

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2022/1328**af 30. september 2021****vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA. 32016 (2011/C) (ex 2011/NN)
gennemført af Italien og regionen Lazio til fordel for Laziomar og dets køber, CLN***(meddelt under nummer C(2021) 6989)***(Kun den italienske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

	<i>Side</i>
1. Sagsforløb	157
2. Baggrund og beskrivelse af de foranstaltninger, der er genstand for undersøgelse	158
2.1. Den generelle ramme	158
2.1.1. De oprindelige aftaler	158
2.1.2. Forlængelsen af de oprindelige aftaler	160
2.1.3. Privatiseringen af Laziomar og indgåelsen af den nye tjenesteydelseskontrakt	161
2.2. Foranstaltninger, der var omfattet af afgørelserne fra 2011 og 2012	161
2.3. Detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er omfattet af denne afgørelse	161
2.3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien	162
2.3.1.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste	162
2.3.1.2. Budget og varighed	162
2.3.2. Privatiseringen af Laziomar	164
2.3.2.1. Salgsproceduren og den endelige tildeling	165
2.3.2.2. Salgsaftalen	165
2.3.2.3. Retssager på nationalt plan	165
2.3.3. Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar	166
2.3.3.1. Støttemodtageren	166
2.3.3.2. Ruterne	166
2.3.3.3. Kontraktens løbetid	166
2.3.3.4. Forpligtelserne til offentlig tjeneste	166
2.3.3.5. Kompensationsbestemmelserne og den endelige tildeling	168
2.3.4. Fortrinsret ved allokering af kajpladser	168
2.3.5. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010	168
2.4. Traktatbrudsprocedure 2007/4609	168
3. Begrundelse for indledning og forlængelse af proceduren	170

3.1.	Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien	170
3.1.1.	Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte	170
3.1.2.	Forenelighed	171
3.2.	Privatiseringen af Laziomar	171
3.3.	Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar	172
3.3.1.	Overholdelse af Altmark-kriterierne, forekomsten af statsstøtte og forenelighed	172
3.3.2.	Forenelighed	172
3.4.	Fortrinsret ved allokering af kajpladser	172
3.5.	Foranstaltningerne ifølge loven af 2010	173
4.	Italiens bemærkninger	173
4.1.	Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen	173
4.2.	Privatiseringen af Laziomar	173
4.2.1.	Salgsprisen for Laziomar	173
4.2.2.	Procedurens gennemsligtige og ikkediskriminerende karakter	174
4.3.	Spørgsmålet om, hvorvidt forlængelsen af den oprindelige aftale og den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt opfylder Altmark-kriterierne	174
4.4.	Fortrinsretten ved allokering af kajpladser	175
4.5.	Foranstaltningerne ifølge loven af 2010	175
4.6.	Reglerne for beregning af kompensationen for perioden 2011-2019 og risikopræmien på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne fra 2010	175
4.7.	Foreneligheden af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med SGEL-afgørelsen af 2011	176
4.8.	Foreneligheden af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med SGEL-rammebestemmelserne fra 2011	177
5.	Vurdering	177
5.1.	Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF	177
5.1.1.	Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien	177
5.1.1.1.	Statsmidler	178
5.1.1.2.	Selektivitet	178
5.1.1.3.	Økonomisk fordel	179
5.1.1.4.	Påvirkning af konkurrence og samhandel	179
5.1.1.5.	Konklusion	180
5.1.1.6.	Ny eller eksisterende støtte	180
5.1.2.	Tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med Laziomars forretning ...	180
5.1.2.1.	Altmark 1	181
5.1.2.2.	Altmark 2	187
5.1.2.3.	Altmark 3	190
5.1.2.4.	Altmark 4	190
5.1.2.5.	Konklusion	196
5.1.3.	Foranstaltningerne ifølge loven af 2010	196
5.1.3.1.	Mulig anvendelse til likviditetsformål af midler afsat til opgradering af skibe	196

5.1.3.2. Skattelempelser i forbindelse med privatiseringen	197
5.1.3.3. Mulighed for at anvende FAS-midler til at opfylde likviditetsbehov	197
5.1.4. Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte	198
5.2. Støttens lovlighed	198
5.3. Støttens forenelighed	198
5.3.1. Gældende regler	198
5.3.2. Ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106 i TEUF	200
5.3.3. Behovet for en overdragelsesakt, der præciserer forpligtelserne til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kompensation	202
5.3.4. Overdragelsesperiodens varighed	203
5.3.5. Overensstemmelse med direktiv 2006/111/EF	203
5.3.6. Kompensationens størrelse	204
5.3.7. Fortrinsret ved allokering af kajpladser	206
5.3.8. Konklusion	206
6. Konklusion	206

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

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

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 23. marts 2009, den 9. december 2009, den 21. december 2009, den 6. januar 2010, den 27. september 2010 og den 12. oktober 2010 modtog Kommissionen seks klager over forskellige støtteforanstaltninger truffet af Italien til fordel for selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern ⁽²⁾. Klagerne vedrørte kompensation for offentlig tjeneste ydet disse selskaber efter udløbet af de oprindelige offentlige tjenesteydelseskontrakter, som de havde indgået med Italien for perioden mellem januar 1989 og december 2008 («de oprindelige aftaler»), yderligere støtteforanstaltninger fastsat i national lovgivning, der var blevet vedtaget i forbindelse med privatiseringen af selskaberne, samt visse spørgsmål vedrørende navnlig privatiseringen af Tirrenia di Navigazione S.p.A. («Tirrenia») og Siremar — Sicilia Regionale Marittima S.p.A. («Siremar»).
- (2) Den 29. juli 2010 anmeldte Italien den kompensation, som staten havde udbetalt i 2008, 2009 og 2010 til Caremar — Campania Regionale Marittima S.p.A. («Caremar») til Kommissionen. Den pågældende anmeldelse blev indgivet igen den 1. december 2010 vedrørende kompensation, der var blevet udbetalt til Caremar i 2009 og 2010. Den kompensation, der var blevet udbetalt til Caremar i 2008, var omfattet af en anden afgørelse (se betragtning 20).
- (3) Den 5. oktober 2011 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til en række foranstaltninger, som Italien havde vedtaget til fordel for selskaberne i det tidligere Tirrenia-rederi («afgørelsen fra 2011») ⁽³⁾. Undersøgelsen omfattede bl.a. den kompensation, der var ydet Caremar for driften af en række færgeruter fra den 1. januar 2009, og en række andre foranstaltninger til fordel for dette selskab (se betragtning 38).
- (4) På daværende tidspunkt drev Caremar en række cabotageruter ⁽⁴⁾ i Napolibugten (regionen Campanien) og i Pontino-øhavet (regionen Lazio). Senere overdrog regionen Campanien sejlruterne i Pontino-øhavet til regionen Lazio som en selvstændig forretning under navnet Laziomar S.p.A. («Laziomar») ⁽⁵⁾. Overdragelsen blev formaliseret den 1. juni 2011 (se betragtning 32 og 33).
- (5) Afgørelsen fra 2011 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de undersøgte foranstaltninger.
- (6) Ved brev af 28. september 2011 bekræftede Italien, at man agtede at privatisere de regionale selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern, herunder Laziomar. Den 26. oktober 2011 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Italien om privatiseringsproceduren. Den 30. november 2011 besvarede Italien Kommissionens anmodning om oplysninger af 26. oktober 2011.

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

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

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

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotageejlads) (EFT L 364 af 12.12.1992, s. 7) («forordningen om cabotageejlads»).

⁽⁵⁾ Laziomar blev stiftet den 1. december 2010 med regionen Lazio som eneaktionær.

- (7) Den 15. november 2011 fremsatte Italien sine bemærkninger til de foranstaltninger, der var omfattet af afgørelsen fra 2011.
- (8) Den 25. april 2012 sendte Kommissionen endnu en anmodning om oplysninger til Italien om privatiseringsproceduren. Italien svarede ved brev af 22. maj 2012.
- (9) Den 7. november 2012 udvidede Kommissionen undersøgelsesproceduren til bl.a. at omfatte visse yderligere støtteforanstaltninger, der var ydet Laziomar af regionen Lazio i henseende til den offentlige støtte, der var tildelt Laziomar ifølge den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Den 19. december 2012 vedtog Kommissionen en ændret udgave af denne afgørelse (»afgørelsen fra 2012«) ⁽⁶⁾.
- (10) Afgørelsen fra 2012 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de undersøgte foranstaltninger.
- (11) Den 11. december 2012 fremsatte Italien sine bemærkninger.
- (12) Den 25. januar 2018, den 29. marts 2018, den 31. august 2018, den 4. marts 2019, den 15. april 2020 og den 9. og den 26. februar 2021 anmodede Kommissionen Italien om yderligere oplysninger. Italien fremsendte de ønskede oplysninger henholdsvis den 26. april 2018, den 8. og den 31. maj 2018, den 2. november 2018, den 11. december 2018, den 30. april 2019, den 22. juni 2020, den 22. februar 2021 og den 17. marts 2021.
- (13) Denne afgørelse vedrører kun mulig støtte til Laziomar, jf. afsnit 2.3. Alle de øvrige foranstaltninger, der er omfattet af afgørelserne fra 2011 og 2012, undersøges særskilt i sag SA.32014, SA.32015 og SA.32016 og er derfor ikke omfattet af nærværende afgørelse. Disse øvrige foranstaltninger vedrører især de øvrige selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern.

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

2.1. Den generelle ramme

2.1.1. De oprindelige aftaler

- (14) Tirrenia-rederikoncernen var tidligere ejet af Italien gennem selskabet Fintecna ⁽⁷⁾ og omfattede oprindelig seks rederier, nemlig Tirrenia, Adriatica, Caremar, Saremar, Siremar og Toremar. Disse rederier leverede søtransport-tjenester i henhold til særskilte kontrakter om levering af offentlige tjenesteydelser indgået med Italien i 1991, som var gældende i 20 år i perioden fra januar 1989 til december 2008 (»de oprindelige aftaler«). Fintecna ejede 100 % af aktiekapitalen i Tirrenia, som igen var ene-ejer af de regionale rederier Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar. Adriatica, som tidligere drev en række ruter mellem Italien og henholdsvis Albanien, Kroatien, Grækenland og Montenegro, blev fusioneret med Tirrenia i 2004.
- (15) Disse oprindelige aftaler havde til formål at sikre regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester, hvoraf de fleste forbandt det italienske fastland med Sicilien, Sardinien og andre små italienske øer. Med henblik herpå ydede Italien økonomisk støtte i form af tilskud, der blev betalt direkte til hvert af rederierne i Tirrenia-rederikoncernen.
- (16) Den 1. juni 2011 indledte Laziomar drift af en række cabotageruter mellem regionen Lazio og de små øer ud for kysten (se betragtning 33). De berørte ruter er beskrevet i betragtning 43.

⁽⁶⁾ Statsstøtte — Den Italienske Republik — Statsstøtte SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C), SA.32016 (2011/C) — Statsstøtte til virksomhederne i den forhenværende Tirrenia-koncern og deres købere — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 2 (EUT C 84 af 22.3.2013, s. 58).

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

- (17) Den 6. august 1999 besluttede Kommissionen at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) i forbindelse med støtte udbetalt på grundlag af de oprindelige aftaler til de seks rederier, som dengang udgjorde Tirrenia-rederikoncernen.
- (18) I undersøgelsesfasen anmodede de italienske myndigheder om, at sagen vedrørende Tirrenia-rederikoncernen blev opdelt, således at en endelig afgørelse vedrørende Tirrenia kunne prioriteres. Denne anmodning var motiveret af den italienske stats plan om at privatisere rederikoncernen, herunder først Tirrenia, og dens hensigt om at fremskynde processen i henseende til dette rederi.
- (19) Kommissionen besluttede, at den kunne imødekomme de italienske myndigheders anmodning, og afsluttede den procedure, som var indledt vedrørende den støtte, der var tildelt Tirrenia, med beslutning 2001/851/EF ⁽⁸⁾ (»beslutningen fra 2001«). Støtten blev erklæret forenelig med forbehold af visse forpligtelser fra Italiens side.
- (20) Ved beslutning 2005/163/EF (»beslutningen fra 2004«) ⁽⁹⁾ erklærede Kommissionen den støtte, som Italien havde ydet til andre virksomheder i Tirrenia-koncernen end Tirrenia, for delvist forenelig med det indre marked, delvist forenelig med forbehold af opfyldelsen af en række forpligtelser fra de italienske myndigheders side og delvist uforenelig med det indre marked. Beslutningen var baseret på regnskabsoplysninger, der dækkede perioden fra 1992 til 2001, og indeholdt visse betingelser, som havde til formål at sikre, at støtten var forenelig i hele gyldighedsperioden for de oprindelige aftaler.
- (21) Ved dom af 4. marts 2009 i sag T-265/04, T-292/04 og T-504/04 ⁽¹⁰⁾ (»dommen fra 2009«) annullerede Retten beslutningen fra 2004.
- (22) Ved afgørelse (EU) 2018/261 (»afgørelsen fra 2014«) ⁽¹¹⁾ afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til de foranstaltninger, som regionen Sardinien havde vedtaget til fordel for Saremar. Saremars og regionen Sardinien klager over denne afgørelse blev forkastet af Retten i 2017 ⁽¹²⁾.
- (23) Ved afgørelse (EU) 2020/1411 ⁽¹³⁾ (»afgørelsen fra 2020 om Tirrenia-koncernen«) afsluttede Kommissionen undersøgelsen vedrørende rederierne i Tirrenia-koncernen undtagen Tirrenia for perioden 1992-2008. Kommissionen konkluderede, at den tildelte støtte til levering af cabotagesejladstjenester udgjorde eksisterende støtte, mens støtten til levering af internationale søtransporttjenester for størstedelens vedkommende var forenelig med rammebestemmelserne fra 2011 for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (»SGEI«) ⁽¹⁴⁾ (»SGEI-rammebestemmelserne fra 2011«).
- (24) Ved afgørelse (EU) 2020/1412 ⁽¹⁵⁾ (»afgørelsen fra 2020 om Tirrenia/CIN«) afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende foranstaltningerne til fordel for Tirrenia og dets køber, CIN, for perioden 2009-2020.
- (25) Ved afgørelse (EU) 2020/4268 ⁽¹⁶⁾ og afgørelse (EU) 2021/4271 ⁽¹⁷⁾ afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende foranstaltningerne til fordel for Siremar og Toremar og deres købere for perioden fra 2009 og frem.

⁽⁸⁾ Kommissionens beslutning 2001/851/EF af 21.6.2001 om Italiens statsstøtte til fordel for rederiselskabet Tirrenia di Navigazione (EFT L 318 af 4.12.2001, s. 9).

⁽⁹⁾ Kommissionens beslutning 2005/163/EF af 16. marts 2004 om Italiens statsstøtte til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (EUT L 53 af 26.2.2005, s. 29).

⁽¹⁰⁾ Rettens dom af 4. marts 2009, Tirrenia di Navigazione mod Kommissionen, forenede sager T-265/04, T-292/04 og T-504/04, ECLI: EU:T:2009:48.

⁽¹¹⁾ Kommissionens afgørelse (EU) 2018/261 af 22.1.2014 vedrørende foranstaltningerne SA.32014 (2011/C), SA.32015 (2011/C) og SA.32016 (2011/C) gennemført af regionen Sardinien til fordel for Saremar (EUT L 49 af 22.2.2018, s. 22).

⁽¹²⁾ Rettens dom af 6. april 2017, Regione autonoma della Sardegna (Italien) mod Kommissionen, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266.

⁽¹³⁾ Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1411 af 2. marts 2020 om Italiens statsstøtte C 64/99 (ex NN 68/99) til fordel for rederierne Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar og Toremar (Tirrenia-koncernen) (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15).

⁽¹⁵⁾ Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015 og SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione (EUT L 332 af 12.10.2020, s. 45).

⁽¹⁶⁾ Endnu ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende.

⁽¹⁷⁾ Endnu ikke offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende.

2.1.2. *Forlængelsen af de oprindelige aftaler*

- (26) Artikel 26 i lovdekret nr. 207 af 30. december 2008, som blev omsat til lov nr. 14 af 27. februar 2009, fastsatte en forlængelse af de oprindelige aftaler (herunder aftalen vedrørende Laziomar), som oprindeligt skulle udløbe den 31. december 2008, med et år, dvs. indtil den 31. december 2009.
- (27) Ved artikel 19b i lovdekret nr. 135 af 25. september 2009, som blev omsat til lov nr. 166 af 20. november 2009 (»loven af 2009«), blev det bestemt, at aktiebeholdningen i de regionale rederier (bortset fra Siremar) med henblik på privatiseringen af Tirrenia-koncernen ville blive overdraget af moderselskabet uden betaling som følger:
- a) Caremar ville indledningsvis blive overdraget til regionen Campanien. Denne ville efterfølgende overdrage Caremars forretning med drift af transportforbindelserne til Pontino-øhavet som en selvstændig forretning under navnet Laziomar til regionen Lazio.
 - b) Saremar ville blive overdraget til regionen Sardinien, og
 - c) Toremar ville blive overdraget til regionen Toscana.
- (28) I henhold til loven af 2009 skulle de nye aftaler indgås mellem Italien og Tirrenia og Siremar inden den 31. december 2009. De regionale tjenester ville ligeledes blive omfattet af offentlige tjenesteydelseskontrakter, der skulle indgås mellem regionerne Sardinien og Toscana og henholdsvis rederierne Saremar og Toremar inden den 31. december 2009 og mellem de regionale myndigheder i Campanien og Lazio og henholdsvis Caremar og Laziomar den 28. februar 2010. De nye udkast til aftaler/kontrakter om offentlige tjenesteydelser ville blive udbudt blandt rederierne selv og derefter indgået med køberne efter gennemførelsen af privatiseringen af hvert af disse rederier ⁽¹⁸⁾.
- (29) I denne forbindelse blev de oprindelige aftaler (herunder aftalen vedrørende Caremar) forlænget fra den 1. januar 2010 til den 30. september 2010 ved loven af 2009.
- (30) Ved loven af 2009 blev der også fastsat årlige kompensationslofter for driften af tjenesterne fra 2010 (i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler og i henhold til de nye aftaler og kontrakter om offentlige tjenesteydelser) til i alt 184 942 251 EUR:

Tabel 1

Kompensationslofter fra 2010

Rederi	Maksimal årlig kompensation (EUR)
Tirrenia	72 685 642
Siremar	55 694 895
Saremar	13 686 441
Toremar	13 005 441
Caremar	29 869 832 ⁽¹⁾
⁽¹⁾ Heraf 19 839 226 EUR fra regionen Campanien og 10 030 606 EUR fra regionen Lazio.	

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

⁽¹⁸⁾ Artikel 19b, stk. 10, i loven af 2009.

- (32) I henhold til bestemmelserne i artikel 19b i loven af 2009 stiftede regionen Lazio den 1. december 2010 ved den regionale lov nr. 2/2010 et offentligt ejet aktieselskab til at drive den regionale cabotagesejladstjeneste under navnet Laziomar med henblik på at erhverve den forretningsdel i Caremar, der drev ruterne i Pontino-øhavet, og efterfølgende privatisere den.
- (33) Den 7. marts 2011 solgte Caremar sin forretningsdel vedrørende ruterne i Pontino-øhavet til Laziomar. Laziomar indledte driften af ruterne den 1. juni 2011.
- (34) I overensstemmelse med regionen Lazios dekret nr. 508 af 28. oktober 2011 (»Lazio-dekretet«) blev der udstedt retningslinjer for privatiseringen af Laziomar i tilknytning til indgåelsen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for ruterne i Pontino-øhavet.
- (35) Endvidere overdrog regionen Lazio i henhold til lov nr. 228 af 24. december 2012 forpligtelsen til at sikre territorial kontinuitet i Pontino-øhavet til Laziomar ved en aftale om forlængelse på samme vilkår, indtil Laziomar var privatiseret. Denne aftale blev undertegnet den 12. februar 2013 og var gældende frem til privatiseringen af Laziomar.

2.1.3. Privatiseringen af Laziomar og indgåelsen af den nye tjenesteydelseskontrakt

- (36) I februar 2012 blev der iværksat en udbudsprocedure (se afsnit 2.3.2) for at finde en køber til Laziomar sammenknyttet med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt om levering af maritime tjenester over en periode på 10 år mod kompensation for offentlig tjeneste.
- (37) Efter at have afgivet det vindende bud i udbudsproceduren blev Compagnia Laziale di Navigazione S.r.l. (»CLN«) den nye ejer af Laziomar. Salgskontrakten mellem regionen Lazio og CLN blev undertegnet den 30. december 2013. Den 15. januar 2014 underskrev regionen Lazio og Laziomar den nye tjenesteydelseskontrakt om levering af maritime tjenester i Pontino-øhavet.

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

- (38) Følgende foranstaltninger er blevet vurderet som led i den formelle undersøgelsesprocedure, der blev indledt ved afgørelserne fra 2011 og 2012:
- a) kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (»SGEI«) i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler (*foranstaltning 1*)
 - b) muligt misbrug af redningsstøtte til Tirrenia og Siremar (*foranstaltning 2*)
 - c) privatiseringen af rederierne i den tidligere Tirrenia-koncern ⁽¹⁹⁾ (*foranstaltning 3*)
 - d) kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i henhold til de nye aftaler/kontrakter om offentlige tjenesteydelser (*foranstaltning 4*)
 - e) fortrinsretten ved allokering af kajpladser (*foranstaltning 5*)
 - f) de foranstaltninger, der er fastsat ved loven af 2010, som omsatte lovdekret 125/2010 (*foranstaltning 6*)
 - g) yderligere tiltag iværksat af regionen Sardinien til fordel for Saremar (*foranstaltning 7*).
- (39) Ved sin afgørelse fra 2014 afsluttede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de foranstaltninger, som regionen Sardinien havde vedtaget til fordel for Saremar, der er benævnt foranstaltning 7 ovenfor, med undtagelse af én foranstaltning ⁽²⁰⁾.

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

- (40) Denne afgørelse omhandler kun foranstaltning 1, 3, 4, 5 og 6, jf. betragtning 38, for så vidt som de involverer Laziomar og CLN. Disse foranstaltninger er beskrevet i nærmere detaljer i de følgende afsnit.

⁽¹⁹⁾ Dette omfatter CIN's udskudte betaling af en del af købsprisen for erhvervelsen af forretningsdelen Tirrenia og en række påståede yderligere støtteforanstaltninger i forbindelse med privatiseringen af forretningsdelen Siremar (f.eks. modgaranti og kapitalforhøjelse fra staten til CdI, som var den enhed, der oprindeligt købte forretningsdelen Siremar).

⁽²⁰⁾ Navnlig blev projektet »Bonus Sardo — Vacanza«, som indgår i foranstaltning 7, ikke vurderet i afgørelsen fra 2014 og vil heller ikke blive vurderet i denne afgørelse.

2.3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien

2.3.1.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste

- (41) Artikel 1 i den oprindelige aftale med Caremar omhandlede femårsplaner med nærmere oplysninger om, hvilke havne der skulle anløbes, hvilke fartøjstyper der skulle anvendes, og den krævede sejlhyppighed for den tjeneste, der var overdraget til Caremar (og efterfølgende til Lazio efter overdragelsen af Pontino-ruterne til regionen Lazio den 1. juni 2011).
- (42) Ifølge Italien gjaldt den sidste femårsplan for (på daværende tidspunkt) Caremar, der var formelt godkendt, perioden 2000-2004, mens den plan, der blev udarbejdet for perioden 2005-2008, aldrig formelt blev godkendt af de kompetente ministerier. I stedet har myndighederne truffet ad hoc-beslutninger for i højere grad at tilpasse tjenesterne til lokalsamfundenes behov uden dog at foretage væsentlige ændringer i ordningen for offentlig tjeneste.
- (43) På grundlag af den oprindelige aftale, som forlænget ved efterfølgende retsakter, jf. betragtning 26-33, drev Laziomar følgende ruter året rundt:
- Ponza-Formia (**route T1**): Laziomar drev den eneste forbindelse og tilbød to daglige afgange med kombinerede tjenester (passagerer, køretøjer og gods). Den færge, der afgik fra øen kl. 05.30, sikrede sammen med den sidste afgang den modsatte vej kl. 17.30 øboerne forbindelse til fastlandet i forbindelse med uddannelse og arbejde.
 - Ponza-Formia (**route A2**): Laziomar drev også den eneste højhastighedspassagerfærge til øen med en enkelt daglig forbindelse, idet færgen lå over på øen.
 - Anzio-Ponza (**route A1**): Laziomar drev en højhastighedspassagerforbindelse fra mandag til lørdag i højsæsonen. Tjenesten blev imidlertid udvidet på søn- og helligdage og var begrundet i hensyn til social og økonomisk udvikling (navnlig fordi turisme grundlæggende er øens eneste indtjeningskilde). En konkurrent, Vetur, besejlede også ruten i højsæsonen med en hurtigfærge til alene gående passagerer.
 - Ventotene-Formia (**route T2**): Laziomar drev året rundt denne rute med en daglig kombineret færgetjeneste. Kombifærgen var den eneste regelmæssige forbindelse til befordring af passagerer, køretøjer og gods hele året.
 - Ventotene-Formia (**route A3**): Laziomar drev også her den eneste højhastighedsforbindelse. Hurtigfærgen afgik kl. 06.45, så øboerne kunne nå til fastlandet i forbindelse med uddannelse eller arbejde, og lå over på øen for at sikre forbindelsen ved behov for akut lægehjælp.

2.3.1.2. Budget og varighed

- (44) Tabel 2 viser den årlige kompensation, der blev udbetalt til Laziomar af Italien i perioden 2011-2013:

Tabel 2

Kompensation ydet for perioden 2011-2013 (EUR)

År	Kompensation udbetalt (EUR)
2011	8 601 187
2012	13 780 506
2013	12 696 006

- (45) I henhold til den oprindelige aftale udbetaltes følgende beløb som kompensation for offentlig tjeneste: Der udbetales et forskud senest i marts hvert år svarende til 70 % af den kompensation, der blev udbetalt det foregående år. Den næste udbetaling svarende til 20 % af kompensationen sker i juni. Forskellen mellem de udbetalte beløb og den

negative difference mellem driftsomkostninger og indtægter i indeværende år giver saldoen, som udbetales senest den 30. november. Hvis det viste sig, at Laziomar modtog et beløb, der oversteg nettoomkostningerne ved de leverede tjenester (indtægter minus tab), skulle Laziomar ifølge den oprindelige aftale tilbagebetale forskellen ⁽²¹⁾.

– Kompensation ydet i 2011-2013

- (46) I præsidentielt dekret nr. 501 af 1. juni 1979 («dekret nr. 501/79») angives de forskellige elementer (indtægter og omkostninger), som indgår i beregningen af den støtte, der udbetales til rederier, der leverer maritime offentlige tjenester. Ved lov nr. 856 af 5. december 1986 («lov 856/86») blev der endvidere fastsat visse ændringer af ordningen for forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med søtransport i Italien. Med hensyn til forbindelserne til større og mindre øer blev kriterierne for beregning af kompensation for offentlig tjeneste ændret ved denne lovs artikel 11. Støtten skulle netop beregnes på grundlag af forskellen mellem indtægterne og omkostningerne ved tjenesten som bestemt ud fra gennemsnitlige og objektive parametre og skulle omfatte et rimeligt afkast af den investerede kapital. I henhold til artikel 11 skulle de offentlige tjenesteydelseskontrakter også omfatte en liste over støttede ruter, sejlhyppighed og de typer skibe, der skulle anvendes. Støtten skulle godkendes af de ansvarlige ministre. De principper, der er fastlagt i præsidentielt dekret nr. 501/79 og lov 856/86, var afspejlet i de oprindelige aftaler.
- (47) Fra 2010 er kompensationen for driften af tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse blevet fastsat ved hjælp af den metode, der er fastsat i de italienske CIPE-forskrifter ⁽²²⁾ af 9. november 2007 med titlen »Kriterier for fastlæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste og takstordninger i sektoren for cabotageejlads af almindelig interesse« («CIPE-forskrifterne») ⁽²³⁾. CIPE-forskrifterne blev ifølge præamblen hertil udstedt med henblik på privatiseringen af de offentlige rederier, der leverede maritime tjenester i henhold til en ordning for offentlig tjeneste ⁽²⁴⁾. CIPE-forskrifterne blev anvendt på de tjenester, der blev leveret af rederierne i Tirrenia-koncernen fra 2010, dvs. inden ikrafttrædelsen af de respektive nye aftaler og offentlige tjenesteydelseskontrakter efter de pågældende privatiseringer.
- (48) Den metode, der er fastlagt i CIPE-forskrifterne, giver de rederier, der driver offentlige søfartstjenester, mulighed for at opnå en passende indtjening. Kapitalafkastsatsen beregnes på grundlag af de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger («WACC»).
- (49) Den krævede egenkapitalforrentning ⁽²⁵⁾ beregnes ved hjælp af »capital asset pricing«-modellen («CAPM»). På grundlag af CAPM beregnes egenkapitalomkostningerne som en funktion af i) den risikofrie rente, ii) betaværdien (et estimat af et selskabs risikoprofil i forhold til aktiemarkedet) og iii) risikopræmien på aktier til aktiemarkedet.
- (50) Egenkapitalomkostningerne beregnes ved at anvende en præmie for ekstra risiko på afkastet af risikofrie aktiviteter. Denne præmie beregnes som markedsrisikopræmien multipliceret med betaværdien, som måler, hvor risikobetonet en specifik aktivitet er i forhold til markedet.
- (51) Ifølge CIPE-forskrifterne svarer afkastet af risikofrie aktiviteter til det gennemsnitlige bruttoudbytte af toneangivende tiårige obligationer med henvisning til de foregående tolv måneder, for hvilke data foreligger.
- (52) I CIPE-forskrifterne fastsættes en markedsrisikopræmie på 4 %. Hvis der er tale om en tjeneste, som drives på et ikke-eksklusivt grundlag, får rederiet dog et tillæg til markedsrisikopræmien på 2,5 % for at bære den formodet højere risiko.

⁽²¹⁾ Efter den 25. november 2010 trækkes enhver overkompensation fra de fremtidige støtteudbetalinger i henhold til beslutning truffet af forvaltningskonferencen om oprettelse af den årlige støtte etableret i henhold til artikel 11 i lov nr. 856/1986 mellem ministeriet for infrastruktur og transport, økonomi- og finansministeriet og ministeriet for økonomisk udvikling («forvaltningskonferencen»).

⁽²²⁾ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

⁽²³⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana («GURI») nr. 50 af 28.2.2008.

⁽²⁴⁾ I henhold til artikel 1, nr. 999, i lov nr. 296 af 27.12.2006, og artikel 1, litra e), i lovdekret 430/1997.

⁽²⁵⁾ Den ønskede forrentning for en aktieinvestor i lyset af selskabets risikoprofil og de dermed forbundne pengestrømme.

- (53) I praksis kan kompensationen til Laziomar imidlertid ikke overstige loftet på 10 030 606 EUR om året i henhold til loven af 2009 (se betragtning 30). Selv om der i loven af 2009 fastsættes et loft over den årlige kompensation til alle Tirrenia-rederier for leveringen af maritime tjenester i henhold til ordningen for offentlig tjeneste, omfatter CIPE-forskrifterne visse garantier, der sikrer disse rederier tilstrækkelig dækning af deres driftsomkostninger. Derfor er den kompensation, der blev udbetalt i 2012 og 2013 som vist i tabel 2, blevet øget for at dække samtlige omkostninger ved offentlig tjeneste de to år.
- (54) I henhold til CIPE-forskrifterne skal navnlig omfanget af tjenesterne, de maksimale billetpriser, der er fastsat i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, og den kompensation, der faktisk udbetales, fastsættes, således at tjenesteleverandøren får dækket alle de støtteberettigede omkostninger. Følgende formel anvendes:

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

hvor:

- $VA(RSP)$ er den diskonterede værdi af kompensationen for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste
 - $VA(AI(X))$ er den diskonterede værdi af andre indtægter (billetindtægter osv.)
 - $VA(CA)$ er den diskonterede værdi af de støtteberettigede driftsomkostninger, gældsindfrielsen og afkastet af den investerede kapital.
- (55) Hvis ovennævnte formel ikke er anvendelig, kan omfanget af de støttede aktiviteter reduceres, tilrettelæggelsen af tjenesten (f.eks. færgetyperne) tilpasses, eller billetprisgrænserne ændres.
- (56) Det prisloft, der finder anvendelse på hver tjeneste, eksklusive skatter og havneafgifter, justeres hvert år på grundlag af følgende formel for prisloft:

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

hvor:

- ΔT er den årlige procentvise ændring i prisloftet
 - ΔP er inflationsraten i referenceåret
 - X er den reelle årlige sats for justering af prisloftet, som er fastsat i den offentlige tjenesteydelseskontrakt, og som forbliver konstant i hele kontraktens løbetid.
- (57) I CIPE-forskrifterne angives det også, at prisloftet kan justeres for at afspejle udsving i brændstofomkostninger baseret på offentligt tilgængelige standardpriser.

2.3.2. Privatiseringen af Laziomar

- (58) Den 13. februar 2013 bekendtgjorde regionen Lazio på sit officielle websted sit udbud vedrørende salget af Laziomar og tildelingen af kompensation for offentlig tjeneste for leveringen af forpligtelser til offentlig tjeneste på de i betragtning 43 nævnte færgeruter ⁽²⁶⁾. Denne bekendtgørelse blev også offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁷⁾, i *Gazzetta Ufficiale* (det italienske statstidende) ⁽²⁸⁾ og i landsdækkende og lokale italienske dagblade.
- (59) Italien valgte den procedure, der henvises til i artikel 55, stk. 6, i loven om offentlige kontrakter — lovdekret nr. 163/2006 (il Codice dei Contratti pubblici) om begrænset udbud. Det valgte tildelingskriterium var det økonomisk mest fordelagtige bud.
- (60) For at tilskynde til bredest mulig deltagelse i udbuddet blev der i budindkaldelsen udtrykkeligt åbnet for, at tilbudsgiverne kunne byde som en midlertidig gruppe, et konsortium eller en europæisk økonomisk firmagruppe (EØFG).

⁽²⁶⁾ www.regione.lazio.it.

⁽²⁷⁾ EUT S/149 af 4.8.2012.

⁽²⁸⁾ GURI nr. 91 af 6. august 2012.

2.3.2.1. Salgsproceduren og den endelige tildeling

- (61) Efter bekendtgørelsen af udbuddet indkom der inden udløbet af fristen otte interessetilkendegivelser, nemlig fra Navigazione Libera del Golfo S.r.l., Carpoint Motorsport S.p.A., Blu Navy Cruise & Tour S.r.l., Traghetti Lines, CLN, Navigazione Generale Italiana S.p.A., Vetur S.r.l. og Justice Lines, der nu drives under navnet Liberty Lines, som alle fremsendte den foreskrevne information med henblik på den kvalitative udvælgelse i den første fase af proceduren. Syv af disse deltagere, dvs. alle undtagen Blu Navy Cruise & Tour S.r.l., gik videre til næste fase og blev den 16. maj 2013 opfordret til at afgive bud.
- (62) Budindkaldelsen indeholdt udkastet til den nye tiårige kontrakt, der skulle indgås mellem den valgte tilbudsgiver og regionen Lazio samt mere detaljerede oplysninger om udbudsproceduren. Budindkaldelsen bekræftede bl.a., at det økonomisk mest fordelagtige bud ville blive udvalgt til tjenesteydelseskontrakten på basis af en afvejning mellem pris (30 point) og tekniske kvalifikationer (70 point). For så vidt angår prisen for salget af selskabet Laziomar var der i budindkaldelsen nævnt en fast pris svarende til 2 272 000 EUR beregnet på grundlag af en uafhængig undersøgelse af den samlede værdi af Laziomars aktiver (se betragtning 66 og 67). Denne pris var ikke til forhandling, og tilbudsgiverne skulle derfor ikke selv afgive et bud på salgsprisen.
- (63) Følgelig blev alle potentielle tilbudsgivere bedt om at indregne den førnævnte faste pris for salget af Laziomar i deres finansielle bud, og regionen Lazio ville så vælge det økonomisk mest fordelagtige tilbud på udbuddet som helhed baseret på prisen og andre, primært tekniske, kriterier for den tjeneste, der var beskrevet i budindkaldelsen (se betragtning 62).
- (64) Ved udløbet af fristen havde CLN afgivet et bud, hvis specifikationer blev gennemgået med et positivt udfald. Der blev ikke afgivet andre bud.
- (65) Udbuddet blev derfor tildelt CLN med hensyn til både privatiseringen af selskabet Laziomar og leveringen af de maritime tjenester (se afsnit 2.3.3).

2.3.2.2. Salgsaftalen

- (66) Salgsaftalen blev indgået den 30. december 2013, og prisen for overdragelsen af Laziomars aktiekapital til CLN blev fastsat til 2 272 000 EUR på grundlag af en uafhængig ekspertvurdering bestilt af regionen Lazio.
- (67) Beløbet afspejler værdien af selskabets faste materielle aktiver (fire fartøjer samt industrielt og kommercielt udstyr) og værdien af billetsalget til øen Ventotene, jf. selskabets balance pr. 1. juni 2011.
- (68) I henhold til artikel 4 i salgsaftalen er CLN forpligtet til at underrette regionen Lazio om eventuel fremtidig afhændelse af Laziomar-aktier til tredjeparter. I givet fald vil CLN imidlertid fortsat være ansvarlig sammen med den nye køber af Laziomar for opfyldelsen af forpligtelserne i tjenesteydelseskontrakten.

2.3.2.3. Retssager på nationalt plan

- (69) Resultatet af udbudsproceduren, hvorved selskabet Laziomar og den offentlige tjenesteydelseskontrakt blev tildelt CLN, var genstand for en tvist ved den regionale forvaltningsdomstol for Lazio.
- (70) Vetur S.r.l. (»Vetur«), der også besejlede Anzio-Ponza-ruten med hydrofoilsfærger (rute A1), indgav en begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på prøvelse af udbudsprocedurens lovlighed til den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, som afviste den ved kendelse nr. 2995/2013. Samme domstol tog også stilling til realiteten og forkastede Vetors klage ved dom nr. 467/2014. Den øverste domstol i forvaltningsretlige sager stadfæstede efter appel de nævnte afgørelser ved dom nr. 5421/2018.

2.3.3. Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar

2.3.3.1. Støttemodtageren

- (71) Som nævnt i betragtning 64 afgav CLN et tilbud på den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Efter at have vundet udbuddet undertegnede Laziomar (som købt af CLN, men fortsat som en separat juridisk enhed) den 15. januar 2014 den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med regionen Lazio vedrørende driften af færgeruterne.

2.3.3.2. Ruterne

- (72) Laziomar leverer passagerbefordring, godstransport (varer og specialfragt) og kombinerede tjenester (passagerer, køretøjer og gods) i henhold til ordningen for offentlig tjeneste på flere cabotageruter som følger:

Tabel 3

Rutenet drevet af Laziomar i henhold til den nye tjenesteydelseskontrakt

Formia-Ponza (kombifærge) — rute T1
Formia-Ventotene (kombifærge) — rute T2
Terracina-Ponza (kombifærge og godsfærge ⁽¹⁾) — rute T3
Terracina-Ventotene (godsfærge) — rute T4
Anzio-Ponza (hydrofoilfærge til passagerer) — rute A1
Formia-Ponza (hydrofoilfærge til passagerer) — rute A2
Formia-Ventotene (hydrofoilfærge til passagerer) — rute A3
⁽¹⁾ Nogle sejladser på denne rute medtager kun gods (se tabel 9).

2.3.3.3. Kontraktens løbetid

- (73) Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar løber i 10 år (2014-2024).

2.3.3.4. Forpligtelserne til offentlig tjeneste

- (74) De forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt Laziomar, vedrører bl.a., hvilke havne der skal anløbes, hvilken fartøjstype og dennes kapacitet der er valgt til de respektive færgeruter, sejlhyppigheden og billetpriserne.

2.3.3.5. Kompensationsbestemmelserne og den endelige tildeling

- (75) Regionen Lazio fastsatte på basis af udbudsproceduren det årlige grundkompensationsbeløb i henhold til den nye kontrakt for leveringen af forpligtelser til offentlig tjeneste på de i betragtning 43 nævnte færgeruter til 14 300 550 EUR, med forbehold af nedjustering. Det endeligt fastsatte beløb blev 12 752 074 EUR (i alt 127 520 740 EUR over kontraktens tiårige løbetid).
- (76) I henhold til kontraktens artikel 6, kan regionen Lazio op- eller nedjustere kompensationen for at tage højde for ændringer i de faktiske fartplaner år for år. Kompensationsniveauet påvirkes ikke, hvis antallet af sejladser hvert år ikke er mere end 3 % højere eller lavere end det kontraktligt aftalte antal. Hvis antallet ændrer sig med mere end 3 %, op- eller nedjusteres kompensationsbeløbet med produktet af enhedsprisen multipliceret med antallet af flere eller færre sejladser, jf. tilbuddet. I 2017 blev tjenesteydelseskontrakten revideret, idet kompensationsniveauet blev opjusteret til 13 524 536 EUR.
- (77) Dette kompensationsbeløb beregnes ved hjælp af den metode, der er fastlagt i CIPE-forskrifterne (se betragtning 47-57). De garantier, der er fastsat i CIPE-forskrifterne, er afspejlet i den nye tjenesteydelseskontrakt.

- (78) Tjenesteydelseskontrakten fastsætter en kompensation, som ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de nettoomkostninger, som rederiet skal afholde for at opfylde forpligtelsen til offentlig tjeneste (økonomisk-finansiell balance). I tilfælde af afvigelser fra denne kontraktlige balance bestemmes det i tjenesteydelseskontraktens artikel 25, at der træder en afbalanceringsmekanisme i kraft med vurdering af alle de parametre, der er knyttet til kompensationsbetalingen. Hvis kompensationen som følge af en væsentlig ændring ⁽²⁹⁾ i de økonomiske parametre, som kompensationsbeløbet er baseret på, viser sig ikke at være tilstrækkelig til at dække alle omkostninger ved leveringen af tjenesteydelsen, giver den nye tjenesteydelseskontrakt mulighed for en revision af de centrale parametre for kompensationsberegningen, nemlig i) prissystemet, ii) det serviceniveau, der leveres, iii) niveauet for det årlige prisloft og iv) kapitalindskuddene til investeringer.
- (79) I henhold til tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 4-6, nedsættes kompensationen til rederiet med 80 % i tilfælde af afbrydelse af tjenesten på grund af medarbejderstrejke og 30 % i tilfælde af uforudsete hændelser, mens manglende levering af tjenesteydelserne under andre omstændigheder end strejker og uforudsete hændelser medfører i henhold til tjenesteydelseskontraktens artikel 9, at rederiet skal betale bøder.
- (80) I henhold til artikel 22 i tjenesteydelseskontrakten har rederiet pligt til at indføre et system for teknisk, økonomisk og ledelsesmæssig overvågning, ifølge hvilket resultatopgørelsen for den tjenesteydelse, der er leveret på basis af tjenesteydelseskontrakten, sendes til den regionale myndighed til kontrol.
- (81) Ifølge tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 2, blev den årlige kompensation, der skulle udbetales til Laziomar, anslået til 12 752 074 EUR. Ikke desto mindre bestemmes ifølge tjenesteydelseskontraktens artikel 4, stk. 3, den faktiske betaling til Laziomar som resultatet af den faktisk leverede tjenesteydelse (dvs. pris pr. sømil for hver rute), idet der tages hensyn til de indbyggede risici (kommercielle og industrielle) som fastsat i kontrakten (f.eks. reduceret kompensation i tilfælde af, at rederiet ikke sejler, og bøder for afbrudt tjeneste).
- (82) Tabel 4 viser den kompensation, der blev fastsat på grundlag af udbudsproceduren for hele kontraktperioden, og den faktisk udbetalte kompensation til Laziomar for perioden 2014-2019 efter ændringer vedrørende antal sejlads, jf. tjenesteydelseskontraktens artikel 6.

Tabel 4

Kompensation fastsat henholdsvis udbetalt til Laziomar i henhold til den nye tjenesteydelseskontrakt med (EUR) 2014-2019

År	Kompensation fastsat (EUR)	Kompensation udbetalt (EUR)
2014	12 752 074	13 374 589
2015	12 752 074	13 376 167
2016	12 752 074	13 330 304
2017	12 752 074	13 370 070
2018	12 752 074	13 356 282
2019	12 752 074	13 366 510

⁽²⁹⁾ Artikel 25, stk. 2, bestemmer: »En positiv eller negativ afvigelse i den økonomiske og finansielle balance kan skyldes:

- ineffektiv ledelse
- fejl i de af Laziomar fremsendte oplysninger om de faktisk leverede tjenesteydelser med henblik på beregningen af den årlige pris
- usædvanligt ugunstige markedsvilkår uafhængigt af Laziomar, som medfører forringelse af driftsbetingelserne og følgelig højere driftsomkostninger eller lavere billetindtægter, hvilket igen medfører et fald i driftsoverskuddet på mere end 10 %
- finansieringsudgifter
- ændringer af lovbestemmelser, hvorved der fastsættes nye betingelser for leveringen af den i kontrakten fastsatte tjeneste
- nye investeringer, som regionen kræver foretaget med offentlige midler, jf. artikel 19
- ændring i billetsystemet, jf. artikel 3
- usædvanligt gunstige markedsvilkår, som medfører en stigning i driftsoverskuddet på mere end 10 %
- lønstigninger for at overholde CCNL [national arbejdsmarkedsoverenskomst] og selskabets supplerende aftaler
- Laziomars forretningspolitik op til de maksimale niveauer, der er fastlagt i bilag G til denne kontrakt.» (Kommissionens uofficielle oversættelse).

2.3.4. Fortrinsret ved allokering af kajpladser

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

2.3.5. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010

- (84) Ved loven af 2010 blev der fastsat en mulighed for, at selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern midlertidigt kunne anvende de finansielle midler, der allerede var afsat ⁽³⁰⁾ til opgradering og modernisering af flåden, til at dække deres akutte likviditetsbehov i stedet. Selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, som udnyttede denne mulighed, skulle imidlertid supplere disse øremærkede midler, således at de fortsat kunne foretage de nødvendige opgraderinger af deres skibe. Disse opgraderinger var nødvendige for at opfylde de nye internationale sikkerhedsstandarder efter Stockholmaftalen af 1996 ⁽³¹⁾.
- (85) Ved hjælp af to faciliteter ⁽³²⁾ blev der navnlig hensat 23 750 000 EUR til at betale for alle Tirrenia-koncernens opgraderinger. Laziomar benyttede sig dog ikke af disse faciliteter (se betragtning 132).
- (86) Artikel 1 i loven af 2010 bestemte endvidere følgende:
- a) De oprindelige aftaler forlænges fra den 1. oktober 2010 og indtil gennemførelsen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar (se også betragtning 31).
 - b) Artikel 19b i lovdekret 135/2009, omsat med ændringer til loven af 2009, ændres med tilføjelsen af stk. 24a, hvorefter alle officielle akter og handlinger i forbindelse med gennemførelsen af stk. 1-15 i loven af 2009 er omfattet af afgiftsfritagelse. Disse bestemmelser vedrører liberaliseringen af cabotagesejladsen gennem privatiseringen af Tirrenia-rederikoncernen, herunder dens forberedende fase, dvs. overdragelsen af de regionale rederier til de respektive regioner.
 - c) For at sikre kontinuiteten i den offentlige tjeneste og støtte privatiseringen af virksomhederne i den forhenværende Tirrenia-koncern kan de pågældende regioner anvende ressourcerne i Fondo Aree Sottoutilizzate »FAS« ⁽³³⁾ i henhold til CIPE-forskrifterne 1/2009 af 6. marts 2009 ⁽³⁴⁾.

2.4. Traktatbrudsprocedure 2007/4609

- (87) Efter tidligere udvekslinger mellem Kommissionens tjenestegrene og Italien sendte Kommissionens generaldirektør for energi og transport den 19. december 2008 en anmodning om oplysninger til Italien. Denne anmodning vedrørte bl.a. en oversigt over de ruter, der var omfattet af offentlig tjeneste på daværende tidspunkt, og det omfang af offentlige tjenester, som Italien forventede i henhold til de foreslåede nye aftaler. Italien blev desuden anmodet om yderligere oplysninger om privatiseringsplanerne for Tirrenia-rederikoncernen.
- (88) I deres brev af 28. april 2009 besvarede de italienske myndigheder i detaljer Kommissionens anmodning af 19. december 2008. I dette brev anførte Italien bl.a. følgende:
- (1) Forlængelsen af de oprindelige aftaler til den 31. december 2009 var nødvendig for at opnå en liberalisering af cabotageejladssektoren i Italien gennem privatiseringen af Tirrenia-koncernen.

⁽³⁰⁾ Som fastlagt i artikel 19, stk. 13a, i lovdekret 78/2009, omsat til lov 102/2009 »lov 102/2009«, og i artikel 19b, stk. 19, i loven af 2009.

⁽³¹⁾ Disse sikkerhedsstandarder var på daværende tidspunkt fastsat i Rådets direktiv 98/18/EF af 17. marts 1998, gennemført ved lovdekret nr. 45 af 4.2.2000, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/24/EF af 14. april 2003, gennemført ved lovdekret nr. 52 af 8.3.2005, og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/25/EF, gennemført ved lovdekret nr. 65 af 14. marts 2005.

⁽³²⁾ Alle de midler (dvs. 7 000 000 EUR), der var hensat i henhold til artikel 19b, stk. 19, i loven af 2009, og 16 750 000 EUR fra de midler, der var hensat i henhold til lov 102/2009.

⁽³³⁾ Fonden for underudnyttede områder (Fondo Aree Sottoutilizzate) er en national fond, der støtter gennemførelsen af Italiens regionalpolitik. Fondens ressourcer er primært øremærket til regioner, der er udpeget som sådanne af de italienske myndigheder.

⁽³⁴⁾ GURI nr. 137 af 16.6.2009.

- (2) Kompensationen for offentlig tjeneste til Tirrenia-koncernen var nødvendig for at sikre territorial kontinuitet med øerne gennem færgeforbindelser, som ikke i tilstrækkeligt omfang blev tilbudt af private rederier på markedet.
- (3) En grundig rationaliseringsproces af ruterne blev afsluttet den 10. marts 2009. I denne proces blev der taget hensyn til de relevante sociale, beskæftigelsesmæssige og økonomiske aspekter samt behovet for at sikre væsentlige forbindelser af hensyn til territorial kontinuitet, og den omfattede en høring af de seks berørte regioner. Denne rationalisering ville føre til en reduktion af nettoomkostningerne ved den offentlige tjeneste på ca. 66 mio. EUR og en afskedigelse af ca. 600 besætningsmedlemmer i hele Tirrenia-rederikoncernen. De italienske myndigheder påpegede også, at rationaliseringen i 2009 supplerede den tidligere indsats (i 2004, 2006 og 2008) for at reducere de tjenester, som Tirrenia-rederikoncernen drev.
- (4) Formålet med rationaliseringen var i) at bevare de forbindelser, der var nødvendige for at sikre territorial kontinuitet med og mellem øer og fastland samt retten til sundhed, studier og mobilitet, ii) at rationalisere forbindelserne, hvor der var private rederier, som leverede de samme forbindelser i samme periode med tilsvarende garantier for kvalitet og kontinuitet, og iii) at rationalisere sommer- og højhastighedsforbindelser, som kun beforder gående passagerer.
- (5) Italien gav i brevet en oversigt over de ruter, der blev drevet af selskaberne i Tirrenia-koncernen i 2008 og det reducerede antal ruter, som de ville besejle i 2009. Ifølge de italienske myndigheder ville de sidstnævnte ruter danne grundlaget for de nye aftaler, som skulle indgås med de nye ejere af selskaberne i Tirrenia-koncernen.
- (89) Den 21. december 2009 sendte Kommissionens generaldirektør for energi og transport et brev til Italien, hvori det bl.a. var anført, at det i forbindelse med den gennemgribende omstrukturering af cabotagesejladsen i Italien og i betragtning af de sociale konsekvenser, som det ifølge Italien ville have at gennemføre udliciteringen på grundlag af en simpel kontrakt om offentlig tjeneste, principielt og undtagelsesvis var acceptabelt at afholde en udbudsprocedure med henblik på tildeling af sådanne kontrakter til rederier for at sikre overholdelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem europæiske rederier, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 ⁽³⁵⁾ (»forordningen om cabotagesejlads«). Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne i henhold til forordningen om cabotagesejlads ikke skal privatisere deres rederier, men kun liberalisere dette specifikke marked.
- (90) Den 29. januar 2010 ⁽³⁶⁾ sendte Kommissionen en åbningsskrivelse vedrørende den ukorrekte gennemførelse af forordningen om cabotagesejlads. I denne skrivelse mindede Kommissionen om, at en medlemsstat, som indgår kontrakter om offentlige tjenesteydelser eller pålægger forpligtelser til offentlig tjeneste, i henhold til denne forordning skal gøre det uden forskelsbehandling af EU-redere. Ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 3, kan eksisterende kontrakter om offentlig tjeneste forblive i kraft, indtil de udløber. Kommissionen bemærkede imidlertid, at selskaberne i Tirrenia-rederikoncernen fortsatte driften af søtransporttjenester efter udløbet af de respektive offentlige tjenesteydelseskontrakter (de oprindelige aftaler). Disse aftaler udløb ved udgangen af 2008, men blev gentagne gange forlænget af Italien. Kommissionen opfordrede derfor de italienske myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger.
- (91) Den 29. januar 2010 besvarede Kommissionens generaldirektør for energi og transport de italienske myndigheders brev af 22. januar 2010. Generaldirektøren understregede, at hans svar kun vedrørte overholdelsen af forordningen om cabotagesejlads og ikke spørgsmålene om statsstøtte. På denne baggrund anførte generaldirektøren, at de angivne begrundelser vedrørende visse ruter var tilstrækkelige til at bortvejde den tidligere udtrykte tvivl. Generaldirektøren mindede om, at offentlige tjenesteydelseskontrakter kun kan dække ruter, hvor der er tale om markedssvigt.
- (92) Den 29. marts 2010 besvarede de italienske myndigheder Kommissionens åbningsskrivelse af 29. januar 2010.
- (93) På et ad hoc-møde den 10. september 2010 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at den åbne udbudsprocedure vedrørende kontrakten på besejling af ruterne i Pontino-øhavet, der på daværende tidspunkt blev drevet af Caremar, også var forsinket. Efterfølgende blev de oprindelige aftaler yderligere forlænget indtil afslutningen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar ved lov nr. 163 af 1. oktober 2010 (se også betragtning 31).

⁽³⁵⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364 af 12.12.1992, s. 7).

⁽³⁶⁾ Åbningsskrivelsen blev vedtaget den 28.1.2010, men blev først meddelt Italien den følgende dag.

- (94) I lyset af denne udvikling sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse den 24. november 2010. I denne skrivelse anførte Kommissionen følgende:
- a) Den oprindelige aftale med bl.a. Caremar var blevet forlænget automatisk og uden udbudsprocedure.
 - b) De pågældende offentlige tjenesteydelseskontrakter blev fortsat anvendt, men der var ikke blevet gennemført udbudsprocedurer vedrørende Caremar m.fl.
 - c) Kommissionen forbeholdt sig ret til om nødvendigt at fremsætte en begrundet udtalelse (under hensyntagen til eventuelle bemærkninger fra Italien).
- (95) Den 21. juni 2012 vedtog Kommissionen en begrundet udtalelse vedrørende den forsinkede privatisering af tre virksomheder (Caremar, Laziomar og Saremar) i den forhenværende Tirrenia-koncern. Da udbudsprocedurerne vedrørende de tre øvrige virksomheder (Tirrenia, Toremar og Siremar) var blevet gennemført i 2011 ⁽³⁷⁾, var disse virksomheder ikke omfattet af den begrundede udtalelse. Kommissionen bemærkede, at Italien i over tre år efter de respektive oprindelige aftalers normale udløb endnu ikke havde gennemført udbudsprocedurer med henblik på tildeling af kontrakter om offentlige tjenesteydelser vedrørende cabotagesejlads, som bl.a. Laziomar drev. Disse aftaler var blevet forlænget automatisk og på ubestemt tid, hvorved andre EU-redere var blevet forhindret i at konkurrere om tildelingen af disse aftaler.
- (96) Den 8. august 2012 besvarede de italienske myndigheder den begrundede udtalelse og anførte, at udbudsbekendtgørelserne om tildeling af de nye offentlige tjenesteydelseskontrakter var blevet eller ville blive offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Vedrørende Laziomar blev bekendtgørelsen fremsendt til offentliggørelse den 1. august 2012.
- (97) Den 14. januar 2014 blev CLN den nye ejer af Laziomar og underskrev en tiårig offentlig tjenesteydelseskontrakt vedrørende forbindelserne i Pontino-øhavet.
- (98) Ved brev af 15. juli 2016 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at privatiseringen af alle selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern var blevet afsluttet. Den 8. december 2016 besluttede Kommissionen at afslutte traktatbrudsproceduren.

3. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING OG FORLÆNGELSE AF PROCEDUREN

3.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien ⁽³⁸⁾

3.1.1. Opfyldelse af Altmark-kriterierne og forekomst af støtte

- (99) I sin afgørelse fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at definitionen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, som fastsat i de oprindelige aftaler med alle selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, ikke havde været tilstrækkelig klar og derfor ikke gav Kommissionen mulighed for endeligt at konkludere, om den var behæftet med en åbenlys fejl. Kommissionen havde navnlig ikke på daværende tidspunkt et fuldt overblik over de forpligtelser, der faktisk var pålagt med hensyn til driften af ruterne i bl.a. Pontino-øhavet, sammenlignet med de tjenester, der blev tilbudt af konkurrenter på visse af disse ruter.
- (100) Kommissionen fandt foreløbigt, at det andet kriterium i Altmark-dommen ⁽³⁹⁾ var opfyldt, idet de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, var blevet fastlagt på forhånd og overholdt kravene om gennemsigtighed. Kommissionen bemærkede navnlig, at disse parametre er anført i de oprindelige aftaler (for kompensation vedrørende 2009) og i CIPE-forskrifterne (for kompensation fra og med 2010).

⁽³⁷⁾ Selv om den formelle overdragelse af ejerskabet til Tirrenia, Toremar og Siremar først fandt sted i 2012.

⁽³⁸⁾ I afgørelsen fra 2011 angives årsagerne til indledningen af proceduren vedrørende bl.a. støtte udbetalt til de seks selskaber i den tidligere Tirrenia-rederikoncern på grundlag af de oprindelige aftaler. På tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen fra 2011 (5. oktober 2011) var de maritime tjenester på ruterne i Pontino-øhavet netop blevet overdraget af Caremar til Laziomar (1. juni 2011). Selv om der i afgørelsen fra 2011 ikke udtrykkeligt henvises til Laziomar, finder Kommissionens foreløbige vurdering af den oprindelige aftale om de nævnte ruter ligeledes anvendelse på Laziomar som nyt rederi på disse ruter.

⁽³⁹⁾ Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (101) Kommissionen fandt imidlertid, at det tredje Altmark-kriterium ikke forekom at være opfyldt, og at rederierne muligvis var blevet overkompenseret for leveringen af de offentlige tjenesteydelser. Navnlig udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til proportionaliteten af den kompensation, der blev betalt til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern fra 2009, i mangel af en klar definition af de forpligtelser, der var pålagt disse selskaber. Kommissionen udtrykte ligeledes tvivl om, hvorvidt risikopræmien på 6,5 %, som har fundet anvendelse siden 2010, afspejler et passende risikoniveau, da rederierne ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtager sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester.
- (102) Kommissionen fandt også foreløbigt, at det fjerde Altmark-kriterium ikke var opfyldt, idet forlængelsen af de oprindelige aftaler ikke havde været genstand for en udbudsprocedure. Kommissionen bemærkede endvidere, at den ikke havde modtaget dokumentation, der underbyggede argumentet om, at rederierne i realiteten leverede de pågældende tjenester til de laveste omkostninger for samfundet.
- (103) I afgørelsen fra 2011 konkluderede Kommissionen derfor foreløbigt, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev udbetalt til rederierne i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler, udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen fandt desuden, at denne støtte skulle betragtes som ny støtte.

3.1.2. Forenelighed

- (104) I afgørelsen fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at kompensationen for offentlig tjeneste for årene 2009-2011 faldt uden for anvendelsesområdet for både SGEI-beslutningen af 2005 ⁽⁴⁰⁾ og SGEI-rammebestemmelserne fra 2005 ⁽⁴¹⁾. Kommissionen vurderede derfor denne foranstaltning direkte i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF og fandt, at den tvivlede på, at de gældende betingelser for forenelighed var opfyldt.
- (105) I afgørelsen fra 2012 bemærkede Kommissionen, at en ny SGEI-pakke bestående af SGEI-afgørelsen af 2011 ⁽⁴²⁾ og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 ⁽⁴³⁾ var trådt i kraft den 31. januar 2012. Kommissionen fandt imidlertid foreløbigt, at kompensationen for offentlig tjeneste i henhold til forlængelsen af de oprindelige aftaler ikke kunne anses for at være forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelseskravet i henhold til SGEI-afgørelsen af 2011.
- (106) I henhold til loven af 2010 blev de oprindelige aftaler forlænget fra den 30. september 2010 og indtil afslutningen af privatiseringsprocessen. Følgelig kunne den kompensation, som Laziomar modtog pr. 1. juni 2011 og indtil privatiseringen heraf, vurderes på grundlag af SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

3.2. Privatiseringen af Laziomar

- (107) I afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt udbudsproceduren vedrørende salget af Laziomar havde været tilstrækkelig gennemsigtig og ubetinget med henblik på at sikre, at transaktionen fandt sted til markedspris.
- (108) Kommissionen fandt, at visse betingelser, der blev stillet i forbindelse med privatiseringen, kan have begrænset antallet af tilbudsgivere og/eller påvirket salgsprisen. Kommissionen gentog sin faste praksis i forbindelse med salg, der foretages af staten (eller som i dette tilfælde kan tilregnes staten), af aktiver i statsligt ejede foretagender, idet den lagde til grund, at ikke-økonomiske hensyn, som en privat sælger ikke ville tage, f.eks. almene politiske hensyn, krav til beskæftigelse eller hensynet til regional udvikling, er tegn på, at der er tale om statsstøtte, hvis de pålægger den potentielle køber betydelige forpligtelser og dermed med sandsynlighed nedsætter salgsprisen.

⁽⁴⁰⁾ Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

⁽⁴¹⁾ Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (EUT C 297 af 29.11.2005, s. 4).

⁽⁴²⁾ Kommissionens afgørelse 2012/21/EF af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).

⁽⁴³⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste.

- (109) Ligeledes fandt Kommissionen, at de såkaldte *finansielle krav*, som blev stillet i Laziomar-udbuddet, faktisk forstyrrede udbuddet ved at begrænse målgruppen af potentielle tilbudsgivere til eksisterende rederier, idet selskabet, der havde den offentlige tjenesteydelseskontrakt, i det foreliggende tilfælde selv blev sat til salg ⁽⁴⁴⁾.
- (110) Ligeledes fastslog Kommissionen, at de *tekniske bud* blev vægtet betydeligt højere end de økonomiske bud (se betragtning 62), mens prisen for aktiekapitalen blev fastsat af de offentlige myndigheder.
- (111) Af ovennævnte grunde konkluderede Kommissionen foreløbigt, at proceduren for privatisering af Laziomar ikke havde været tilstrækkelig gennemsigtig og ubetinget med henblik på i sig selv at sikre, at transaktionen fandt sted til markedspris, og aktiekapitalen blev solgt til den højest mulige pris. Kommissionen kunne derfor ikke på daværende tidspunkt udelukke, at der blev tildelt køberen en økonomisk fordel.
- (112) På grundlag af de foreliggende oplysninger på tidspunktet for afgørelsen fra 2012 fandt Kommissionen også, at støtte, der måtte være blevet ydet i løbet af privatiseringen, ville have været uforenelig.

3.3. Den nye tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar

3.3.1. Overholdelse af Altmark-kriterierne, forekomsten af statsstøtte og forenelighed

- (113) I afgørelsen fra 2012 fandt Kommissionen foreløbigt, at kompensationen til Laziomar ikke opfyldte kriterierne i Altmark-dommen og derfor udgjorde støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen nåede frem til denne konklusion på følgende baggrund: i) De konkurrenter, der forekom at tilbyde lignende tjenester, var til stede på i det mindste nogle af de ruter, der blev drevet af Laziomar, og de tilgængelige oplysninger var utilstrækkelige til, at Kommissionen kunne konkludere, hvorvidt tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse afspejlede et reelt behov for offentlig tjeneste, som ikke kunne dækkes af markedskræfterne alene, ii) beregningen af kompensationen efter CIPE-forskrifterne betød tilsyneladende, at rederiet blev overkompenseret for leveringen af den offentlige tjeneste af de samme grunde som anført i afgørelsen fra 2011, og iii) det fjerde kriterium i Altmark-dommen blev tilsyneladende ikke opfyldt, idet den offentlige tjeneste blev udliciteret på den betingelse, at den valgte tilbudsgiver ville købe hele selskabet Laziomar. Kommissionen vurderede, at hvis den offentlige tjenesteydelseskontrakt var blevet udliciteret uden købskravet, kunne det have medført lavere omkostninger for samfundet.

3.3.2. Forenelighed

- (114) Med hensyn til foreneligheden af kompensationen til Laziomar bemærkede Kommissionen på baggrund af de af de italienske myndigheder fremsendte oplysninger, at SGEI-afgørelsen af 2011 ikke forekom at kunne anvendes. Under alle omstændigheder kunne Kommissionen ikke drage en konklusion for så vidt angik SGEI-afgørelsen af 2011, fordi den underskrevne kontrakt ikke var blevet fremsendt på daværende tidspunkt. Kommissionen modtog ingen oplysninger (f.eks. om antal befordrede passagerer i de to år op til overdragelsen af tjenesten), som den kunne bruge til undersøgelsen af de resterende forenelighedsbetingelser i SGEI-afgørelsen af 2011. Kommissionen vurderede derefter støtten på grundlag af SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, men fandt, at den var i tvivl om, hvorvidt disse rammebestemmelser forenelighedsbetingelser fra opfyldt, og opfordrede Italien til at godtgøre, at dette var tilfældet.

3.4. Fortrinsret ved allokering af kajpladser

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

⁽⁴⁴⁾ I budindkaldelsen var det fastsat, at de potentielle tilbudsgivere skulle have haft en samlet omsætning de seneste tre år inden for søtransportsektoren på ikke under 60 mio. EUR.

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

3.5. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010

- (117) I afgørelsen fra 2011 fandt Kommissionen foreløbigt, at alle de foranstaltninger, der var fastlagt i loven af 2010, udgjorde statsstøtte til fordel for rederierne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Laziomar. Disse omfattede følgende: 1) den mulige brug af midler, som var blevet øremærket til opgradering af skibe, til likviditetsformål, 2) skattelemperne i forbindelse med privatiseringen og 3) den mulige brug af FAS-midler. Kommissionen opfordrede de italienske myndigheder til at præcisere, om og hvordan hver af disse foranstaltninger var nødvendige for at levere den offentlige tjeneste.
- (118) Kommissionen fandt foreløbigt, at disse foranstaltninger sandsynligvis udgjorde driftsstøtte med det formål at nedbringe de omkostninger, som Laziomar og de øvrige rederier i den tidligere Tirrenia-koncern ellers selv skulle bære, og at disse foranstaltninger derfor burde anses for uforenelige med det indre marked.

4. ITALIENS BEMÆRKNINGER

4.1. Forpligtelserne til offentlig tjeneste og konkurrencesituationen

- (119) Italien fremsendte en liste over ruter (understøttet af den tilsvarende juridiske dokumentation) drevet af Caremar og efterfølgende af Laziomar, og som er omfattet af forpligtelser til offentlig tjeneste, herunder sæsonbestemt sejlhyppighed og fartplaner, konkurrencevilkår og begrundelser for pålæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste.
- (120) Med hensyn til eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse anførte Italien, at de førnævnte forpligtelser til offentlig tjeneste var fastlagt for at opretholde den territoriale kontinuitet og forbindelsen mellem fastlandet og øerne samt vareforsyningen, herunder specialfragt, for at sikre velfungerende offentlige og sociale tjenester for øerne. Denne tjeneste bidrager også til øernes økonomiske udvikling, samtidig med at den opfylder øsamfundenes vigtige mobilitetsbehov året rundt og sikrer, at den forfatningssikrede ret til territorial kontinuitet respekteres ⁽⁴⁵⁾.
- (121) For så vidt angår konkurrencevilkårene fremlagde Italien oplysninger, som viste, at Laziomar er det eneste rederi, der besejler ruterne året rundt, mens der kun har været konkurrence på visse ruter og kun i højsæsonen. Det er således Italiens opfattelse, at den tjeneste, som Laziomar tilbyder, ikke kan erstattes, og at markedskræfterne ikke kunne have opfyldt garantien for territorial kontinuitet.

4.2. Privatiseringen af Laziomar

4.2.1. Salgsprisen for Laziomar

- (122) Ifølge Italien omfattede privatiseringen af Laziomar overdragelsen af hele aktiekapitalen i selskabet via et offentligt udbud, der blev iværksat af regionen Lazio. Denne procedure medførte yderligere samtidig tildeling af maritime offentlige tjenesteydelser i Pontino-øhavet i en periode på 10 år med det formål at opretholde den territoriale kontinuitet.
- (123) Regionen Lazio bestilte en uafhængig ekspertvurdering (se betragtning 66 og 67) for at få vurderet de juridiske og økonomiske spørgsmål i forbindelse med salget af Laziomar. Ifølge Italien indeholder denne vurdering en klar og præcis beskrivelse af den metode, der blev anvendt til at fastslå markedsværdien af Laziomars aktiekapital.

⁽⁴⁵⁾ Ifølge Italien er behovet for territorial kontinuitet altafgørende for navnlig øen Ponza, som ligger ca. 27 sømil fra Terracina og 36 sømil fra Anzio og har under 3 400 indbyggere. Italien mener, at der bør tages et lignende hensyn til øen Ventotene, som har under 800 indbyggere.

4.2.2. *Procedurens gennemsigtige og ikkediskriminerende karakter*

- (124) Italien understregede, at procedurerne blev gennemført i overensstemmelse med de retlige principper om gennemsigthed og om forbud mod forskelsbehandling. De italienske myndigheder anførte, at alle syv parter, som gik videre til næste fase i udbudsproceduren, fik de relevante oplysninger, der var nødvendige for at afgive deres bud, herunder »udbudsbetingelserne« med bilag, »tjenesteydelseskontrakten« med bilag og »aftalen om overdragelse af aktierne« med bilag.
- (125) Italien oplyste endvidere, at regionen Lazio havde fjernet de finansielle krav til tilbudsgiverne fra udbuddet, idet det ellers kun havde været eksisterende rederier, der kunne deltage i udbuddet (se betragtning 109). For at fremme den bredest mulige deltagelse i udbuddet blev der i budindkaldelsen yderligere udtrykkeligt åbnet for, at tilbudsgiverne kunne byde som en midlertidig gruppe, et konsortium eller en EØFG.
- (126) For så vidt angår Kommissionens tvivl med hensyn til det forhold, at de tekniske bud blev vægtet betydeligt højere end de økonomiske bud (nemlig med henholdsvis 70 og 30 point), henviste Italien til dom nr. 782/2017 af 30. marts 2017 afsagt af Italiens øverste domstol i forvaltningsretlige sager ⁽⁴⁶⁾, hvoraf det fremgår, at den kontraherende part ved anvendelsen af dette kriterium bør »fremhæve de kvalitative elementer i tilbuddet og vælge kriterier, som vil sikre en effektiv konkurrencemæssig sammenligning af de tekniske profiler. Denne part skal derfor fastlægge det maksimale antal point, der påtænkes tildelt det økonomiske tilbud, for at sikre, at dette element ikke vejer tungere end de øvrige.«
- (127) Ifølge Italien muliggjorde den differentierede vægtning en konsekvent evaluering af de kvalitative elementer i det enkelte tilbud og en metode til at undgå rene underbudspriser, som det ville have været vanskeligt at opretholde, uden at det skete på bekostning af kvaliteten af den offentlige tjeneste. Den satte desuden regionen Lazio i stand til at opnå betydelige omkostningsbesparelser, idet den udvalgte tilbudsgiver fik tildelt kontrakten om levering af den offentlige tjeneste til et kompensationsbeløb, der var fastsat 10,8 % lavere end grundbeløbet (se betragtning 75).

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

- (128) Italien har hævdet, at de fire Altmark-kriterier er opfyldt såvel i perioden 2011-2013 som i 2014-2024, med følgende begrundelser:

- De første og det andet Altmark-kriterium blev ikke anfægtet af Kommissionen i dens afgørelse fra 2012.
- Med hensyn til det tredje Altmark-kriterium og den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i afgørelsen fra 2011 om, at risikopræmien på 6,5 %, jf. CIPE-forskrifterne, ikke syntes at afspejle et passende risikoniveau (se betragtning 206-207), henviste Italien til Kommissionens afgørelse af 13. juni 2017 om driften af en hurtigfærge mellem Messina og Reggio Calabria i Italien, hvori Kommissionen ikke anfægtede beregningsmetoden, der var baseret på 8 % som den forventede kompensationsgrad ⁽⁴⁷⁾. Navnlig accepterede Kommissionen i sidstnævnte tilfælde en sats på 8 % bestående af risikopræmien på 6,5 % som fastsat i CIPE-forskrifterne, idet kontrakten ikke indeholdt tildeling af eksklusive rettigheder, og en forhøjelse på 1,5 % på grund af kontraktens korte løbetid. Endvidere anførte Italien med henvisning til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, at der kun kunne træffes foranstaltninger til at genoprette den økonomisk-finansielle balance, hvis der skete en ændring i nettoindtjeningen på over 3 %, mens ethvert fald på under 3 % skulle bæres af Laziomar. Derved blev enhver mulig overkompensation forebygget.
- Italien var af den opfattelse, at det fjerde Altmark-kriterium også var opfyldt, idet tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt var genstand for en gennemsigtig udbudsprocedure, som muliggjorde udvælgelse af den tilbudsgiver, der var i stand til at levere tjenesterne til de laveste omkostninger. For så vidt angår sammenknytningen af den nye tjenesteydelseskontrakt med privatiseringen af Laziomar hævdede Italien, at prisen ifølge udbuddet for salget af Laziomar kun udgjorde omtrent 1,4 % af den samlede sum for den offentlige tjeneste (dvs. den samlede kompensation på 127 520 740 EUR over kontraktens tiårige løbetid). Den forekom således ikke at have nogen betydelig indvirkning på udfaldet af udvælgelsen af tilbudsgiveren med hensyn til omkostningerne ved tjenesten.

⁽⁴⁶⁾ Denne dom blev afsagt på begæring af ministeriet for infrastruktur og transport vedrørende forslaget til lovdekret om »Bestemmelser, der supplerer og korrigerer lovdekret nr. 50 af 18. april 2016« (dvs. et korrigerende lovdekret til loven om offentlige kontrakter).

⁽⁴⁷⁾ SA.42710 SIEG — servizio di collegamento marittimo veloce passeggeri fra Reggio Calabria e Messina — Italien.

4.4. Fortrinsretten ved allokering af kajpladser

- (129) For så vidt angår fortrinsretten ved allokering af kajpladser (se betragtning 83) har Italien hævdet, at denne var begrundet i nødvendigheden af at levere den offentlige tjeneste, og at Laziomar ikke fik nogen økonomisk fordel med et deraf følgende tab af statslige midler.
- (130) Alle færgerederier betaler ifølge Italien almindelige gebyrer til de relevante havnemyndigheder for kajpladsfaciliteter. De italienske myndigheder har også anført, at denne fortrinsret kun gjaldt de ruter, der var omfattet af offentlig tjeneste, og at Laziomar ikke betalte og fortsat ikke betaler yderligere gebyrer for denne fortrinsret, idet havnene på grund af rederiets public service-opgave ville have givet det mulighed for at vælge kajpladser før andre, selv om der ikke forelå en formel fortrinsret ved allokering af kajpladser.

4.5. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010

- (131) For så vidt angår de foranstaltninger, der blev fastsat i loven af 2010 (se betragtning 84, 85 og 86), har Italien ligeledes anført, at Laziomar hverken fik tildelt eller faktisk anvendte eller i fremtiden ville anvende disse foranstaltninger.
- (132) I denne forbindelse har Italien anført, at Caremar, som på daværende tidspunkt selv drev cabotagesejlruterne i Pontino-øhavet, havde fået bevilget og faktisk anvendte de finansielle midler, der allerede var blevet forpligtet ved lov 102/2009. Caremar fik således tildelt 1 410 000 EUR til opgradering af to fartøjer, der senere blev overdraget uden beregning til Laziomar (Quirino og Tetide). Italien oplyste endvidere, at disse midler ikke er blevet anvendt til likviditetsformål.
- (133) Med hensyn til afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen har de italienske myndigheder hævdet, at foranstaltningen ikke er blevet anvendt for så vidt angår selskabsskat, da overdragelsen af Caremar, Saremar og Toremar til regionerne skete uden betaling. Når der ikke sker nogen betaling, finder artikel 86, stk. 1, litra a), i den italienske selskabsskattelov vedrørende kapitalgevinster i tilfælde af overdragelse af aktiver mod betaling ikke anvendelse. Med hensyn til moms bemærkede Italien, at overdragelserne af Caremar, Saremar og Toremar udgør transaktioner, der er fritaget for moms i henhold til artikel 10, stk. 1, nr. 4, i præsidentielt dekret nr. 633 af 26. oktober 1972. Med hensyn til andre indirekte afgifter end moms understregede Italien, at den fritagelse, der er fastsat i loven af 2010, var udformet med administrativ forenkling for øje. Fra et beskatningsmæssigt synspunkt kan dens virkninger anses for ubetydelige, og den har kun begrænset indvirkning på afgifter, der er baseret på faste satser. Mere specifikt vedrører foranstaltningen registreringsafgiften (168 EUR pr. dokument), matrikel- og tinglysningsafgifter (168 EUR hver) og stempelafgift (14,62 EUR for fire sider).
- (134) Vedrørende FAS-midlerne har Italien anført, at Laziomar ikke har nogen fordel heraf. Desuden har Italien forklaret, at FAS-midlerne ikke blev brugt som en yderligere kompensation til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Laziomar. I stedet blev disse midler stillet til rådighed for at supplere budgetbevillingerne til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, hvis disse budgetbevillinger viste sig at være utilstrækkelige. Italien bemærkede, at regionerne i henhold til artikel 1, stk. 5b, i lovdekret 125/2010 kunne bruge FAS-midlerne til at finansiere (en del af) den almindelige kompensation for offentlig tjeneste og dermed sikre kontinuitet i de maritime offentlige tjenesteydelser. Derudover præciserede Italien, at 65 mio. EUR i henhold til artikel 26 i lovdekret 185/2008 var øremærket til Tirrenia-koncernen for hvert af årene 2009, 2010 og 2011, og at 195 mio. EUR tilsvarende var blevet trukket fra FAS-midlerne. Disse midler blev derefter overført til transportministeriets konto øremærket til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern (Tirrenia, Siremar, Caremar (på daværende tidspunkt), Toremar og Saremar). Denne foranstaltning vedrørte derfor alene en fordeling af ressourcerne i det italienske statsbudget til betaling af kompensationer for offentlig tjeneste.

4.6. Reglerne for beregning af kompensationen for perioden 2011-2019 og risikopræmien på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne fra 2010

- (135) Italien oplyste, at de parametre, der indtil den 14. januar 2014 blev brugt til beregningen af kompensationen til Laziomar, var dem, der er defineret i CIPE-forskrifterne. Fra og med den 15. januar 2014 blev kompensationen defineret i den offentlige tjenesteydelseskontrakt på grundlag af den metode, der er angivet i CIPE-forskrifterne, og også under hensyntagen til det økonomiske bud, som Laziomars køber, CLN, afgav i forbindelse med udbuddet.
- (136) Italien præciserede, at fordi der i loven af 2009 var sat et loft over kompensationen, blev det ganske rigtigt besluttet at forenkle beregningen ved at anvende de 6,5 % som en fast kapitalafkastsats. Denne forenkledte tilgang fandt anvendelse i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale og anvendes stadig i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Laziomar.

- (137) Endvidere er den faste kapitalafkastsats på 6,5 % ifølge Italien passende, idet der er strenge regler for anvendelsen af afbalanceringsmekanismen, der var fastsat i artikel 25 i kontrakten (se betragtning 78). Endvidere kunne en sådan mekanisme (f.eks. en justering af det årlige prisloft) ikke finde anvendelse, når en modtager, f.eks. Laziomar, blev underkompenseret.
- (138) I tabel 5 vises de faktorer, der ifølge Italiens oplysninger indgår i beregningen af risikopræmien for Laziomar i perioden 2011-2019:

Tabel 5

Afkastningsgrad for Laziomar 2011-2019

(1 000 EUR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Materielle og immaterielle faste aktiver:	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lagerbeholdninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Debitorer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kreditorer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Investeret nettokapital	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kapitalafkast (6,5 %)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

4.7. Foreneligheden af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med SGEI-afgørelsen af 2011

- (139) Selv om den kompensation for offentlig tjeneste, der blev betalt til Laziomar i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, efter Italiens opfattelse ikke udgør statsstøtte, har Italien gjort gældende, at denne foranstaltning også ville være i overensstemmelse med SGEI-afgørelsen af 2011, selv om den udgjorde statsstøtte.
- (140) I sit svar anførte Italien, at SGEI-afgørelsen af både 2005 og 2011 kunne finde anvendelse, i betragtning af at der både i artikel 19b i loven af 2009 og i Lazio-dekretet var truffet bestemmelse om indgåelsen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt.
- (141) Italien fremlagde passagertrafikdata for 2012 og 2013 til påvisning af, at tærsklen på 300 000 passagerer, jf. artikel 2, stk. 1, litra d), i SGEI-afgørelsen af 2011, ikke blev overskredet på nogen af de berørte sejlruter i de to regnskabsår forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget til Laziomar (nemlig 240 430 passagerer i 2012 og 254 167 passagerer i 2013).

4.8. Foreneligheden af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med SGEI-rammebestemmelserne fra 2011

- (142) Italien anførte, at den offentlige tjeneste, der blev overdraget til Laziomar, udgjorde en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse baseret på en overdragelsesakt, dvs. tjenesteydelseskontrakten, som definerede indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, det omfattede geografiske område, kompensationsmekanismen og de parametre, der indgik i beregningen af kompensationen.

- (143) Endvidere oversteg kompensationen ifølge Italien ikke, hvad der er nødvendigt for at dække de omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet kompensationsbeløbet blev fastlagt i forbindelse med udbudsproceduren på basis af kriterierne i CIPE-forskrifterne, mens kontrakten fastsatte et overvågningssystem til forebyggelse af overkompensation.
- (144) Ligeledes henviste Italien med hensyn til afkastsatsen til Kommissionens afgørelse af 13. juni 2017 (i sag SA.42710) (se betragtning 128), hvori Kommissionen ikke anfægtede en højere afkastsats end de 6,5 % (nemlig 8 %).

5. VURDERING

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

- (145) Ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (146) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Med henblik på at fastslå, hvorvidt den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle ovennævnte betingelser derfor være opfyldt. Den finansielle støtte skal altså:
- a) være ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler
 - b) begunstige visse virksomheder eller visse produktioner
 - c) fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene
 - d) påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (147) Kommissionen bemærker, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser, som kun gælder for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, er uløseligt forbundet med Laziomars og dets køber, CLN's, levering af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse. Denne foranstaltning vil derfor blive vurderet sammen med den kompensation for offentlig tjeneste, der er ydet disse selskaber (se afsnit 5.1.1 og 5.1.2).
- (148) Endvidere bemærker Kommissionen, at den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt mellem Italien og Laziomar bør vurderes sammen med privatiseringen af Laziomar. En sådan samlet vurdering er hensigtsmæssig, fordi Italien i det væsentlige tilrettelagde et udbud af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt således, at den valgte tilbudsgiver skulle købe hele aktiekapitalen i Laziomar for at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, som var fastlagt i den offentlige tjenesteydelseskontrakt.

5.1.1. Forlængelsen af den oprindelige aftale mellem Laziomar og Italien

5.1.1.1. Statsmidler

- (149) Laziomar fik af Italien overdraget driften af et antal færgeruter, jf. den oprindelige aftale, som forlænget. Den oprindelige aftale blev indgået med staten og den deraf følgende kompensation for offentlig tjeneste til Laziomar betales af staten fra dennes eget budget. Kompensationen for offentlig tjeneste til Laziomar kan derfor tilregnes staten og bliver finansieret med statsmidler.
- (150) Kommissionen noterer sig, at alle færgerederier ifølge Italien betaler almindelige gebyrer til de relevante havnemyndigheder for kajpladsfaciliteter, men at Laziomar ikke betalte yderligere gebyr for sin fortrinsret ved allokering af kajpladser. Kommissionen finder imidlertid, at Italien i princippet kunne have valgt at pålægge et yderligere gebyr for fortrinsretten ved allokering af kajpladser, og at Italien ved ikke at gøre dette har givet afkald på statslige indtægter. Eftersom fortrinsretten ved allokering af kajpladser er indrømmet ved lov (se betragtning 83), kan den desuden tilregnes staten.

5.1.1.2. Selektivitet

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

5.1.1.3. Økonomisk fordel

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

- (153) I sin Altmark-dom ⁽⁴⁸⁾ fastslog Domstolen navnlig, at for så vidt som en statslig foranstaltning må betragtes som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, således at disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning således ikke har den virkning at sætte disse virksomheder i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem, falder en sådan støtte ikke ind under artikel 107, stk. 1, i TEUF.

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

- Den modtagende virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (»Altmark 1«).
- De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (»Altmark 2«).
- Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (»Altmark 3«).
- Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (»Altmark 4«).

- (155) Kommissionen gjorde i sin meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (»SGEI-meddelelsen«) ⁽⁴⁹⁾ rede for, hvordan den anvender Altmark-kriterierne.

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

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

⁽⁴⁸⁾ Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁹⁾ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

- (158) Laziomar blev ikke udvalgt efter en offentlig udbudsprocedure i forbindelse med nogen af forlængelserne af den oprindelige aftale fra 1. juni 2011 og frem til 14. januar 2014. Italien forlængede blot den ordning, der allerede var gældende, og gav dermed det allerede etablerede rederi ret til fortsat at modtage kompensation for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.
- (159) Italien har desuden ikke givet Kommissionen nogen oplysning om, at kompensationens størrelse er blevet fastlagt på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- (160) Kommissionen konkluderer derfor, at Altmark 4 ikke er opfyldt i den foreliggende sag.
- (161) Da de fire Altmark-kriterier ikke er opfyldt kumulativt i den foreliggende sag, konkluderer Kommissionen, at kompensationen for driften af færgeruterne under forlængelsen af de oprindelige aftaler gav Laziomar en økonomisk fordel.
- (162) Med hensyn til fortrinsretten ved allokering af kajpladser minder Kommissionen først om, at den italienske konkurrencemyndighed, AGCM, ved mindst to lejligheder har fastslået, at denne foranstaltning har en økonomisk værdi ⁽⁵⁰⁾. Laziomar betaler imidlertid ikke noget gebyr for fortrinsretten ved allokering af kajpladser (se betragtning 130). Kommissionen bemærker desuden, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser i det mindste i teorien potentielt kan reducere rederiets omkostninger (f.eks. fordi den garanterede kajplads kan reducere ventetiden i havnene og dermed føre til lavere brændstofomkostninger) eller øge dets indtægter (f.eks. fordi bestemte fartplaner kan øge efterspørgslen fra passagererne). For så vidt som fortrinsretten ved allokering af kajpladser giver mulighed for hurtigere anløbsprocedurer, vil nogle fægekunder foretrække det færgerederi, der nyder godt af denne foranstaltning. Selv om disse virkninger kun gør sig gældende under begrænsede omstændigheder eller er relativt ubetydelige, kan fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke desto mindre udgøre en økonomisk fordel for Laziomar.

5.1.1.4. Påvirkning af konkurrence og samhandel

- (163) Når en medlemsstat yder støtte, styrker det en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer med den på EU's indre marked, hvorved samhandelen må anses for at blive påvirket af denne støtte ⁽⁵¹⁾. Det er tilstrækkeligt, at støttemodtageren konkurrerer med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence ⁽⁵²⁾.
- (164) I den foreliggende sag driver støttemodtageren virksomhed i konkurrence med andre rederier, der leverer søtransporttjenester i EU, navnlig efter ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 ⁽⁵³⁾ og forordningen om cabotagesejlads, som liberaliserede markedet for henholdsvis international søtransport og cabotagesejlads. Det forhold, at Laziomar på nogle ruter var det eneste rederi på daværende tidspunkt, betyder ikke, at andre (internationale) rederier ikke var interesserede i at tilbyde lignende søtransporttjenester. Kompensationen for driften af færgeruterne i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale kan derfor påvirke samhandelen i EU og fordreje konkurrencevilkårene i det indre marked. Af de samme grunde gælder denne konklusion også for fortrinsretten ved allokering af kajpladser.

5.1.1.5. Konklusion

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

⁽⁵⁰⁾ Afgørelse (EU) 2020/1412, betragtning 265.

⁽⁵¹⁾ Se navnlig Domstolens dom af 17. september 1980, Philip Morris mod Kommissionen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11, af 22. november 2001, Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, præmis 21, og af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, præmis 44.

⁽⁵²⁾ Rettens dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽⁵³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT L 378 af 31.12.1986, s. 1).

5.1.1.6. Ny eller eksisterende støtte

- (166) Kommissionen bemærker indledningsvis, at den kompensation, der blev betalt til (på daværende tidspunkt) Caremar for opfyldelsen af forpligtelserne til maritim offentlig tjeneste frem til udgangen af 2008, ikke vurderes i denne afgørelse. Vurderingen af denne kompensation, herunder hvorvidt den kan klassificeres som eksisterende støtte på grundlag af artikel 4, stk. 3, i forordningen om cabotagesejls, er genstand for en særskilt kommissionsafgørelse ⁽⁵⁴⁾.
- (167) I henhold til artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ⁽⁵⁵⁾ forstås ved ny støtte »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal planer om at yde eller ændre eksisterende støtte endvidere i god tid anmeldes til Kommissionen, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse ⁽⁵⁶⁾. I overensstemmelse med Unionens retsinstansers praksis ⁽⁵⁷⁾ finder Kommissionen, at en ændring (dvs. forlængelse) af varigheden af en støtteordning, som havde en klar udløbsdato (nemlig den 31. december 2008), er tilstrækkelig til, at der er tale om ny støtte, uanset om andre af foranstaltningens karakteristika blev ændret.
- (168) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at den kompensation for offentlig tjeneste, der er udbetalt til Laziomar på grundlag af rækken af forlængelser af den oprindelige aftale, uagtet at kompensationen til (på daværende tidspunkt) Caremar frem til udgangen af 2008 er blevet klassificeret som eksisterende støtte ⁽⁵⁸⁾, bør anses for ny støtte. Denne konklusion gælder også for fortrinsretten ved allokering af kajpladser.

5.1.2. Tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med Laziomars forretning

- (169) Med henblik på at konkludere, om tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med Laziomars forretning udgør en fordel for Laziomar og dets køber efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal Kommissionen vurdere, om Altmark-kriterierne er opfyldt (se betragtning 154).

5.1.2.1. Altmark 1

- (170) Kommissionen minder om, at der i EU-retten ikke er fastsat en ensartet og præcis definition af en tjeneste, der kan udgøre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, hverken som omhandlet i det første Altmark-kriterium eller i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF ⁽⁵⁹⁾. Punkt 46 i meddelelsen har følgende ordlyd:
- »Da der ikke findes specifikke regler i Unionen, der definerer, hvornår der er tale om en tjenesteydelse af almindelig interesse, har medlemsstaterne en bred skønsmargen, når de definerer en given tjeneste som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og yder kompensation til tjenesteleverandøren. Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl ved at definere tjenesten som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og vurdere den statsstøtte, der måtte indgå i kompensationen. Når der findes specifikke EU-regler, er medlemsstaternes skøn også bundet af disse regler, uden at det vedrører Kommissionens forpligtelse til at foretage en vurdering af, om tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er blevet defineret korrekt med henblik på statsstøttekontrol.«
- (171) De nationale myndigheder kan derfor med rette vurdere, at visse tjenester er af almen interesse og skal drives efter en ordning for forpligtelser til offentlig tjeneste for at sikre, at det almene hensyn beskyttes, når markedskræfterne ikke er tilstrækkelige til at garantere, at tjenesterne leveres på det niveau eller på de betingelser, der kræves.
- (172) På cabotageområdet er der fastsat detaljerede EU-regler for forpligtelser til offentlig tjeneste i forordningen om cabotageejls og i EU-retningslinjerne for statsstøtte til søtransportsektoren (»retningslinjerne for søtransportsektoren«) ⁽⁶⁰⁾ med henblik på at undersøge potentiel statsstøtte til rederier.

⁽⁵⁴⁾ Afgørelse (EU) 2020/1411.

⁽⁵⁵⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

⁽⁵⁶⁾ Domstolens dom af 26. oktober 2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, præmis 45.

⁽⁵⁷⁾ Rettens dom af 6. marts 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, præmis 175.

⁽⁵⁸⁾ Afgørelse (EU) 2020/1411.

⁽⁵⁹⁾ Rettens dom af 12. februar 2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen, T-289/03, Sml. 2008, s. II-00081, ECLI:EU:T:2008:29, præmis 96. Se også generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i sagen Ferring, C-53/00, Sml. 2001, s. I-9069, ECLI:EU:C:2001:253, og generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i sagen GEMO SA, C-126/01, Sml. 2003, s. I-13769, ECLI:EU:C:2002:273.

⁽⁶⁰⁾ Meddelelse C(2004) 43 fra Kommissionen — EU-retningslinjer for statsstøtte til søtransportsektoren (EUT C 13 af 17.1.2004, s. 3).

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

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

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

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

(176) Ifølge fast retspraksis kan forpligtelser til offentlig tjeneste kun pålægges, hvis det er begrundet i behovet for at sikre tilstrækkelige, regelmæssige søtransporttjenester, som ikke kan dækkes af markeds kræfterne alene⁽⁶¹⁾. I Kommissionens meddelelse om fortolkning af forordningen om cabotagesejlads⁽⁶²⁾ bekræftes det, at »[d]et er medlemsstaterne (herunder evt. de regionale og lokale myndigheder) og ikke rederne, der skal afgøre, for hvilke ruter der er behov for at pålægge offentlig tjeneste-forpligtelser. Især kan der pålægges offentlig tjeneste-forpligtelser for ø-cabotage i fast rutefart, hvis der ikke udbydes tilstrækkelige forbindelser på markedet«. I henhold til artikel 2, nr. 4, i forordningen om cabotagesejlads forstås ved forpligtelser til offentlig tjeneste »forpligtelser, som EF-rederen, hvis han tog hensyn til sin egen kommercielle interesse, ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme betingelser«.

(177) Med henblik på at vurdere, om der er et reelt behov for offentlig tjeneste, og om det var nødvendigt og proportionalt, og dermed også, om det første Altmark-kriterium er opfyldt, vil Kommissionen i overensstemmelse med retspraksis⁽⁶³⁾ vurdere:

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

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

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

1) **Efterspørgsel fra brugerne**

(178) I den foreliggende sag fik Laziomar overdraget leveringen af passagerbefordring, kombinerede tjenester og fragttjenester på en række ruter, der fremgår af tabel 9. Laziomars forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørte de havne, der skulle anløbes, hvilken fartøjstype og den tilhørende kapacitet der var valgt til de respektive færgeruter, der skulle drives i henhold til ordningen for offentlig tjeneste, sejlhyppigheden og de maksimale billetpriser.

(179) Som beskrevet i betragtning 120 har Italien pålagt de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat i den nye aftale, primært med det formål at i) sikre territorial kontinuitet mellem øerne og fastlandet og ii) bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling gennem regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester. Kommissionen finder, at disse mål netop er legitime mål af almen interesse.

⁽⁶¹⁾ Domstolens dom af 20. februar 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m.fl. mod Administración General del Estado, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107.

⁽⁶²⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om ajourføring og berigtigelse af Meddelelse om fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads), Bruxelles, COM(2014) 232 final af 22.4.2014.

⁽⁶³⁾ Rettens dom af 1. marts 2017, SNCM mod Kommissionen, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 130 og 134.

- (180) Historisk er de mål, som Italien har forfulgt, ikke blevet nået i et samspil mellem markeds kræfterne alene. Faktisk har disse tjenesters tilstrækkelighed traditionelt været sikret ved forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern til dette formål og forankret i de oprindelige aftaler. Kommissionen bemærker, at de omhandlede ruter således gennem mange år er blevet drevet næsten uændret, dvs. som minimum siden den oprindelige aftales ikrafttræden. Ifølge Italien og navnlig de berørte regionale myndigheder var og blev disse tjenester fortsat nødvendige for at imødekomme brugernes efterspørgsel.
- (181) Med hensyn til de rene fragtruter (dvs. rute T3 og rute T4) minder Kommissionen om, at Retten allerede har fastslået ⁽⁶⁴⁾, at en tjeneste for at blive anset for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ikke nødvendigvis skal være en forsyningspligtighed i snæver forstand. Begrebet forsyningspligtighed indebærer nemlig ikke, at den pågældende tjenesteydelse skal opfylde hele befolkningens fælles behov eller ydes i hele området ⁽⁶⁵⁾, men i stedet tjene samfundets interesser som helhed. EU-lovgivningen er desuden efter Kommissionens opfattelse ikke til hinder for, at medlemsstaterne gyldigt inden for rammerne af deres skønsmæssige kan kvalificere visse søfragttjenester til og fra fjerntliggende områder som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, såfremt de principper, der er fastsat i forordningen om cabotagesejls, er overholdt.
- (182) Italien har forklaret, at behovene for offentlig tjeneste er knyttet til de særlige geografiske og socioøkonomiske træk ved øerne i Pontino-øhavet. Tjenesteydelseskontraktens artikel 1 fastsætter, at de tjenester, der blev overdraget til Laziomar, er »[...] nødvendige for at opretholde den territoriale kontinuitet med henblik på at sikre vareforsyningen, herunder specialfragt, for at sikre velfungerende offentlige og sociale tjenester for Pontino-øerne [...]«. For så vidt angår øen Ponza er den territoriale kontinuitet og forsyningen med varer og specialfragt nødvendig på grund af afstanden til fastlandet (ca. 27 sømil fra Terracina) og det lave indbyggertal (ca. 3 500 indbyggere). Lignende hensyn gælder øen Ventotene (ca. 31 sømil fra Terracina og ca. 800 indbyggere). Disse fragttjenesters regelmæssige sejlhyppighed året rundt sikrer tilstrækkelige forsyninger til indbyggerne og virksomhederne på disse øer, også i lavsæsonen, hvor der er mindre efterspørgsel fra turisterne. Disse tjenester bidrager desuden også til begge øers økonomiske udvikling ved at transportere varer og specialfragt (f.eks. farligt gods og kommunalt fast affald) til og fra fastlandet.
- (183) For at illustrere den reelle efterspørgsel fra brugerne efter passagerbefordring og kombinerede tjenester fremlagde Italien aggregerede statistikker, der viser, at Laziomar i 2012 befordrede i alt 240 430 passagerer og 13 228 køretøjer på ruterne med kombinerede tjenester i de respektive perioder, der var omfattet af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Tallene for 2013 var højere (nemlig 254 167 passagerer og 16 927 køretøjer). Dette viser, at der var en betydelig samlet efterspørgsel efter søtransporttjenester på de pågældende ruter i de to år forud for overdragelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste til Laziomar (se betragtning 291 vedrørende detaljerede statistikker over hver rute for årene 2011-2013).
- (184) For yderligere at godtgøre, at der fortsat var efterspørgsel fra brugerne, da Laziomar påbegyndte driften på grundlag af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt på alle ruter, har Italien også fremlagt samlede statistikker frem til udgangen af 2019 (se tabel 6-8). Disse bekræfter, at der fortsat var en efterspørgsel fra brugerne, om end med små udsving. Under alle omstændigheder viser en analyse af statistikkerne for de enkelte ruter for hvert år indtil udgangen af 2019 ingen tegn på, at brugerefterspørgslen på disse ruter er forsvundet.

Tabel 6

Passagerstatistik for årene 2014-2019

År	Rute T1	Rute T2	Rute T3	Rute T4	Rute A1	Rute A2	Rute A3	Antal passagerer i alt
2014	125 720	63 376	30 812	1 509	36 474	58 680	40 000	356 571
2015	131 453	65 822	40 211	165	37 442	69 327	46 847	391 267
2016	141 720	81 572	45 006	308	42 209	60 263	37 981	409 959

⁽⁶⁴⁾ Se sag T-289/03, BUPA m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2008:29, præmis 186.

⁽⁶⁵⁾ Se sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, ECLI:EU:C:1989:140, præmis 55, sag C-266/96, Corsica Ferries France, ECLI:EU:C:1998:306, præmis 45, og sag T-17/02, Fred Olsen mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2005:218, præmis 186 ff.

2017	154 948	86 832	57 165	360	48 985	68 573	39 482	456 345
2018	160 304	85 310	59 642	168	58 013	68 405	37 226	447 581
2019	170 636	88 728	55 047	177	52 569	48 198	32 226	442 409

Tabel 7

Køretøjsstatistik for årene 2014-2019

År	Rute T1	Rute T2	Rute T3	Rute T4	Rute A1	Rute A2	Rute A3	Antal køretøjer i alt ⁽¹⁾
2014	12 822	2 587	3 482	35				18 926
2015	12 874	2 819	3 212	390				19 295
2016	12 942	3 245	3 590	784				20 561
2017	13 796	3 331	3 772	324				21 223
2018	14 165	3 171	3 846	152				21 334
2019	14 011	3 242	3 316	172				20 741

⁽¹⁾ Fartøjerne på rute T4, A1, A2 og A3 kan ikke medtage køretøjer.

Tabel 8

Fragt i løbende meter for årene 2014-2019 ⁽⁶⁶⁾

År	Rute T3	Rute T4	Antal løbende meter i alt
2014	206 514	16 367	222 881
2015	259 112	22 659	281 771
2016	281 229	23 230	304 459
2017	294 442	27 623	322 065
2018	310 736	14 256	324 992
2019	302 631	15 228	317 859

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

2) Markedssvigt

- (186) I henhold til punkt 48 i SGEI-meddelelsen ville det ikke »være passende at knytte særlige forpligtelser til offentlig tjeneste til en aktivitet, som allerede udbydes, eller som kan udbydes på tilfredsstillende vis og på vilkår, herunder hvad angår pris, objektive kvalitetskrav, kontinuitet og adgang til tjenesten, der er i overensstemmelse med den offentlige interesse, således som defineret af staten, af virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår« ⁽⁶⁷⁾. Kommissionen skal derfor undersøge, om tjenesten ville være utilstrækkelig, hvis dens levering

⁽⁶⁶⁾ Selv om der medtages fragt på de fleste ruter, gives der i nærværende afgørelse kun detaljerede oplysninger om fragtmængderne på rute T3 og T4, fordi den offentlige tjenesteydelseskontrakt definerer begge ruter som fragtruter til transport af varer og specialfragt.

⁽⁶⁷⁾ Domstolens dom af 20. februar 2001, Analir m.fl., C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, præmis 71.

blev overladt til markedskræfterne alene, i lyset af de krav til offentlig tjeneste, der er pålagt af medlemsstaten i medfør af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. I punkt 48 i SGEI-meddelelsen bemærkes det i denne forbindelse, at »Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl«.

- (187) Kommissionen bemærker, at der i perioden op til undertegnelsen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Laziomar var andre rederier, der tilbød færgetjenester på visse af de ruter, der var omfattet af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, om end ikke nødvendigvis hele året eller med samme sejlhyppighed og samme type tjeneste. På grundlag af konkurrencesituationen frem til overdragelsestidspunktet den 15. januar 2014 vil Kommissionen for hver af de berørte ruter vurdere, om de tjenester, der blev leveret af andre rederier, svarede til de tjenester, som Laziomar skulle levere i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt.
- (188) Tabel 9 viser konkurrencesituationen på hver af de ruter, der blev drevet af Laziomar på datoen for overdragelsesakten:

Tabel 9

Konkurrencesituationen på de af Laziomar drevne ruter

Rute	Laziomar (helårsbesejling)	Konkurrenter
Formia-Ponza (rute T1)	Kombineret færgetjeneste (passagerer, køretøjer og gods)	Ingen
Formia-Ventotene (rute T2)	Kombineret færgetjeneste (passagerer, køretøjer og gods)	Ingen
Terracina-Ponza (rute T3) — ny rute	Fragt- og kombineret tjeneste med gennemsnitligt: — januar-marts og oktober-december, fire afgang/uge, kun fragttjeneste — april og september, fire afgang/uge, kun fragttjeneste, og fire gange/uge med kombineret færgetjeneste — maj-august, fem afgang/uge, kun fragttjeneste, og fem afgang/uge med kombineret færgetjeneste	Navigazione Libera del Golfo (»NLG«), kun passagerbefordring med gennemsnitligt: — april-maj og september-oktober, tre afgang/uge — juni-august, en til to afgang/dag
Terracina-Ventotene (rute T4) — ny rute	Fragttjeneste med gennemsnitligt: — januar-marts og oktober-december, en afgang/uge — april-september to afgang/uge — maj-september fem afgang/uge	NLG kun passagerbefordring (som en udvidelse til rute T3), kun en gang/uge i juli og august
Anzio-Ponza (rute A1)	Passagerbefordring (hydrofoil) juni-september en afgang man-torsdag og to afgang fredag-søndag samt helligdage.	Vetor , passagerbefordring med gennemsnitligt: — i juni og juli to til tre afgang i hverdagene og fire til fem afgang i weekenden (pr. dag, se betragtning 192) — i august tre til fire afgang i hverdagene og fire til fem i weekenden (pr. dag) — i september en afgang (pr. dag, se betragtning 192)

Formia-Ponza (rute A2)	Passagerbefordring (hydrofoil)	Ingen
Formia-Ventotene (rute A3)	Passagerbefordring (hydrofoil)	Ingen

- (189) Kommissionen finder, som det tydeligt fremgår af tabel 9, at de tjenester, som Laziomar udbyder, ikke er substituerbare med konkurrenternes udbud, idet sidstnævnte kun delvist eller slet ikke opfylder de forpligtelser til offentlig tjeneste, som er fastlagt i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt med Laziomar. Der er således på fire af syv ruter ikke andre rederier end Laziomar, der driver færgefart (rute T1, T2, A2 og A3). Som følge heraf er de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastlagt i kontrakten med Laziomar om driften af disse ruter, begrundet i et reelt offentligt behov for at sikre territorial kontinuitet, når dette ikke kan opfyldes af markedet alene.
- (190) For så vidt angår de ruter, hvor andre rederier også tilbyder tjenesteydelser (rute T3, T4 og A1) finder Kommissionen, at der er væsentlige forskelle på disse tjenesteydelsers type, regelmæssighed, kapacitet og pris af de nedenfor beskrevne grunde.
- (191) På rute T3 og T4 sejler Laziomar fast året rundt, mens det andet rederi, NLG, ikke har en fast fartplan hele året, og det har heller ikke samme sejlhyppighed som Laziomar. Desuden tilbyder Laziomar fragt- og kombineret tjeneste (rute T3) og fragttjeneste (rute T4) med et fartøj, der har kapacitet til gods, køretøjer og op til 400 passagerer, mens NLG benytter et højhastighedsfartøj kun til passagerer. Endelig er der en betydelig prisforskel hos de to rederier. På rute T3, hvor begge rederier befordrer passagerer (i modsætning til rute T4, hvor Laziomar driver fragttjeneste), er NLG's pris målrettet mod turistsegmentet (f.eks. koster en enkeltbillet 24-26 EUR for voksne og 13-15 EUR for børn under 12 år). Laziomars færgetjeneste er derimod underlagt forpligtelser til offentlig tjeneste med hensyn til billetprisen (f.eks. koster en enkeltbillet 10 EUR for voksne og 5 EUR for børn under 12 år), og der gælder billetpriser med tilskud for beboere og pendlere (en enkeltbillet koster ca. 3,50 EUR). Som følge heraf ville behovet på denne ø for regelmæssige forbindelser til fastlandet ikke blive dækket uden Laziomars besejling af netop disse ruter, idet NLG ikke kunne have ydet de samme tjenester og på de samme vilkår som Laziomar i hele kontraktens løbetid.
- (192) På rute A1 driver både Laziomar og dets konkurrent, Vetur, kun passagerfærgefart i sommersæsonen (juni-september). Italien fremlagde imidlertid dokumentation for, at Vetors tjenesteydelse primært er målrettet mod turistsegmentet og leveres på markedsvilkår. Selv om Vetur ifølge fartplanen i 2013 (dvs. året før indgåelsen af overdragelsesakten med Laziomar), som illustreret i tabel 9, så ud til at tilbyde hyppigere afgangene end Laziomar, bemærker Kommissionen, at der reelt ikke var daglige afgangene. Mere specifikt havde Vetur den 4., 5., 11. og 12. juni 2013 og den 10.-12. og den 16.-20. september 2013 ingen afgangene. Italiens fremlagte oplysninger viser, at Vetur heller ikke i årene efter indgåelsen af overdragelsesakten leverede daglige forbindelser på denne rute. Dette var f.eks. tilfældet i 2018, hvor der den 5. og 6. juni og den 17.-20. september ikke blev sejlet. Vetors sejlhyppighed varierer således generelt fra måned til måned.
- (193) Endvidere er Laziomar i henhold til tjenesteydelseskontrakten pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste med hensyn til kontinuitet og kvalitet. Det vil sige, at Laziomar i tilfælde af aflyste afgangene uden gyldig grund pålægges bøder og en tilsvarende prisnedsættelse. Desuden indebærer kvalitetsforpligtelsen, at Laziomar skal overholde præcise minimumsstandarder med hensyn til bl.a. pålidelighed, hygiejneforhold og komfort under overfarten. Vetur, som ikke er pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, skal derimod ikke opfylde høje kvalitetsstandarder ved leveringen af tjenesten. Med hensyn til transportkapaciteten kan Laziomars fartøj desuden befordre op til 300 passagerer, mens Vetors hydrofoilsfærge kun kan tage ca. 150 passagerer.
- (194) Endelig er der en betydelig prisforskel hos de to rederier. Vetors pris er målrettet mod turistsegmentet (f.eks. koster en enkeltbillet for voksne 36 EUR, der stiger til 46 EUR i weekenden, og 18 EUR for børn under 12 år), mens beboere tilbydes billetten til 23 EUR. Vetur kan også frit bestemme prisen på sine billetter og justere den på et rent forretningsmæssigt grundlag. Laziomars færgetjeneste er derimod underlagt forpligtelser til offentlig tjeneste med hensyn til billetprisen (f.eks. koster en enkeltbillet 23,40 EUR for voksne og 11,70 EUR for børn under 12 år), og der gælder billetpriser med tilskud for beboere og pendlere (f.eks. koster en enkeltbillet kun 7 EUR). Som følge heraf

ville behovet på denne ø for regelmæssige forbindelser til fastlandet til overkommelige priser ikke blive dækket uden Laziomars besejling af netop denne rute, idet Vetur ikke kunne have ydet de samme tjenester og på de samme vilkår som Laziomar i hele kontraktens løbetid.

- (195) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at markedskræfterne alene ikke var tilstrækkelige til at opfylde behovene for offentlig tjeneste på tidspunktet for overdragelsen til Laziomar. På en række ruter var Laziomar faktisk det eneste rederi, mens de tjenester, der på de andre ruter i Pontino-øhavet blev leveret af andre rederier, ikke var ækvivalente med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og pris og derfor ikke fuldt ud opfyldte de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den nye tjenesteydelseskontrakt med Laziomar.

3) Den mindst skadelige tilgang

- (196) Kommissionen bemærker, at Italien har valgt at indgå en kontrakt om offentlig tjeneste med ét rederi (Laziomar) i stedet for at pålægge alle rederier, der er interesseret i at besejle de pågældende ruter, forpligtelser til offentlig tjeneste. På grundlag af de oplysninger, som Italien har fremlagt, accepterer Kommissionen, at brugernes efterspørgsel ikke kunne opfyldes ved at pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste (se betragtning 180). På flere ruter er Laziomar det eneste rederi, og hvor dette ikke er tilfældet, opfylder de øvrige rederiers tilbud ikke (alle) kravene med hensyn til regelmæssighed, kontinuitet, kapacitet og pris. Driften af de fleste ruter, særligt i lavsæsonen, er endvidere underskudsgivende, så de ville slet ikke blive besejlet uden kompensation for offentlig tjeneste. Kommissionen noterer sig desuden Italiens argument om, at valget af en kontrakt om offentlig tjeneste også var nødvendigt med henblik på privatiseringen af Laziomar. Italien hævder mere specifikt, at udbuddet af Laziomar sammen med en ny kontrakt om offentlig tjeneste gav mulighed for at i) sikre kontinuitet i den maritime offentlige tjeneste og ii) maksimere værdien for staten. Af disse grunde accepterede Kommissionen (se betragtning 89), at Italien sendte selskabet Laziomar i udbud sammen med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt. Dermed accepterede Kommissionen også, hvilket den gentager i nærværende afgørelse, at Italien ikke kunne påberåbe sig forpligtelser til offentlig tjeneste, som gælder alle rederier, men i stedet foretrak at indgå en offentlig tjenesteydelseskontrakt med Laziomar alene.

Konklusion

- (197) På grundlag af ovenstående vurdering konkluderer Kommissionen, at Italien ikke har begået en åbenlys fejl ved at definere de tjenester, der er overdraget til Laziomar, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i afgørelsen fra 2012, er dermed fjernet.
- (198) Med henblik på at konkludere, at Altmark 1 er opfyldt, skal Kommissionen også kontrollere, om Laziomar fik overdraget klart definerede forpligtelser til offentlig tjeneste. Kommissionen bemærker i denne henseende, at forpligtelserne til offentlig tjeneste er klart beskrevet i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og dens bilag (som f.eks. omfatter specifikationer af skibe for hver rute). Reglerne vedrørende kompensationen er ligeledes beskrevet i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, loven af 2009 og CIPE-forskrifterne. Den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt har også en klar varighed (10 år), udpeger Laziomar som den part, der leverer offentlige tjenester, og indeholder foranstaltninger til at undgå eller i givet fald tilbagesøge overkompensation (se også betragtning 215). Kommissionen konkluderer derfor, at det første Altmark-kriterium er opfyldt.

Fortrinsret ved allokering af kajpladser

- (199) I artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009 angives det klart, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser er nødvendig af hensyn til territorial kontinuitet med øerne og i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt virksomhederne i den forhenværende Tirrenia-koncern, herunder Laziomar. Hvis rederier, der er pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, ikke havde fortrinsret ved allokering af kajpladser, kunne de (i nogle tilfælde) være nødt til at vente på, at det blev deres tur til at anløbe havnen, så de blev forsinkede, og det ville være til skade for målet om at sikre borgerne pålidelige og bekvemme forbindelser. Der er nemlig behov for en fast fartplan for at opfylde øboernes mobilitetsbehov og bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling. Da der er fastsat specifikke forpligtelser vedrørende fartplaner i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, hjælper fortrinsretten ved allokering af kajpladser endvidere med at sikre, at havnene tildeler kajpladser og planlægger havneanløb, således at det rederi, der leverer offentlige tjenesteydelser, kan opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste. På denne baggrund finder Kommissionen, at denne foranstaltning er tildelt med henblik på at sætte Laziomar i stand til at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste, som udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (se betragtning 197). Italien har desuden bekræftet, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser kun gælder for tjenester, der leveres i henhold til ordningen for offentlig tjeneste. Fortrinsretten ved allokering af kajpladser er derfor også i overensstemmelse med Altmark-dommens første kriterium.

5.1.2.2. Altmark 2

- (200) Kommissionen minder om, at den i afgørelsen fra 2012 (se dennes betragtning 205) foreløbigt fandt, at det andet kriterium i Altmark-dommen var opfyldt.
- (201) På denne baggrund bemærker Kommissionen, at de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, var blevet fastlagt på forhånd og overholdt kravene om gennemsigthed i overensstemmelse med det andet Altmark-kriterium.
- (202) De parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, er mere specifikt forklaret i detaljer i CIPE-forskrifterne og anvendes i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt (og dens bilag), mens de maksimale kompensationsbeløb er fastsat i loven af 2009. Metoden til beregning af kompensationen, herunder f.eks. de medregnede omkostningselementer, er beskrevet i CIPE-forskrifterne. Da fortrinsretten ved allokering af kajpladser ikke indebærer en økonomisk kompensation til Laziomar, er denne foranstaltning efter Kommissionens opfattelse i overensstemmelse med Altmark 2.
- (203) Kommissionen konkluderer derfor, at det andet kriterium i Altmark-dommen er opfyldt.

5.1.2.3. Altmark 3

- (204) Ifølge det tredje Altmark-kriterium må kompensationen for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- (205) I Altmark-dommen gives der imidlertid ikke en præcis definition af den rimelige fortjeneste. Ifølge meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse forstås ved rimelig fortjeneste den forrentning af kapitalen i hele overdragelsesperioden, som en gennemsnitsvirksomhed betinger sig, hvis den skal udføre en given tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, under hensyntagen til virksomhedens risiko. Risikoniveauet afhænger af den berørte sektor, tjenesteydelsens art og kompensationsmekanismens karakteristika.
- (206) I afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til proportionaliteten af den kompensation, der blev betalt til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Laziomar fra 2014. For så vidt angår den kompensation, der blev udbetalt fra 2010, fandt Kommissionen navnlig foreløbigt, at risikopræmien på 6,5 % ikke afspejlede et passende risikoniveau, da Laziomar ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtog sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester. Nærmere bestemt omfatter de omkostningselementer, der medregnes i kompensationen, alle de omkostninger, der er knyttet til leveringen af tjenesten, foruden at eventuelle udsving i f.eks. brændstofpriser tages i betragtning. Kommissionen fandt følgelig, at Laziomar kan være blevet overkompenseret på daværende tidspunkt.
- (207) Kommissionen bemærker, at visse aspekter af kompensationsmetoden som fastsat i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt faktisk forekommer at reducere Laziomars kommercielle risiko. De maksimale billetpriser, som Laziomar kan opkræve, justeres således årligt for at tage højde for inflation og afspejle udsvingene i forbrugerprisindekset. Den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt indeholder desuden visse bestemmelser (se betragtning 78), der har til formål at opretholde den offentlige tjenestes økonomiske ligevægt. Hvis kompensationen for offentlig tjeneste ikke er tilstrækkelig til at dække de omkostninger, der er forbundet med de tjenester, der er overdraget med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, giver disse bestemmelser navnlig mulighed for at revidere i) prissystemet, ii) det serviceniveau, der leveres, iii) niveauet for det årlige prisloft og iv) kapitaltilskuddene til investeringer.
- (208) Ifølge kontraktens artikel 25 kan Laziomar i tilfælde af en økonomisk ubalance anmode om afbalancering ved at indgive en begæring herom til regionen Lazio. Denne begæring forelægges derefter det tekniske udvalg, der har ansvaret for at forvalte kontrakten.

- (209) Selv om disse forholdsregler forekommer at reducere Laziomars kommercielle risiko, finder Kommissionen, at selskabet fortsat er eksponeret for risikoen for, at kompensationen ikke er tilstrækkelig til at dække driftsomkostningerne. Afbalanceringsbegæringen bliver ikke nødvendigvis imødekommet, da regionen Lazio inden 90 dage efter Laziomars indgivelse heraf skal bedømme grundlaget og træffe sin afgørelse efter at have hørt det tekniske udvalg. Indtil der er vedtaget en afgørelse, skal Laziomar fortsætte driften af den offentlige tjeneste uændret. Som anført af Italien er der nemlig meget strenge regler for anvendelsen af denne mekanisme, som derfor er vanskelig at anvende, og Laziomar har hidtil ikke benyttet denne mulighed.
- (210) Kommissionen bemærker endvidere, at ikke alle omkostningskategorier er omfattet af et afbalanceringsbidrag. Ifølge artikel 25 i den offentlige tjenesteydelseskontrakt skal navnlig omkostninger, der er forbundet med manglede ledelsesmæssig effektivitet, finansielle omkostninger, eventuelle lønstigninger for at overholde arbejdsmarkedsretlige krav samt Laziomars eventuelle omkostninger i forbindelse med sin forretningspolitik afholdes af Laziomar. Laziomar har derfor fortsat incitament til at levere sine tjenesteydelser effektivt og til de laveste omkostninger for samfundet.
- (211) Som nævnt i betragtning 48-52 vil risikopræmien på 6,5 % ifølge CIPE-forskrifterne blive anvendt til at bestemme kapitalafkastet ved hjælp af WACC-formlen. I praksis blev de 6,5 % imidlertid anvendt som en fast kapitalafkastsats (se også betragtning 136).
- (212) På denne baggrund og uanset det kompensationsbeløb, som Laziomar ville være berettiget til i betragtning af risikopræmien på 6,5 %, kan Laziomar aldrig modtage mere end det maksimale beløb, der er fastsat i den offentlige tjenesteydelseskontrakt (se betragtning 76). I overensstemmelse med punkt 47 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 vurderer Kommissionen, om der er tale om overkompensation i hele kontraktens løbetid. Som illustreret i tabel 10 viser tallene for perioden 2014-2019, at den faktiske kompensation for offentlig tjeneste, der blev udbetalt, var (med undtagelse af beløbene i 2016 og 2018, som stadig var lavere end det i kontrakten fastsatte loft, nemlig 13 524 536 EUR) utilstrækkelig til at dække nettoomkostningerne ved leveringen af tjenesten (nemlig 80 173 862 EUR udbetalt for nettoomkostninger på 80 397 000 EUR), endda før risikopræmien på 6,5 % blev taget i betragtning (nemlig 1 928 000 EUR). I perioden 2014-2019 modtog Laziomar altså ca. 2 150 000 EUR mindre end det støtteberettigede beløb (nemlig 82 325 000 EUR (berettiget kompensation) minus 80 173 862 EUR (faktisk kompensation) beregnet efter metoden med 6,5 % i kapitalafkast. Dette betyder, at Laziomar i praksis ikke modtog det beløb, der blev beregnet som kapitalafkast. Faktisk var Laziomars kapitalafkast over hele perioden (frem til 2019) nul i stedet for de 6,5 %, som Italien oprindeligt havde bestemt ⁽⁶⁸⁾. Disse tal bekræfter, at afbalanceringsbestemmelserne i kontraktens artikel 25 ikke beskytter Laziomar mod enhver risiko, der er forbundet med driften af den offentlige tjeneste.

Tabel 10

Nettoomkostninger ved den offentlige tjeneste drevet af Laziomar i perioden 2014-2019

(EUR)

Laziomars levering af offentlige tjenesteydelser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	I alt
Samlede indtægter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
- Omkostninger i alt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
- Afskrivninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽⁶⁸⁾ Den samlede kompensation, som Laziomar modtog i perioden 2014-2019, var mindre end selskabets nettoomkostninger ved leveringen af den offentlige tjeneste, uden at der tages hensyn til et eventuelt kapitalafkast.

= Nettoomkostninger ved offentlig tjeneste	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
+ Kapitalafkast (6,5 %)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
= Berettiget til kompensation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
+ Faktisk kompensation	13 375 00-000	13 376 00-000	13 330 00-000	13 370 07-070	13 356 28-282	13 366 51-510	80 173 86-862
= Over-/underkompensation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	– 2 151 138

- (213) Under den formelle undersøgelse præciserede Italien (se betragtning 136) med hensyn til en rimelig fortjeneste, at fordi der i loven af 2009 var sat et loft over kompensationen, blev det besluttet at forenkle beregningen ved at anvende de 6,5 % som en fast kapitalafkastsats. Det er Italiens opfattelse, at denne forenkede tilgang er konservativ og ikke giver mulighed for større kompensation til Laziomar end den, der er fastsat i CIPE-forskrifterne.
- (214) På denne baggrund har Kommissionen sammenlignet afkastet af den investerede kapital på 6,5 %, der er anvendt på Laziomar, med medianen for det kapitalafkast, der blev genereret af en benchmarkgruppe i 2013 (året inden overdragelsen til Laziomar). Benchmarkgruppen bestod af udvalgte færgerederier, der tilbød færgeforbindelser inden for Italien eller mellem Italien og andre medlemsstater ⁽⁶⁹⁾. Analysen viser, at det kapitalafkast, som Laziomar opnåede, ligger på niveau med medianen for det kapitalafkast, som selskaberne i benchmarkgruppen opnåede. Denne sammenligning viser, at et kapitalafkast på 6,5 % ikke var urimeligt i året inden overdragelsen til Laziomar.
- (215) Kommissionen glæder sig endvidere over, at Laziomar ifølge den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt hvert år skal sende sit regnskab (opdelt på rute og påtegnet af en uafhængig revisor) til ministeriet for infrastruktur og transport for at give dette mulighed for at kontrollere, om der er sket overkompensation. Dette er en yderligere sikkerhedsforanstaltning for at forhindre, at Laziomar opnår overkompensation. Italien har forelagt Kommissionen disse regnskaber for perioden 2014-2019, så den kunne foretage beregningerne i tabel 10.
- (216) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at kompensationen for offentlig tjeneste til Laziomar ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække de omkostninger, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste. Kommissionen finder mere specifikt, at den risikopræmie på 6,5 %, der er fastsat i CIPE-forskrifterne, skal vurderes i kombination med den maksimale kompensation, der er fastsat i den offentlige tjenesteydelseskontrakt. På denne baggrund var det kapitalafkast, som Laziomar kunne forvente på forhånd, i overensstemmelse med de risici, der var forbundet med driften af de offentlige tjenester i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Kommissionens tvivl med hensyn til opfyldelsen af Altmark-dommens tredje kriterium er derfor fjernet.
- (217) Med hensyn til fortrinsretten ved allokering af kajpladser og eventuel deraf følgende overkompensation bemærker Kommissionen, at for så vidt som denne foranstaltning sænker driftsomkostningerne eller øger indtægterne for det rederi, der leverer de pågældende offentlige tjenester, er disse virkninger afspejlet fuldt ud i rederiets regnskaber. Kommissionens analyse (se betragtning 212) bekræftede, at Laziomar i perioden 2014-2019 ikke modtog overkompensation. Kommissionen konkluderer derfor, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser er i overensstemmelse med det tredje Altmark-kriterium.

⁽⁶⁹⁾ Navnlig rederierne Minoan Lines Shipping, La Méridionale, Moby, Grandi Navi Veloci, Libertylines, Grimaldi Group, Corsica Ferries, SNAV og Caronte & Tourist. Andre selskaber i den tidligere Tirrenia-koncern (f.eks. Caremar, CIN og Siremar) er blevet udelukket fra benchmarkgruppen.

5.1.2.4. Altmark 4

- (218) Det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt, hvis modtageren af kompensationen for offentlig tjeneste er blevet valgt efter en udbudsprocedure, som gør det muligt at udvælge den tilbudsgiver, der kan levere de pågældende tjenester til de laveste omkostninger for samfundet. Hvis dette ikke er muligt, beregnes kompensationen i forhold til en effektiv virksomheds omkostninger.
- (219) I henhold til punkt 63 i meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse er den enkleste måde, hvorpå offentlige myndigheder kan opfylde den fjerde betingelse i Altmark-dommen, at gennemføre en åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende udbudsprocedure i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF ⁽⁷⁰⁾ og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF ⁽⁷¹⁾.
- (220) Kommissionen bemærker, at udbudsproceduren i den foreliggende sag blev indledt inden ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU ⁽⁷²⁾ (som finder anvendelse på offentlige kontrakter vedrørende drift af søtransporttjenester) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU ⁽⁷³⁾. På daværende tidspunkt var direktiv 2004/17/EF og direktiv 2004/18/EF stadig i kraft. Direktiv 2004/17/EF finder imidlertid ikke anvendelse på søtransporttjenester, f.eks. de tjenester, der leveres af Laziomar. Det fremgår klart af artikel 5 i direktiv 2004/17/EF, at dets anvendelsesområde kun omfatter transport med jernbane, automatiske systemer, sporvogn, trolleybus, bus eller kabel.
- (221) Offentlige kontrakter, der indgås af ordregivende myndigheder inden for rammerne af deres drift af sø- og flodtransport og kystnær transport, er i stedet omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/18/EF, jf. betragtning 20 til direktivet. Transport ad vandveje er imidlertid også nævnt i bilag II B til dette direktiv, hvilket indebærer ⁽⁷⁴⁾, at de udelukkende er underlagt artikel 23 og artikel 35, stk. 4. Dette betyder, at en offentlig kontrakt vedrørende drift af søtransporttjenester i henhold til direktiv 2004/18/EF kun er omfattet af forpligtelserne vedrørende tekniske specifikationer (artikel 23) og forpligtelsen til at offentliggøre en bekendtgørelse om indgåede kontrakter (efter tildeling af kontrakten og derfor i slutningen og ikke i begyndelsen af udbudsproceduren, jf. artikel 35, stk. 4). Alle de øvrige regler, der følger af direktiv 2004/18/EF — herunder bestemmelserne om indholdet af de bekendtgørelser, der skal offentliggøres (artikel 36, stk. 1), og bestemmelserne om udvælgelseskriterierne (artikel 45-52) — finder ikke anvendelse på offentlige kontrakter vedrørende søtransporttjenester.
- (222) Direktiv 2004/18/EF finder endvidere ikke anvendelse på koncessionskontrakter om tjenesteydelser som defineret i direktivets artikel 1, stk. 4 ⁽⁷⁵⁾. Kommissionen bemærker, at koncessionskontrakter om tjenesteydelser (og offentlige tjenesteydelseskontrakter), som kan have en vis grænseoverskridende interesse, fortsat er omfattet af traktatens generelle principper om gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og ligebehandling.
- (223) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at direktiv 2004/18/EF kun finder anvendelse i tilfælde af en offentlig kontrakt, men ikke, når der er tale om en koncessionskontrakt om tjenesteydelser. Da den foreliggende sag vedrører transport ad vandveje, som er omfattet af en offentlig tjenesteydelseskontrakt, finder desuden som nævnt kun nogle af direktivets krav anvendelse. På denne baggrund finder Kommissionen, at overholdelsen af direktiverne om offentlige indkøb alene ikke kan lægges til grund for at godtgøre, at det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt.

⁽⁷⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1).

⁽⁷¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

⁽⁷²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 65).

⁽⁷³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 243).

⁽⁷⁴⁾ Jf. artikel 21 i direktiv 2004/18/EF.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 1, stk. 4, i direktiv 2004/18/EF lyder: »Ved »koncessionskontrakt om tjenesteydelser« forstås en kontrakt med samme karakteristika som offentlige tjenesteydelseskontrakter bortset fra, at vederlaget for den tjenesteydelse, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med betaling af en pris.«

Kommissionen vurderer derfor i det følgende, om den udbudsprocedure, som Italien anvendte, var konkurrencepræget, gennemsigtig, ikkediskriminerende og ubetinget. Med henblik på denne vurdering vil Kommissionen benytte retningslinjerne i sin meddelelse om begrebet statsstøtte ⁽⁷⁶⁾ (især punkt 89 ff.) og i SGEL-meddelelsen (især punkt 63 ff.).

Udbuddets konkurrenceprægede og gennemsigtige karakter

- (224) Ifølge punkt 90 i meddelelsen om begrebet statsstøtte skal et udbud være konkurrencepræget ⁽⁷⁷⁾ og give alle interesserede og kvalificerede tilbudsgivere mulighed for at deltage i udbuddet. Ifølge meddelelsens punkt 91 skal udbuddet være gennemsigtigt, så alle interesserede tilbudsgivere kan blive informeret ligeligt og behørigt under hele udbudsproceduren. I dette punkt understreges det også, at adgang til oplysninger, tilstrækkelig tid til interesserede tilbudsgivere og klarhed om udvælgelses- og tildelingskriterierne er afgørende elementer for en gennemsigtig udvælgelsesprocedure, og det angives, at et udbud skal være tilstrækkeligt offentligtgjort, så alle potentielle tilbudsgivere har mulighed for at blive bekendt med det.
- (225) I den foreliggende sag blev indkaldelsen af interessetilkendegivelser offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, i det italienske statstidende, i fire landsdækkende og lokale dagblade samt på regionen Lazios websted (se betragtning 58). I denne indkaldelse opfordredes »enhver, som kan garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«, til at tilkendegive sin interesse, og der blev ikke pålagt yderligere betingelser. Potentielle tilbudsgivere fik tilstrækkelig tid til at tilkendegive deres interesse, hvorefter de kunne deltage i den videre procedure. Kommissionen finder derfor, at regionen Lazios plan om salg af Laziomar og tildeling af den offentlige tjenesteydelseskontrakt blev bekendtgjort bredt og således, at den nåede ud til alle de mulige tilbudsgivere.
- (226) Endvidere skal tilbudsgiverne forsynes med alle de dokumenter og oplysninger, der er påkrævet for at deltage i udbudsprocessen, og som sætter dem i stand til foretage en tilstrækkelig vurdering af det selskab, der udbydes til salg. Disse oplysninger skal stilles til rådighed for de potentielle tilbudsgivere på en gennemsigtig og ikkediskriminerende måde, således at alle interesserede deltagere har lige adgang til relevante oplysninger.
- (227) For det første blev det i indkaldelsen af interessetilkendegivelser anført, at tilbudsgiverne skulle være i stand til at »garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«. Dette var det eneste udvælgelseskriterium, som Italien anvendte til at afgøre, om de interesserede parter kunne deltage i udbudsproceduren. I indkaldelsen var det ikke angivet, hvordan tilbudsgiverne kunne godtgøre, at de opfyldte dette krav, men dette betyder i almindelighed, at de kunne benytte ethvert relevant bevis ⁽⁷⁸⁾. Dette udvælgelseskriterium var efter Kommissionens opfattelse klart for alle interesserede parter og var også berettiget i forhold til formålet.
- (228) For det andet viste loven af 2009 klart de interesserede parter, at der ville blive indgået en ny aftale/kontrakt om offentlige tjenesteydelser efter afslutningen af udbudsproceduren, og at den årlige compensation for offentlig tjeneste var blevet fastsat til højst 10 030 606 EUR om året. Det fremgik desuden af indkaldelsen af interessetilkendegivelser, at målet var at sælge Laziomar til en fast pris af 2 272 000 EUR. Som Italien har bekræftet, blev alle relevante oplysninger om omfanget af salget, herunder udkastet til den offentlige tjenesteydelseskontrakt, der ville blive indgået mellem køberen og Italien, endvidere stillet til rådighed for de syv parter, der gik videre til næste fase i udbudsproceduren. Dette gjorde det muligt for disse parter at beslutte, hvorvidt de ville afgive tilbud, og hvor meget de i givet fald ville byde. På dette grundlag finder Kommissionen, at det fremgik tilstrækkelig klart af indkaldelsen af interessetilkendegivelser, at salget vedrørte selskabet Laziomar sammenknyttet med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt. Efter at have tilkendegivet deres interesse fik parterne adgang til alle de oplysninger, de skulle bruge til at træffe afgørelse om et eventuelt tilbud.

⁽⁷⁶⁾ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

⁽⁷⁷⁾ I meddelelsen om begrebet statsstøtte bemærker Kommissionen, at Unionens retsinstanser i forbindelse med statsstøtte ofte henviser til et »åbent« udbud. Brugen af termen »åbent« henviser imidlertid ikke til en specifik udbudsprocedure i direktiverne om offentlige indkøb. Kommissionen finder derfor ordet »konkurrencepræget« mere hensigtsmæssigt. I denne meddelelse bemærker Kommissionen også, at hensigten hermed ikke er at fravige de materielle betingelser, der er fastsat i retspraksis.

⁽⁷⁸⁾ Som forklaret ovenfor (se betragtning 221) fandt artikel 36, stk. 1, i direktiv 2004/18/EF ikke anvendelse på dette udbud. Italien havde derfor ikke pligt til at oplyse udvælgelseskriterierne i indkaldelsen.

- (229) For det tredje finder Kommissionen, at indkaldelsen af interessetilkendegivelser tiltrak et betragteligt antal potentielle tilbudsgivere. Alle syv selskaber, der gik videre til næste fase i udbudsproceduren, fik efterfølgende af regionen Lazio tilsendt detaljerede oplysninger om proceduren. Det fremgår endvidere i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2004/18/EF, at Italien ikke havde pligt til i indkaldelsen at give flere oplysninger om den kontrakt, der skulle tildeles, end den blotte angivelse af den offentlige tjenesteydelse, der skulle videreføres, og henvisningen til de retlige bestemmelser, der regulerer den pågældende tjenesteydelse (se betragtning 221).
- (230) For det fjerde indeholdt indkaldelsen den information, der som minimum var nødvendig for at tilkendegive interesse (dvs. den fortsatte levering af den offentlige tjenesteydelse), og den kunne ikke have ført til udelukkelse af interesserede rederier. Det var planmyndighedernes beslutning at sikre den fortsatte drift af færgeruterne og forbindelsen mellem øerne i Pontino-øhavet og fastlandet. Denne betingelse var som forklaret ovenfor på forhånd blevet bekendtgjort over for alle potentielle rederier, der tilkendegav interesse i at deltage i udbudsproceduren. Kommissionen finder således, at Italien på daværende tidspunkt ikke udøvede kontrol med de potentielle tilbudsgivere, hvilket viser, at det ikke var planmyndighedernes hensigt med kravet om at videreføre den offentlige tjenesteydelse at begunstige en given potentiel tilbudsgiver selektivt i form af tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt og ejerskabet af selskabet Laziomar. Kommissionen bemærker ligeledes, at alle relevante oplysninger om udvælgelseskriterierne og procedurens videre forløb var at finde i budindkaldelsen, som blev sendt til alle syv parter, der gik videre til budfasen.
- (231) I afgørelsen fra 2012 udtrykte Kommissionen tvivl med hensyn til visse *finansielle krav* i udbuddet (se betragtning 109), der skulle opfyldes af tilbudsgiverne i henhold til den offentlige tjenesteydelseskontrakt sammen med de kvalitetsrelaterede standardbetingelser, som under alle omstændigheder pålægges som forpligtelser til offentlig tjeneste. Kommissionen tvivlede endvidere på, at sådanne krav kunne accepteres i en situation som den foreliggende, hvor hele selskabet blev udbudt til salg.
- (232) I løbet af undersøgelsesproceduren modtog Kommissionen imidlertid oplysninger, der lettede dens bekymringer. Italien fjernede navnlig de finansielle krav fra udbuddet (dvs. forud fastsat omsætning i søtransportsektoren), idet det ellers kun havde været rederier, der kunne deltage i udbuddet (se betragtning 125). Kommissionen bemærker således, at Carpoint Motorsport S.p.A., som ifølge offentligt tilgængelige oplysninger er et selskab, der driver en detail- og engrosforretning i bilsektoren, var blandt de selskaber, der gav udtryk for interesse i at deltage i udbuddet (se betragtning 61).
- (233) Kommissionen bifalder endvidere regionen Lazios initiativ til at tilskynde til bredest mulig deltagelse i udbuddet, ved at der blev åbnet for, at tilbudsgiverne kunne byde som en midlertidig gruppe, et konsortium eller en EØFG (se betragtning 60).
- (234) På grundlag af ovenstående finder Kommissionen, at udbudsproceduren som helhed var konkurrencepræget og gennemsigtig. Navnlig regionen Lazios plan om at afhænde selskabet Laziomar og indgå en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt med en varighed på 10 år med den udvalgte tilbudsgiver blev bredt bekendtgjort og på en sådan måde, at den nåede ud til alle de mulige tilbudsgivere på det relevante regionale eller internationale marked. Kommissionen lægger endvidere til grund, at alle potentielle tilbudsgivere let kunne tilkendegive deres interesse og ikke på nogen måde skulle forpligte sig på dette trin. Såfremt de kunne påvise, at de opfyldte det eneste udvælgelseskriterium, som var at garantere fortsat levering af tjenesteydelsen, fik disse parter derefter alle de nødvendige oplysninger og den nødvendige tid til at beslutte, om de ville afgive et bud, og hvor meget de ville byde for selskabet Laziomar. Af disse grunde finder Kommissionen, at dens tvivl om, at udbudsproceduren ikke var tilstrækkelig gennemsigtig på grund af eventuelle mangler i indkaldelsen af interessetilkendegivelser, er fjernet.

Udbudsprocedurens ikkediskriminerende karakter

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

- (236) Som anført ovenfor (se betragtning 227) indeholdt indkaldelsen af interessetilkendegivelser kun ét udvælgelses-kriterium, nemlig at tilbudsgiverne skulle være i stand til at »garantere kontinuiteten i søtransporttjenesten«. Alle otte parter, der reagerede på indkaldelsen og tilkendegav interesse, var klar over denne forpligtelse. Kommissionen finder, at denne betingelse var objektiv og var blevet bekendtgjort tilstrækkeligt tydeligt for alle interesserede parter i indkaldelsen af interessetilkendegivelser.
- (237) Syv ud af de otte interesserede tilbudsgivere, som gik videre til næste fase af udbudsproceduren, blev opfordret til at afgive et bud på baggrund af de oplysninger, som de alle fik (se betragtning 61).
- (238) Den tvivl, som Kommissionen udtrykte i afgørelsen fra 2011 om, hvorvidt indkaldelsen af interessetilkendegivelser var tilstrækkeligt ikkediskriminerende, er derfor fjernet. Alle parter blev korrekt og ligeligt informeret i alle faser af udbudsproceduren, således at de kunne afgive et bud med fuldt kendskab til proceduren og kravene. Kommissionen finder også, at tildelingskriterierne muliggør en objektiv sammenligning og vurdering af tilbuddene.

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

- (239) I punkt 65 i SGEI-meddelelsen bestemmes det, at et offentligt udbud ifølge Domstolens retspraksis kun udelukker forekomst af statsstøtte, når den giver mulighed for at vælge den leverandør, der er i stand til at levere tjenesten »til de laveste omkostninger for samfundet«.
- (240) I dette tilfælde er der tale om et samlet udbud af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og selskabet Laziomar og ikke kun den offentlige tjenesteydelseskontrakt. Italien besluttede, at prisen for selskabet Laziomar var fast (baseret på en uafhængig eksperts værdiansættelse) og ikke til forhandling, mens det for tjenesteydelseskontraktens vedkommende blev det økonomisk mest fordelagtige bud, som Italien valgte på basis af en afvejning mellem pris (30 point) og kvalitet (70 point) (se betragtning 62).
- (241) I forbindelse med valget af det økonomisk mest fordelagtige bud angives det i punkt 67 i SGEI-meddelelsen, at kriteriet om »det økonomisk mest fordelagtige tilbud« ligeledes (ud over kriteriet »laveste pris«) er tilstrækkeligt til at opfylde det fjerde Altmærk-kriterium, »forudsat at tildelingskriterierne [...] har tæt tilknytning til den omhandlede tjeneste og giver mulighed for at vælge det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der matcher markedsværdien«⁽⁷⁹⁾.
- (242) Kommissionen bemærker, at Italien lagde vægt på at vælge et rederi, der ville levere en tjenesteydelse med et højt kvalitetsniveau og teknisk niveau under hensyntagen til visse krav. For så vidt angår vægtningen af det tekniske bud (70 point) i forhold til det økonomiske bud (30 point) med henblik på tildelingen af kontrakten ifølge kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige tilbud påpegede Italien med henvisning til en udtalelse fra Italiens øverste domstol i forvaltningsretlige sager (se betragtning 126) betydningen af de kvalitative elementer i det enkelte tilbud som en metode til at undgå rene underbudspriser, som det ville have været vanskeligt at opretholde, uden at det skete på bekostning af kvaliteten af den offentlige tjeneste. Samtidig hævdede Italien, at denne vægtning gjorde det muligt at opnå en bedre pris for tjenesteydelsen (se betragtning 127).
- (243) Budindkaldelsen indeholdt alle de oplysninger, der måtte være nødvendige for at udarbejde både det finansielle og det tekniske bud. Navnlig for så vidt angår det tekniske bud blev de syv rederier, der blev opfordret til at afgive et bud, afkrævet detaljerede oplysninger om de ledelsesmæssige metoder og betingelser, som de ville iagttage i hele overdragelsesperioden. Rederierne skulle navnlig dokumentere følgende: i) målrettede initiativer til ledelsesforbedringer (f.eks. servicecharter, markedsførings- og kommunikationspolitik, webmarketingplan, optimering af menneskelige ressourcer og fartøjer: 10 point), ii) tiltag med henblik på fornyelse af flåden (f.eks. fastlæggelse af flådens gennemsnitsalder, overholdelse af minimumskrav til fartøjernes driftsegenskaber såsom dimensioner, komfort, hastighed og sikkerhedssystemer: 40 point) og iii) tilførsel af fartøjer til den eksisterende flåde (dvs. fremlæggelse af tekniske egenskaber for hvert fartøj (og dets rute), som rederiet agter at indsatte: 20 point). Disse krav er tydeligvis tæt knyttet til og øger værdien af leveringen af den maritime tjenesteydelse. Kommissionen finder derfor, at valget af det økonomisk mest fordelagtige bud til den pågældende tjeneste knyttet sammen med salget af selskabet Laziomar satte Italien i stand til at skabe effektiv konkurrence og opnå levering af en tjenesteydelse med

⁽⁷⁹⁾ Se også punkt 96 i meddelelsen om begrebet statsstøtte.

den højest mulige værdi til de laveste omkostninger for samfundet. I så henseende bemærker Kommissionen, at den årlige betaling, der blev tildelt CLN for leveringen af de maritime tjenester, har været meget lavere end det maksimale årlige kompensationsbeløb, som regionen Lazio foreslog, da udbuddet blev iværksat (se betragtning 75).

- (244) Særligt med hensyn til sammenknytningen af tjenesteydelsen og salget af selskabet Laziomar fandt Kommissionen i afgørelsen fra 2012 foreløbigt, at udliciteringen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt uden en forpligtelse til at overtage Laziomars færges som en forudsætning for at levere den offentlige tjenesteydelse ville have medført lavere omkostninger for samfundet.
- (245) Kommissionen har allerede ovenfor konkluderet, at udbudsproceduren var tilstrækkeligt gennemsigtig og ikkediskriminerende til, at så mange potentielle tilbudsgivere som muligt kunne deltage. Efter den brede bekendtgørelse af indkaldelsen af interessetilkendegivelser reagerede otte rederier da også herpå, hvoraf syv gik videre til budfasen. Alle relevante oplysninger vedrørende udbudsproceduren fremgik af budindkaldelsen, der blev sendt til disse syv rederier.
- (246) Efter fasen med interessetilkendegivelser blev der indgivet ét bud (CLN), som regionen Lazio vurderede med hensyn til både den tekniske og den finansielle del.
- (247) Kravet om garanti for den offentlige tjenestes kontinuitet og sammenknytningen af aktiver og forpligtelser til offentlig tjeneste er indbyrdes forbundet. Fordi aktiverne i Laziomar blev sammenknyttet med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt, blev køberen, CLN, nemlig automatisk omfattet af kravet om at sikre den offentlige tjenestes kontinuitet og tildelt fortrinsretten ved allokering af kajpladser. Kommissionen finder, at sammenknytningen af selskabet Laziomar med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt og tildelingen af fortrinsret ved allokering af kajpladser ikke fører til en lavere pris, end hvis aktiverne og denne kontrakt var blevet solgt særskilt, af følgende grunde:
- (248) Selskabet Laziomar har udelukkende beskæftiget sig med at levere den offentlige tjenesteydelse og sikre territorial kontinuitet. Alle Laziomars fartøjer er da også fortsat i brug til leveringen af den offentlige tjenesteydelse. Det kan således ikke gøres gældende, at en privat sælger ville have opnået en højere pris, hvis disse eller nogle af disse fartøjer var blevet solgt uden den nævnte betingelse. Ifølge de af Italien fremsendte oplysninger og den uafhængige ekspertvurdering bestilt af regionen Lazio (se betragtning 66 og 67) har Laziomars fartøjer nået en fremskreden alder (22-32 år), og den stand, som maskiner og andet materiel (f.eks. skroget) er i, kræver opgradering og vedligeholdelse efter så mange driftstimer i årenes løb. Fartøjerne ville derfor ikke være særlig efterspurgt på brugtmarkedet, medmindre der var tale om opkøb med henblik på investering, restaurering og modernisering på kort sigt. Det forekommer derfor usandsynligt, at fartøjerne kunne være blevet solgt til andre skibsfartsformål end det, der omfattede den fortsatte levering af offentlig tjeneste, til en højere pris end den, som de var blevet ansat til.
- (249) Det er efter Kommissionens opfattelse desuden usandsynligt, at potentielle tilbudsgivere kunne have rådet over så betydelige ressourcer (nemlig fire færges og industrielt og kommercielt materiel), som de umiddelbart kunne indsætte til at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, hvis Laziomar var blevet solgt særskilt. Dette er især tilfældet, fordi den nye kontrakt indeholder specifikke krav til de fartøjer, der skal anvendes på de forskellige ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste (se betragtning 243). Ethvert rederi, der havde de nødvendige ressourcer, ville sandsynligvis allerede have haft dem i drift på andre ruter, og deres omplacering i overensstemmelse med den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt ville uundgåeligt have medført tab af indtægterne fra den tidligere anvendelse af dem.
- (250) Kommissionen finder derfor, at sammenknytningen af disse skibe med den offentlige tjenesteydelseskontrakt gjorde det muligt at opnå en højere pris for Laziomars skibe, da deres køber ville modtage kompensation for offentlig tjeneste i en periode på 10 år til gengæld for at drive de færgeruter, der var omfattet af offentlig tjeneste. Endvidere ville en markedsøkonomisk investor have besluttet at sælge Laziomar sammen med en ny offentlig tjenesteydelseskontrakt for at opnå den højeste pris. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at Italien ikke har stillet betingelser, der med sandsynlighed ville presse prisen nedad, eller som en privat sælger ikke ville have krævet opfyldt.

- (251) Kommissionen konkluderer, at dens tvivl om, hvorvidt udbuddet af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Laziomar kunne sikre de laveste omkostninger for samfundet, er fjernet.
- (252) På denne baggrund mener Kommissionen, at valget af det økonomisk mest fordelagtige bud til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Laziomar skabte ægte konkurrence indtil afslutningen af udbudsproceduren.

Særligt strenge udbudsbetingelser, hvor der kun indkommer ét tilbud

- (253) På grundlag af ovennævnte vurdering (se betragtning 224-252) konkluderer Kommissionen, at udbudsproceduren var åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende i overensstemmelse med udbudsreglerne. I punkt 68 i SGEI-meddelelsen bemærkes det imidlertid, at »en tilbudsgiver i de tilfælde, hvor der kun indkommer et tilbud, ikke [kan] formodes at sikre, at proceduren fører til de laveste omkostninger for samfundet«.
- (254) Eftersom kun CLN afgav et tilbud i Laziomar-udbuddet (som omfattede den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt), ville et sådant udbud normalt ikke være tilstrækkeligt til at sikre, at der ikke er tale om en fordel for den udvalgte tilbudsgiver.
- (255) Kommissionen har imidlertid i sin SGEI-vejledning ⁽⁸⁰⁾ nuanceret den holdning, der er anført i SGEI-meddelelsens punkt 68, idet den har tilføjet, at det imidlertid ikke betyder, »at der ikke kan være tilfælde, hvor der kun indkommer ét tilbud på grund af særligt strenge udbudsbetingelser, og proceduren alligevel kan være tilstrækkelig til at sikre, at tjenesten leveres til de laveste omkostninger for samfundet«.
- (256) Kommissionen finder, at sådanne foranstaltninger var truffet. Nærmere bestemt bemærkes følgende:
- 1) Udbudsproceduren blev tilrettelagt på en sådan måde, at der blev opnået størst mulig interesse hos potentielle tilbudsgivere. Disse potentielle tilbudsgivere skulle ikke følge byrdefulde procedurer og skulle ikke afholde betydelige omkostninger for at tilkendegive deres interesse. Følgelig blev der modtaget otte interessetilkendegivelser, hvoraf syv blev indbudt til at afgive bud (se betragtning 237).
 - 2) Italien valgte den begrænsede udbudsprocedure med henblik på tildeling af tjenesteydelseskontrakten (se betragtning 59), som er en procedure i to faser, hvor kun tilbudsgivere, der er blevet indbudt til budfasen, kan afgive bud. Ifølge punkt 66 i SGEI-meddelelsen kan »en begrænset [...] procedure også opfylde den fjerde betingelse i Altmark-dommen, medmindre interesserede aktører forhindres i at afgive bud uden en gyldig grund«. Ved dette udbud var der faktisk syv mulige tilbudsgivere (af de otte oprindelige interessetilkendegivelser), der gik videre til budfasen (se betragtning 61), hvilket viser, at reel konkurrence var mulig indtil udløbet af udbudsproceduren. Et begrænset udbud giver normalt potentielle tilbudsgivere mere tid til at vurdere deres bud inden afgivelsen. På grundlag af deres profil var der efter Kommissionens opfattelse mindst fem af de tilbageværende potentielle tilbudsgivere (dvs. NLG, Traghetti Lines, Navigazione Generale Italiana S.p.A., Vetur og Ustica Lines, der nu drives under navnet Liberty Lines), som med sandsynlighed (på grund af deres erfaring og finansielle ressourcer) kunne afgive bud eller havde grund til at have en reel interesse i at afgive bud (f.eks. NLG og Vetur, der allerede er aktive på visse af de ruter, som Laziomar besejler (se tabel 9), mens andre selskaber er etablerede rederier med både nationale og internationale aktiviteter).
 - 3) Budindkaldelsen, der blev sendt til de syv selskaber, der havde udtrykt interesse, indeholdt en fast pris af 2 272 000 EUR for salget af Laziomars aktiekapital, som ikke var til forhandling under nogen omstændigheder (se betragtning 62). Kommissionen bemærker, at salgsprisen for Laziomar blev bestemt af en uafhængig ekspert baseret på relevante økonomiske vilkår og markedsbetingelser på daværende tidspunkt og udgjorde en fast pris i udbuddet. Alle deltagerne var således bekendt med denne pris og gjorde ingen indsigelser over indhold eller beløb. Desuden indeholdt budindkaldelsen en øvre grænse for den årlige kompensation for offentlig tjeneste, der var fastsat af regionen Lazio til 14 300 550 EUR, eksklusive moms, hvert år i 10 år. Alle deltagerne blev indbudt til at afgive bedre tilbud end denne årlige kompensation for offentlig tjeneste på grundlag af visse tekniske kriterier. Dette er en særligt stærk foranstaltning med henblik på ikke blot at sikre det lavest mulige

⁽⁸⁰⁾ Se nærmere i Kommissionens svar på spørgsmål 68 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene »Vejledning i anvendelsen af EU's regler om statsstøtte, offentlige indkøb og indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, især sociale tjenesteydelser af almen interesse« af 29.4.2013 (se: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_da.pdf).

bud med hensyn til den årlige kompensation for offentlig tjeneste (og dermed de laveste omkostninger for samfundet), men også at sikre, at tilbudsgiverne ikke afskrækkes fra at afgive bud.

- (257) I betragtning af ovenstående foranstaltninger var udbudsproceduren efter Kommissionens opfattelse tilstrækkelig til at sikre, at tjenesten blev leveret til de laveste omkostninger for samfundet, selv om der i sidste ende kun blev afgivet ét bud ⁽⁸¹⁾.
- (258) På grundlag af ovenstående konkluderer Kommissionen, at det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt i den foreliggende sag.
- (259) Da de fire kriterier, der er fastlagt af EU-Domstolen i Altmark-sagen, kumulativt er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Laziomar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Laziomar ikke giver dette selskab og dets køber, CLN, en økonomisk fordel.

5.1.2.5. Konklusion

- (260) Da ikke alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt sammenknyttet med selskabet Laziomar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Laziomar og dets køber, CLN, ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.3. Foranstaltningerne ifølge loven af 2010

- (261) Kommissionen fandt foreløbigt i afgørelsen fra 2011, at alle de foranstaltninger, der var fastlagt ved lovdekret 125/2010, som med ændringer er omsat til loven af 2010, udgjorde statsstøtte til fordel for selskaberne i den tidligere Tirrenia-rederikoncern, for så vidt som de pågældende støttemodtagere kunne bruge disse foranstaltninger til at dække likviditetsbehov og derved forbedre deres samlede finansielle stilling.
- (262) På grundlag af de oplysninger, der blev modtaget i forbindelse med den formelle undersøgelse, finder Kommissionen, at de tre foranstaltninger bør vurderes særskilt.

5.1.3.1. Mulig anvendelse til likviditetsformål af midler afsat til opgradering af skibe

- (263) Statsmidler: De pågældende midler blev ydet af staten over dens eget budget (se betragtning 84), og deres anvendelse til likviditetsformål var fastsat ved loven af 2010. Foranstaltningen kan derfor tilregnes staten og bliver finansieret ved hjælp af statsmidler.
- (264) Selektivitet: Denne foranstaltning blev indrømmet selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Laziomar, og er derfor selektiv. For fuldstændighedens skyld påpeger Kommissionen, at denne foranstaltning ikke blev ydet til CLN.
- (265) Økonomisk fordel: Ifølge Italien modtog (på daværende tidspunkt) Caremar de pågældende midler til modernisering af den flåde, der blev benyttet i Pontino-øhavet, for at bringe den i overensstemmelse med internationale sikkerhedsstandarder. Nogle af arbejderne involverede to fartøjer i Caremars flåde, som derefter blev overdraget uden beregning til Laziomar (se betragtning 132). Disse midler blev således aldrig brugt til likviditetsformål (se betragtning 132), og Kommissionen fandt ingen dokumentation for det modsatte.
- (266) Eftersom Laziomar ikke brugte disse midler til likviditetsformål for at undgå omkostninger, som rederiet normalt selv ville skulle dække ved hjælp af egne midler, er den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i sin afgørelse fra 2011, ikke længere til stede, og Kommissionen finder, at Laziomar således ikke har fået en økonomisk fordel i kraft af anvendelsen af de nævnte midler.
- (267) Konklusion: Da ikke alle kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽⁸¹⁾ For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen, at den foreliggende sag adskiller sig fra andre sager, hvor der kun blev afgivet ét bud. Se i denne henseende og af bestemte grunde afgørelse (EU) 2020/1412 (betragtning 404 og 405).

5.1.3.2. Skattelempelser i forbindelse med privatiseringen

- (268) Som beskrevet i betragtning 86 er visse retsakter og foranstaltninger, der blev vedtaget for at privatisere Tirrenia-koncernen og er omhandlet i artikel 19b, stk. 1-15, i lovdekret 135/2009, omsat med ændringer til loven af 2009, i henhold til artikel 1 i loven af 2010 fritaget for enhver form for skat, der normalt er pålagt sådanne retsakter og foranstaltninger.
- (269) Kommissionen bemærker for det første, at tre forskellige sæt overdragelser skal vurderes: 1) overdragelsen af Tirrenias tidligere datterselskaber Caremar, Saremar og Toremar fra Tirrenia til henholdsvis regionerne Campanien, Sardinien og Toscana, 2) overdragelsen af selskabet Laziomar fra regionen Campanien til regionen Lazio og 3) overdragelsen af Laziomar fra regionen Lazio til CLN. Skattelempelserne omfatter navnlig registreringsafgift, matrikel- og tinglysningsafgifter og stempelafgift (under ét »de indirekte skatter og afgifter«) samt moms og selskabsskat. Denne støtteforanstaltnings modtager er sælger og/eller køber. Kun det andet og det tredje sæt overdragelser vil blive vurderet i nærværende afgørelse ⁽⁸²⁾.
- (270) Kommissionen accepterer indledningsvis, at overdragelsen af Laziomar fra regionen Campanien til regionen Lazio ikke var underlagt selskabsskat (da der ikke skete nogen betaling) eller moms (som ikke finder anvendelse på sådanne transaktioner i henhold til national lovgivning). For så vidt angår de indirekte skatter og afgifter skulle de skatter og afgifter, der i henhold til national lovgivning kun skulle betales af køberne, i dette tilfælde betales af regionen Lazio, der handlede som leverandør af offentlige tjenester, dvs. i egenskab af statslig enhed. Den kan derfor ikke betragtes som en virksomhed. Ingen af ovennævnte skattelempelser vurderes derfor yderligere i denne afgørelse.
- (271) For så vidt angår den tredje overdragelse bemærker Kommissionen som udgangspunkt, at i henhold til præsidentielt dekret nr. 633 af 26.10.1972 anses overdragelse af igangværende virksomheder eller forretningsenheder til en anden virksomhed ikke for en levering af varer og er derfor momsfritaget. Eftersom transaktioner som salget af Laziomar til CLN ikke er momsplichtige, kan afgiftsfritagelsen derfor ikke have givet Laziomar en fordel med hensyn til moms. Kommissionen bemærker endvidere, at det af salgsaftalen vedrørende Laziomar klart fremgår, at køberen, dvs. CLN, skal betale alle omkostninger ved salget (dvs. registreringsafgifter, notaromkostninger, matrikelafgifter osv.), og der henvises ikke til eventuelle fritagelser for disse omkostninger for CLN. Hvad angår fritagelsen for selskabsskat finder Kommissionen, at en sådan skat kun ville gælde provenuet af et salg. I dette tilfælde købte CLN imidlertid Laziomar af regionen Lazio, hvilket betyder, at denne transaktion udgjorde en udgift for CLN, hvorfor der ikke kunne blive tale om selskabsbeskatning. Denne foranstaltning finder således ikke anvendelse på CLN. På denne baggrund konkluderer Kommissionen, at hverken Laziomar eller CLN har fået sådanne afgiftsfritagelser.
- (272) Af disse grunde udgør ingen af ovennævnte afgiftsfritagelser statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.3.3. Mulighed for at anvende FAS-midler til at opfylde likviditetsbehov

- (273) I afgørelserne fra 2011 og 2012 nævnte Kommissionen muligheden for, at selskaberne i (den tidligere) Tirrenia-rederikoncern kunne bruge FAS-midler til at opfylde løbende likviditetsbehov. Under den formelle undersøgelses-procedure præciserede Italien imidlertid, at FAS-midlerne ikke var tænkt som en yderligere kompensation til Laziomar eller CLN (eller andre af selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern eller deres respektive købere). I stedet blev disse midler stillet til rådighed med henblik på at supplere budgetbevillingerne til betaling af kompensationen for offentlig tjeneste til selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, hvis disse bevillinger viste sig at være utilstrækkelige. I henhold til artikel 1, stk. 5b, i loven af 2010 kunne regionerne faktisk bruge FAS-midlerne til at finansiere en del af den almindelige kompensation for offentlig tjeneste og dermed sikre kontinuitet i de offentlige søtransporttjenester. Denne foranstaltning vedrører med andre ord alene en tildeling af midler fra det italienske statsbudget til betaling af kompensationer for offentlig tjeneste.
- (274) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at FAS-midlerne kun er en finansieringskilde, der giver staten mulighed for at betale kompensationerne for offentlig tjeneste (ydte på grundlag af den forlængede oprindelige aftale), og ikke udgør en foranstaltning, som kan være til fordel for Laziomar ud over disse kompensationer for offentlig tjeneste. Derfor udgør den eventuelle brug af FAS-midlerne ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽⁸²⁾ Det først sæt overdragelser blev vurderet i afgørelse (EU) 2020/1412 (se betragtning 418).

5.1.4. Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

(275) På grundlag af ovenstående vurdering finder Kommissionen:

- at kompensationen til Laziomar for driften af færgeruterne i perioden 1. juni 2011-14. januar 2014 udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF
- at tildelingen af den offentlige tjenesteydelseskontrakt for perioden 15. januar 2014-14. januar 2024 sammenknyttet med selskabet Laziomar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Laziomar og dets køber, CLN, opfylder de fire Altmark-kriterier og derfor ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF
- at idet Laziomar ikke anvendte de midler, der var afsat til opgradering af skibe, til likviditetsformål, jf. loven af 2010, udgør denne foranstaltning ikke statsstøtte til Laziomar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, og
- at afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Laziomar og muligheden for at anvende FAS-ressourcer til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010, ikke udgør statsstøtte til Laziomar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.2. Støttens lovlighed

(276) Den støtteforanstaltning, der er omfattet af denne afgørelse, blev iværksat inden Kommissionens formelle godkendelse. For så vidt som denne støtteforanstaltning ikke var fritaget for anmeldelse i henhold til SGEI-beslutningen af 2005 eller SGEI-afgørelsen af 2011, blev de indrømmet af Italien i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF ⁽⁸³⁾.

5.3. Støttens forenelighed

(277) Foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar under forlængelsen af den oprindelige aftale, skal vurderes på baggrund af artikel 106, stk. 2, i TEUF.

5.3.1. Gældende regler

(278) Som allerede nævnt blev forlængelsen af den oprindelige aftale efter udgangen af 2008 gennemført ved efterfølgende retsakter:

- a) lovdekret nr. 207 af 30. december 2008, omsat til lov nr. 14 af 27. februar 2009, fastlagde forlængelsen af de oprindelige aftaler fra 1. januar 2009 til 31. december 2009
- b) lovdekret nr. 135 af 25. september 2009, omsat til loven af 2009, fastlagde bl.a. forlængelsen af de oprindelige aftaler fra 1. januar 2010 til 30. september 2010
- c) lovdekret nr. 125 af 5. august 2010, omsat til loven af 2010, omhandlede en yderligere forlængelse af de oprindelige aftaler fra 1. oktober 2010 til afslutningen af privatiseringen af Tirrenia og Siremar, og
- d) regionen Lazios lov nr. 228 af 24. december 2012 bekræftede Laziomars forpligtelse til at sikre territorial kontinuitet i Pontino-øhavet, indtil Laziomar var privatiseret.

(279) På denne baggrund bemærker Kommissionen, at kompensationen for offentlig tjeneste i henhold til den sidste forlængelse af den oprindelige aftale blev ydet efter ikrafttrædelsen af SGEI-afgørelsen af 2011 og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 i modsætning til de tre første forlængelser, som ligger før ikrafttrædelsen af denne retlige ramme. I forbindelse med sidstnævnte forlængelser indeholder SGEI-pakken fra 2011 imidlertid — i artikel 10 i SGEI-afgørelsen af 2011 og punkt 69 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 — regler vedrørende pakkens anvendelse på støtte ydet inden ikrafttrædelsen af SGEI-pakken fra 2011 den 31. januar 2012. I artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen af 2011 bestemmes det navnlig, at

⁽⁸³⁾ Kommissionen vil i afsnit 5.3.1 vurdere, om dette var tilfældet.

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

- (280) Med hensyn til SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 bestemmes det i punkt 68 og 69 heri, at Kommissionen vil anvende de principper, der er fastsat i disse rammebestemmelser, på alle anmeldte støtteprojekter, uanset om anmeldelsen skete før eller efter rammebestemmelsernes ikrafttræden den 31. januar 2012, og på enhver ulovlig støtte, som den træffer afgørelse om efter den 31. januar 2012, selv om denne støtte blev ydet før den 31. januar 2012. I sidstnævnte tilfælde finder bestemmelserne i punkt 14, 19, 20, 24, 39 og 60 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 ikke anvendelse.
- (281) Følgelig betyder reglerne om anvendelsen af SGEI-afgørelsen af 2011 og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 som beskrevet ovenfor, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar i forlængelsesperioden, kan vurderes i henhold til SGEI-pakken fra 2011. Hvis de relevante betingelser i enten SGEI-afgørelsen af 2011 eller SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 er opfyldt, er denne støtteforanstaltning forenelig med det indre marked i hele perioden fra 1. juni 2011 til 14. januar 2014 ⁽⁸⁴⁾.
- (282) Kommissionen vil først vurdere, om den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar i forlængelsesperioden, opfylder betingelserne i SGEI-afgørelsen af 2011.
- (283) Kommissionen bemærker, at SGEI-afgørelsen af 2011 kun finder anvendelse på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste for færgeforbindelser til øer, hvor den gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 300 000 passagerer (artikel 2, stk. 1, litra d)). Som beskrevet i betragtning 141 fremlagde Italien tal til påvisning af, at denne tærskel ikke blev overskredet på nogen af Laziomars sejlruuter. Kommissionen konkluderer derfor, at betingelsen i artikel 2, stk. 1, litra d), i SGEI-afgørelsen af 2011 er opfyldt.
- (284) Endvidere skal overdragelsesakten i henhold til artikel 4 i SGEI-afgørelsen bl.a. indeholde en henvisning til anvendelsen af denne afgørelse. Kommissionen bemærker, at denne henvisning hverken fremgår af den offentlige tjenesteydelseskontrakt mellem regionen Lazio og Laziomar eller de ledsagende dokumenter. Følgelig konkluderer Kommissionen, at artikel 4 ikke er opfyldt, og at foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar i forlængelsesperioden, ikke kan vurderes i henhold til SGEI-afgørelsen af 2011.
- (285) Foreneligheden af den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar fra 2011 og indtil afslutningen af privatiseringsprocessen, ville følgelig normalt være omfattet af anvendelsesområdet for SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.
- (286) Da betingelserne i artikel 2, stk. 1, litra d), i SGEI-afgørelsen er opfyldt, finder punkt 61 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 imidlertid anvendelse i denne forbindelse. Kommissionen vil på dette grundlag vurdere, om den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet Laziomar i hele forlængelsesperioden, opfylder betingelserne i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, dog undtagen rammebestemmelsernes punkt 14, 19, 20, 24, 39 og 60.

⁽⁸⁴⁾ For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen, at overgangsbestemmelsen i artikel 10, litra a), i SGEI-afgørelsen af 2011, ifølge hvilken enhver støtteordning, der er trådt i kraft før denne afgørelses ikrafttræden (dvs. før den 31. januar 2012), som var forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligten i henhold til SGEI-beslutningen af 2005, fortsat er forenelig med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligten i yderligere to år (dvs. indtil den 30. januar 2014). Dette betyder, at støtte, som blev tildelt i medfør af en sådan ordning i løbet af perioden mellem den 19. december 2005, da SGEI-beslutningen af 2005 trådte i kraft, og den 31. januar 2012, da SGEI-afgørelsen af 2011 trådte i kraft, vil blive anset for at være forenelig med det indre marked, men alene fra den dato, da den blev tildelt, og til og med den 30. januar 2014. Hvad angår støtte, der blev tildelt efter den 31. januar 2012, finder overgangsbestemmelsen i artikel 10, litra a), i SGEI-afgørelsen af 2011 under alle omstændigheder ikke anvendelse, og vurderingen af foreneligheden skal foretages på grundlag af SGEI-afgørelsen af 2011.

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

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

(288) Hvorvidt der er tale om ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal også vurderes i lyset af SGEI-meddelelsen (se betragtning 170 og 186), forordningen om cabotageejlads (se betragtning 174 og 175) og retspraksis (se betragtning 176 og 177). For forlængelsesperioden skal Kommissionen derfor vurdere:

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

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

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

(289) Kommissionen påpeger, at de ruter, der var omfattet af forpligtelse til offentlig tjeneste og blev drevet af Laziomar i forlængelsesperioden, er de samme, som er blevet overdraget til dette selskab i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt, bortset fra at der kun var tale om fem ruter under forlængelsen (se betragtning 43), mens der i den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt er tilføjet to yderligere ruter, der forbinder Terracina med Ponza (rute T3) og Ventotene (rute T4) (se betragtning 72). Kommissionen har desuden allerede beskrevet og vurderet konkurrencesituationen på disse ruter i forlængelsesperioden. På denne baggrund er følgende vurdering baseret på og henviser til de relevante dele af den vurdering, der blev foretaget i forbindelse med ovennævnte nye offentlige tjenesteydelseskontrakt (se afsnit 5.1.2.1).

(290) Kommissionen minder først om (se betragtning 120), at Italien har pålagt de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat i den oprindelige aftale, primært med det formål at i) sikre territorial kontinuitet med og mellem øerne og fastlandet og ii) bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling gennem regelmæssige og pålidelige søtransporttjenester. Kommissionen har allerede konkluderet (se betragtning 179), at disse formål er legitime mål af almen interesse.

(291) For at illustrere den reelle efterspørgsel fra brugerne efter de pågældende maritime tjenesteydelser fremlagde Italien (se tabel 11 og 12) detaljerede statistikker, der viser, at i 2011 befordrede Laziomar i alt 270 457 passagerer og 17 717 køretøjer på de fem ruter med kombinerede tjenester i de respektive perioder, der var omfattet af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Disse tal var i 2012 240 430 passagerer og 13 228 køretøjer og i 2013 254 167 passagerer og 16 927 køretøjer ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸⁵⁾ Italien har også oplyst rene passagertal for 2009 og 2010. Det skal påpeges, at det var Caremar, der i denne periode frem til udgangen af maj 2011 besejlede de pågældende ruter. Tallene var i 2009 287 639 passagerer (157 055 for T1 og A2, 99 087 for T2 og A3 og 31 494 for A1) og i 2010 253 638 (141 300 for T1 og A2, 86 031 for T2 og A3 og 26 307 for A1).

Tabel 11

Passagerstatistik for årene 2011-2013

År	Rute T1	Rute T2	Rute A1	Rute A2	Rute A3	Antal passagerer i alt
2011	57 374	53 461	15 374	106 588	37 660	270 457
2012	36 446	61 978	16 372	96 125	29 509	240 430
2013	26 492	61 678	19 655	117 085	29 257	254 167

Tabel 12

Køretøjsstatistik for årene 2011-2013

År	Rute T1	Rute T2	Rute A1	Rute A2	Rute A3	Antal køretøjer i alt ⁽¹⁾
2011	13 203	2 880	1 634 ⁽²⁾			17 717
2012	10 614	2 614				13 228
2013	14 177	2 750				16 927

⁽¹⁾ Fartøjerne på rute A1, A2 og A3 medtog ikke køretøjer (med undtagelse af rute A1 i 2011).

⁽²⁾ Siden 2012 har der kun været passagerbefordring på denne rute.

- (292) Tallene viser overordnet, at brugerefterspørgslen efter maritime tjenesteydelser på hver af de pågældende ruter var betydelig og forholdsvis stabil, og analysen for 2011-2013 antydede ikke, at den var forsvundet. Kommissionen har allerede påvist, at der også var en betydelig brugerefterspørgsel efter de maritime tjenesteydelser fra 2014 og frem (se betragtning 184).
- (293) Det kan derfor konkluderes, at disse tjenester imødekom en ægte brugerefterspørgsel og dermed opfyldte reelle behov af almen interesse.
- (294) Som forklaret i betragtning 186 skal Kommissionen også undersøge, om tjenesten ville være utilstrækkelig, hvis leveringen af den blev overladt til markeds kræfterne alene, i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt af medlemsstaten i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale. I punkt 48 i SGEI-meddelelsen bemærkes det i denne forbindelse, at »Kommissionens kompetence i den henseende er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl«.
- (295) Kommissionen bemærker, at et andet rederi, nemlig Vetur, i perioden 1. juni 2011-14. januar 2014 drev en passagerforbindelse på en af de ruter, der blev besejlet af Laziomar i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale (rute A3), om end ikke med samme kontinuitet, regelmæssighed eller pris som Laziomar. Kommissionen har allerede i betragtning 195 vurderet konkurrencesituationen på rute A3, og hvorvidt de tjenester, der blev leveret af Vetur, svarede til dem, som Laziomar skulle levere i henhold til den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt. Kommissionen minder om, at denne vurdering var baseret på konkurrencesituationen på denne rute mellem den 1. juni 2011 og den 14. januar 2014. Eftersom de tjenester, som Laziomar generelt skal levere, er næsten identiske i henseende til besejlede ruter, sejlhyppighed og tekniske krav med de tjenester, som selskabet skulle udføre i forlængelsesperioden, gælder Kommissionens konklusion (se betragtning 195) om, at markeds kræfterne alene ikke var tilstrækkelige til at opfylde behovene for offentlig tjeneste, også for Laziomar i hele forlængelsesperioden. På de fleste ruter var Laziomar faktisk det eneste rederi, mens de tjenester, der på kun én rute (rute A3) blev leveret af Vetur, ikke var tilsvarende i henseende til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet eller pris og derfor ikke fuldt ud opfyldte de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt Laziomar i henhold til den oprindelige aftale (som forlænget).

- (296) I lyset af den planlagte privatisering og med henblik på at sikre kontinuiteten i de offentlige tjenester, der blev drevet i henhold til den oprindelige aftale, besluttede Italien endelig at forlænge denne aftale uændret og med forbehold af ændringen af kompensationsmetoden fra 2010 og fremefter. Kommissionen anerkender, at brugerefterspørgslen (som beskrevet i betragtning 291-293) ikke kunne opfyldes ved at pålægge rederier, der besejlede de pågældende ruter, forpligtelser til offentlig tjeneste. Navnlig var Laziomar på de fleste ruter det eneste rederi (se f.eks. betragtning 188), og hvor dette ikke var tilfældet, opfyldte de andet rederis tilbud ikke kravene til regelmæssighed, kontinuitet, kapacitet og overkommeligt prisleje. Driften af de fleste (om ikke alle) ruter, særligt i lavsæsonen, er underskudsgivende, så de ville slet ikke blive besejlet uden kompensation for offentlig tjeneste. Kommissionen anerkender desuden, at i lyset af privatiseringen af Laziomar var forlængelsen af den eksisterende kontrakt om offentlige tjenesteydelser den eneste måde, hvorpå kontinuiteten i de offentlige tjenester kunne sikres, indtil denne privatisering var gennemført.
- (297) Kommissionen konkluderer derfor, at Italien ikke har begået en åbenlys fejl ved at definere de tjenester, der blev overdraget til Laziomar, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i afgørelsen fra 2011 og 2012, er dermed fjernet.

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

- (298) Som anført i afsnit 2.3 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 betyder begrebet tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i artikel 106 i TEUF, at ansvaret for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse skal være overdraget den pågældende virksomhed ved en eller flere akter.
- (299) Disse akter skal bl.a. indeholde:
- indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste
 - den involverede virksomhed og det omfattede geografiske område
 - arten af enerettigheder
 - parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen
 - de foranstaltninger, der er truffet for at undgå overkompensation eller i givet fald sikre tilbagebetaling af en overkompensation.
- (300) I afgørelserne fra 2011 og 2012 udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt overdragelsesakten omfattede en dækkende beskrivelse af arten af Laziomars forpligtelser til offentlig tjeneste i forlængelsesperioden. Kommissionen mindede imidlertid også om, at de forskellige elementer af overdragelsen kan fastsættes i flere akter, uden at der kan sættes spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i definitionen af forpligtelserne. I forlængelsesperioden omfattede Laziomars overdragelsesakt den oprindelige aftale (som senere ændret og forlænget), femårsplanerne for perioderne 2000-2004 og 2005-2008, en række ad hoc-beslutninger truffet af Italien, CIPE-forskrifterne og loven af 2009.
- (301) På denne baggrund bemærker Kommissionen først, at den oprindelige aftale (som senere ændret), som udgør kernen i Laziomars overdragelsesakt, var fuldt ud gældende, indtil privatiseringen på grundlag af en række lovdekreter (se betragtning 278) var gennemført. Ifølge disse akter var Laziomar pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, indtil privatiseringen af rederiet var gennemført.
- (302) Ifølge den oprindelige aftale angiver femårsplanerne de ruter og havne, der skulle besejles, typen og kapaciteten af de fartøjer, der skulle anvendes på de forskellige omhandlede færgeruter, sejlhyppigheden og billetpriserne, herunder subsidierede takster, især for øboere. Selv om planerne for perioden 2005-2008 ikke blev formelt vedtaget, fandt planen for 2000-2004 fortsat anvendelse uden ændringer for så vidt angik omfanget af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Bestemmelserne i sidstnævnte plan var derfor fortsat i fuld anvendelse i perioden 1. juni 2011-14. januar 2014. Før 2011 blev den oprindelige takstordning, der var fastsat i den oprindelige aftale, ændret ved en række efterfølgende akter. I hele forlængelsesperioden blev der imidlertid ikke udstedt tværministerielle dekreter om yderligere ændring af de billetpriser, der kunne opkræves af selskaberne i den tidligere Tirrenia-koncern, herunder Laziomar. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, som Laziomar skulle opfylde i forlængelsesperioden, var defineret tilstrækkeligt klart.

- (303) Kommissionen bemærkede allerede i betragtning 239 og 240 til afgørelsen fra 2011, at parametrene til beregning af kompensationen var blevet fastsat på forhånd og tydeligt beskrevet. For årene 2011-2013 indeholder den oprindelige aftale (se betragtning 46) f.eks. en udtømmende og præcis liste over de omkostningselementer, der skulle medregnes, og metoden til beregning af rederiets afkast af den investerede kapital. Den relevante metode er fastsat i CIPE-forskrifterne (se betragtning 47-57). I CIPE-forskrifterne beskrives specifikt de omkostningselementer, der skal medregnes, og afkastet af den investerede kapital. Endelig blev den maksimale kompensation til 10 030 606 EUR, som skulle finde anvendelse fra 2010, fastsat i loven af 2009. Desuden blev det i den oprindelige aftale fastsat, at kompensationen skulle udbetales i rater, og det blev sikret, at kompensationen var baseret på de faktiske omkostninger og indtægter i forbindelse med leveringen af den offentlige tjeneste. På denne måde kunne overkompensation opdages og let undgås. I påkommende tilfælde kunne staten derefter tilbagesøge overkompensationen hos Laziomar.
- (304) På dette grundlag finder Kommissionen, at overdragelsesakterne vedrørende forlængelsen af den oprindelige aftale fastlagde en klar definition af forpligtelserne til offentlig tjeneste, varigheden, virksomheden og det omfattede geografiske område, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen og de foranstaltninger, der var truffet for at undgå overkompensation eller i givet fald sikre tilbagebetaling af en overkompensation, i overensstemmelse med SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

5.3.4. Overdragelsesperiodens varighed

- (305) Punkt 17 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Overdragelsesaktens gyldighedsperiode bør kunne begrundes ud fra objektive kriterier som behovet for at afskrive ikke-overdragelige faste aktiver. I princippet bør varigheden ikke overstige det tidsrum, der kræves for at afskrive de vigtigste af de aktiver, som er nødvendige for at udføre tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.«
- (306) Italien har anført, at varigheden af forlængelsen er fastsat i overensstemmelse med den periode, der er nødvendig for at afskrive de aktiver, der anvendes ved leveringen af den omhandlede tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Den samlede varighed af den oprindelige aftale, som forlænget, er lige over 24 år. Fartøjerne er det betydeligste aktiv, der kræves for at levere den offentlige tjenesteydelse. Afskrivningsperioden for de fartøjer, der benyttes til færgefart, er som regel lang og kan overstige 25 år.
- (307) Italien har oplyst Kommissionen afskrivningsværdien af Laziomars fartøjer for perioden 2011-2013. Kommissionen bemærker, at Laziomars fire fartøjer havde en gennemsnitsalder på 24 år på det tidspunkt, da rederiet indledte besejlingen af ruterne i Pontino-øhavet den 1. juni 2011 i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale.
- (308) Kommissionen bemærker, at forlængelsen af perioden med to og et halvt år var nødvendig for at sikre den offentlige tjenestes kontinuitet, indtil privatiseringsprocessen var gennemført. I betragtning af tillige fartøjernes gennemsnitsalder og den gennemsnitlige varighed af afskrivningsperioden for de fartøjer, der generelt blev benyttet til færgefart, de moderniseringsinitiativer, der var påtænkt i henhold til bestemmelserne i tjenesteydelseskontrakten, samt indsættelse af nye fartøjer (se betragtning 243) konkluderer Kommissionen, at overdragelsesaktens gyldighedsperiode er tilstrækkeligt begrundet, og at punkt 17 i SGEI-rammebestemmelserne er opfyldt.

5.3.5. Overensstemmelse med Kommissionens direktiv 2006/111/EF ⁽⁸⁶⁾

- (309) Punkt 18 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Støtte vil kun blive betragtet som forenelig med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i traktaten, i de tilfælde, hvor direktiv 2006/111/EF [om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsækelighed i bestemte virksomheder] er gældende, og virksomheden overholder direktivet«.

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

- (310) I punkt 44 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 kræves endvidere følgende: »Udøver en virksomhed tillige andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal omkostninger og indtægter i forbindelse med dels tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse dels andre aktiviteter opføres særskilt i dens interne regnskaber, jf. de i punkt 31 fastsatte principper.«
- (311) Italien har bekræftet, at Laziomar kun har leveret offentlige tjenesteydelser i henhold til den oprindelige aftale.
- (312) Kommissionen lægger derfor til grund, at punkt 18 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 ikke finder anvendelse.

5.3.6. Kompensationens størrelse

- (313) Punkt 21 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 lyder: »Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt til at dække de nettoomkostninger, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste«.
- (314) I den foreliggende sag bestemmes det specifikt i punkt 69 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011, at fordi kompensationen udgør ulovlig støtte, der blev ydet inden deres ikrafttræden, skal »net avoided cost«-metoden ikke anvendes ved vurderingen af statsstøtte. I stedet kan der anvendes en anden metode til at beregne nettoomkostningerne ved forpligtelser til offentlig tjeneste, f.eks. omkostningsfordelingsmetoden. I omkostningsfordelingsmetoden beregnes nettoomkostningerne ved forpligtelserne til offentlig tjeneste som forskellen mellem en given leverandørs omkostninger og indtægter ved at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste som fastsat og anslået i overdragelsesakten. I punkt 28-38 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 fastsættes det nærmere, hvordan denne metode bør anvendes.
- (315) I sine afgørelser fra 2011 og 2012 udtrykte Kommissionen også tvivl vedrørende risikopræmien på 6,5 %, som fandt anvendelse fra 2010. Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt denne risikopræmie afspejlede et passende risikoniveau, da Laziomar ud fra et umiddelbart synspunkt ikke påtog sig de risici, der normalt er forbundet med driften af sådanne tjenester.
- (316) Risikopræmien på 6,5 % ville være blevet anvendt til at bestemme kapitalafkastet ved hjælp af WACC-formlen. Som allerede forklaret i betragtning 136, 137 og 138 har Italien forklaret, at fordi der i loven af 2009 var sat et loft over kompensationen, blev det besluttet at forenkle beregningen ved at anvende de 6,5% som en fast kapitalafkastsats.
- (317) På grundlag af de af Italien fremlagte regnskaber opdelt på ruter og vist i tabel 13 kunne Kommissionen dermed bekræfte, at det samlede kompensationsbeløb for offentlig tjeneste i 2011, 2012 og 2013 var 70 650 EUR højere end nettoomkostningerne ved tjenesten (uden kapitalafkast):

Tabel 13

Nettoomkostninger ved den offentlige tjeneste drevet af Laziomar i perioden 2011-2013

((EUR))

Laziomars levering af offentlige tjenesteydelser	2011	2012	2013	I alt
Samlede indtægter	2 845 238	3 441 567	3 569 149	9 855 942
– Omkostninger i alt	11 182 105	17 140 076	15 799 712	44 121 893
– Afskrivninger	114 836	274 044	352 229	741 109
= Nettoomkostninger ved offentlig tjeneste	– 8 451 703	– 13 972 553	– 12 582 792	– 35 007 048
+ Kapitalafkast (6,5 %)	0	0	0	0

= Berettiget kompensation	- 8 451 703	- 13 972 553	- 12 582 792	- 35 007 048
+ Faktisk kompensation	8 601 187	13 780 506	12 696 005	35 077 698
= Over-/underkompensation	149 484	- 192 047	113 213	70 650

- (318) Kommissionen tager i betragtning, at Laziomar indledte besejlingen af ruterne i Pontino-øhavet den 1. juni 2011 umiddelbart efter overdragelsen af disse ruter fra regionen Campanien og Caremar til regionen Lazio og Laziomar (se betragtning 4, 32 og 33). Regnskabsåret 2011, som udviste en positiv saldo på 149 484 EUR, kan derfor ikke fuldt ud tilregnes Laziomar og er ikke repræsentativt for Laziomars faktiske resultater. Regnskabsårene 2012 og 2013, som fuldt ud kan tilregnes Laziomar, har således en samlet negativ difference mellem den berettigede kompensation og den faktiske kompensation (- 78 834 EUR).
- (319) Kommissionen kontrollerede også Italiens beregninger af afkastet af den investerede kapital baseret på den faste sats på 6,5 %. Da afkastene er negative i årene 2011-2013 (se betragtning 138), fremgår de ved »0 EUR« i tabel 13 med henblik på beregningen af nettoomkostningerne ved den offentlige tjeneste. I betragtning af disse negative resultater bemærker Kommissionen derfor, at der i disse tre regnskabsår ikke er sket overkompensation, idet den positive difference på 70 650 EUR, der kun udgør 0,2 % af den kompensation, der er blevet udbetalt til Laziomar, kan rummes inden for den faste sats på 6,5 %. Ydermere overstiger et afkast på 0,2 % (eller 20 basispoint) ikke den relevante swaprente med tillæg af 100 basispoint, som ifølge punkt 36 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 under alle omstændigheder anses for rimelig.
- (320) I henhold til punkt 49 i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 skal medlemsstaterne sikre, at kompensation for udførelse af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke fører til overkompensation af virksomheder (som defineret i rammebestemmelsernes punkt 47). Medlemsstaterne skal blandt andet fremlægge dokumentation efter anmodning fra Kommissionen. De skal endvidere foretage regelmæssig kontrol eller sikre, at der foretages en kontrol ved overdragelsesperiodens udløb og under alle omstændigheder mindst hvert tredje år.
- (321) Kommissionen har allerede vurderet i henseende til Altmark 3, at de 6,5 % i fast kapitalafkastsats, som Laziomar kunne forvente på forhånd, var i overensstemmelse med de risici, der var forbundet med driften af de offentlige tjenester i henhold til den offentlige tjenesteydelseskontrakt (se betragtning 211-216). Kommissionen gentager desuden, at Italien har benyttet en fast kapitalafkastsats for at forenkle beregningen.
- (322) Kommissionen bemærker, at der i de fremsendte CIPE-forskrifter tages hensyn til visse markedsværdier, der gælder i sektoren for cabotagesejlads. I forskrifterne fastsættes de støtteberettigede omkostninger i forbindelse med forpligtelser til offentlig tjeneste og principperne for beregning af kapitalafkastsatsen på grundlag af de oplysninger, betingelser og risici, der er relevante for denne sektor.
- (323) Som allerede forklaret i betragtning 214 i forbindelse med vurderingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt i henseende til Altmark 3 har Kommissionen desuden fundet, at medianen for det kapitalafkast, der blev genereret af en benchmarkgruppe af udvalgte færgerederier, som udbød færgeforbindelser i og mellem Italien og andre medlemsstater, i 2013 (og i hele perioden 2011-2013) generelt lå på niveau med Laziomars kapitalafkast på 6,5 %.
- (324) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at kapitalafkastet på 6,5 % fortsat ligger på et rimeligt niveau.
- (325) Endelig har Italien fremlagt den nødvendige dokumentation for, at der blev foretaget regelmæssige kontroller for at sikre, at kompensationen ikke oversteg nettoomkostningerne ved tjenesten. Kommissionen minder desuden om, at kompensationen udbetales i rater (se betragtning 45), og at den endelige udbetaling sker på grundlag af årets faktiske omkostninger og indtægter. Dette sikrer, at kompensationen ikke overstiger nettoomkostningerne ved tjenesten.

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

5.3.7. Fortrinsret ved allokering af kajpladser

- (327) I artikel 19b, stk. 21, i loven af 2009 angives det klart, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser var nødvendig af hensyn til territorial kontinuitet med øerne og i lyset af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt virksomhederne i den forhenværende Tirrenia-koncern, herunder Laziomar. Hvis rederier, der er pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste, ikke havde fortrinsret ved allokering af kajpladser, kunne de være nødt til at vente på, at det blev deres tur til at anløbe havnen, så de blev forsinkede, og det ville være til skade for målet om at sikre borgerne pålidelige og bekvemme forbindelser. Der er nemlig behov for en fast fartplan for at opfylde øboernes mobilitetsbehov og bidrage til de pågældende øers økonomiske udvikling. Eftersom fartplanerne for de ruter, der er omfattet af offentlig tjeneste, er fastsat i aftalen, er fortrinsretten ved allokering af kajpladser endvidere nødvendig for at sikre, at havnene tildeler kajpladser og planlægger havneanløb, således at det rederi, der leverer offentlige tjenesteydelser, kan opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste.
- (328) På denne baggrund finder Kommissionen, at denne foranstaltning blev tildelt med henblik på at sætte Laziomar i stand til at opfylde sine forpligtelser til offentlig tjeneste, som udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (se afsnit 5.3.2). Italien har desuden bekræftet, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser kun gælder for tjenester, der leveres i henhold til ordningen for offentlig tjeneste.
- (329) Kommissionen har allerede foretaget en detaljeret vurdering af foreneligheden af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse og den tilhørende kompensation til Laziomar i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale (se afsnit 5.3.2-5.3.6). Kommissionen vurderer derfor, at den kan begrænse sin vurdering af foreneligheden af fortrinsretten ved allokering af kajpladser til at fastslå, hvorvidt denne foranstaltning kan føre til overkompensation.
- (330) Kommissionen finder, at en eventuel økonomisk fordel ved fortrinsretten ved allokering af kajpladser er begrænset (se betragtning 162). Følgelig er også risikoen for overkompensation som følge af denne foranstaltning begrænset. For så vidt som denne foranstaltning sænker driftsomkostningerne eller øger indtægterne for det rederi, der leverer de pågældende offentlige tjenester, er disse virkninger endvidere afspejlet fuldt ud i rederiets regnskaber. De kontroller med hensyn til overkompensation, der er foretaget af Laziomar som beskrevet i afsnit 5.3.6, kan derfor også bruges til at påvise eventuel overkompensation som følge af fortrinsretten ved allokering af kajpladser.
- (331) Kommissionen konkluderer derfor, at fortrinsretten ved allokering af kajpladser, som er uløseligt forbundet med den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der udføres af Laziomar, er forenelig med det indre marked efter artikel 106, stk. 2, i TEUF og SGEI-rammebestemmelserne fra 2011.

5.3.8. Konklusion

- (332) Baseret på vurderingen i betragtning 278-331 konkluderer Kommissionen, at den kompensation, der blev ydet Laziomar for leveringen af de maritime tjenester, der var omfattet af forlængelsen af den oprindelige aftale i perioden 1. juni 2011-14. januar 2014, og fortrinsretten ved allokering af kajpladser er i overensstemmelse med de gældende betingelser i SGEI-rammebestemmelserne fra 2011 og derfor forenelig med det indre marked efter artikel 106 i TEUF.

6. KONKLUSION

- (333) Kommissionen finder, at Italien ulovligt har iværksat de støtteforanstaltninger, der er omhandlet i nærværende afgørelse, i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. På grundlag af ovenstående vurdering har Kommissionen besluttet, at den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet til Laziomar under forlængelsen af den oprindelige aftale, er forenelig med det indre marked efter artikel 106 i TEUF. Eftersom fortrinsretten ved allokering af kajpladser er uløseligt forbundet med Laziomars udførelse af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, er denne foranstaltning også forenelig med det indre marked i henhold til artikel 106 i TEUF.
- (334) Endvidere konkluderer Kommissionen, at følgende foranstaltninger ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF:
- a) kompensationen til Laziomar for levering af maritime tjenester i henhold til den nye tjenesteydelseskontrakt for perioden fra den 15. januar 2014 til den 14. januar 2024 sammenknyttet med selskabet Laziomar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Laziomar, fordi alle fire Altmark-kriterier er opfyldt

- b) Laziomars eventuelle anvendelse af midler, der var afsat til opgradering af skibe, til likviditetsformål, eftersom Laziomar ikke benyttede disse midler til dette formål
- c) afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Laziomar og muligheden for at bruge FAS-midler til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den kompensation, der blev ydet Laziomar, og fortrinsretten ved allokering af kajpladser i henhold til forlængelsen af den oprindelige aftale i perioden 1. juni 2011-14. januar 2014 udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Italien har iværksat støtten til Laziomar i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Støtten er forenelig med det indre marked.

Artikel 2

Tildelingen af den nye offentlige tjenesteydelseskontrakt for perioden 15. januar 2014-14. januar 2024 sammenknyttet med selskabet Laziomar og fortrinsretten ved allokering af kajpladser til Laziomar udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 3

Muligheden for midlertidigt at anvende de finansielle midler, der allerede var afsat til opgradering og modernisering af flåden, til at dække akutte likviditetsbehov i stedet, som fastlagt i loven af 2010, blev ikke benyttet af Laziomar. Denne mulighed udgør derfor ikke statsstøtte til Laziomar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 4

Afgiftsfritagelserne i forbindelse med privatiseringen af Laziomar, jf. loven af 2010, udgør ikke statsstøtte til Laziomar efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 5

Muligheden for at anvende midler fra *Fondo Aree Sottoutilizzate* til at dække likviditetsbehov, jf. loven af 2010, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. september 2021.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen
