten eerste wordt het voordeel op selectieve wijze geacht te zijn toegekend aan CAMED, omdat de concessieovereenkomst specifiek met CAMED is gesloten. Bij individuele steunmaatregelen doet het bestaan van een economisch voordeel vermoeden dat de maatregel selectief is ([57]). Ten tweede zijn de maatregelen hoe dan ook selectief, omdat ze CAMED begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen in een soortgelijke juridische en feitelijke situatie. Zoals is aangetoond in punt 5.2.3 van het onderhavige besluit, kan CAMED de voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie in de haven van Napels exploiteren tegen betaling van slechts een fractie van de kosten. Daarentegen moeten andere scheepswerven (in andere havens of buiten havengebieden), die voorzieningen exploiteren die geen staatseigendom zijn en derhalve niet onder ministerieel decreet 595/1995 vallen, in beginsel zelf de volledige kosten dragen voor het opzetten van hun scheepsbouw- en scheepsreparatievoorzieningen die zij exploiteren voor het aanbieden van dergelijke diensten. Tot slot merkt de Commissie op dat de maatregelen ook selectief zijn omdat ze een exploitant van voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie bevoordelen ten opzichte van exploitanten van productie- of reparatievoorzieningen in andere sectoren van de economie. De laatsten bevinden zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie, aangezien ook zij hun economische activiteit uitoefenen met behulp van de productie- of reparatievoorzieningen die zij exploiteren. In tegenstelling tot CAMED moeten zij hun economische activiteit echter uitoefenen zonder van niet-kostendekkende huurprijzen voor hun voorzieningen te profiteren.

5.2.3. *Economisch voordeel*

(157) Wat CAMED betreft, merkt de Commissie op dat de concessieovereenkomst niet is toegekend door middel van een openbare aanbesteding maar via een andersoortige procedure, waarbij andere exploitanten opmerkingen of alternatieve voorstellen konden indienen tegen een individuele inschrijving voor een concessie (een soort „bezwaarprocedure", zie overweging 15).

(158) De Commissie merkt tevens op dat de vergoeding die CAMED overeenkomstig de concessie van 2004 betaalt, geen marktconforme vergoeding is. De grondvergoeding die CAMED aan de havenautoriteit betaalt, wordt berekend op basis van vaste juridische parameters en bedraagt gemiddeld ongeveer 140 201,29 EUR per jaar, wat voor een concessieperiode van dertig jaar neerkomt op ongeveer 4,2 miljoen EUR ([58]). Die vergoeding wordt vastgesteld op basis van decreet 595 van 15 november 1995 en houdt rekening met het aantal vierkante meters van het openbare terrein waarop de concessie betrekking heeft, vermenigvuldigd met een eenheidsbedrag (in EUR) dat jaarlijks met een coëfficiënt wordt verhoogd, uitgedrukt in een percentage. Het eenheidsbedrag (in EUR) varieert naargelang van de activiteiten waarop de concessie betrekking heeft. Een van de activiteiten waarnaar in dat decreet verwezen wordt, is „scheepswerfactiviteiten" (d.w.z. scheepsreparaties/-verbouwingen). Het beheren van droogdokken, waarmee CAMED op grond van de concessie eveneens is belast, wordt in dat decreet echter niet genoemd.

(159) De Commissie is van oordeel dat de op basis van de bovenstaande methode berekende vergoeding slechts een compensatie is voor het gebruik van staatseigendom en geen rekening houdt met de daadwerkelijke zaak waarop de concessie betrekking heeft en de daaruit voortvloeiende economische waarde. Meer in het bijzonder houdt de vergoeding geen rekening met het feit dat de concessie CAMED niet alleen in staat stelt scheepsreparatieactiviteiten uit te voeren, maar CAMED ook als enige het beheer van de droogdokken in overheidshanden verleent. Hierdoor kan CAMED een vergoeding opleggen aan andere havenexploitanten die in de dokken reparatiewerkzaamheden willen uitvoeren ([59]).

(160) De Commissie constateert bovendien dat volgens de concessie van 2004 CAMED heeft toegezegd investeringen te zullen doen ten belope van 24 610 420 EUR. Volgens de Italiaanse autoriteiten en CAMED beliep het investeringsprogramma van CAMED in werkelijkheid 42 541 495 EUR (zie de overwegingen 80 en 100).

(161) De Commissie concludeert dat CAMED als beheerder en exploitant van de droogdokken (d.w.z. de aanbieder van scheepsreparatiediensten) de volledige kosten van de renovatiewerkzaamheden voor zijn rekening zou moeten

([57]) Arrest in zaak T-314/15, *Griekenland/Commissie* ECLI:EU:T:2017:903, punt 79.

([58]) Dit bedrag is gebaseerd op de extrapolatie over een periode van 30 jaar van de gemiddelde concessievergoeding die CAMED reeds betaald heeft voor de periode 2004-2017.

([59]) De vergoeding die andere havenexploitanten aan CAMED betalen, heeft met name betrekking op: i) het gebruik van de droogdokken en ii) de levering van „gerelateerde diensten" door CAMED, zoals het in- en uitvaren en onderhouden van een vaartuig in een dok, levering van elektriciteit, perslucht en havenkranen, toezicht en milieuveiligheid.

nemen. Als de gerenoveerde voorzieningen daarentegen ter beschikking van CAMED waren gesteld, had CAMED een (concessie)vergoeding moeten betalen die ten minste recht doet aan de waarde van de door de Italiaanse staat en de havenautoriteit gedane investering voor de renovaties. De reden hiervoor is dat CAMED de gesubsidieerde infrastructuur gebruikt gedurende haar gehele levensduur, waardoor de staat aan het einde van de concessieperiode slechts een bescheiden restwaarde overhoudt.

(162) De Commissie merkt op dat slechts een deel van de investeringen van CAMED verband houdt met de renovatie van de droogdokken (zie overweging 100). Het resterende (grootste) deel van de investeringen wordt aangewend voor de dagelijkse exploitatie en het beheer van de voorzieningen waarvoor CAMED hoe dan ook verantwoordelijk is.

(163) De investeringen ten belope van 42 miljoen EUR die CAMED voor zijn eigen doeleinden heeft gedaan (dus om kosten te dekken die CAMED sowieso had moeten dragen) vormen een extra particuliere investering bovenop alle overheidsinvesteringen die in tabel 2 worden vermeld, en kunnen niet worden beschouwd als bijdrage aan een marktconforme concessievergoeding. Evenmin kan het deel van dit bedrag (11,1 miljoen EUR) dat door CAMED is gebruikt voor investeringen in de dokken (zie overweging 15) als eigen bijdrage worden aangemerkt, aangezien na afloop van de concessieovereenkomst, vanwege de afschrijving op de activa, geen (of een uiterst beperkte) waarde toevalt aan de havenautoriteit.

(164) Zoals vermeld in het inleidingsbesluit betwijfelt de Commissie verder of CAMED in het kader van de concessieovereenkomst een openbaredienstverplichting is opgelegd. Voorafgaand aan het inleidingsbesluit voerde Italië aan dat, aangezien CAMED de droogdokken gebruikt voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang, de investeringen die nodig zijn voor de levering van die dienst, dienen als compensatie voor die dienst.

(165) Hoewel Italië na het inleidingsbesluit niet meer heeft aangevoerd dat CAMED een openbaredienstverplichting was opgelegd, beoordeelt de Commissie in de onderstaande overwegingen volledigheidshalve of met betrekking tot de steunmaatregelen voor CAMED cumulatief is voldaan aan de vier Altmark-voorwaarden.

(166) Wat de eerste Altmark-voorwaarde betreft, is niet voldaan aan de in overweging 129 genoemde minimumcriteria. Met name de aard en de omvang van de openbaredienstverplichting waarmee CAMED zou zijn belast, zijn niet duidelijk omschreven. De verplichting wordt in de concessie slechts aangeduid met een verwijzing naar de algemeen geformuleerde bepaling in artikel 1, onder g), van het ministerieel decreet van 14 november 1994. Hoewel kan worden aangevoerd dat de duur van de verplichting wordt bepaald door de dertigjarige looptijd van de concessie, is er om redenen die zijn toegelicht in overweging 130 van het onderhavige besluit echter nog steeds geen sprake van een duidelijke omschrijving van de aard en de omvang van de vermeende openbaredienstverplichting.

(167) Wat betreft de vraag of de vermeende openbaredienstverplichting als dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt, meent de Commissie dat CAMED niet gehouden is verplichtingen uit te voeren die als openbaredienstverplichtingen kunnen worden beschouwd. De dienst (het beheer van droogdokken) wordt namelijk al geleverd en kan naar tevredenheid worden geleverd door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn. De dienst vertoont geen specifieke kenmerken in vergelijking met die van particuliere aanbieders van scheepsreparatiediensten en beheerders van zulke voorzieningen, en er wordt geen marktfalen mee verholpen. De Italiaanse autoriteiten hebben geen bewijs geleverd dat aantoont dat CAMED een activiteit verricht die niet onder vergelijkbare voorwaarden wat betreft prijs, kwaliteit, continuïteit van de dienst en toegang tot de dienst op de markt wordt geleverd. Daarnaast leveren de gesubsidieerde voorzieningen geen algemeen maatschappelijk nut op, maar slechts een dienst voor scheepseigenaren in de regio Napels ([60]).

(168) Wat de tweede Altmark-voorwaarde betreft, bevat de concessie van 2004 geen expliciete kwantificering of parameters die van tevoren op objectieve en transparante wijze zijn bepaald, voor de berekening van de compensatie die de havenautoriteit aan CAMED moet betalen in ruil voor de verplichting om andere scheepsreparatieondernemingen vrije toegang tot de droogdokken te verlenen. In de concessie van 2004 wordt geen uitdrukkelijk verband gelegd tussen die verplichting en de toezegging van de havenautoriteit om de interventies in kwestie uit te voeren. In de concessie van 2004 wordt evenmin het exploitatieverlies dat CAMED zou hebben geleden duidelijk aangegeven, noch het bedrag van de interventies.

(169) Bovendien constateert de Commissie dat de financiering van de interventies, bij wijze van compensatie aan CAMED voor de verplichting om vrije toegang tot de droogdokken te verlenen, het risico op overcompensatie niet uitsluit, zoals het derde Altmark-criterium verlangt. Wanneer een berekening of schatting van het exploitatieverlies dat door de uitvoering van de openbaredienstverplichting zou zijn geleden, ontbreekt, lijkt het onmogelijk om te controleren of de voor de interventies toegekende investeringsbedragen overeenkomen met dat exploitatieverlies, rekening houdend met een redelijke winst.

([60]) Zie punt 50 van de DAEB-mededeling van 2011.

(170) Wat de vierde Altmark-voorwaarde betreft, is de grondconcessie zonder openbare aanbestedingsprocedure toegekend aan CAMED en heeft Italië nooit de nodige informatie verstrekt om te kunnen beoordelen of de voor de interventies toegekende investeringsbedragen overeenkomen met de kosten van een gemiddelde, goed beheerde onderneming die andere scheepsreparatieondernemingen vrije toegang tot de droogdokken verleent.

(171) De Commissie is derhalve van oordeel dat de vier voorwaarden niet cumulatief worden vervuld en dat de maatregelen in kwestie CAMED derhalve een economisch voordeel verschaffen.

5.2.4. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

(172) Het repareren van schepen is een economische activiteit die openstaat voor concurrentie en handel op het niveau van de Unie. Elk aan CAMED toegekend voordeel kan de concurrentie dus vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Unie ongunstig beïnvloeden.

5.2.5. *Kwalificatie van de maatregelen als bestaande steun*

(173) Om de redenen die in punt 5.1.7 van dit besluit met betrekking tot de havenautoriteit zijn geanalyseerd, is de Commissie ook van oordeel dat de maatregelen ten gunste van CAMED niet als bestaande steun kunnen worden beschouwd.

5.3. **Verenigbaarheid**

(174) De Commissie is van oordeel dat droogdokken geen vervoersinfrastructuur zijn, maar productie-installaties op scheepswerven, aangezien ze worden gebruikt voor het bouwen en repareren van schepen en niet voor vervoersdoeleinden. Daarom is de Commissie van oordeel dat de maatregelen niet rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen worden getoetst als investeringssteun voor vervoersinfrastructuur, zoals door de Italiaanse autoriteiten wordt aangevoerd (zie overweging 86).

(175) Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de steun niet kan worden beoordeeld aan de hand van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, dat betrekking heeft op steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. De Commissie constateert dat steun alleen verenigbaar kan zijn met dat artikel, als aan zeer strikte voorwaarden wordt voldaan, zoals de voorwaarde dat de steun uitsluitend de rechtstreeks door een bepaalde gebeurtenis veroorzaakte schade compenseert en niet tot overcompensatie leidt, hetgeen in deze zaak niet is bewezen ([61]).

(176) De Commissie is derhalve van oordeel dat eerst het onderzoek naar de verenigbaarheid van de maatregelen ten gunste van de havenautoriteit en van CAMED moet worden uitgevoerd aan de hand van de mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst („DAEB-kaderregeling van 2011") ([62]).

(177) Als niet aan de in de DAEB-kaderregeling opgenomen verenigbaarheidsvoorwaarden wordt voldaan, is de Commissie van oordeel dat het onderzoek naar de verenigbaarheid van de maatregelen die ten behoeve van de havenautoriteit en van CAMED zijn genomen, ook kan worden uitgevoerd volgens de regels inzake staatssteun voor de scheepsbouwsector die golden toen de maatregelen werden toegekend.

(178) De Commissie constateert dat de datum waarop de individuele steunmaatregelen aan de havenautoriteit werden toegekend, niet de datum is waarop wet 413/1998 van kracht werd, zoals door Italië wordt aangevoerd (zie overweging 85). Die wet is te algemeen en kan, daar zij specifieke begunstigden noch de steunbedragen noemt, aan een begunstigde niet een juridisch recht toekennen op het ontvangen van steun ([63]). In plaats daarvan constateert de Commissie dat het recht op de steun in kwestie berust op het ministerieel decreet van 27 december 1999, dat is vastgesteld binnen de werkingssfeer van het door wet 413/1998 gestelde algemeen kader, te lezen in samenhang met het ministerieel decreet van 2 mei 2001, die in feite uitvoeringshandelingen zijn inzake de maatregel, conform de vereisten van wet 413/1998.

(179) Op grond van artikel 9 van wet 413/1998 voorziet artikel 1 van het ministerieel decreet van 27 oktober 1999, naar aanleiding van een verzoek van de relevante havenautoriteiten, in de vaststelling van een programma met infrastructurele werkzaamheden voor de uitbreiding, modernisering en herontwikkeling van havens en, in een bijlage daarbij, de toewijzing van middelen. Volgens die bijlage zou het ministerie 51 403 miljoen EUR (99,53 miljard Italiaanse lire) aan de havenautoriteit ter beschikking stellen voor investeringswerkzaamheden aan de droogdokken in de haven van Napels. De bedragen die voor alle investeringen in haveninfrastructuur van 2001 tot 2017 beschikbaar moeten worden gesteld, zijn opgenomen in de bijlage bij het ministerieel decreet van 2 mei 2001, dat tevens op grond van wet 413/1998 is vastgesteld. Wat de havenautoriteit betreft, is in dit decreet het financieringsplafond vastgesteld op 102 miljoen EUR (197,5 miljard Italiaanse lire). De decreten

([61]) Besluit van de Commissie SA.39622 (2014/N), Republiek Slovenië — Steunmaatregelen ter compensatie van schade veroorzaakt door ijzel in Slovenië in januari en februari 2014 (alle sectoren behalve landbouw, bosbouw, visserij en aquacultuur).
([62]) PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15.
([63]) Zie het arrest in zaak C-245/16, *NEREA* ECLI:C:EU:2017:521, punt 32.

kenden de havenautoriteit onder meer het recht toe op de terugbetaling, door het ministerie, van leningen die verband hielden met de haveninfrastructuurprojecten die zijn opgenomen in de bijlage bij het ministerieel decreet, met inbegrip van de projecten rond de droogdokken in kwestie. Toen de concessie van 2004 aan CAMED werd verleend, waren de investeringen reeds voorzien; in de concessie wordt dan ook verwezen naar deze investeringen, die al in de overeenkomst van 2001 waren opgenomen. Hieruit volgt dat de onderstaande rechtsgrond voor verenigbaarheid van toepassing kan zijn op steun inzake scheepsbouw (regionale steun voor investeringen in de aanpassing of de modernisering van bestaande werven die is gericht op een verbetering van de productiviteit van bestaande installaties) ten gunste van de havenautoriteit en CAMED:

1) Verordening (EG) nr. 1540/98;

2) De kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw van 2004, die oorspronkelijk van toepassing was van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en later tweemaal is verlengd tot en met 31 december 2008 en 31 december 2011;

3) De kaderregeling van 2011 inzake staatssteun aan de scheepsbouw, die van toepassing was op niet-aangemelde steun die na 31 december 2011 is verleend. De periode waarin die kaderregeling van toepassing was, werd verlengd tot en met 30 juni 2014;

4) De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen voor de periode 2014-2020 met ingang van 1 juli 2014.

(180) Italië heeft aangevoerd dat de bovenstaande grond voor verenigbaarheid van steun aan de scheepsbouw niet als zodanig moet worden toegepast, maar dat de verenigbaarheid in plaats daarvan rechtstreeks op grond van artikel 107 VWEU moet worden beoordeeld en in het licht van andere bepalingen van secundair recht die op het gebied van staatssteun zijn vastgesteld ([64]). Italië noemde de bombardementen in de Tweede Wereldoorlog, aardbevingen, de economische ontwikkeling van een steungebied en de modernisering en ontwikkeling van haveninfrastructuur.

(181) Volgens de jurisprudentie is het aan de lidstaat om aan te tonen dat de omstandigheden van een nationale maatregel afwijken van die voorzien in de relevante richtsnoeren, en dat de Commissie daarom de maatregel rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, VWEU moet beoordelen ([65]). Over het Italiaanse standpunt dat de bombardementen in de Tweede Wereldoorlog en aardbevingen reden zijn om af te wijken van bovenstaande richtsnoeren, heeft de Commissie reeds in overweging 175 verklaard waarom de maatregelen in kwestie in geen geval voldoen aan de voorwaarden van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU. Betreffende het argument dat de modernisering en ontwikkeling van haveninfrastructuur een reden vormt om de maatregelen rechtstreeks op grond van het Verdrag te beoordelen, heeft de Commissie in overweging 174 verklaard dat droogdokken geen vervoersinfrastructuur zijn en daarom niet rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen worden beoordeeld. Met betrekking tot het argument van Italië over de economische ontwikkeling van een steungebied merkt de Commissie ten slotte op dat dergelijke steun niet wordt beoordeeld op grond van de richtsnoeren voor regionale steun die van toepassing waren toen de maatregelen werden toegekend, aangezien steun aan de scheepsbouw gebonden was aan sectorale regels, zoals vermeld in overweging 176; een feit dat duidelijk wordt erkend in alle richtsnoeren voor regionale steun die ten tijde van de steunverlening van toepassing waren ([66]). Het is ook redelijk dat steun aan productiemiddelen voor de scheepsbouw wordt beoordeeld op grond van specifieke sectorale regels inzake scheepsbouw in plaats van op grond van meer algemene regels voor regionale steun, want alleen de sectorale richtsnoeren kunnen betrekking hebben op de specifieke eigenschappen van de sector en kunnen daarom het best tegemoetkomen aan het met de steun beoogde gemeenschappelijke doel.

5.3.1. *Verenigbaarheidsbeoordeling van de steun aan de havenautoriteit*

(182) Een van de voorwaarden om steun als verenigbaar met de DAEB-kaderregeling van 2011 te beschouwen is dat de steun wordt verleend voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU. Daarnaast moet de dienst van algemeen economisch belang zijn opgelegd door middel van een overheidsbesluit waarin de openbaredienstverplichting en de berekeningswijzen van de compensatie zijn vastgelegd, en het compensatiebedrag mag niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdende met een redelijke winst.

(183) De argumenten in punt 5.1.4 laten zien dat de Commissie van oordeel is dat Italië een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt bij het definiëren van de aan de havenautoriteit opgelegde openbare dienst. Daarnaast bevatten de betreffende besluiten geen aanwijzing voor de hoogte van de compensatie die aan de havenautoriteit zal worden verstrekt voor het beheer van de droogdokken of voor de wijze waarop die compensatie berekend

([64]) Italië verwijst hierbij naar Mededeling 2003/C 317/06 (PB C 317 van 30.12.2003, blz. 11) en in het bijzonder naar punt 12, waarin staat dat „voor de scheepsbouw steun mag worden verleend overeenkomstig de artikelen [107 en 108 VWEU] en alle op grond daarvan vastgestelde wetgeving en maatregelen".

([65]) Zaak C-431/14 P, *Griekenland/Commissie* ECLI:EU:C:2016:145, punten 70-72.

([66]) Zie punt 8 (en voetnoot 9) van de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13): „Daarnaast gelden voor sommige andere sectoren [vervoer en scheepsbouw] ook specifieke regels waarbij met de bijzondere situatie van de betrokken sectoren rekening wordt gehouden, en die geheel of ten dele van deze richtsnoeren kunnen afwijken", zie punt 2 van de Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (2000-2006) (PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9): „Voor sommige door deze richtsnoeren bestreken sectoren gelden bovendien specifieke sectorale regels".

moet worden. Daarom kan niet worden vastgesteld of de hoogte van de toegekende compensatie beperkt blijft tot hetgeen nodig is ter dekking van de betreffende kosten van de uitvoering van de vermeende openbaredienstverplichting. Zoals uiteengezet in overweging 167 zijn daarnaast de aard, de duur en de omvang van de vermeende openbaredienstverplichtingen van de havenautoriteit niet duidelijk omschreven.

(184) De Commissie is derhalve van oordeel dat de maatregelen niet aan alle verenigbaarheidsvoorwaarden voldoen en wat de steun aan de havenautoriteit betreft dus niet verenigbaar kunnen worden verklaard met de DAEB-kaderregeling van 2011.

(185) De Commissie heeft ook beoordeeld of de maatregelen als verenigbaar kunnen worden verklaard op basis van de geldende regels voor de scheepsbouw.

(186) Met betrekking tot de steunverleningsbesluiten (zie de overwegingen 25 en 179) merkt de Commissie op dat de rechtsgrondslagen die op de verschillende steunmaatregelen van toepassing zijn, bestaan uit Verordening (EG) nr. 1540/98 en de kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw, aangegeven als i) en ii) in punt 179 ([67]). De Commissie is hieronder nagegaan of de voorwaarden van elk van de genoemde gronden voor verenigbaarheid in acht zijn genomen.

(187) Om in aanmerking te komen voor steun in het kader van de regels voor de scheepsbouw, moet de steun worden toegekend ten behoeve van investeringen in de aanpassing of modernisering van bestaande werven en niet zijn gekoppeld aan een financiële herstructurering van de betrokken werf of werven, met als doel de productiviteit van bestaande installaties te verbeteren (met uitzondering van de vervanging van reeds afgeschreven activa) ([68]).

(188) De Italiaanse autoriteiten hebben verklaard (zie overweging 86) dat de vermeende steun niet bedoeld om een productiviteitsstijging van de bestaande installaties in een scheepswerf te bevorderen, maar veeleer om specifiek onderhoud te plegen aan bepaalde haveninfrastructuur die het exclusieve eigendom van de staat is en om te voorkomen dat deze verouderd raakt. De investeringen komen daarom niet in aanmerking voor steun in het kader van de regels voor de scheepsbouw.

(189) Bovendien heeft Italië niet aangetoond dat de steun een stimulerend effect heeft, d.w.z. dat de steunaanvraag is ingediend vóór de aanvangsdatum van de werkzaamheden of dat de steun beperkt blijft tot het steunen van in aanmerking komende uitgaven als gedefinieerd in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (zie overweging 89).

(190) De overheidsfinanciering die reeds voor dit project was verleend (44 138 854,50 EUR oftewel 76,42 % van de totale investeringskosten), overstijgt de volgens de drie opeenvolgende scheepsbouwsteunkaders maximaal toegestane steunintensiteit voor regionale investeringssteun aan scheepsbouwvoorzieningen (die varieerden van 12,5 % tot 22,5 % van de totale investeringskosten, afhankelijk van het soort regionale-steungebied van de betreffende regio.

(191) Gezien het feit dat er niet aan de de hierboven genoemde verenigbaarheidsvoorwaarden wordt voldaan, komt de Commissie tot de conclusie dat de steunmaatregelen ten gunste van de havenautoriteit niet verenigbaar zijn met de interne markt.

5.3.2. *Verenigbaarheidsbeoordeling van de steun aan CAMED*

(192) Zoals aangetoond in punt 5.2.3 heeft Italië een kennelijke beoordelingsfout gemaakt bij het kwalificeren van scheepsreparatiediensten door CAMED als een openbaredienstverplichting. Bovendien bevatten de betreffende besluiten geen enkele aanwijzing voor de hoogte van de compensatie die aan CAMED moet worden verstrekt voor de verplichting om de vrije toegang tot de droogdokken te bewaren. Daarom kan niet worden vastgesteld of de toegekende compensatie niet hoger is dan nodig ter dekking van de betreffende kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichting. De Commissie constateert dat het aanmerken van de financiering van de interventies (het door de Italiaanse staat verstrekte bedrag van 44 138 854,50 EUR en 13 621 000 EUR uit de eigen middelen van de havenautoriteit) bij wijze van compensatie voor de aan CAMED opgelegde verplichting voor het bewaren van vrije toegang tot de droogdokken het risico op overcompensatie niet uitsluit (zie overweging 169). Zoals uiteengezet in overweging 162 zijn daarnaast de aard en de omvang van de vermeende openbaredienstverplichtingen niet duidelijk omschreven.

(193) De Commissie concludeert derhalve dat de maatregelen betreffende de vermeende steun aan CAMED niet verenigbaar kunnen worden verklaard met de DAEB-kaderregeling van 2011.

([67]) Zie i) Verordening (EG) nr. 1540/98, van kracht van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2003; ii) De kaderregeling inzake staatssteun aan de scheepsbouw van 2004, die oorspronkelijk van toepassing was van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en later tweemaal is verlengd tot en met 31 december 2008 en 31 december 2011;

([68]) Zie artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1540/98; punt 26 van de kaderregeling van 2003 inzake staatssteun aan de scheepsbouw; punt 13 van de kaderregeling van 2011 inzake staatssteun aan de scheepsbouw; Zie ook Beschikking van de Commissie betreffende C 21/2006 (ex N 635/2005) die de Slowaakse republiek voornemens is te verlenen aan de onderneming Slovenské lodenice Komárno, 2007/529/EG.

(194) Wat de verenigbaarheid van de steun aan CAMED op basis van de regels voor de scheepsbouw betreft, merkt de Commissie op dat CAMED — als beheerder en exploitant van de gesteunde voorzieningen — heeft geprofiteerd van exploitatiesteun (in de vorm van verlaagde concessievergoedingen) die was bedoeld om de uitgaven te beperken die CAMED moest doen. De regels inzake staatssteun aan de scheepsbouwsector die golden toen elke maatregel werd toegekend (zie overweging 179), voorzien niet in exploitatiesteun aan beheerders of gebruikers van scheepsbouwvoorzieningen. De Commissie concludeert derhalve dat de steun aan CAMED niet als verenigbare steun kan worden aangemerkt.

6. **CONCLUSIE INZAKE HET BESTAAN EN DE VERENIGBAARHEID VAN STEUN**

(195) De Commissie stelt vast dat Italië in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de investeringssteun aan de havenautoriteit op onwettige wijze ten uitvoer heeft gelegd.

(196) De Commissie stelt tevens vast dat Italië in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de exploitatiesteun aan CAMED op onwettige wijze ten uitvoer heeft gelegd.

(197) Aangezien voor de betrokken maatregelen geen enkele verenigbaarheidsgrond valt vast te stellen, blijken deze onverenigbaar te zijn met de interne markt.

7. **TERUGVORDERING**

7.1. **Verjaringstermijn**

(198) De Commissie merkt op dat volgens de Italiaanse autoriteiten de overheidssteun die ter beoordeling voorligt niet kan worden teruggevorderd, omdat de bij artikel 17 van de procedureverordening ingestelde verjaringstermijn is verstreken.

(199) In artikel 17, lid 1, staat dat „[d]e bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar". In artikel 17, lid 2, wordt echter gesteld: „Deze termijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun als individuele steun of in het kader van een steunregeling aan de begunstigde is verleend. Door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun wordt de verjaring gestuit. Na elke stuiting begint de termijn van voren af aan te lopen. De verjaring wordt geschorst, zolang over het besluit van de Commissie een beroep aanhangig is bij het Hof van Justitie van de Europese Unie".

(200) De Commissie stelt zich op het standpunt dat de argumenten van de Italiaanse autoriteiten moeten worden verworpen. Gezien het feit dat de Commissie in maart 2006 een informatieverzoek heeft gestuurd, alsook twee brieven met een voorlopige beoordeling aan de klagers in 2013 en 2014, en verzoeken om nadere informatie aan de Italiaanse autoriteiten (zie de overwegingen 3, 5 en 6) is de verjaring gestuit en is de verjaringstermijn van tien jaar dus niet verstreken.

7.2. **Gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid**

(201) Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de procedureverordening moet steun die onverenigbaar met de interne markt blijkt te zijn, worden teruggevorderd.

(202) In artikel 16, lid 1, wordt evenwel gesteld dat „[d]e Commissie geen terugvordering van de steun [verlangt] indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht". In dit verband heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat de Commissie op eigen initiatief de uitzonderlijke omstandigheden in aanmerking moet nemen die rechtvaardigen dat zij, overeenkomstig artikel 16, lid 1, afziet van terugvordering van de onrechtmatig verleende steun, indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht ([69]).

(203) De Commissie wijst erop dat Italië en CAMED in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit het argument naar voren hebben gebracht dat het besluit van de Commissie onrechtmatig is en inbreuk maakt op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen (zie de overwegingen 52-54 en 91).

([69]) Arrest in zaak 223/85, *RSV/Commissie* ECLI:EU:C:1987:502.

(204) Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie kan de betrokkene zich slechts op het vertrouwensbeginsel beroepen, indien hij van de bevoegde instanties van de Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn ([70]). Volgens de jurisprudentie kunnen deze garanties expliciet (bv. een rechtstreekse mededeling aan lidstaten over de geldigheid van een bepaalde maatregel) ([71]) of impliciet (bv. nodeloze vertraging van de procedure, goedkeuring van soortgelijke regelingen in het verleden) zijn ([72]). Er kan niet worden uitgegaan van gewettigd vertrouwen dat de verleende steun rechtmatig is, behoudens in buitengewone omstandigheden, tenzij de steun is verleend met inachtneming van de kennisgevingsvereisten van artikel 108 VWEU ([73]).

(205) De Commissie constateert dat in deze zaak geen inbreuk is gemaakt op het vertrouwensbeginsel. Zoals toegelicht in de overwegingen 147 tot en met 150 is de steun immers nooit door de Italiaanse autoriteiten aangemeld bij de Commissie. Daarnaast heeft de Commissie nimmer nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen gegeven dat de maatregel geen steun of verenigbare steun is ([74]).

(206) De fundamentele eis van rechtszekerheid, die tevens valt onder artikel 16 van de procedureverordening, is bedoeld als garantie dat door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn, en verzet zich ertegen dat de Commissie eindeloos kan wachten met de uitoefening van haar bevoegdheden ([75]).

(207) De Commissie is van oordeel dat, gelet op de zeer specifieke omstandigheden in deze zaak, het beginsel van de rechtszekerheid is miskend ten aanzien van de Italiaanse autoriteiten.

(208) De Commissie constateert dat er een reeks aanwijzingen zijn op grond waarvan mag worden aangenomen dat i) de Commissie heeft gewacht met de uitoefening van haar bevoegdheden ten aanzien van de hier te beoordelen maatregelen en ii) dat de impliciete aanduiding die door de Commissie aan de Italiaanse autoriteiten is verstrekt vóór de heropening van de zaak in 2013 hen heeft misleid over de rechtmatigheid van die maatregelen ([76]).

(209) Ten eerste heeft de Commissie gewacht met de uitoefening van haar bevoegdheden ten aanzien van de hier te beoordelen maatregelen: de Commissie verzocht in maart 2006 om inlichtingen, waarop door Italië op 3 april 2006 is gereageerd met uitvoerige informatie die de Commissie tot de conclusie had moeten brengen dat de onderzochte maatregel inderdaad overheidssteun was. Niettemin gaf de Commissie op geen enkele wijze gevolg aan die brief en vervolgens werd de zaak gesloten. Pas zeven jaar later, na een formele klacht in februari 2013, is de zaak heropend. Uiteindelijk werd in juni 2016 het inleidingsbesluit gepubliceerd.

(210) Ten tweede zou de impliciete aanduiding die door de Commissie aan de Italiaanse autoriteiten is verstrekt vóór de heropening van de zaak in 2013, de autoriteiten hebben kunnen misleid over de rechtmatigheid ervan. De Italiaanse autoriteiten verklaarden bij brief van 3 april 2006 dat de droogdokken in kwestie publieke infrastructuur vormden en als zodanig niet onder de richtsnoeren steunverlening aan scheepsbouw vielen. Niettemin had de Commissie op grond van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie moeten concluderen dat de onderzochte maatregel inderdaad overheidssteun aan voorzieningen voor scheepsbouw en scheepsreparatie was die staatssteun vormde en bij de Commissie had moeten worden aangemeld. Zelfs indien de Commissie was geïnformeerd over de aard van het gesteunde investeringsproject, heeft zij dus in de periode 2006-2013 geen verdere maatregelen genomen of nader onderzoek ingesteld, daarmee de Italiaanse autoriteiten het signaal gevend dat hun typering van de droogdokken als haveninfrastructuur terecht was.

(211) De periode van zeven jaar die verstreek tussen het antwoord van de Italiaanse autoriteiten op de brief van de Commissie en het nadere verzoek om informatie dat de Commissie aan Italië stuurde, kan Italië — in dit specifieke geval — ertoe hebben gebracht te veronderstellen dat door het zwijgen van de Commissie het oorspronkelijke standpunt van Italië (dat luidde dat de maatregel buiten het domein van staatssteuntoezicht viel en er derhalve geen aanmelding was vereist) impliciet werd onderschreven door de Commissie. Hoewel het in beginsel zo is dat het uitblijven van een reactie van de Commissie op het antwoord van een lidstaat als zodanig geen inbreuk vormt op het rechtszekerheidsbeginsel, is desondanks duidelijk dat deze specifieke zaak niet slechts draait om het niet-handelen van de Commissie, maar ook om de door de Commissie aan Italië verstrekte

([70]) Arrest in zaak C-537/08 P, *Kahla Thüringen Porzellan GmbH/Commissie* ECLI:EU:C:2010:769, punt 63 en aangehaalde rechtspraak.
([71]) Arrest in zaak 267/85, *Van den Bergh en Jurgens/Commissie* ECLI:EU:C:1987:121, punt 44.
([72]) Arrest in zaak 223/85, *RSV/Commissie* ECLI:EU:C:1987:502.
([73]) Arrest in gevoegde zaken C-630/11 P tot en met C-633/11 P *HGA Srl en anderen/Commissie* ECLI:EU:C:2013:387, punt 134.
([74]) Zie voor de definitie van het vertrouwensbeginsel de arresten van het Hof van Justitie in zaak 265/85, *Van den Bergh en Jurgens/Commissie* ECLI:EU:C:1987:121, punt 44 en zaak C-152/88, *Sofrimport/Commissie,* ECLI:EU:C:1990:259, punt 26; arresten van het Gerecht van eerste aanleg in zaak T-290/97 *Mehibas Dordtselaan/Commissie* ECLI:EU:T:2000:8, punt 59, en zaak T-223/00 *Kyowa Hakko Kogyo/Commissie* ECLI:EU:T:2003:194, punt 51; over het ontbreken van gewettigd vertrouwen bij begunstigden van onrechtmatig ten uitvoer gelegde steun, zie het arrest van het Hof van Justitie in gevoegde zaken C-183/02 P en C-187/02 P *Demesa en Territorio Histórico de Álava/Commissie* ECLI:EU:C:2004:701, punten 44 en 45 en de daar aangehaalde rechtspraak.
([75]) Zie het arrest van het Hof van Justitie in gevoegde zaken C-74/00 P en C-75/00 P *Falck SpA en Acciaierie di Bolzano SpA/Commissie* ECLI:EU:C:2002:524, punt 140.
([76]) Zie Beschikking 2007/256/EG van de Commissie van 20 december 2006 betreffende de door Frankrijk uit hoofde van artikel 39 CA van de Code général des impôts ten uitvoer gelegde steunmaatregel (Steunmaatregel C 46/2004 (ex NN 65/2004) (G.I.E. fiscaux) (PB L 112 van 30.4.2007, blz. 41) en het arrest in zaak C-408/04 P *Commissie/Salzgitter* ECLI:EU:C:2008:236, punt 106.

impliciete aanduiding, hetgeen een uitzonderlijke samenloop van omstandigheden tot gevolg had. Door i) de vertraging van zeven jaar in het aanvankelijke besluitvormingsproces van de Commissie (door geen gevolg te geven aan het eerste schrijven van de Italiaanse autoriteiten van 3 april 2006), in combinatie met ii) het niet-handelen van de Commissie dat, onder de specifieke omstandigheden van deze zaak, opgevat kon worden als stilzwijgende aanvaarding van het Italiaanse standpunt over de vaststelling en interpretatie van het juridisch kader voor de beoordeling van de maatregel, zou ruimte voor twijfel hebben kunnen blijven bestaan over de rechtmatigheid van de betreffende maatregelen en zou dit de Italiaanse autoriteiten van stappen hebben kunnen weerhouden om de betreffende maatregelen tijdig in overeenstemming te brengen met de regels inzake staatssteun.

(212) Op grond van de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak en van het geheel aan bovenstaande elementen, concludeert de Commissie, als garantie dat door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn, daarom dat de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaak betekenen dat Italië er niet toe verplicht wordt de in punt 5 bedoelde onverenigbare steun ten gunste van de havenautoriteit of CAMED terug te vorderen, die werd verleend vóór het verzoek om informatie dat de Commissie op 28 februari 2013 aan Italië stuurde en waarmee de onderhavige zaak is heropend.

(213) Wat de steun betreft die na 28 februari 2013 is toegekend, wordt alle onverenigbare steun van de ontvangers teruggevorderd. De Commissie constateert namelijk dat, nadat op 28 februari 2013 het uitvoerige verzoek om informatie was verstuurd, de Italiaanse autoriteiten volledig op de hoogte waren van de twijfels van de Commissie ten aanzien van de rechtmatigheid en de verenigbaarheid van de steun.

(214) Zoals in overweging 178 hierboven is opgemerkt, stelt de Commissie evenwel vast dat alle maatregelen in kwestie aan de havenautoriteit zijn toegekend vóór 28 februari 2013, de datum van het verzoek om informatie dat de Commissie na de formele klacht van 2013 aan Italië heeft gestuurd. Ook aan CAMED werden alle maatregelen in kwestie toegekend vóór 28 februari 2013, want CAMED verwierf het recht op steun krachtens de concessieovereenkomst van 2004. Dientengevolge is geen van de steunmaatregelen die het onderwerp van deze zaak vormen, toegekend na 28 februari 2013.

7.3. **Van de havenautoriteit en CAMED terug te vorderen steun**

(215) Gezien de specifieke omstandigheden die in deze zaak naar voren zijn gebracht, zoals uiteengezet in de overwegingen 207 tot en met 211 en de conclusie in overweging 214, wordt door Italië noch van de havenautoriteit noch van CAMED enig bedrag teruggevorderd. Om dezelfde redenen vormt dit besluit geen beletsel voor toekomstige betalingen van specifieke steunbedragen die reeds vóór 28 februari 2013 aan de havenautoriteit (krachtens het ministerieel decreet van 27 oktober 1999, dat is vastgesteld binnen de werkingssfeer van het door wet 413/1998 gestelde algemeen kader, te lezen in samenhang met het ministerieel decreet van 2 mei 2001) en aan CAMED (krachtens de concessieovereenkomst van 2004) zijn toegekend.

(216) Indien Italië evenwel overweegt andere steunmaatregelen te verlenen in de haven van Napels, is Italië volgens artikel 108, lid 3, VWEU uiteraard verplicht de Commissie van zulke maatregelen in kennis te stellen met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de interne markt (uiteraard behoudens maatregelen waarvoor groepsvrijstelling van kennisgeving geldt),

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De staatssteun in de vorm van investeringssteun die door Italië op grond van het ministerieel decreet van 27 oktober 1999, dat is vastgesteld binnen de werkingssfeer van het door wet 413/1998 gestelde algemeen kader, te lezen in samenhang met het ministerieel decreet van 2 mei 2001, is verleend ten gunste van de havenautoriteit en door Italië in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op onrechtmatige wijze ten uitvoer is gelegd, is onverenigbaar met de interne markt.

2. De staatssteun van de havenautoriteit van Napels ten gunste van CAMED in de vorm van te lage concessievergoedingen, die Italië op grond van de door CAMED en de havenautoriteit op 29 juli 2004 gesloten concessieovereenkomst van 2004 onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Italië is niet verplicht de in artikel 1 bedoelde steun terug te vorderen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 20 september 2018.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie