

BESLUIT VAN DE COMMISSIE**van 11 juni 2014****betreffende steunmaatregel SA.26818 (C 20/10) (ex N 536/08 en NN 32/10) door Italië ten uitvoer gelegd ten faveure van SO.G.A.S. — Società per la gestione dell'aeroporto dello Stretto***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 3571)***(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2014/944/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

- (1) Op 27 oktober 2008 hebben de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie aanmelding gedaan van het voornemen van de regio Calabria om steun te verlenen in de vorm van kapitaalinjecties ter dekking van de financiële verliezen in 2004 en 2005 van SO.G.A.S. SpA — Società per la Gestione dell'Aeroporto dello Stretto (hierna „SO.G.A.S.” of „de begunstigde onderneming” genoemd), die de luchthaven van Reggio Calabria exploiteert.
- (2) Tijdens het voorlopige onderzoek heeft de Commissie kennis gekregen van andere maatregelen ten behoeve van diezelfde begunstigde onderneming die onrechtmatige staatssteun konden vormen. Die maatregelen zijn opgenomen in het onderzoek van de Commissie.
- (3) Aangezien de Commissie over informatie beschikte dat de overheidsbijdrage in werkelijkheid was toegekend voordat zij deze op haar verenigbaarheid met de interne markt kon toetsen, heeft zij de zaak als niet-aangemelde steun geregistreerd onder zaaknummer NN 32/10.
- (4) De Commissie heeft om verdere informatie over de aangemelde maatregel verzocht bij brieven van 27 november 2008, 23 februari 2009 en 19 mei 2009, waarop Italië heeft geantwoord bij brieven van 14 januari 2009, 26 maart 2009 en 9 oktober 2009.
- (5) Bij brief van 20 juli 2010 heeft de Commissie Italië in kennis gesteld van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 1, VWEU in te leiden ten aanzien van de steunmaatregelen voor SO.G.A.S. (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd).
- (6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽²⁾. De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen te maken.
- (7) Bij brief van 19 november 2010 heeft de begunstigde onderneming opmerkingen gemaakt ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure. Op 20 december 2010 heeft de Commissie deze voor een reactie aan de Italiaanse autoriteiten doorgezonden. Op 29 april 2011 zijn, na een rappelbrief van de Commissie van 8 maart 2011, de opmerkingen van Italië ingekomen. De Commissie heeft van belanghebbenden geen verdere opmerkingen ontvangen.
- (8) De Italiaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen bij het besluit tot inleiding van de procedure ingediend bij brieven van 23 september 2010 en 15 december 2010.

⁽¹⁾ PB C 292 van 28.10.2010, blz. 30.⁽²⁾ Cf. voetnoot 1.

- (9) Bij brief van 30 maart 2012 heeft de Commissie om verdere informatie over de te onderzoeken maatregelen verzocht, die haar door de Italiaanse autoriteiten zijn verschaft bij brief van 30 april 2012.

2. NADERE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. De begunstigde onderneming

- (10) De begunstigde van de maatregelen is SO.G.A.S., de onderneming die de luchthaven van Reggio Calabria exploiteert.
- (11) SO.G.A.S. is een naamloze vennootschap naar Italiaans recht, die in maart 1981 werd opgericht en volledig in handen is van overheidsinstanties.
- (12) Het aantal passagiers op de luchthaven is toegenomen van 272 859 in 2004 tot 571 694 in 2012 ⁽³⁾.

2.2. De kwestieuze maatregelen

- (13) De door Italië aangemelde maatregel betreft een kapitaalbreng van 1 824 964 EUR door de regio Calabria ter dekking van de verliezen van SO.G.A.S. in 2004 en 2005.
- (14) In juni 2005 en 2006 hebben de publieke vennoten van SO.G.A.S. besloten om de verliezen te dekken die de luchthavenexploitant in de twee voorgaande jaren had geleden (voor respectievelijk 1 392 900 EUR en 2 257 028 EUR), door middel van evenredige kapitaalinjecties. Toentertijd had de regio Calabria 50 % van het kapitaal in handen, terwijl de rest van de aandelen in handen was van de gemeente Reggio Calabria, de provincie Reggio Calabria, de provincie Messina, de gemeente Messina, de Camera di Commercio di Reggio Calabria en de Camera di Commercio di Messina.
- (15) Op basis van de gegevens waarover de Commissie beschikte ten tijde van de vaststelling van het besluit tot inleiding van de procedure, hadden de provincie Reggio Calabria, de gemeente Messina, de gemeente Reggio Calabria en de Camera di Commercio di Messina reeds evenredige kapitaalinjecties doorgevoerd.
- (16) In 2006 leed de luchthavenexploitant andermaal verlies, ten belope van 6 018 982 EUR. In december 2007 hebben de aandeelhouders van SO.G.A.S. besloten om de reserves van de vennootschap om te zetten in eigen vermogen en om het maatschappelijk kapitaal te verminderen, om zodoende de resterende verliezen te dekken. Het kapitaal dat zo werd bereikt, bleek echter onder het volgens de Italiaanse wetgeving vereiste minimum voor luchthavenexploitanten te liggen. Daarom hebben de aandeelhouders van SO.G.A.S. besloten om het maatschappelijk kapitaal met 2 742 919 EUR te verhogen en het zodoende opnieuw op het wettelijk vereiste niveau te brengen. De kapitaalverhoging vond plaats door de conversie van obligaties waarop in het verleden reeds door een aantal aandeelhouders van SO.G.A.S. was ingetekend, voor een totaal bedrag van 2 742 919 EUR. Aangezien de regio Calabria niet behoorde tot de aandeelhouders die deze converteerbare obligaties hielden, is haar deelneming in het kapitaal van de vennootschap gedaald van 50 % tot 6,74 %.

2.3. De steunverlenende autoriteit

- (17) De regio Calabria is de steunverlenende autoriteit wat betreft de hier te behandelen maatregelen.
- (18) Zoals reeds werd duidelijk gemaakt, hebben ook de provincie Reggio Calabria, de gemeente Reggio Calabria, de provincie Messina, de gemeente Messina, de Camera di Commercio di Reggio Calabria en de Camera di Commercio di Messina aan SO.G.A.S. overheidsmiddelen verschaft via evenredige kapitaalinjecties die moesten dienen om de verliezen over 2004, 2005 en 2006 te dekken en om het maatschappelijk kapitaal opnieuw op het wettelijk vereiste niveau te brengen.

2.4. Uitgetrokken middelen

- (19) De Italiaanse autoriteiten hebben de kapitaalbreng van 1 824 964 EUR aangemeld, die overeenstemt met de deelneming van de regio Calabria in het kapitaal van SO.G.A.S., waartoe was besloten in juni 2005 en 2006. Daarnaast werden, zoals reeds werd beklemtoond, voor 1 824 964 EUR verliezen gedekt door andere publieke aandeelhouders. In december 2007 vond een verdere kapitaalbreng van 2 742 919 EUR plaats.
- (20) Daarmee komen de met deze maatregelen uitgetrokken middelen uit op in totaal 6 392 847 EUR.

⁽³⁾ Op basis van publiek beschikbare gegevens.

2.5. Nationale gerechtelijke procedures

- (21) Aangezien de regio Calabria had besloten om de kapitaalinjecties waartoe de aandeelhouders in juni 2005 en 2006 hadden besloten pas door te voeren na een goedkeuringsbesluit van de Commissie, heeft SO.G.A.S. hier tegen beroep ingesteld bij het Tribunale van Reggio Calabria. Het Tribunale heeft geoordeeld in het voordeel van SO.G.A.S. en in mei 2009 werd het door de regio ingestelde beroep afgewezen.
- (22) De Italiaanse rechter erkende weliswaar de bevoegdheid van de Commissie om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, maar was van oordeel dat het tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort om te beoordelen of een steunmaatregel al dan niet staatssteun vormt. De rechter bepaalde dat in deze zaak de overheidsfinanciering niet als staatssteun diende te worden aangemerkt omdat die financiering niet het risico inhield dat zij de mededinging zou verstoren of het interstatelijke handelsverkeer ongunstig zou beïnvloeden. Voorts deed de rechter opmerken dat in deze zaak het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie in acht was genomen omdat, afgezien van de verliezen in 2004 en 2005, op het tijdstip van steunverlening er redelijke vooruitzichten op levensvatbaarheid op lange termijn bestonden.
- (23) De regio heeft tegen het arrest van het Tribunale van Reggio Calabria beroep ingesteld met als argument dat de maatregel staatssteun vormt en dus niet ten uitvoer kan worden gelegd voordat de Commissie daarvoor in een besluit toestemming heeft gegeven. In december 2009 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat het beroep was verworpen en dat zij geen andere procedurele middelen hadden om zich te verzetten tegen de toekenning van de overheidsmiddelen aan SO.G.A.S.

3. GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE

- (24) In haar besluit tot inleiding van de procedure was het (voorlopige) standpunt van de Commissie dat zowel de evenredige kapitaalinjecties van de regio en de andere publieke aandeelhouders ter dekking van de verliezen over 2004 en 2005 als de kapitaalinjecties waartoe de aandeelhouders van SO.G.A.S. in december 2007 hadden besloten, staatssteun vormden om de volgende redenen:
- bij deze maatregelen ging het om een overdracht van middelen door een reeks regionale en lokale overheden (de regio Calabria, de provincie Reggio Calabria, de gemeente Reggio Calabria, de provincie Messina en de gemeente Messina) en autonome lokale publiekrechtelijke entiteiten (zoals de Camera di Commercio di Reggio Calabria en de Camera di Commercio di Messina) aan SO.G.A.S. — zodat het om overheidsmiddelen ging die ook aan de Staat waren toe te rekenen;
 - het beginsel van de investeerder in een markteconomie werd daarbij niet in acht genomen en aan SO.G.A.S. werd een selectief voordeel verleend;
 - deze maatregelen dreigden de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden.
- (25) Het (voorlopige) standpunt van de Commissie was dat de kwestieuze maatregelen onverenigbaar waren met de interne markt. In de eerste plaats merkte de Commissie op dat Italië uitdrukkelijk had verklaard dat SO.G.A.S. niet was belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang (hierna „DAEB's” genoemd). In de tweede plaats tekende de Commissie aan dat, zoals de Italiaanse autoriteiten hebben bevestigd, de maatregelen geen specifieke investering van de luchthaven betroffen en was haar (voorlopige) standpunt dan ook dat de verenigbaarheid van de maatregelen niet kon worden beoordeeld op grond van de criteria van de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven ⁽⁴⁾ (hierna „de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005” genoemd). In de derde plaats hebben de Italiaanse autoriteiten weliswaar aangevoerd dat SO.G.A.S. een onderneming in moeilijkheden was in de zin van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽⁵⁾ (hierna „de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun” genoemd), maar hebben zij aangegeven dat de aangemelde maatregelen geen deel uitmaakten van een herstructureringsplan en dat dit soort plan inderdaad niet bestond. Ten slotte was de Commissie van oordeel dat de maatregelen niet verenigbaar waren met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ⁽⁶⁾ (hierna „de richtsnoeren regionale steun” genoemd) die een kader bieden voor de beoordeling van op grond van artikel 107, lid 3, onder a) en c), VWEU verleende steun
- (26) Wat betreft het beroep dat bij de nationale rechter was ingesteld tegen de weigering van de regio om haar eigen evenredige bijdrage te storten voordat de Commissie op grond van de staatssteunregels toestemming had gegeven, was de Commissie van oordeel dat, gezien de voorrang van het Unierecht op het nationale recht en zolang de aanmelding niet formeel was ingetrokken, Italië de stand-still-bepaling van artikel 108, lid 3, VWEU dient na te leven. De Commissie was van oordeel dat de Italiaanse autoriteiten het standpunt van de nationale rechter naast zich hadden moeten leggen en de aangemelde maatregel niet ten uitvoer hadden mogen leggen zolang de staatssteunprocedure nog liep, omdat de stand-still-bepaling van artikel 108, lid 3, VWEU voorrang had.

⁽⁴⁾ PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1, punten 53 t/m 63.

⁽⁵⁾ PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

⁽⁶⁾ PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (27) De Commissie heeft alleen van de begunstigde onderneming SO.G.A.S. opmerkingen ontvangen, die de argumenten ondersteunen en overnemen die de Italiaanse autoriteiten tijdens de formele onderzoekprocedure hebben aangedragen.

4.1. De vraag of er sprake is van staatssteun

- (28) De begunstigde onderneming voert aan dat de hier te onderzoeken maatregelen geen staatssteun vormen, aangezien niet aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan. Meer bepaald beweert de begunstigde onderneming dat de maatregelen: i) het handelsverkeer tussen lidstaat niet ongunstig beïnvloeden, of subsidiair, ii) geen selectief economisch voordeel aan SO.G.A.S. verlenen en iii) de mededinging niet vervalsen of dreigen te vervalsen.
- (29) Volgens SO.G.A.S. zijn de kwestieuze maatregelen verleend op normale marktvoorwaarden en zijn zij dus verenigbaar met het beginsel van de investeerder in een markteconomie. Voorts verklaart de onderneming dat de maatregelen verenigbaar zijn met de artikelen 2446 en 2447 van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek, dat vennoten van een naamloze vennootschap die voor meer dan één derde van haar kapitaal verliezen heeft geleden, verplicht om die verliezen te dekken teneinde de liquidatie van de vennootschap te voorkomen. Daarbij komt dat wanneer de verliezen van de luchthavenexploitant niet door de vennoten zouden zijn gedekt, dit had geleid tot de intrekking (in de zin van artikel 13 van ministerieel decreet nr. 521 van 12 november 1997) van de concessie voor de gedeeltelijke exploitatie van de Stretto-luchthaven die op grond van artikel 17 van decreto-legge nr. 67/1997 aan SO.G.A.S. was toegekend, en uiteindelijk tot de onmogelijkheid van de onderneming om de concessie voor de volledige exploitatie (waarvoor beroep was ingesteld bij de minister van Verkeer) te krijgen. Bijgevolg zou het redelijk zijn om er mee te rekenen dat een particuliere vennoot, die voor deze keuze staat, op dezelfde wijze had gehandeld om de waarde van zijn eigen deelneming te vergroten.
- (30) De begunstigde onderneming herhaalde dat het Tribunale van Reggio Calabria in juni 2008 een onafhankelijke taxatie van de onderneming heeft laten uitvoeren en dat de waarde van de onderneming werd geraamd op tussen 12 en 17 miljoen EUR.
- (31) Om haar levensvatbaarheidsvooruitzichten aan te tonen, heeft de begunstigde onderneming de Commissie een bedrijfsplan en een financieel plan meegedeeld die een externe consultant in oktober 2008 in opdracht van SO.G.A.S. had gemaakt en waarin ermee werd gerekend dat de onderneming in 2013 opnieuw levensvatbaar zou worden.
- (32) Voorts heeft SO.G.A.S. verklaard dat in juli 2007 een oproep is gepubliceerd voor de gedeeltelijke privatisering van haar maatschappelijke kapitaal. In het kader daarvan heeft een tijdelijk Italo-Argentijns samenwerkingsverband van ondernemingen een bod gedaan voor de verwerving van 35 % van het maatschappelijk kapitaal van SO.G.A.S. Dit bod werd door de vennoten van SO.G.A.S. als economisch ongunstig beoordeeld. In maart 2010 werd een nieuwe oproep gepubliceerd voor de verwerving van 35 % van de aandelen-SO.G.A.S. Wat SO.G.A.S. betreft, zouden de beide blijken van belangstelling die werden ontvangen in reactie op deze nieuwe oproep, samen met het initiële bod van het Italo-Argentijns samenwerkingsverband, het bewijs vormen dat het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie in acht werd genomen.
- (33) Bovendien vindt de begunstigde onderneming dat de Commissie het verkeerd voorheeft wanneer zij opmerkt dat de passagiers, afhankelijk van hun woonplaats, als alternatief voor de Stretto-luchthaven kunnen gebruikmaken van de luchthavens van Catania, Lamezia Terme en Crotona, en dat de kwestieuze maatregelen dus potentieel de mededinging op het niveau van de luchthavenexploitanten kunnen vervalsen.
- (34) In de eerste plaats zijn de Stretto-luchthaven en de luchthavens van Catania, Lamezia Terme en Crotona regionale luchthavens voor rechtstreekse vluchten, waarvan de verzorgingsgebieden elkaar niet overlappen. Bovendien concurreert de Stretto-luchthaven niet met enige andere luchthaven in Italië of de Unie. Alle specifieke geografische en infrastructurele kenmerken van de regio Calabria zouden dus enige potentiële overlapping tussen het verzorgingsgebied van de Stretto-luchthaven en dat van andere aangrenzende Italiaanse luchthavens uitsluiten. De luchthaven van Lamezia Terme ligt op meer dan 130 km, gemiddeld op ongeveer één uur rijden met de auto van de Stretto-luchthaven. Er zijn geen rechtstreekse hogesnelheidsverbindingen tussen de Stretto-luchthaven en die van Crotona, die op een afstand van zo'n drie uur ligt. De luchthaven van Catania ligt in een ander geografisch gebied, op meer dan 130 km en gemiddeld op ongeveer één uur en dertig/veertig minuten rijden.
- (35) In dat verband heeft SO.G.A.S. een tabel meegedeeld met de coëfficiënten voor de correlatie tussen de inkomende passagiersstromen op de Stretto-luchthaven en die van de luchthavens van Lamezia Terme, Crotona en Catania. Die tabel laat zien dat de passagiers op de Stretto-luchthaven een nieuw bestanddeel van het regionale verkeersvolume vormen. Bijgevolg zou de eventuele sluiting van de luchthaven een deel van de vraag naar luchtvervoersdiensten doen verdwijnen, zonder dat dit over de overige luchthavens wordt verdeeld. SO.G.A.S. heeft ook een tabel meegedeeld waaruit blijkt dat de hier te onderzoeken maatregelen daadwerkelijk voor een nieuwe vraag naar luchtvervoersdiensten in de regio hebben gezorgd, met positieve gevolgen voor zowel de luchtvaartmaatschappijen die nieuwe verbindingen willen tot stand brengen tussen de Stretto-luchthaven en andere luchthavens in Italië en de Unie, als voor de overige luchthavens die te maken krijgen met een toegenomen vraag.

- (36) Voorts wijst SO.G.A.S. de voorlopige beoordeling van de Commissie af als zouden de maatregelen de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen kunnen vervalsen. De begunstigde onderneming merkte op dat in dit geval de overheidsfinanciering niet aan een luchtvaartmaatschappij is doorgegeven in de vorm van lagere landingsrechten of andere soorten voordelen. De landingsrechten en andere voorwaarden om op de luchthaven actief te zijn, worden door de bevoegde overheidsinstanties vastgesteld, zonder enige discretionaire marge voor de luchthavenexploitant. Ten slotte heeft de begunstigde onderneming aangevoerd dat de Stretto-luchthaven hoofdzakelijk werd aangevlogen door Alitalia (dat zes vluchten verzorgde op een totaal van acht per dag) en dat er geen aanwijzingen waren dat charter- of lowcostmaatschappijen belangstelling hadden om nieuwe verbindingen vanaf de Stretto-luchthaven tot stand te brengen.
- (37) De conclusie van SO.G.A.S. was dat de Commissie bij het beoordelen van de gevolgen van de maatregel op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten vooral rekening had moeten houden met de bijzondere omstandigheden van de zaak en had moeten uitsluiten dat de maatregel staatssteun vormde.

4.2. De verenigbaarheid van de steun

- (38) Wat betreft de verenigbaarheid van de maatregel overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU heeft SO.G.A.S. beklemtoond dat de hier te onderzoeken overheidsfinanciering bedoeld was om de luchthavenexploitant in bedrijf te houden en om een aantal economische activiteiten uit te bouwen. Die doelstelling zou gerechtvaardigd zijn door het feit dat kleine luchthavens doorgaans niet in staat zijn om voldoende inkomsten te genereren om alle kosten te dekken die nodig zijn om de naleving van de veiligheidsnormen te verzekeren. Bovendien zou de Stretto-luchthaven, gelet op haar specifieke infrastructurele kenmerken en de beperkingen die als gevolg daarvan door de burgerluchtvaartdienst ENAC ⁽⁷⁾ worden opgelegd, moeilijk charter- en lowcostmaatschappijen kunnen ontvangen.
- (39) Meer bepaald geldt de Stretto-luchthaven, op basis van de criteria van ENAC, als luchthaven van niveau II. Deze indeling van de ENAC is vooral gebaseerd op de omvang van de infrastructuur — meer dan op de passagiersaantallen — en verplicht luchthavens met beperkte verkeersvolumes om dezelfde kosten te dragen voor de inachtneming van de veiligheidsnormen als luchthavens met meer dan één miljoen passagiers per jaar.
- (40) Zonder de hier te onderzoeken overheidsfinanciering was de luchthaven gedwongen om de markt te verlaten, met op regionaal niveau negatieve gevolgen voor de mobiliteit van de bewoners van de regio. Bovendien zouden de vennoten zich daardoor beroofd zien van iedere mogelijkheid tot rendement op hun investering.
- (41) Ten slotte betoogt SO.G.A.S. subsidiair dat, aangezien Beschikking 2005/842/EG van de Commissie ⁽⁸⁾ in deze zaak van toepassing is, de kwetsieuzere maatregelen toch als verenigbaar met de interne markt kunnen worden aangemerkt en van de verplichting tot aanmelding kunnen worden vrijgesteld.
- (42) SO.G.A.S. verklaarde dat, aangezien in de betrokken periode het jaarlijkse passagiersaantal op de luchthaven niet meer dan één miljoen passagiers bedroeg, de volledige exploitatie ervan een DAEB vormde in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van Beschikking 2005/842/EG. Bovendien mogen, zo nog steeds SO.G.A.S., volgens decreto-legge nr. 250 van 25 juli 1997 lokale overheidsinstanties alleen deelnemingen houden in naamloze vennootschappen die diensten van algemeen belang verrichten. SO.G.A.S. is steeds in handen geweest van lokale overheidsinstanties uit Calabrië en Messina, hetgeen vermoedelijk bewijst dat de exploitatie van de luchthaven als DAEB kan gelden. Om aan te tonen dat de exploitatie van de luchthaven als DAEB kwalificeert, heeft SO.G.A.S. de Commissie de besluiten van 27 juli 2010 en van 19 juni 2010 van de gemeente Reggio Calabria meegedeeld waarin wordt gewezen op het regionale belang van de diensten van de luchthaven.
- (43) De compensatie voor de openbare-dienstverplichtingen zou beperkt blijven tot het dekken van de verliezen die de luchthavenexploitant maakt bij het beheer van de DAEB en zou dus voldoen aan de criteria „noodzaak” en „evenredigheid” van artikel 5, lid 1, van Beschikking 2005/842/EG. Wat betreft het ontbreken van een besluit waarmee de luchthavenexploitant daadwerkelijk met het beheer van de DAEB is belast, heeft SO.G.A.S. voorgesteld dat een ontwerp-overeenkomst wordt opgesteld, om ten aanzien van de Stretto-luchthaven iedere twijfel weg te nemen wat betreft de inachtneming van de vier cumulatieve criteria van het Altmark-arrest ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ ENAC = Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

⁽⁸⁾ Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

⁽⁹⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

5. OPMERKINGEN VAN DE ITALIAANSE AUTORITEITEN

- (44) In het besluit tot inleiding van de procedure merkte de Commissie op dat Italië destijds had bevestigd dat SO.G.A.S. niet formeel met DAEB's was belast, waardoor zij niet bij machte was geweest om de bestreden maatregelen aan de DAEB-regels te toetsen.

5.1. De luchthavenactiviteiten als DAEB

- (45) In de loop van het onderzoek heeft Italië aangevoerd dat de hier te onderzoeken maatregelen een compensatie vormden voor het beheer door SO.G.A.S. van DAEB's. Volgens de Italiaanse autoriteiten viel niet uit te sluiten dat, behoudens bewijs van het tegendeel, in het geval van SO.G.A.S. via een ex-post-beoordeling bevestiging kon worden verkregen voor de inachtneming van de Unienormen inzake DAEB's.
- (46) Italië is van mening dat met het standpunt van de Commissie de formele vereisten veel te zwaar doorwegen ten opzichte van de inhoudelijke DAEB-vereisten. Ter onderbouwing van die stelling heeft Italië een snelle toetsing aan de vier Altmark-criteria verschaft. Het verklaarde dat SO.G.A.S. met een publieke taak was belast. Die taak zou — direct en indirect — zijn bevestigd door diverse bestuurlijke besluiten van lokale overheden. In die zin heeft Italië de notulen verschaft van de gemeenteraad van Reggio Calabria van 17 oktober 2007 betreffende het besluit tot subsidieverlening voor de verliezen van de luchthavenexploitant, alsmede de notulen van de gemeenteraad van Reggio Calabria van 16 juni 2009 en van 31 december 2009 waaruit zou moeten blijken dat de activiteiten van de luchthaven als DAEB kunnen worden aangemerkt. In de notulen van de gemeenteraad van Reggio Calabria staat namelijk te lezen dat „de regio Calabria heeft geoordeeld dat een aantal activiteiten van de luchthaven van Reggio Calabria noodzakelijk zijn voor het beheer van een dienst van algemeen economisch belang, waarbij zij aan SO.G.A.S. SpA een reeks openbare-dienstverplichtingen heeft opgelegd die moeten verzekeren dat het algemeen belang correct wordt gediend; in dit soort zaken kan de entiteit die de luchthaven exploiteert, door de overheid worden gesubsidieerd voor de bijkomende kosten die voortvloeien uit de openbare-dienstverplichting, zodat niet kan worden uitgesloten dat de exploitatie van een luchthaven in zijn geheel als dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt.”
- (47) Meer algemeen heeft de regio Calabria een protocol voor de ontwikkeling van de luchthavens van Lamezia Terme — Crotone — Reggio Calabria medeondertekend, waaruit blijkt dat luchthavendiensten openbare diensten zijn die van onmisbaar belang zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio en dat zij daardoor kunnen worden gefinancierd uit Uniemiddelen of uit nationale of regionale middelen.
- (48) Voorts heeft Italië beklemtoond dat de luchthavenexploitant op 28 december 2008 de vennoten precies op grond van die openbare-dienstverplichting heeft verzocht om de verliezen te dekken en dat een marktpartij de luchthaven zou exploiteren op louter zakelijke voorwaarden. Het eerste Altmark-criterium zou dus zijn vervuld.
- (49) De Italiaanse autoriteiten verklaren dat de parameters voor het berekenen van de compensatie gemakkelijk zijn af te leiden uit de balans van SO.G.A.S., waar de exploitatiekosten transparant zijn aangegeven. De overheidsfinanciering is dus beperkt tot het dekken van verliezen, zonder dat enige speelruimte wordt gelaten in het voordeel van de begunstigde.
- (50) Wat het derde Altmark-criterium betreft, heeft Italië beklemtoond dat bij publieke dienstverlening de initiatieven van de publieke vennoot niet kunnen worden gelijkgesteld met die van een particuliere investeerder. De gedragingen van overheidsinstanties kunnen gerechtvaardigd zijn door het nastreven van een doelstelling van algemeen belang zodat het criterium van de particuliere investeerder niet van toepassing is. Aangezien in deze zaak de gedragingen van de publieke vennoten niet waren ingegeven door zakelijke overwegingen, is geen enkele vergelijking mogelijk met de gedragingen van een investeerder in een markteconomie. Italië concludeerde dat het derde Altmark-criterium, dat vermoedelijk de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder inhoudt, in de hier te onderzoeken zaak niet relevant is.
- (51) Ten slotte concludeerde Italië dat, wat het DAEB-karakter van de activiteiten van SO.G.A.S. betreft, de kapitaalinjecties, op grond van een beoordeling achteraf, kunnen worden beschouwd als compensaties voor het beheer van DAEB's — en dus geen staatssteun vormen.

5.2. De verenigbaarheid van de steun

- (52) Italië heeft bevestigd dat de betrokken maatregelen, zelfs in de aanname dat zij als staatssteun moeten worden beschouwd, toch als verenigbaar kunnen worden beschouwd op grond van artikel 2, lid 1, van Beschikking 2005/842/EG.

5.3. Geen concurrentievervalsingen

- (53) Italië verwijst naar punt 39 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 waar is bepaald dat „er bij financiële steun aan kleine regionale luchthavens (categorie D) weinig kans [is] op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het algemeen belang”.
- (54) De Italiaanse autoriteiten hebben bovendien bevestigd dat de luchthavenactiviteiten niet winstgevend zijn. Een en ander zou blijken uit het feit dat, ondanks dat breed ruchtbaarheid is gegeven aan het initiële voornemen om de onderneming gedeeltelijk te privatiseren, de procedure uiteindelijk geen positief resultaat opleverde. Aangezien kandidaat-investeerdere de verplichting op zich zouden moeten nemen om de voor de volgende boekjaren verwachte verliezen — die waren aangegeven in het bij de oproep gevoegde businessplan — voor hun rekening te nemen en dat het enige ontvangen bod niet als economisch gunstig werd beoordeeld, zou het voor zich spreken dat de betrokken activiteit, naar haar aard, voorbestemd is om verliezen te genereren. Bovendien zou het feit dat niemand belangstelling had om het potentiële verlies volledig voor zijn rekening te nemen, maar alleen binnen vooraf bepaalde marges, het bewijs zijn dat er geen voor investeerders aantrekkelijke markt bestaat, hetgeen dan weer zou uitsluiten dat de betrokken maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig zouden beïnvloeden.

6. OPMERKINGEN VAN ITALIË BIJ DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDE DERDEN

- (55) Bij brief van 27 april 2012 hebben de Italiaanse autoriteiten, namens de regio Calabria, hun eigen opmerkingen ingediend bij de opmerkingen van SO.G.A.S. tijdens het onderzoek.
- (56) Italië sloot zich aan bij de argumenten van de begunstigde ondernemingen, met inbegrip van die ten aanzien van het DAEB-karakter van de hier te onderzoeken maatregelen, waaraan het nog toevoegde dat deze maatregelen, precies gezien dat karakter, niet als staatssteun kunnen worden beschouwd.
- (57) Door hun aard zouden die maatregelen bovendien niet de mededinging kunnen vervalsen en/of het handelsverkeer tussen lidstaat ongunstig kunnen beïnvloeden.

7. BEOORDELING VAN DE STEUN

7.1. Is er sprake van staatssteun?

- (58) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (59) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om te bepalen of de aangemelde maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet derhalve aan elk van deze voorwaarden zijn voldaan. Met name dient de financiële steun:
- a) door de Staat te zijn verleend of met staatsmiddelen te zijn bekostigd;
 - b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties te begunstigen;
 - c) de mededinging te vervalsen of dreigen deze te vervalsen;
 - d) het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden.
- (60) In zijn arrest-Flughafen Leipzig/Halle ⁽¹⁰⁾ heeft het Gerecht verklaard dat de aanleg en het beheer van een burger-vliegveld een economische activiteit is. De enige uitzondering hierop is een aantal activiteiten dat in de regel tot de uitoefening van overheidsprestaties behoort — en dus niet als economische activiteiten kan worden beschouwd. De financiering door de Staat van dit soort activiteiten valt buiten het toepassingsgebied van de staatssteunvoorschriften. Het staat dus buiten kijf dat SO.G.A.S. een onderneming vormt in de zin van de staatssteunvoorschriften, voor zover zij de Stretto-luchthaven exploiteert en tegen betaling luchthavendiensten levert aan economische spelers (met name luchtvaartmaatschappijen).

7.1.1. Staatsmiddelen

- (61) Het begrip staatssteun is van toepassing op ieder voordeel dat direct of indirect wordt toegekend, en wordt bekostigd uit staatsmiddelen of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat. Bijgevolg omvat dit ook alle steun die wordt toegekend door regionale of lokale entiteiten in de lidstaten, ongeacht hun statuut of hun benaming ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1311.

⁽¹¹⁾ Arrest van 14 oktober 1987, zaak 248/84, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 4013, en arrest van 12 mei 2011, gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1999, punt 108.

- (62) In de punten 27 en 28 van het besluit tot inleiding van de procedure merkte de Commissie op dat het bij de betrokken maatregel ging om een overdracht van middelen door een reeks regionale en lokale autoriteiten aan SO.G.A.S. Daarom was de Commissie van mening dat met de betrokken maatregelen overheidsmiddelen gemoeid waren die aan de Staat vielen toe te rekenen. Voorts was de Commissie van mening dat de middelen van de Italiaanse kamers van koophandel (*camere di commercio*) staatsmiddelen vormen. Aangezien deze kamers van koophandel publiekrechtelijke overheidsinstanties zijn, die de Commissie beschouwt als integrerend deel uitmakend van de overheidsdiensten, en die zijn belast met bepaalde overheidstaken, was zij van oordeel dat de besluiten van die instanties aan Italië vallen toe te rekenen. Op grond daarvan moeten de middelen van de Camera di Commercio di Messina als overheidsmiddelen worden beschouwd en valt de overdracht ervan aan de Staat toe te rekenen. Italië noch belanghebbenden hebben deze voorlopige conclusie in de loop van het onderzoek betwist.
- (63) Bijgevolg bevestigt de Commissie dat alle hier te onderzoeken maatregelen uit staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de Staat zijn toe te rekenen.

7.1.2. *Selectief economisch voordeel*

- (64) De overheidsfinanciering is selectief omdat zij slechts één onderneming ten goede komt: SO.G.A.S. In deze specifieke zaak worden met die financiering de verliezen gedekt die de onderneming bij de uitoefening van haar normale activiteiten maakt.
- (65) Volgens de Commissie vormt, voor zover de aanleg en het beheer van luchthaveninfrastructuur activiteiten met een economisch karakter zijn, de overheidsfinanciering die de beheerder van die infrastructuur ontvangt om de kosten te dekken die normaal gesproken ten laste van die beheerder zouden moeten komen, een economisch voordeel voor SO.G.A.S., omdat daarmee de marktpositie van de onderneming wordt versterkt en wordt verhinderd dat de op de markt aanwezige krachten hun normale werking hebben ⁽¹²⁾.
- (66) De Commissie tekent aan dat Italië tijdens de voorlopige fase had betoogd dat de luchthaven niet formeel was belast met het beheer van een DAEB, maar na de vaststelling van het besluit tot inleiding van de procedure zijn standpunt had gewijzigd en had aangevoerd dat bij de betrokken overheidsfinanciering daadwerkelijk sprake was van een overheidscompensatie voor het verrichten van een openbare-dienstverplichting ⁽¹³⁾.
- (67) Om te bepalen of met een compensatie voor het beheer van een DAEB een voordeel wordt verleend in de zin van artikel 107 VWEU heeft het Hof van Justitie in zijn Altmark-arrest ⁽¹⁴⁾ de volgende criteria vastgesteld:
- 1) de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn (hierna „het eerste Altmark-criterium” genoemd);
 - 2) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld (hierna „het tweede Altmark-criterium” genoemd);
 - 3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare-dienstverplichtingen, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken (hierna „het derde Altmark-criterium” genoemd);
 - 4) wanneer de met de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen (hierna „het vierde Altmark-criterium” genoemd).

7.1.2.1. Het eerste Altmark-criterium

- (68) De eerste voorwaarde die in het Altmark-arrest wordt vastgesteld, valt samen met het vereiste uit artikel 106, lid 2, VWEU dat het belasten met DAEB's duidelijk verloopt en dat een en ander duidelijk wordt omschreven ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Arrest van 14 februari 1990, zaak 301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, punt 41.

⁽¹³⁾ De Commissie wijst erop dat de opmerkingen die de Italiaanse autoriteiten tijdens de formele procedure hebben gemaakt, verschillen van die welke zij hadden gemaakt vóór het besluit tot inleiding van de procedure ten aanzien van de hier te onderzoeken maatregelen. Meer bepaald merkte de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure op dat Italië toentertijd had bevestigd dat SO.G.A.S. niet officieel was belast met DAEB's, waardoor zij niet bij machte was geweest om de bestreden maatregelen aan de DAEB-regels te toetsen. Nadien, in de loop van de onderzoekprocedure, heeft Italië verklaard dat SO.G.A.S. daadwerkelijk was belast met het beheer van een DAEB en dat de door de Commissie onderzochte maatregelen bijgevolg een rechtmatige compensatie vormden voor het verrichten van een openbare dienst.

⁽¹⁴⁾ Zaak C-280/00, reeds aangehaald.

⁽¹⁵⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, punt 47 (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

- (69) In de eerste plaats is artikel 106, lid 2, VWEU uitsluitend van toepassing op „ondernemingen belast met het beheer” van DAEB's. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk de noodzaak beklemtoond van een besluit waarmee de onderneming met een DAEB wordt belast ⁽¹⁶⁾. Immers, dit besluit is noodzakelijk om de verplichtingen voor de onderneming en voor de Staat te bepalen. Zonder een officieel besluit zou de specifieke taak van de onderneming niet bekend zijn en zou het ook niet mogelijk zijn een billijke compensatie vast te stellen ⁽¹⁷⁾. Bijgevolg maakt de noodzaak van een heldere omschrijving van de DAEB integrerend deel uit van en is deze van essentieel belang voor het begrip „belasten met” en vloeit zij rechtstreeks voort uit artikel 106, lid 2, VWEU. Wanneer een onderneming met het beheer van een dienst wordt belast, moet deze dienst, logischerwijs, ook nader worden omschreven.
- (70) Reeds in haar mededeling over de diensten van algemeen belang van 2001 had de Commissie het verband beklemtoond tussen de definitie van de toevertrouwde taak en de noodzaak en de evenredigheid van de compensatie voor DAEB's overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU ⁽¹⁸⁾. In punt 22 van die mededeling is duidelijk aangegeven dat „de in artikel 86, lid 2, genoemde uitzondering echter alleen van toepassing [is] als de taak van openbare dienstverrichting duidelijk is omschreven en als die taak door middel van een overheidsbesluit expliciet is opgelegd [...]. Deze verplichting is noodzakelijk teneinde rechtszekerheid en transparantie tegenover de burgers te kunnen waarborgen. Bovendien kan de Commissie alleen onder die voorwaarde beoordelen of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.” Bijgevolg zijn de belasting met en de definitie van de taak een logische, onmisbare voorafgaande voorwaarde om compensaties zinvol op hun evenredigheid te kunnen beoordelen. De Unierechter heeft namelijk herhaaldelijk beklemtoond dat de openbare-dienstverplichtingen duidelijk moeten zijn omschreven, om zowel de in het Altmark-arrest bedoelde afwijking als artikel 106, lid 2, VWEU te kunnen toepassen ⁽¹⁹⁾.
- (71) Het DAEB-steunkader van 2005 ⁽²⁰⁾ bevestigt dat de onderneming met het beheer van de betrokken DAEB moet worden belast. Op grond van punt 8 van dat steunkader kan de Commissie compensaties voor de openbare dienst die staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, met de interne markt verenigbaar verklaren mits de voorwaarden van dat steunkader in acht worden genomen. Bij die voorwaarden gaat het met name om het belasten met de DAEB door middel van een of meer officiële besluiten, met daarin vermelding van de precieze aard en de duur van de openbare-dienstverplichtingen, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen (punt 12 van het DAEB-steunkader van 2005).
- (72) Ook in de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie van 2011 ⁽²¹⁾ wordt duidelijk aangegeven dat de DAEB en de openbare-dienstverplichting vooraf duidelijk moeten worden omschreven. Volgens punt 51 van die mededeling is het namelijk zo dat „wil artikel 106, lid 2, van het Verdrag van toepassing zijn, dan moeten één of meer ondernemingen met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang worden belast. De betrokken ondernemingen moeten dus door de Staat met een bijzondere taak zijn belast. Ook vereist het eerste Altmark-criterium dat de onderneming een openbare-dienstverplichting moet uitvoeren. Om dus te voldoen aan het Altmark-arrest, is de belasting met een openbare dienst nodig om de verplichtingen van de betrokken ondernemingen en van de betrokken instantie af te bakenen.” Aansluitend wordt in punt 52 bepaald dat de belasting met de publieke taak moet plaatsvinden door middel van een besluit of reeks besluiten die ten minste moeten bevatten: de inhoud en de duur van de openbare-dienstverplichtingen; de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied; de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de onderneming door het betrokken overheidsorgaan zijn verleend; de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

⁽¹⁶⁾ Arrest van 27 maart 1974, zaak 127/73, Belgische Radio en Televisie/SV Sabam en NV Fonior, Jurisprudentie 1974, blz. 313, rechtsoverwegingen 19 en 20; arrest van 11 april 1989, zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen en Silver Line Reisebuero GmbH/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs EV, Jurisprudentie 1989, blz. 803, rechtsoverwegingen 55 t/m 57; arrest van 2 maart 1983, zaak 7/82, Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL)/Commissie, Jurispr. 1983, blz. 483, en arrest van 14 juli 1981, zaak 172/80, Gerhard Züchner/Bayerische Vereinsbank AG, Jurispr. 1981, blz. 2021.

⁽¹⁷⁾ Punt 5.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie van 20 november 2007 „Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 november 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation” bij de mededeling van de Commissie „Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement”. Het werkdocument is beschikbaar (in het Engels) onder: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1516:EN:HTML>

⁽¹⁸⁾ Mededeling van de Commissie „Diensten van algemeen belang in Europa” (PB C 17 van 19.1.2001, blz. 4).

⁽¹⁹⁾ Zaak C-280/00, Altmark, reeds aangehaald, punt 87, en arrest van 7 november 2012, zaak T-137/10, Coördinatie van Brusselse instellingen voor welzijnswerk en gezondheidszorg (CBI)/Commissie (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punten 97 en 98.

⁽²⁰⁾ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4).

⁽²¹⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

- (73) De Italiaanse autoriteiten betogen evenwel dat de benadering van de Commissie al te formalistisch is en dat SO.G.A.S. daadwerkelijk met het beheer van een DAEB is belast; daarvoor baseren zij zich grotendeels op documenten die dateren van na de goedkeuring van de hier te onderzoeken maatregelen.
- (74) Volgens Italië moet de kwalificatie van het beheer van de Stretto-luchthaven als DAEB worden afgeleid uit de talrijke besluiten van het regiobestuur (*delibere regionali*) waarin sprake is van het algemeen belang dat verbonden is aan de luchthavendiensten en de rol ervan voor de ondersteuning van de economische ontwikkeling van de regio. In geen van die besluiten van het regiobestuur wordt evenwel uitdrukkelijk omschreven wat de beweerde publieke taak is waarmee de luchthavenexploitant is belast, noch welke regels gelden voor de compensatie. Daarnaast wijst de Commissie erop dat de betrokken besluiten vanaf 2007 zijn bekendgemaakt — en dus dateren van na de beweerde invoering van de DAEB's, nl. de luchthavenactiviteiten in de periode 2004-2006. Daarbij komt dat Italië de Commissie geen enkel document heeft verschaft uit de periode van vóór 2004 waarin de reikwijdte van de beweerdelijk aan de begunstigde onderneming opgelegde openbare-dienstverplichtingen wordt omschreven.
- (75) Bijgevolg is de Commissie van mening dat in de hier te onderzoeken zaak de begunstigde niet correct met de beweerde DAEB is belast.
- (76) De Commissie kan het niet eens zijn met de stelling van de Italiaanse autoriteiten dat voor de openbare-dienstverplichtingen rechtmatig compensatie kan worden toegekend, zonder dat de dienst vooraf als DAEB is aangemerkt en de begunstigde onderneming met die dienst is belast. Mocht dat mogelijk zijn, dan zouden lidstaten naar eigen goeddunken achteraf de reële noodzaak van het opleggen van openbare-dienstverplichtingen kunnen heroverwegen. Met andere woorden, wanneer een onderneming financiële verliezen lijdt, zouden de lidstaten haar met openbare-dienstverplichtingen kunnen belasten waarvoor zij de onderneming een compensatie kunnen toekennen om haar te ondersteunen, ongeacht een eventuele beoordeling vooraf van de daadwerkelijke noodzaak om die dienst in het algemeen belang te verrichten. Die benadering is onbestaanbaar met het tweede Altmark-criterium volgens hetwelk de betrokken onderneming met het beheer van de DAEB's moet worden belast door middel van een of meer officiële besluiten, met daarin vermelding van met name de aard en de duur van de openbare-dienstverplichtingen, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen. De stelling van de Italiaanse autoriteiten als zouden luchthavendiensten van cruciaal belang zijn voor de economische ontwikkeling van de regio is niet voldoende om te verklaren dat de begunstigde correct met het beheer van de DAEB is belast, aangezien de openbare-dienstverplichtingen en de regels inzake compensatie niet vooraf transparant zijn vastgesteld.
- (77) Bovendien zou, wanneer het standpunt van de Italiaanse autoriteiten wordt geaccepteerd dat de lidstaten achteraf DAEB's kunnen toevertrouwen, dit erop neerkomen dat de lidstaten die de aanmeldings- en stand-still-bepalingen hebben geschonden, worden begunstigd. Die lidstaten zouden kunnen aanvoeren dat de onrechtmatige staatssteun voor een onderneming in feite diende om de kosten van een openbare dienst te compenseren die „toevallig” door de begunstigde werd verricht (zonder dat de onderneming vooraf met die dienst is belast of deze dienst nader is omschreven). Daartegenover staat dat de lidstaten die de aanmeldingsverplichting willen nakomen, de DAEB vooraf moeten toevertrouwen en duidelijk omschrijven, om te voldoen aan de DAEB-regels en het Altmark-arrest.
- (78) Dit alles zou een prikkel zijn om lidstaten nieuwe staatssteun niet te laten aanmelden, hetgeen zou indruisen tegen het vaststaande beginsel dat lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de aanmeldingsplicht, niet mogen worden bevoordeeld boven lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden ⁽²²⁾.
- (79) Geconcludeerd moet worden dat het eerste Altmark-criterium volgens de Commissie niet is vervuld. Bovendien is de Commissie van oordeel dat in deze zaak evenmin de overige Altmark-criteria zijn vervuld, zoals blijkt uit de hierna ontwikkelde overwegingen.

7.1.2.2. Het tweede Altmark-criterium

- (80) In deze zaak zijn geen parameters voor de berekening van de compensatie vooraf vastgesteld. In de zogeheten toewijzingsbesluiten waarover de Italiaanse autoriteiten het hebben, zijn de door de begunstigde onderneming te verrichten diensten niet nader beschreven, noch wordt daarin enig mechanisme vastgelegd voor de compensatie van de publieke taak waarmee de begunstigde zou zijn belast.

7.1.2.3. Het derde Altmark-criterium

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

⁽²²⁾ Arrest van 2 juli 1990, zaak 301/87, Italië/Commissie, Jurisprudentie 1974, blz. 307, rechtsoverweging 11; arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot 607/97, T-1/98, T-3/98 tot T-6/98 en T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-2319, punt 79 en de daar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 20 september 2011, gevoegde zaken T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-6255, punt 91.

- (82) De Commissie kan het niet eens zijn met het argument van Italië dat de betrokken luchthaven slechts de overheidsfinanciering heeft ontvangen die nodig is om de openbare-dienstverplichtingen te verrichten, aangezien die financiering beperkt bleef tot het dekken van de exploitatietekorten. Bij het toetsen van compensaties op hun evenredigheid is een basisbeginsel net dat alleen de nettokosten die de publieke speler voor het vervullen van openbare-dienstverplichtingen moet maken, aanleiding kunnen geven tot compensatie. Doordat er geen duidelijke omschrijving is van de aan de begunstigde onderneming opgelegde verplichtingen, kan de Commissie niet ondubbelzinnig de kosten bepalen die bij de berekening van de compensatie in aanmerking hadden moeten worden genomen.
- (83) Ook wanneer het algemene beheer van een luchthaven als DAEB kan worden aangemerkt, behoort een aantal activiteiten dat niet rechtstreeks verband houdt met de basisactiviteiten — zoals onder meer de bouw, de financiering, het gebruik en de verhuring van ruimten en vastgoed voor gebruik als kantoor, opslagruimte, hotel en industriële bedrijven, maar ook winkels, restaurants, parkeerruimten — niet tot de DAEB-taak — en kunnen deze dan ook niet worden gesubsidieerd volgens de DAEB-regels. De Italiaanse autoriteiten hebben geen elementen aangedragen waaruit blijkt dat er geen subsidie is gegaan naar activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met de basisactiviteiten van de luchthaven, overeenkomstig punt 34 en punt 53, onder iv), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

7.1.2.4. Het vierde Altmark-criterium

- (84) Volgens het vierde Altmark-criterium moet de compensatie tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven, wil deze geen staatssteun vormen. Aan dit criterium wordt geacht te zijn voldaan wanneer de begunstigde van de compensatie wordt geselecteerd via een openbare aanbesteding of, anders, wanneer de compensatie wordt berekend met de kosten van een goed beheerde onderneming als benchmark.
- (85) In dit geval is de begunstigde niet geselecteerd via een openbare aanbesteding. Evenmin heeft Italië de Commissie enig bewijs verschaft voor het feit dat de hoogte van de compensatie is vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om die verplichtingen uit te voeren, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van die verplichtingen. Daarom is de Commissie van mening dat niet kan worden geconcludeerd dat de betreffende overheidsfinanciering is vastgesteld op basis van de kosten van een goed beheerde onderneming.
- (86) Bijgevolg is de Commissie niet bij machte te concluderen dat de begunstigde onderneming de betrokken diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap heeft geleverd.
- (87) Volledigheidshalve merkt de Commissie op dat de begunstigde in de loop van het onderzoek ook heeft aangevoerd dat de maatregelen in overeenstemming zouden zijn met het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie. De luchthavenexploitant mag dan misschien verliezen hebben geleden, toch zou het gerechtvaardigd zijn om aan te nemen dat de activiteiten winst zouden opleveren.
- (88) In dat verband tekent de Commissie in de eerste plaats aan dat, anders dan de begunstigde onderneming betoogt, Italië in de loop van het onderzoek niet heeft verklaard dat de Staat in de luchthavenexploitant had geïnvesteerd met het vooruitzicht op rendement en dat het net had aangevoerd dat het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie in dit geval niet van toepassing was (cf. overweging 49).
- (89) In de tweede plaats dient, met het oog op de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie, te worden nagegaan of een particuliere investeerder, in vergelijkbare omstandigheden, zich op dezelfde wijze had gedragen. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat, ofschoon het gedrag van de particuliere investeerder, waarmee de deelneming van een publiek investeerder die doelstellingen van economisch beleid nastreeft, moet worden vergeleken, niet noodzakelijkerwijs het gedrag van een gewone investeerder hoeft te zijn, die zijn kapitaal belegt om daaruit op min of meer korte termijn een rendement te halen, het toch ten minste het gedrag moet zijn van een particuliere holding of een particuliere groep ondernemingen met een algemene of sectoriële structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op langere termijn⁽²³⁾. Met betrekking tot de vraag of de Staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, moet voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de Staat worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen — en dus niet van een latere situatie⁽²⁴⁾. Volgens vaste rechtspraak moet een lidstaat, zo hij in de loop van de administratieve procedure op het criterium van de investeerder handelend in een markteconomie een beroep doet, bij twijfel ondubbelzinnig en op basis van objectieve en controleerbare gegevens aantonen dat hij de maatregel in zijn hoedanigheid van aandeelhouder ten uitvoer heeft gelegd. Uit die gegevens moet duidelijk blijken dat de betrokken lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het economische voordeel heeft beslist om met de daadwerkelijk ten uitvoer gelegde maatregel te investeren in een door hem gecontroleerd overheidsbedrijf⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Zie met name arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr.1994, blz. I-4103, punten 20 t/m 22.

⁽²⁴⁾ Arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”), Jurispr. 2002, blz. I-4397, punt 71.

⁽²⁵⁾ Cf. arrest van 5 juni 2012, zaak C-124/10 P, Commissie/Électricité de France (EdF), (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punten 82 en 83, en arrest van 28 februari 2012, gevoegde zaken T-268/08 en T-281/08, Land Burgenland en Republiek Oostenrijk/Commissie, (nog niet gepubliceerd in de Jurispr.), punt 155.

- (90) In die zin kan de Commissie het niet eens zijn met het argument van de begunstigde dat de hier te onderzoeken maatregelen zouden zijn ingegeven door rendementsvooruitzichten voor de onderneming, zoals die blijken uit het ondernemingsplan van 2008 dat de levensvatbaarheid moest herstellen, aangezien dit plan is uitgewerkt nadat reeds tot de betrokken maatregelen was beslist. De Commissie is van mening dat een particuliere investeerder alleen nieuw kapitaal had ingebracht in een onderneming waarvan het kapitaal het wettelijke minimum onderschreed — zoals SO.G.A.S. — indien deze op het ogenblik dat hij tot die maatregel overging, kon verwachten dat de levensvatbaarheid van de onderneming binnen een redelijke termijn zou zijn hersteld. Aangezien de Italiaanse autoriteiten noch SO.G.A.S. concrete bewijzen uit de periode van de hier te onderzoeken maatregelen hebben verschaft waaruit blijkt dat de overheidsinstanties voornemens waren een investering te doen en van die operatie redelijkerwijs een voor een particuliere investeerder aanvaardbaar economisch rendement mochten verwachten, en aangezien Italië bovendien uitdrukkelijk heeft bevestigd dat het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie in dit geval niet van toepassing is, concludeert de Commissie dat met die maatregelen het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie niet acht werd genomen.

7.1.2.5. Conclusies

- (91) De Commissie is van oordeel dat de hier te onderzoeken zaak aan geen van de vier criteria voldoet die het Hof van Justitie in de zaak-Altmark heeft vastgesteld en dat de betrokken maatregelen niet in overeenstemming zijn met het beginsel van de investeerder handelend in een markteconomie. Bijgevolg is de conclusie van de Commissie dat door de kwetsieuze maatregelen — de kapitaalinjecties die plaatsvonden om de verliezen van SO.G.A.S. over 2004, 2005 en 2006 te dekken — een economisch voordeel wordt verleend aan de luchthavenexploitant.

7.1.3. Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

- (92) Wat de vervalsing van de mededinging betreft, heeft Italië beklemtoond dat er, volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, „bij financiële steun aan kleine regionale luchthavens (categorie D) weinig kans [is] op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer in een mate die in strijd is met het algemeen belang”. De aangehaalde passage heeft echter betrekking op het toetsen van staatssteun op zijn verenigbaarheid met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en is dus niet bedoeld om uit te sluiten dat overheidsfinanciering voor kleine luchthavens staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.
- (93) Bovendien herhaalt de Commissie dat in punt 40 van diezelfde richtsnoeren ook is bepaald dat „afgezien van deze algemene aanwijzingen het echter onmogelijk [is] om een op alle mogelijke verschillende situaties, met name op de luchthavens van de categorieën C en D, afgestemde diagnostiek vast te stellen. Daarom moet iedere maatregel die staatssteun aan een luchthaven kan inhouden, worden aangemeld en moet met name [zijn] invloed op de concurrentie en het handelsverkeer tussen de lidstaten worden onderzocht en, eventueel, [zijn] verenigbaarheid.”
- (94) De Stretto-luchthaven is een van de drie luchthavens in de regio Calabria en ligt in de uiterste zuidpunt van het Italiaanse schiereiland. Het aantal passagiers op de luchthaven lag steeds onder één miljoen ⁽²⁶⁾. Toen de betrokken maatregel ten uitvoer werd gelegd, behoorde de luchthaven dus volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 tot categorie D „kleine regionale luchthavens”. In 2012 is het aantal passagiers op de luchthaven echter verdubbeld ten opzichte van 2004.
- (95) De Commissie merkt op dat de markt voor luchthavenexploitatie, die de kleine regionale luchthavens omvat, een markt is die open staat voor concurrentie, markt waarop in de hele Unie een reeks particuliere en publieke bedrijven actief zijn. Dit aspect wordt ook bevestigd door het feit dat Italië ermee rekende de onderneming die de Stretto-luchthaven exploiteert, gedeeltelijk te privatiseren en dat het, met het oog daarop, in 2007 een oproep heeft gepubliceerd die open stond voor ondernemingen uit alle lidstaten van de Unie (cf. overweging 32). Bijgevolg kan de overheidsfinanciering van een luchthavenexploitant de mededinging op de markt voor de exploitatie van luchthavenvoorzieningen vervalsen. Bovendien kunnen ook luchthavens uit verschillende verzorgingsgebieden met elkaar concurreren om verkeersvolumes aan te trekken. Tot op zekere hoogte en voor bepaalde passagiers is een aantal uiteenlopende bestemmingen onderling substitueerbaar. Daarom kan overheidsfinanciering voor luchthavens de mededinging vervalsen en het handelsverkeer op de markt voor het luchtvervoer in de Unie ongunstig beïnvloeden.
- (96) In dit geval is de Commissie, gelet op het feit dat de Stretto-luchthaven op het ogenblik van de feiten vooral binnenlandse bestemmingen en twee internationale bestemmingen (Parijs en Malta) aanvlood en dat de luchthaven dankzij de middelen waarover zij de beschikking had, op de markt kon blijven en haar eigen activiteiten aanzienlijk kon uitbreiden, van oordeel dat de hier te onderzoeken maatregelen de mededinging kunnen hebben vervalst en het interstatelijke handelsverkeer ongunstig kunnen hebben beïnvloed.

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

- (97) In het licht van het voorgaande concludeert de Commissie dat de kapitaalinjecties die SO.G.A.S. van haar publieke aandeelhouders kreeg om haar verliezen over 2004, 2005 en 2006 te dekken, staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

⁽²⁶⁾ Officiële gegevens.

7.2. De rechtmatigheid van de steun

- (98) De hier te onderzoeken maatregelen zijn ten uitvoer gelegd voordat de Commissie daarvoor formeel toestemming kon geven. Bijgevolg is Italië de stand-still-verplichting van artikel 108, lid 3, VWEU niet nagekomen.

7.3. De verenigbaarheid van de steun

7.3.1. De verenigbaarheid met de DAEB-regels

- (99) SO.G.A.S. voert aan dat de betrokken steun op grond van artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar is met de interne markt.
- (100) In artikel 106, lid 2, VWEU is bepaald: „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.”
- (101) Met dit artikel wordt een afwijking geïntroduceerd op het verbod van artikel 107 VWEU op de toekenning van staatssteun, voor zover de steun noodzakelijk en evenredig is om te verzekeren dat de DAEB's worden beheerd op economisch aanvaardbare voorwaarden. Overeenkomstig artikel 106, lid 3, VWEU waakt de Commissie voor de toepassing van dat artikel, onder meer door aan te geven op welke voorwaarden aan de criteria „noodzaak” en „evenredigheid” is voldaan.
- (102) Vóór 31 januari 2012 waren de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ⁽²⁷⁾ (hierna „DAEB-steunkader van 2005” genoemd) en de DAEB-beschikking van 2005 het raamwerk dat de Commissie had vastgesteld voor de toepassing van de afwijking van artikel 106, lid 2, VWEU.
- (103) Op 31 januari 2012 is het nieuwe DAEB-pakket van kracht geworden, met onder meer de EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011) ⁽²⁸⁾ (hierna „het DAEB-steunkader van 2011” genoemd) en Besluit 2012/21/EU van de Commissie ⁽²⁹⁾.

7.3.1.1. Verenigbaarheid in de zin van Beschikking 2005/842/EG

- (104) De betrokken maatregelen zijn verleend in juni 2004, juni 2005 en december 2007. Volgens de begunstigde zijn deze maatregelen op grond van Beschikking 2005/842/EG van de verplichting tot aanmelding vrijgesteld.
- (105) Bij Beschikking 2005/842/EG werd staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan ondernemingen met betrekking tot DAEB's wordt toegekend, verenigbaar verklaard indien deze aan de voorwaarden van die beschikking voldeden. Met name werd bij Beschikking 2005/842/EG staatssteun in de vorm van compensatie voor openbare-dienstverplichtingen verenigbaar verklaard voor: i) luchthavens waar het gemiddelde jaarlijkse verkeersvolume maximaal 1 miljoen passagiers bedraagt, en ii) luchthavens met een totale gemiddelde jaaromzet vóór belasting van in totaal minder dan 100 miljoen EUR gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de DAEB is toegewezen, en die voor de betrokken dienst jaarlijks minder dan 30 miljoen EUR compensatie ontvangen ⁽³⁰⁾.
- (106) Beschikking 2005/842/EG was alleen van toepassing op steun in de vorm van compensaties voor openbare-dienstverplichtingen met betrekking tot daadwerkelijke DAEB's. Om die afwijking te kunnen genieten, diende de compensatie voor openbare-dienstverplichtingen voor het beheer van DAEB's bovendien te voldoen aan de specifieke voorwaarden van de artikelen 4, 5 en 6 van diezelfde beschikking ⁽³¹⁾.
- (107) In artikel 4 van Beschikking 2005/842/EG is bepaald dat de betrokken onderneming met het beheer van de DAEB moet worden belast door middel van een of meer officiële besluiten, met daarin vermelding van met name de aard en de duur van de openbare-dienstverplichtingen, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen. In artikel 5 van Beschikking 2005/842/EG is dan weer bepaald dat het compensatiebedrag niet hoger mag zijn dan wat nodig is om bepaalde kosten van de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen te dekken, rekening houdende met de opbrengsten, plus een redelijke winstmarge. Ten slotte is in artikel 6 van Beschikking 2005/842/EG bepaald dat de lidstaten op geregelde tijdstippen controles moeten uitvoeren om ervoor te zorgen dat ondernemingen geen compensatie ontvangen die het overeenkomstig artikel 5 bepaalde bedrag overschrijdt.

⁽²⁷⁾ PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4.

⁽²⁸⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

⁽²⁹⁾ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PBL 7 van 11.1.2012, blz. 3).

⁽³⁰⁾ Artikel 2, lid 1, onder a), van Beschikking 2005/842/EG.

⁽³¹⁾ Cf. artikel 10 van Beschikking 2005/842/EG voor gegevens met betrekking tot de inwerkingtreding van die beschikking en, met name wat betreft de datum van inwerkingtreding van artikel 4, onder c), d) en e), en van artikel 6.

- (108) Om de in deel 7.1.2.1 genoemde redenen concludeert de Commissie dat de begunstigde onderneming noch de Italiaanse autoriteiten hebben aangetoond dat SO.G.A.S. werd belast met duidelijk omschreven openbare-dienstverplichtingen. Bovendien hebben de begunstigde onderneming noch de Italiaanse autoriteiten aangetoond dat de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen op enigerlei wijze waren opgenomen in de door hen goedgekeurde toewijzingsbesluiten. Uit dit alles volgt dat niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 4, 5 en 6 van Beschikking 2005/842/EG wat betreft de toewijzingsbesluiten.
- (109) Bijgevolg is de Commissie van mening dat het dekken van de verliezen van de exploitant van de Stretto-luchthaven onverenigbaar is met de interne markt en niet op grond van Beschikking 2005/842/EG van de verplichting tot aanmelding is vrijgesteld.
- (110) Daarbij komt dat de maatregel, bij gebreke van helder omschreven openbare-dienstverplichtingen die aan S.O.G.A.S. zijn opgelegd, niet kan worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt en vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding van artikel 10, onder b), van Besluit 2012/21/EU. Daarom is de Commissie nagegaan of de maatregel kan worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt op grond van punt 69 van het DAEB-steunkader van 2011, dat bepaalt dat „de Commissie de in deze mededeling uiteengezette beginselen [zal] toepassen op onrechtmatige steun waarover zij een besluit neemt na 31 januari 2012, zelfs indien de steun vóór die datum werd toegekend.”

7.3.1.2. Verenigbaarheid in de zin van het DAEB-steunkader van 2011

- (111) In punt 16 van het DAEB-steunkader van 2011 zijn de voorwaarden vastgesteld om te kunnen besluiten dat een onderneming correct met het beheer van een DAEB is belast. Met name is in punt 16, onder a), bepaald dat het toewijzingsbesluit duidelijk de inhoud en de duur van de openbare-dienstverplichtingen moet aangeven. Bijgevolg kunnen de hier te onderzoeken steunmaatregelen, om dezelfde redenen als die welke reeds in onderdeel 7.1.2.1 van dit besluit zijn uiteengezet, niet worden beschouwd als verenigbaar op grond van het DAEB-steunkader van 2011. Met name is de begunstigde niet duidelijk belast met de exploitatie van de luchthaven in zijn geheel in het kader van een DAEB. De Commissie heeft geen toewijzingsbesluit ontvangen waarin vooraf en ondubbelzinnig de DAEB aan de begunstigde onderneming is toegewezen, noch dat de onderneming recht had op een compensatie. Bovendien zijn de Commissie geen elementen verschaft waaruit blijkt dat de punten 17 en 18 van het DAEB-steunkader van 2011 in acht zijn genomen.
- (112) Daarom is de Commissie van oordeel dat de hier te onderzoeken steunmaatregelen niet verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.
- (113) Volledigheidshalve stipt de Commissie nog aan dat in punt 9 van het DAEB-steunkader is bepaald dat steun voor in moeilijkheden verkerende DAEB-beheerders moet worden beoordeeld op grond van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.
- (114) Tijdens de fase van het vooronderzoek heeft Italië namelijk aangevoerd dat SO.G.A.S. een onderneming in moeilijkheden was in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun. Italië heeft echter ook aangevoerd dat de betrokken maatregelen geen onderdeel waren van een herstructureringsplan en dat dit soort plan ook niet bestond. Bijgevolg had de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure geoordeeld dat die maatregelen niet als met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun verenigbaar konden worden beschouwd.
- (115) Tijdens het formele onderzoek heeft Italië niet langer aangevoerd dat de luchthavenexploitant in moeilijkheden verkeerde toen de steunmaatregelen werden toegekend en dat de steunmaatregelen bijgevolg verenigbaar waren op grond van de genoemde richtsnoeren.
- (116) Omdat de Commissie niet over elementen beschikt aan de hand waarvan zij de betrokken maatregelen op hun verenigbaarheid met de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun zou kunnen toetsen, is zij niet bij machte die maatregelen met de interne markt verenigbaar te verklaren op grond van diezelfde richtsnoeren.

7.3.2. Verenigbaarheid in de zin van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun

- (117) Op 31 maart 2014 heeft de Commissie de mededeling „Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen”⁽³²⁾ (hierna „de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun” genoemd) vastgesteld. Deze zijn van toepassing op exploitatiesteun die vóór 31 maart 2014 aan luchthavens is toegekend.

⁽³²⁾ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

- (118) Exploitatiesteun die is toegekend vóór de inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun kan verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten mits de volgende voorwaarden zijn vervuld:
- bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang: deze voorwaarde is onder meer vervuld indien de steun de mobiliteit van burgers in Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten of de regionale ontwikkeling bevordert ⁽³³⁾;
 - noodzaak van overheidsmaatregelen: de steun dient te zijn gericht op situaties waar dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen ⁽³⁴⁾;
 - aanwezigheid van een stimulerend effect: deze voorwaarde is vervuld indien te verwachten valt dat, zonder de steun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen ⁽³⁵⁾;
 - evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum): wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden ⁽³⁶⁾;
 - vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer ⁽³⁷⁾.
- (119) Volgens de verklaringen van de Italiaanse autoriteiten zijn de perifere geografische ligging en de ontoereikende ontwikkeling van het vrachtvervoer ernstige pijnpunten voor de regio Calabria, vooral door het ontbreken van aangepaste infrastructuurvoorzieningen. Italië verklaarde dat de betrokken maatregelen deel uitmaken van een ruimer plan om het verkeersnet in Calabria te versterken. Met deze maatregelen zou SO.G.A.S. de infrastructuur en de diensten op de luchthaven moeten kunnen verbeteren in het licht van de nieuwe regionale strategie die inzet op het versterken van het verkeersnet en het zorgen voor een betere ontsluiting van de regio.
- (120) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de exploitatiesteun voor SO.G.A.S. heeft bijgedragen tot het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang die inzet op het verbeteren van de toegankelijkheid, de ontsluiting en de ontwikkeling van de regio door de uitbouw van veilige en betrouwbare infrastructuur voor het luchtvervoer.
- (121) Zoals opgemerkt in de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun, zouden kleinere luchthavens problemen kunnen ondervinden om hun activiteiten zonder overheidsmiddelen gefinancierd te krijgen. Volgens punt 118 van die richtsnoeren zijn luchthavens met een passagiersstroom van minder dan 700 000 passagiers misschien niet in staat hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken. Het verkeersvolume op de Stretto-luchthaven lag steeds onder 700 000 passagiers. Daarom is de Commissie van mening dat de steun noodzakelijk was omdat hiermee de regio Calabria beter kon worden ontsloten, hetgeen met marktwerking alleen niet was gebeurd.
- (122) Zonder de steun zouden de activiteiten van de begunstigde aanzienlijk zijn afgenomen, of zelfs gewoonweg zijn stopgezet. Tegelijk lag het steunbedrag niet hoger dan het bedrag dat nodig was om de exploitatieverliezen te dekken — en bleef het dus beperkt tot het minimum dat noodzakelijk was om de uitvoering van de gesteunde activiteiten mogelijk te maken.
- (123) In het verzorgingsgebied ⁽³⁸⁾ van deze luchthaven ligt er geen andere luchthaven, want, zoals reeds werd aangegeven, ligt de meeste nabije luchthaven op meer dan 130 km. Bovendien heeft Italië bevestigd dat de luchthaveninfrastructuur op niet-discriminerende voorwaarden ter beschikking is gesteld van alle luchtvaartmaatschappijen. De informatie waarover de Commissie beschikt noch de opmerkingen van belanghebbenden in de loop van de procedure deden vragen rijzen ten aanzien van de niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur.
- (124) In het licht van deze overwegingen concludeert de Commissie dat blijkt te zijn voldaan aan de verenigbaarheidsvoorwaarden die in de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun zijn vastgesteld.

7.3.3. Conclusies ten aanzien van de verenigbaarheid van de steun

- (125) Op grond van de hier uitgevoerde beoordeling concludeert de Commissie dat de aangemelde steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, VWEU.

⁽³³⁾ De punten 137 en 113 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.

⁽³⁴⁾ De punten 137 en 116 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.

⁽³⁵⁾ De punten 137 en 124 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.

⁽³⁶⁾ De punten 137 en 125 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.

⁽³⁷⁾ De punten 137 en 131 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.

⁽³⁸⁾ In de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun omschreven als een afgebakende geografische markt die wordt vastgesteld op rond 100 km of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein.

- (126) Die conclusie op grond van de staatssteunvoorschriften laat de toepassing van andere bepalingen van het Unierecht onverlet, met inbegrip van die op milieugebied.

8. CONCLUSIES

- (127) De Commissie concludeert dat Italië de betrokken steunmaatregel, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, onrechtmatig ten uitvoer heeft gebracht. Niettemin heeft zij, op grond van de hier uitgevoerde beoordeling, besloten geen bezwaar te maken tegen de steunmaatregel, omdat deze verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, VWEU en de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Italië ten faveure van SO.G.A.S. SpA (Società per la Gestione dell'Aeroporto dello Stretto) ten bedrage van 6 392 847 EUR ten uitvoer heeft gelegd, is verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 11 juni 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter