2024/2860

18.11.2024

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2024/2860

af 24. november 2023

om SA.32953 (2014/C) — Statsstøtteforanstaltninger til fordel for Trenitalia SpA — Italien

(meddelt under nummer C(2023) 8017)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

efter i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger ([1]), og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. FREMGANGSMÅDE

(1) Den 18. april 2011 modtog Kommissionen en klage over Italiens eventuelle tildeling af statsstøtte til Trenitalia S.p.A. (herefter »**Trenitalia**«), et selskab, der er en del af Ferrovie dello Stato Group (herefter »**FS-koncernen**«), i form af kompensation for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport ydet i henhold til tre kontrakter om offentlig tjeneste (herefter »**foranstaltningerne**«). Denne klage blev registreret under sagsnummer SA.32953 (2014/NN – ex 2011/CP). Den 26. september 2011 fremlagde klageren yderligere oplysninger.

(2) Ved brev af 18. oktober 2011 videresendte Kommissionen klagen til de italienske myndigheder og anmodede om oplysninger vedrørende foranstaltningerne.

(3) Den 16. november 2011 anmodede Italien om en forlængelse af fristen for besvarelse af anmodningen om oplysninger, som Kommissionen imødekom den 24. november 2011. Den 14. december 2011 anmodede Italien om præciseringer med hensyn til Kommissionens anmodning om oplysninger, som Kommissionen fremsendte samme dag. Den 15. december 2011 anmodede Italien om en yderligere forlængelse af fristen for fremlæggelse af de krævede oplysninger, som blev indrømmet den 20. december 2011.

(4) Den 31. januar 2012 og den 17. februar 2012 indsendte Italien delvise svar på anmodningen om oplysninger af 18. oktober 2011. Den 22. februar 2012 sendte Kommissionen en påmindelse til Italien og anmodede om de manglende oplysninger. Den 11. april 2012 fremsendte Italien yderligere oplysninger som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 18. oktober 2011.

(5) Den 4. april 2012 supplerede klageren sin klage med yderligere klagepunkter.

(6) Den 29. oktober 2012 anmodede Kommissionen Italien om yderligere oplysninger. Italien fremsendte de ønskede oplysninger den 8. januar 2013, den 11. januar 2013 og den 17. januar 2013.

(7) Den 29. oktober 2013 modtog Kommissionen yderligere klagepunkter fra klageren.

([1]) EUT C 156 af 23.5.2014, s. 77.

(8) Ved brev af 28. marts 2014 meddelte Kommissionen Italien, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »**TEUF**«) med hensyn til ovennævnte foranstaltninger (herefter »**åbningsafgørelsen**«).

(9) Åbningsafgørelsen vedrørte også en eventuel tildeling af statsstøtte i form af gratis overførsel af jernbaneinfrastrukturaktiver fra Rete Ferroviaria Italiana S.p.A til Trenitalia og FS Logistica (sag SA.32179). Kommissionen vil vurdere disse foranstaltninger i en særskilt afgørelse. Denne afgørelse vedrører udelukkende den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til tre kontrakter om offentlig tjeneste for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste inden for jernbanegodssektoren.

(10) Den 22. april 2014 anmodede Italien om en forlængelse af fristen for at fremsætte sine bemærkninger til indledningsafgørelsen, som Kommissionen indrømmede den 28. april 2014. Den 21. maj 2014 anmodede Italien om en yderligere forlængelse af fristen for at fremsætte bemærkninger til åbningsafgørelsen, som Kommissionen imødekom den følgende dag.

(11) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 23. maj 2014 ([2]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningerne.

(12) Den 24. juni 2014 fremsatte Italien sine bemærkninger til åbningsafgørelsen. Kommissionen modtog bemærkninger til åbningsafgørelsen fra tre interesserede parter: Den Europæiske Jernbanesammenslutning (herefter »**CER**«) fremsatte bemærkninger den 19. juni 2014, FerCargo, en sammenslutning af private jernbanegodsoperatører, fremsatte bemærkninger den 8. juli 2014 ([3]) og FS-koncernen fremsatte bemærkninger den 23. juli 2014 ([4]).

(13) Kommissionen videresendte de interesserede parters bemærkninger til Italien. Den 20. november 2014 fremsendte Italien sine bemærkninger til disse interesserede parters bemærkninger. Den 4. november 2015 supplerede Italien sine bemærkninger med yderligere oplysninger.

(14) Den 22. december 2017 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Italien, som Italien delvist besvarede den 5. og 15. februar 2018. Den 21. marts 2018 afholdtes der et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og de italienske myndigheder. Den 3. april 2018 sendte Kommissionen en supplerende anmodning om oplysninger til Italien, som Italien besvarede den 23. maj 2018. Den 18. december 2018 afholdtes der et møde mellem Kommissionens tjenestegrene og de italienske myndigheder. Efter dette møde fremlagde Italien yderligere oplysninger den 18. og 19. februar 2019.

(15) I begyndelsen af 2020 brød covid-19-pandemien ud, hvilket forårsagede et stort chok for Unionens økonomier og krævede en koordineret økonomisk reaktion fra medlemsstaternes og EU-institutionernes side for at afbøde de negative konsekvenser for Unionens økonomi. Under disse ekstraordinære omstændigheder bestræbte Kommissionen sig på at reagere hurtigt på underretninger om statsstøtteforanstaltninger, der blev ydet i forbindelse med covid-19-udbruddet, og indførte alle nødvendige proceduremæssige lempelser for at muliggøre en hurtig godkendelsesproces fra Kommissionens side ([5]). I perioden med covid-19-krisen var Kommissionen nødt til at prioritere covid-19-statsstøtteforanstaltninger ([6]). Som følge heraf er afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de pågældende foranstaltninger samt afslutningen af andre procedurer blevet forsinket.

([2]) Jf. fodnote [1].

([3]) Den 13. juni 2014 anmodede FerCargo Kommissionen om en forlængelse af fristen for at fremsætte bemærkninger til åbningsafgørelsen. Anmodningen var begrundet i behovet for at indsamle tilstrækkelige oplysninger fra alle sammenslutningens medlemmer. Den 17. juni 2014 indrømmede Kommissionen FerCargo en forlængelse af fristen.

([4]) Den 16. juni 2014 sendte FS-koncernen en begrundet anmodning til Kommissionen om en forlængelse af fristen for at fremsætte bemærkninger til åbningsafgørelsen. Den 17. juni 2014 gav Kommissionen FS-koncernen frist indtil den 23. juli 2014 til at fremsætte bemærkninger.

([5]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Den Europæiske Investeringsbank og Eurogruppen: En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet (COM(2020) 112 final af 13. 3.2020, afsnit 5.

([6]) En liste over alle de afgørelser, som Kommissionen har vedtaget under covid-19-pandemien i henhold til artikel 107, stk. 2, litra b), i TEUF, artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF og meddelelsen fra Kommissionen – Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT C 91I af 20.3.2020, s. 1) findes på dette websted: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_da (senest tilgået den 15.11.2023).

(16) Desuden indledte Rusland den 24. februar 2022 en militær aggression mod Ukraine. De direkte og indirekte virkninger af den russiske militære aggression havde økonomiske konsekvenser for hele det indre marked. Denne situation krævede en hurtig reaktion fra Kommissionens side for at afbøde de umiddelbare negative sociale og økonomiske konsekvenser i Unionen. Under disse ekstraordinære omstændigheder blev Kommissionen opfordret til at reagere hurtigt på underretninger om statsstøtteforanstaltninger ydet i forbindelse med krisen i Ukraine ([7]). I løbet af 2022 og 2023 måtte Kommissionen prioritere undersøgelsen af disse statsstøtteforanstaltninger ([8]) med deraf følgende yderligere forsinkelse i afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de omhandlede foranstaltninger.

(17) Den 19. januar 2023 sendte Kommissionen en yderligere anmodning om oplysninger til de italienske myndigheder, som de besvarede den 11. april 2023, efter at have anmodet om og fået forlænget den oprindelige frist for indgivelse af svar. Denne sidste anmodning havde bl.a. til formål at præcisere FS-koncernens struktur efter omstruktureringen af Trenitalias fragtaktiviteter.

(18) Den 17. oktober 2023 indvilligede Italien undtagelsesvis i at give afkald på sine rettigheder i henhold til artikel 342 i TEUF, sammenholdt med artikel 3 i forordning (EF) nr. 1/1958 ([9]), og at få denne afgørelse vedtaget og meddelt på engelsk.

2. BESKRIVELSE AF DE RETLIGE RAMMER FOR LEVERING AF JERNBANEGODSTRANSPORT

2.1. Liberaliseringen af jernbanegodstransporten i Unionen og Italien

2.1.1. *I EU*

(19) Unionen liberaliserede jernbanegodstransporttjenesterne i tre bølger.

(20) Det første lovgivningsinitiativ i begyndelsen af 1990'erne førte til vedtagelsen af Rådets direktiv 91/440/EØF ([10]), som medlemsstaterne skulle gennemføre senest den 1. januar 1993. Denne tekst indledte liberaliseringen af jernbanetransporten ved at indføre en ret til adgang til jernbaneinfrastruktur for internationale sammenslutninger og jernbanevirksomheder, der udfører kombineret ([11]) international godstransport, ledsaget af princippet om adskillelse mellem infrastrukturforvaltning og transport. Dette adskillelsesprincip fandt ikke anvendelse på strukturer, men på funktioner, nærmere bestemt regnskabsfunktionen. Direktivet foreskrev blot (som en mulighed), at denne adskillelse kunne opnås ved oprettelse af særskilte afdelinger inden for en enkelt virksomhed eller ved at overdrage forvaltningen af infrastrukturen til en særskilt enhed.

([7]) Meddelelse fra Kommissionen – Midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands aggression mod Ukraine (EUT C 131I af 24.3.2022, s. 1).

([8]) En liste over alle de afgørelser, som Kommissionen har vedtaget i henhold til de midlertidige kriserammebestemmelser for statsstøtteforanstaltninger til støtte for økonomien efter Ruslands aggression mod Ukraine i 2022, findes på dette websted: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_da (senest tilgået den 15.11.2023).

([9]) Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).

([10]) Rådets direktiv 91/440/EØF af 29. juli 1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237 af 24.8.1991, s. 25).

([11]) I henhold til artikel 1 i Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 368 af 17.12.1992, s. 38) forstås ved kombineret transport *»transport af varer mellem medlemsstaterne, hvorunder en lastvogn, påhængsvogn, sættevogn med eller uden trækkende køretøj, et veksellad eller en container på 20 fod og derover anvender vej til den indledende eller afsluttende strækning og til den resterende strækning anvender jernbane, indre vandveje eller søvejen, når denne strækning er over 100 km i lige linje, og den indledende eller afsluttende vejstrækning tilbagelægges:*

— enten mellem det sted, hvor godset læsses, og den indladningsbanegård, der ligger nærmest, for så vidt angår den indledende strækning, og mellem den udladningsbanegård, der ligger nærmest, og det sted, hvor godset losses, for så vidt angår den afsluttende strækning,

— eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra laste- eller lossehavnen«.

Med andre ord er kombineret transport en form for intermodal transport, hvor størstedelen af strækningen tilbagelægges med jernbane, ad indre vandveje eller ad søvejen, og enhver indledende og/eller afsluttende strækning, der udføres ad vej, er strengt begrænset.

(21) Direktiv 91/440/EØF blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/12/EF ([12]), som var en del af den såkaldte »**første jernbanepakke**« ([13]), som medlemsstaterne skulle gennemføre senest den 15. marts 2003. Direktiv 2001/12/EF gav jernbanevirksomheder ret til adgang på et ikkediskriminerende grundlag i forbindelse med følgende typer tjenester:

— international godstransport på det transeuropæiske jernbanegodstransportnet – TERFN ([14]) (artikel 10, stk. 3)

— international godstransport på hele det europæiske jernbanenet fra den 15. marts 2008 (artikel 10, stk. 3, andet punktum).

(22) Med henblik på at forbedre sikkerheden, interoperabiliteten og åbningen af markedet for jernbanegodstransport vedtog Unionen Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF ([15]) som en del af den såkaldte »**anden jernbanepakke**« ([16]). Dette direktiv indførte en adgangsret for jernbanevirksomheder for så vidt angår følgende typer tjenesteydelser:

— international godstransport fra den 1. januar 2006 (hvilket foregriber den 15. marts 2008, som er det i direktiv 2001/12/EF fastsatte tidspunkt)

— alle typer godstransport (national og international) fra den 1. januar 2007.

(23) Som følge heraf åbnede markedet for jernbanegodstransport fra den 15. marts 2003 for konkurrence på det transeuropæiske jernbanegodstransportnet, fra den 1. januar 2006 for international godstransport på hele EU-nettet og fra den 1. januar 2007 for jernbanegodscabotage. Jernbanegodstransporten anses derfor for at være fuldt liberaliseret på EU-plan siden den 1. januar 2007 for både nationale og internationale tjenester.

(24) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU ([17]) ophævede med virkning fra den 17. juni 2015 direktiv 91/440/EØF, som ændret ved direktiv 2001/12/EF og direktiv 2004/51/EF. Ifølge artikel 10, stk. 1, i direktiv 2012/34/EU, gælder følgende: »*Jernbanevirksomheder tildeles ret til adgang på retfærdige, ikkediskriminerende og gennemsigtige vilkår til alle medlemsstaters jernbaneinfrastruktur med henblik på udførelse af alle former for jernbanegodstransport.*«

([12]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/12/EF af 26. februar 2001 om ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 75 af 15.3.2001, s. 1).

([13]) Denne pakke omfattede også Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/13/EF af 26. februar 2001 om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 75 af 15.3.2001, s. 26) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering (EFT L 75 af 15.3.2001, s. 29).

([14]) Et jernbanenet på ca. 50 000 km, jf. artikel 10a i og bilag I til direktiv 2001/12/EF, der i Italien dækker de jernbaneforbundne havne i Ancona, Bari, Brindisi, C. Vecchia, Genoa, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trieste og Venedig.

([15]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/51/EF af 29. april 2004 om ændring af Rådets direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EUT L 164 af 30.4.2004, s. 164).

([16]) Denne pakke omfattede også Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed i EU (EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/50/EF af 29. april 2004 om ændring af Rådets direktiv 96/48/EF om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/16/EF om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog (EUT L 164 af 30.4.2004, s. 114) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 881/2004 af 29. april 2004 om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur (EUT L 164 af 30.4.2004, s. 1).

([17]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde (EUT L 343 af 14.12.2012, s. 32).

2.1.2. *I Italien*

(25) Italien liberaliserede første gang jernbanegodstransporten fra den 22. oktober 2003 med ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 188/2003 af 8. juli 2003 (herefter »**2003-dekretet**«) ([18]) til gennemførelse af den første jernbanepakke. Med hensyn til national godstransport og national og international personbefordring på den nationale jernbaneinfrastruktur gav artikel 6 i 2003-dekretet, forudsat at visse krav var opfyldt ([19]), forskellige adgangsrettigheder til jernbanevirksomheder, der benytter det nationale jernbanenet – med forbehold af gensidighed for så vidt angår jernbanevirksomheder, der er etableret i udlandet.

(26) Italien gennemførte direktiv 2004/51/EF ved lovdekret nr. 162/2007 af 10. august 2007 (i kraft fra den 23. oktober 2007). Dette dekret ændrede 2003-dekretet ved fra den 23. oktober 2007 at give jernbanevirksomhederne adgang til hele det italienske jernbanenet på rimelige, ikkediskriminerende og gennemsigtige vilkår for drift af international godstransport og senest fra den 1. januar 2007 adgang til jernbaneinfrastrukturen med henblik på drift af alle former for jernbanegodstransport ([20]).

(27) Endelig gennemførte Italien direktiv 2012/34/EU ved lovdekret nr. 112/2015 af 15. juli 2015 (i kraft fra den 27. juli 2015). Dette dekret bekræftede jernbanevirksomhedernes adgangsret til markedet for jernbanegodstransport på rimelige, ikkediskriminerende og gennemsigtige vilkår med henblik på at sikre konkurrencen i jernbanesektoren ([21]).

2.2. **De retlige rammer for forpligtelser til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport**

2.2.1. *EU-lovgivningen*

(28) I henhold til artikel 93 i TEUF er »[s]tøtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, [...] forenelige med traktaterne«.

(29) På grundlag af artikel 93 i TEUF vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (herefter »**forordning (EØF) nr. 1191/69**«) ([22]). Forordning (EØF) nr. 1191/69 fastsatte regler for forpligtelser til offentlig tjeneste gældende for jernbanetransporttjenester fra den 1. juli 1969 til den 2. december 2009 for så vidt angår personbefordring og indtil den 3. december 2012 for godstransporttjenester (se betragtning 34).

([18]) Lovdekret nr. 188/2003 af 8. juli 2003 (Gazzetta Ufficiale n 170), som erstattede præsidentdekret nr. 277/98 af 8. juli 1998 (Gazzetta Ufficiale n 187) og 146/99 af 16. marts 1999 (Gazzetta Ufficiale n 119), som gennemførte direktiv 91/440/EF, 95/18/EF og 95/19/EF.

([19]) Jernbanevirksomheder, der havde til hensigt at drive national jernbanegodstransport i Italien, skulle ud over den licens til jernbanedrift, der kræves i henhold til artikel 6, stk. 1, i 2003-dekretet, være i besiddelse af en særlig tilladelse fra ministeriet for infrastruktur og transport (artikel 6, stk. 2, i 2003-dekretet) som fastsat i artikel 131, stk. 1, i lov nr. 388 af 23. december 2000. Denne sidstnævnte lov begrundede behovet for at fastsætte en sådan tilladelse i, at ministeriet for infrastruktur og transport kunne begrænse forhøjelsen af jernbanetaksterne og/eller sikre jernbanetransportaktiviteternes økonomiske levedygtighed i Italien.

([20]) Artikel 25, stk. 1, i lovdekret nr. 162/2007 om ændring af artikel 12, stk. 1, i 2003-dekretet. Fra den 1. januar 2007 krævede Italien ikke længere, at jernbanevirksomheder skulle være i besiddelse af den særlige tilladelse fra ministeriet for infrastruktur og transport, der er beskrevet i fodnote [19].

([21]) Artikel 2, stk. 1, litra c), i lovdekret nr. 112/2015.

([22]) Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 156 af 28.6.1969, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991.

(30) Artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1191/69 definerede forpligtelser til offentlig tjeneste som forpligtelser, »som transportvirksomheden ikke ville påtage sig i egen forretningsmæssig interesse eller i hvert fald ikke i samme omfang og ikke på samme betingelser«. Forpligtelser til offentlig tjeneste som omhandlet i forordning (EØF) nr. 1191/69 bestod af driftspligter ([23]), befordringspligter ([24]) og tarifpligter ([25]). De parametre, der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af de økonomiske ulemper ved pålæggelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste og kompensationsmetoderne, er fastsat i artikel 5 og 10-13 i forordning (EØF) nr. 1191/69. Når en transportvirksomhed både præsterede tjenesteydelser, der var omfattet af forpligtelser til offentlig tjeneste, og udførte andre aktiviteter, krævede nævnte forordnings artikel 1, stk. 5, særskilte regnskaber samt indførelse af mekanismer, der kunne forhindre krydssubsidiering mellem afdelingen for offentlig tjeneste og afdelingen med ansvar for andre aktiviteter.

(31) Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 ([26]) om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 fjernede medlemsstaternes mulighed for at opretholde eller pålægge transportvirksomheder forpligtelser til offentlig tjeneste, bortset fra dem, hvis aktiviteter udelukkende vedrørte personbefordring i byer, forstæder eller regioner ([27]). Med ændringen blev der i forordning (EØF) nr. 1191/69 indført et nyt afsnit om kontrakter om offentlig tjeneste, der består af en enkelt artikel (artikel 14), der giver medlemsstaterne mulighed for at indgå kontrakter om offentlig tjeneste for at sikre offentligheden tilstrækkelige transportydelser. ([28])

(32) Rådets forordning (EØF) nr. 1107/70 ([29]) regulerede endvidere ydelse af støtte til transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. I henhold til nævnte forordning kunne medlemsstaterne ikke pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste, der indebærer ydelse af støtte i henhold til artikel 93 i TEUF, med undtagelse af enten tarifpligter, som ikke henhører under forordning (EØF) nr. 1191/69 ([30]), eller transportvirksomheder eller former for transportmæssig virksomhed, som ikke var omfattet af denne forordnings anvendelsesområde.

(33) I Altmark-dommen ([31]) anførte Domstolen, at forordning (EØF) nr. 1191/69 og forordning (EØF) nr. 1107/70 anses for udtømmende at fastsætte de betingelser, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kan tildele støtte i henhold til artikel 93 i TEUF. Dette blev yderligere bekræftet af Domstolen i Combus-dommen ([32]).

(34) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 ([33]) ophævede både forordning (EØF) nr. 1191/69 og forordning (EØF) nr. 1107/70. Den trådte i kraft den 3. december 2009. I henhold til artikel 10 i forordning (EF) nr. 1370/2007 fandt forordning (EØF) nr. 1191/69 imidlertid fortsat anvendelse på jernbanegodstransport i en periode på tre år efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007.

([23]) Se artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1191/69.
([24]) Se artikel 2, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1191/69.
([25]) Se artikel 2, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1191/69.
([26]) Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 169 af 29.6.1991, s. 1).
([27]) Artikel 1, stk. 5, i den ændrede forordning (EØF) nr. 1191/69 bestemte følgende: *»Medlemsstaternes kompetente myndigheder kan dog opretholde eller pålægge de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er omhandlet i artikel 2, for personbefordring i byer, forstæder og regioner. Betingelser og nærmere bestemmelser herfor, herunder kompensationsformer, er fastsat i afdeling II, III og IV.«*
([28]) Se artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69.
([29]) Rådets forordning (EØF) nr. 1107/70 af 4. juni 1970 om støtte, som ydes inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT L 130 af 15.6.1970, s. 1). Denne forordning berører ikke bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1192/69 af 26. juni 1969 om fælles regler for normaliseringen af jernbanevirksomhedernes regnskaber og Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69.
([30]) Inden for definitionen af tarifpligter i artikel 2, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1191/69.
([31]) Dom af 24. juli 2003, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 108.
([32]) Dom af 16. marts 2004, T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen (»Combus«), ECLI:EU:T:2004:76, præmis 100.
([33]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 1).

(35) Forordning (EF) nr. 1370/2007 finder kun anvendelse på personbefordring med jernbane og andre skinnebaserede transportformer og ad vej, bortset fra godstransport (artikel 1). Artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1370/2007 bestemmer, at *»[m]ed forbehold af [artikel 93, 106, 107 og 108 i TEUF] kan medlemsstaterne ud over den støtte, der er omfattet af denne forordning i henhold til [artikel 93 i TEUF], fortsat yde støtte til transportsektoren, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør en godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse«*. Ved udløbet af den treårige periode (dvs. efter den 3. december 2012) skulle foreneligheden med det indre marked af støtte ydet til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport derfor vurderes direkte i henhold til artikel 93 i TEUF.

2.2.2. *De italienske bestemmelser*

(36) Lov nr. 210 af 17. maj 1985 (herefter »**lov nr. 210/1985**«) ([34]) gav staten beføjelse til at opretholde, ophæve eller indføre forpligtelser til offentlig tjeneste i forhold til FS-koncernen og til at kompensere sidstnævnte for de omkostninger, der var direkte forbundet med opfyldelsen af disse forpligtelser til offentlig tjeneste.

(37) I henhold til artikel 18, stk. 1 og 2, i lov nr. 210/1985 skulle transportministeren ved dekret fastsætte de forpligtelser til offentlig tjeneste, der skulle opretholdes i forhold til FS-koncernen, med mulighed for i fremtiden at ophæve og/eller indføre nye forpligtelser til offentlig tjeneste eller udvide anvendelsesområdet for de allerede pålagte forpligtelser. I tilfælde af etablering eller udvidelse af forpligtelser til offentlig tjeneste opnåede FS-koncernen retten til at modtage en økonomisk kompensation for de dermed forbundne udgifter i henhold til bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1191/69.

(38) Hvad nærmere bestemt angår tarifpligterne fremgik det af artikel 16 i lov nr. 210/1985, idet det anerkendtes, at tarifferne blev godkendt af FS-koncernens bestyrelse for at sikre en afbalanceret forvaltning, at de offentlige myndigheder ved dekret kunne fastsætte maksimumstariffer for befordring af personer og bestemte former for varer. Denne artikel fastsatte, at enhver forskel mellem de takster, der pålægges af de offentlige myndigheder, og de standardtakster, der er fastsat af FS-koncernens bestyrelse, kan give anledning til godtgørelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69.

(39) Ved lov nr. 41 af 28. februar 1986 (herefter »**lov 41/1986**«) ([35]) blev alle forpligtelser til offentlig tjeneste ophævet, herunder driftspligter og tarifpligter, for hvilke FS-koncernen havde ret til godtgørelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 (artikel 10, stk. 15). I overensstemmelse med artikel 16 og 18 i lov nr. 210/1985 kunne transportministeriet imidlertid ved dekret opregne de forpligtelser til offentlig tjeneste, der skulle opretholdes på grund af deres almene interesse og inden for rammerne af de midler, der var afsat på statsbudgettet.

(40) Den 16. januar 1990 vedtog transportministeriet dekret 1-T (herefter »**ministerielt dekret 1-T/1990**«). Dekretets artikel 2 indeholdt en liste over de tarifpligter, der skulle pålægges FS-koncernen med henblik på befordring af bestemte grupper af rejsende og godsarter. Denne liste omfattede tarifpligter vedrørende:

— godstransport mellem det italienske fastland og Sardinien i henhold til artikel 12 i lov nr. 588 af 11. juni 1962 ([36]) (herefter »**lov nr. 588/1962**«) om fastsættelse af kriterierne for beregning af jernbanetakster for forbindelserne med Sardinien

— international godstransport gennem Trieste havn

— international godstransport inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab.

(41) Fra den 1. juli 1992, efter ikrafttrædelsen af forordning (EØF) nr. 1893/91 om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 (betragtning 31), regulerede de italienske myndigheder pålæggelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste via kontrakter om offentlig tjeneste og afskaffede ordningen med ensidig pålæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste indført ved dekret.

([34]) Lov nr. 210/1985 af 17. maj 1985 om oprettelse af enheden »Ferrovie dello Stato«.

([35]) Lov nr. 41 af 28. februar 1986 om bestemmelserne om statens årlige og flerårige budget.

([36]) Artikel 12 i lov nr. 588/1962 om en plan til fremme af den økonomiske og sociale udvikling på Sardinien har følgende ordlyd: *»for varer, der transporteres med færgefart, gælder de jernbanetakster, der beregnes på en virtuel afstand på 100 km«*, og *»sådan transport pålægges ikke faste takster, tillæg og særlige afgifter af en størrelse, der overstiger de satser, der gælder i Italien for samme afstand og for samme varer, eller transitkvoter«*.

(42) Som følge heraf gennemførte Italien for så vidt angår jernbanegodstransporttjenester de tarifpligter, der er omhandlet i betragtning 40, for perioden juli-december 1992 i en kontrakt om offentlige tjenester, der blev indgået den 23. januar 1991 mellem transportministeriet og FS-koncernen. Italien opretholdt disse tarifpligter for 1993 ved at indgå en ny kontrakt om offentlig tjeneste den 29. december 1992 med FS-koncernen. Italien indgik efterfølgende to yderligere kontrakter om offentlig tjeneste med FS-koncernen for perioderne 1994-1996 og 1997-1999. Med kontrakten for perioden 1997-1999 blev der indført en bestemmelse om kontinuitet, hvorved FS-koncernen ved kontraktens udløb var forpligtet til at overholde de i kontrakten fastsatte tarifpligter, indtil undertegnelsen af de næste kontrakter om offentlig tjeneste.

(43) De kontrakter om offentlig tjeneste, der blev indgået for henholdsvis perioden 1994-1996 og 1997-1999, indførte tarifpligter for følgende tjenester leveret af FS-koncernen:

— national godstransport mellem det italienske fastland og Sardinien i overensstemmelse med artikel 12 i lov nr. 588/1962 om kriterier for beregning af jernbanetakster for forbindelserne med Sardinien

— international godstransport gennem Trieste havn

— international godstransport inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab: Denne forpligtelse fulgte af aftalen mellem repræsentanterne for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs medlemsstater, der blev undertegnet den 21. marts 1955, og som fastsatte anvendelse af nedsatte satser for transport af kul og stål

— national jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km

— international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn: I overensstemmelse med artikel 5 ([37]) i den bilaterale aftale mellem Italien og Ungarn af 19. april 1988, ratificeret ved lov nr. 440 af 30. december 1989 (herefter »**lov 440/1989**«), ([38]) blev der indført en rabat på 15 % på den almindelige sats for transit gennem Østrig og en nedsættelse på 50 % af den almindelige sats for transit gennem det (tidligere) Jugoslavien.

(44) I perioden 2000-2014 vedtog Italien de omhandlede foranstaltninger. I afsnit 3 i denne afgørelse beskrives disse foranstaltninger.

3. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

3.1. Tilskudsmodtager

3.1.1. *Trenitalia*

(45) Trenitalia blev oprettet i juni 2000 som et fuldt kontrolleret datterselskab af Ferrovie dello Stato S.p.A., som er FS-koncernens holdingselskab, og hvis eneste aktionær er det italienske økonomi- og finansministerium. Oprettelsen af Trenitalia skete efter reformen af FS-koncernen, som blev indledt i juli 1998 af den organisatoriske, juridiske og regnskabsmæssige adskillelse af FS-koncernens aktiviteter (infrastruktur, passagertransport, regional transport og godstransport) og fremmet ved oprettelsen af særskilte juridiske enheder, der kontrolleres af FS-koncernen (Trenitalia i juni 2000 og Rete Ferroviaria Italiana i juli 2001). Så snart Trenitalia blev oprettet, overtog selskabet leveringen af jernbanegodstransport fra FS-koncernen. Trenitalia er i øjeblikket den største jernbaneoperatør i Italien og var indtil den 31. december 2016 aktiv inden for både passager- og godstransport.

([37]) Det bestemmes, at *»[f]or import og eksport af godstransport til og fra Ungarn gennem frihavnen i Trieste bestemmes jernbanetaksterne for de statslige grænsestationer til frihavnen i Trieste ved at anvende en gunstigere behandling end den, der er fastsat i de gældende betingelser og satser for de italienske statsbaner«*, og at *»[a]lle spørgsmål vedrørende jernbanetjenester, herunder priser, vil blive genstand for en særskilt aftale, der indgås mellem det italienske statsejede jernbaneselskab og den ungarske jernbaneinfrastrukturforvalter efter høring af de øvrige jernbanemyndigheder i transitstaterne«*.

([38]) Artikel 11 i lov nr. 440/1989 begrænsede gyldigheden af den bilaterale aftale til fem år, som automatisk kunne forlænges for perioder på fem år med mulighed for, at enhver part kunne opsige den seks måneder før begyndelsen af hver periode.

3.1.2. *Omstruktureringen af FS-koncernens godsaktiviteter i 2017*

(46) Fra den 1. januar 2017 besluttede FS-koncernen at omstrukturere sine godsaktiviteter ved i en enkelt enhed, Mercitalia-koncernen ([39]), at samle alle FS-koncernens aktiviteter vedrørende jernbanegodstransporttjenester ([40]). Som følge heraf overdrog FS-koncernen Trenitalias jernbanegodsvirksomhed (den såkaldte »fragtafdeling«) til et nystiftet selskab, Mercitalia Rail S.r.l. (herefter »**Mercitalia Rail**«) ([41]), der kontrolleres fuldt ud af Mercitalia Logistics S.p.A. (herefter »**Mercitalia Logistics**«) ([42]), og som selv udelukkende kontrolleres af FS-koncernen. Gennem Mercitalia Logistics leverer FS-koncernen godstransporttjenester i Italien og udlandet ved hjælp af både konventionelle og kombinerede transportteknikker ([43]).

(47) Overdragelsen fandt sted, efter at Mercitalia Rail havde opnået de relevante sikkerhedscertifikater for at kunne operere som jernbanevirksomhed på markedet for jernbanegodstransport ([44]). Transaktionen tog form af en forholdsmæssig udskillelse af alle aktiver og passiver i Trenitalias fragtafdeling til fordel for Mercitalia Rail ([45]), herunder ansatte, rullende materiel, vedligeholdelsesfaciliteter, kommercielle kontrakter og Trenitalias investeringer i virksomheder inden for godstransport og/eller logistik ([46]). Som følge af operationstypen, som var et spørgsmål om intern omstrukturering i FS-koncernen, betalte Mercitalia Rail ingen kompensation til Trenitalia for de overførte aktiviteter.

(48) Pr. 1. januar 2017 blev Mercitalia Rail den nye ejer af Trenitalias fragtafdeling.

([39]) Det fremgår af FS-koncernens årsberetning for 2017 (tilgængelig på https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/en/Documents/investor-relations/financial-statements/2017_Annual_report_FS.pdf, senest tilgået den 15.11.2023), at »*2017 var et historisk år for [FS-koncernen med opstarten af Mercitalia Rail, som er en udskillelse af Trenitalia i fragtsektoren. Mercitalia Logistics blev desuden oprettet ved omdannelsen af FS Logistica og fungerer som det underordnede holdingselskab, der har til opgave at koordinere alle koncernens logistik- og godstransportvirksomheder, som tilsammen udgør Mercitalia[-koncernen]*« (s. 3). I deres svar af 11. april 2023 forklarede de italienske myndigheder, at Mercitalia-koncernen i øjeblikket består af Mercitalia Logistics og dens seks datterselskaber: Mercitalia Rail, Mercitalia Intermodal SpA, Mercitalia Shunting & Terminal Srl, TX Logistik og TerAlp.

([40]) Se https://www.mercitaliarail.it/content/mercitalia_rail/it/chi-siamo/il-business-merci-del-gruppo-fs-italiane.html (senest tilgået den 15.11.2023). Som forklaret af de italienske myndigheder i deres svar af 11. april 2023 vedrørte denne omstrukturering jernbanegodstransportaktiviteterne i Trenitalia og hos alle andre selskaber i FS-koncernen, der var aktive på markedet for jernbanegodstransport.

([41]) Det eksisterende selskab FS Telco Srl ændrede navn til Mercitalia Rail Srl og begyndte at realisere et nyt formål, nemlig levering og markedsføring af jernbanegodstransporttjenester, herunder farligt gods og affald, i Italien og i udlandet.

([42]) I 2017 ændrede selskabet FS Logistica SpA, som blev oprettet i 2007 som følge af Ferrovie dello Statos beslutning om at samle alle logistikaktiviteter inden for FS-koncernen hos en enkelt specifik operatør, navn til Mercitalia Logistics SpA.

([43]) I sin årsberetning for 2017 (jf. fodnote [39]) anførte FS-koncernen, at »*med hensyn til godstransport har [FS-koncernen] med oprettelsen af Mercitalia[-koncernen] under ledelse af underholdingselskabet Mercitalia Logistics S.p.A. skabt og realiseret en ny forretningsmodel, der består i udvikling af integrerede godstransport- og logistiktransportløsninger på de bedst mulige markedsvilkår. Inden for [koncernen] klarede jernbanedriften, som nyder godt af den ekspertise og erhvervserfaring, som datterselskabet Trenitalia S.p.A.'s fragtenhed besidder, sig godt i det første år, til dels på grund af integrationen med andre koncernselskaber*« (se s. 62).

([44]) Der gives kun adgang til jernbaneinfrastrukturen til jernbanevirksomheder, der har et gyldigt sikkerhedscertifikat. Sikkerhedscertifikatet dokumenterer, at jernbanevirksomheden har etableret sit sikkerhedsledelsessystem og er i stand til at opfylde sine retlige forpligtelser. På daværende tidspunkt var den lovgivningsmæssige ramme fastlagt ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed i EU (EUT L 164 af 30.4.2004, s. 44), som var gældende indtil den 30. oktober 2020 (inkl.). Fra den 31. oktober 2020 blev den ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/798 af 11. maj 2016 om jernbanesikkerhed (EUT L 138 26.5.2016, s. 102).

([45]) I svar af 11. april 2023 forelagde de italienske myndigheder Kommissionen udskillelsesaftalen, som blev undertegnet af Trenitalias og Mercitalia Rails retlige repræsentanter den 21. december 2016 med virkning fra den 1. januar 2017. Udskillelsen førte til en nedsættelse af Trenitalias aktiekapital og en forholdsmæssig forhøjelse af værdien af Mercitalia Rails kapital med et beløb svarende til den bogførte værdi af Trenitalias overførte fragtafdeling.

([46]) Se FS-koncernens årsberetning for 2017 (jf. fodnote [39]), s. 174.

3.2. **Foranstaltningerne**

(49) Mellem 2000 og 2014 modtog Trenitalia i alt 1,6 mia. EUR i finansiel kompensation fra staten for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport i hele Italien, herunder til/fra Sardinien og Sicilien. Disse forpligtelser til offentlig tjeneste blev leveret på grundlag af følgende tre kontrakter om offentlig tjeneste indgået mellem ministeriet for infrastruktur og transport (herefter »**MIT**«) og Trenitalia i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69.

— En første kontrakt, der blev undertegnet den 18. oktober 2002, og som oprindeligt dækkede perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2001 og gjaldt for passager- ([47]) og godstransport. Denne kontrakt blev på tidspunktet for dens udløb automatisk forlænget med to år indtil udgangen af 2003 i medfør af en kontinuitetsklausul (herefter »**den første kontrakt**«).

— En anden kontrakt, der blev undertegnet den 27. marts 2007, og som oprindeligt dækkede perioden fra den 1. januar 2004 til den 31. december 2006 og kun gjaldt for godstransporttjenester. Denne kontrakt blev på tidspunktet for dens udløb automatisk forlænget med to år indtil udgangen af 2008 i medfør af en kontinuitetsklausul (herefter »**den anden kontrakt**«).

— En tredje kontrakt, der blev undertegnet den 3. december 2012, og som dækkede perioden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 og kun gjaldt for godstransporttjenester (herefter »**den tredje kontrakt**«). Denne kontrakts gyldighed udløb den 31. december 2014 uden forlængelse.

(50) Det fremgår af den første og den anden kontrakt, at Trenitalia ikke uden disse kontrakter kommercielt ville have leveret de relevante godstransporttjenester på de samme vilkår og betingelser ([48]). Den tredje kontrakt henviser til medlemsstaternes forpligtelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 til at yde kompensation til den virksomhed, der er pålagt en »*forpligtelse til offentlig tjeneste*«. Forpligtelserne til offentlig tjeneste defineres som forpligtelser, som transportvirksomheden, hvis den tog hensyn til sine egne kommercielle interesser, enten ikke ville påtage sig eller ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår.

Tabel 1

Liste over kontrakter om offentlig tjeneste, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure

Kontrakt om offentlig tjeneste	Anvendelsesperiode	Undertegnelse	Første betaling	Kompensation i alt
I	1.1.2000 – 31.12.2003	18.10.2002	2003	404,6 mio. EUR
II	1.1.2004 – 31.12.2008	27.3.2007	2007	613,7 mio. EUR
III	1.1.2009 – 31.12.2014	3.12.2012	2010	612,1 mio. EUR

([47]) Da åbningsafgørelsen kun vedrørte jernbanegodstransport, er passagertransport ikke omfattet af denne afgørelse.

([48]) Den første kontrakts artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd: »*Ministeriet anerkender, at godstransporttjenesterne i henhold til nedenstående punkt 2 blev udført i overensstemmelse med bestemmelserne i serviceaftalerne fra 1994-1996 og 1997-1999, statens internationale forpligtelser, transportministeriets dekret nr. 1-T af 1990 og de dermed forbundne retlige forpligtelser, der er nævnt deri, og anerkender samtidig, at hvis disse tjenesteydelser var blevet leveret af selskabet på et rent kommercielt grundlag, ville de være blevet leveret i et andet omfang eller på andre vilkår end dem, der faktisk forelå*«. Den anden kontrakts artikel 2, stk. 3, har følgende ordlyd: »*hvis de samme ydelser var blevet leveret af selskabet på et rent kommercielt grundlag, ville de være blevet leveret i et andet omfang eller på andre vilkår end dem, der faktisk forelå. Navnlig sikrer godstransporten til og fra de to største øer løbende forbindelser til fastlandet og mobilitet for godstrafik over lange og meget lange afstande og bidrager til at genoprette den territoriale balance*«.

3.2.1. *Den første kontrakt*

3.2.1.1. Baggrunden for indgåelsen af den første kontrakt

(51) I overensstemmelse med kontinuitetsklausulen i kontrakten om offentlig tjeneste, der blev indgået for perioden 1997-1999 (se betragtning 42), fortsatte FS-koncernen med at anvende tarifpligter på sine jernbanegodstransporttjenester efter sidstnævnte kontrakts udløbsdato, dvs. efter den 31. december 1999.

(52) Den 18. marts 1999 ([49]) pålagde et direktiv fra premierministeren FS-koncernen at udarbejde en forretningsplan med henblik på at ajourføre forpligtelserne i kontrakten om offentlig tjeneste for perioden 1997-1999. FS-koncernen fremlagde sin forretningsplan for 1999-2003 for MIT i 1999. Forretningsplanen indeholdt også en beskrivelse af de jernbanegodstransporttjenester, som selskabet drev på vilkår, der ikke ville være levedygtige på kommercielle vilkår uden kompensation. MIT godkendte forretningsplanen i juli 2000 og identificerede de tjenester, som den anså for væsentlige af hensyn til den offentlige interesse ([50]).

(53) Trenitalia ([51]) og MIT indgik den første kontrakt den 18. oktober 2002.

3.2.1.2. Den første kontrakts indhold

(54) I henhold til den første kontrakt skulle Trenitalia overholde visse tarifpligter (dvs. forpligtelsen til at opkræve en pris for specifikke tjenesteydelser, der er lavere end markedsprisen i henhold til Trenitalias takstkort, når der ikke foreligger tarifpligter) og driftspligter mod betaling af en godtgørelse beregnet i overensstemmelse med den metode, der er fastsat i kontrakten.

(55) Den første kontrakt opretholdt de eksisterende tarifpligter, der var fastsat i kontrakten om offentlige tjenester for perioden 1997-1999 (se betragtning 43) for følgende jernbanegodstransport, der blev drevet af Trenitalia, uden ændring af parametrene for fastsættelse af den dermed forbundne kompensation:

— *Jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien*: I henhold til artikel 12 i lov nr. 588/1962 fastsatte den første kontrakt en kompensation beregnet som forskellen mellem jernbanetaksten beregnet på grundlag af den faktiske tilbagelagte afstand mellem Civitavecchia og Golfo Aranci (250 km) og taksten beregnet på en virtuel afstand på 100 km.

— *Jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km* ([52]): Formålet med denne forpligtelse var at holde regressive kilometertakster over tærsklen på 1 000 km. Uden denne forpligtelse ville den sats, som Trenitalia anvendte for godstransport, ikke være faldet mere ud over 1 000 km (dvs. det niveau, hvor de faste omkostninger dækkes fuldt ud) ([53]). Den første kontrakt fastsatte en kompensation beregnet som forskellen mellem de beløb, der ville være opnået ved at anvende den teoretiske kilometertakst (som ophører med at falde efter det punkt, hvor de faste omkostninger dækkes fuldt ud, svarende til 1 000 km), og de beløb, der faktisk blev opnået ved at anvende den kilometertakst, der var fastsat i kontrakten med Trenitalia, og som fortsætter med at falde selv efter 1 000 km.

([49]) Premierministerens direktiv af 18. marts 1999, offentliggjort i Italiens statstidende nr. 113 af 17. maj 1999.
([50]) Disse tjenester er anført i betragtning 55.
([51]) Trenitalia overtog driften af jernbanegodstransporten fra FS-koncernen fra og med sin oprettelse i juni 2000.
([52]) Denne forpligtelse omfattede kun national trafik.
([53]) Som anført i den forklarende rapport fra februar 2002 (bilag 9.1 til Italiens svar af 29. oktober 2012) *»[s]tiger den sats, der anvendes på godstransport, efterhånden som antallet af kilometer stiger, men ikke forholdsmæssigt. Der er en faldende skala, som er mere udtalt i de oprindelige kilometerbånd og derefter gradvist flader ud for at blive næsten asymptotisk. Efter 1 000 km bliver taksten imidlertid mere regressiv, hvilket afspejler de tarifpligter, der blev indført ved de tidligere servicekontrakter«*.

— *Jernbanetransport af kul og stål inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab*: Den første kontrakt fastsatte en kompensation, der blev beregnet som forskellen mellem indtægterne fra pålæggelsen af tarifpligterne og de indtægter, som Trenitalia ville have oppebåret ved at anvende sin standardsats. Denne forpligtelse forblev i kraft indtil den 1. maj 2002 ([54]).

— *International jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn*: Den første kontrakt fastsatte en kompensation beregnet på grundlag af en rabat på 15 % på den almindelige sats for transit gennem Østrig og en nedsættelse på 50 % af den almindelige sats for transit gennem landene i det tidligere Jugoslavien (Slovenien og Kroatien), der var blevet indført i henhold til artikel 5 i lov nr. 440/1989. Artikel 11 i lov nr. 440/1989 begrænsede gyldigheden af den bilaterale aftale mellem Italien og Ungarn til fem år, som automatisk kunne forlænges for perioder på fem år med mulighed for, at enhver part kunne opsige den seks måneder før begyndelsen af hver periode. Kontrakten fastsatte en kompensation beregnet som forskellen mellem indtægterne fra pålæggelsen af tarifpligterne og de indtægter, som Trenitalia ville have oppebåret ved at anvende sin standardsats.

— *International jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn*: I overensstemmelse med bestemmelserne i ministerielt dekret 1-T/1990 indeholdt den første kontrakt tarifpligter for internationale jernbanegods-transporttjenester, der passerer gennem Trieste Marittima havn ([55]), bortset fra dem, der drives mellem Trieste havn og Ungarn på grundlag af lov 440/1989 ([56]). Kompensationen svarede til forskellen mellem indtægterne fra pålæggelsen af tarifpligterne og de indtægter, som Trenitalia ville have oppebåret ved at anvende sin standardsats, ganget med det samlede antal vogne i transit i forbindelse med import/eksport gennem Trieste Marittima havn.

(56) Den første kontrakt indførte også nye tarifpligter vedrørende følgende jernbanegodstransport, der blev drevet af Trenitalia:

— *Intermodal transport ad ruten Lyon – Torino*: Den 15. juli 1999 indgik FS-koncernen og selskabet *Société Nationale des Chemins de fer Français* (herefter »**SNCF**«) en kontraktlig aftale om at anvende en rabat på 30 % på standardsatsen for intermodal transport på ruten Lyon Venissieux – Torino Orbassano. Rabatten havde til formål at afhjælpe trængslen på vejene mellem Italien og Frankrig som følge af lukningen af Mont Blanc-tunnelen i tre år efter en ulykke i marts 1999. Denne transport gav mulighed for flydende transit af de varer, der blev transporteret ad landevej ved den italiensk-franske grænse, uanset vejstrækningens længde ([57]). Den første kontrakt fastsatte en kompensation, der blev beregnet som forskellen mellem indtægterne fra pålæggelsen af tarifpligterne og de indtægter, som Trenitalia ville have oppebåret ved at anvende sin standardsats. Denne forpligtelse var gældende fra den 1. januar 2000 til udgangen af 2001.

— *Kombineret land/jernbanegodstransport*: Denne forpligtelse omfattede kun nationale tjenester. Den havde til formål at fremme balancen mellem forurenende transportformer (såsom vejtransport) og mere bæredygtige transportformer (såsom jernbanetransport). Denne ordning var gældende indtil den 31. december 2003. Den første kontrakt fastsatte en kompensation beregnet som forskellen mellem gennemsnitsprisen for konventionel jernbanetransport ([58]) og for kombineret transport, der blev anvendt på den samlede kombinerede trafikmængde.

([54]) Dette er seks måneder efter offentliggørelsen i Det Europæiske Fællesskabs Tidende af afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 23. oktober 2001 om opsigelse af aftalen af 21. marts 1955 om fastsættelse af internationale jernbanetakster for kul- og ståltransport, som førte til ophævelsen af aftalen af 21. marts 1955.

([55]) Trieste Marittima havn er kun en del af Trieste havn. Den består af havnebassinet tæt på indskibnings- og udskibningsdokkene (dok V, VI og VII). Trieste Marittima skal forstås som jernbanestationen i Trieste »Campo Marzio«, som er den vigtigste infrastruktur, der betjener de nævnte dokker.

([56]) Ministerielt dekret nr. 239/T af 13. april 1992 præciserede, at disse tarifpligter ikke kan føjes til dem, der er fastsat i lov nr. 440/1989.

([57]) Med andre ord havde den del af strækningen, der blev tilbagelagt ved vejtransport, ingen begrænsning i længden og kunne overstige togrejsedelen (jf. fodnote [11]).

([58]) Ved konventionel jernbanetransport forstås transportydelser, der udelukkende udføres med jernbane fra afgangsstedet til bestemmelsesstedet.

(57) Den første kontrakt indførte desuden forpligtelser for Trenitalia til at drive *færgeoverfart og manøvrering med henblik på godstransport mellem fastlandet og øerne Sardinien/Sicilien*. Disse forpligtelser gjorde det muligt at udføre jernbanegodstransport mellem fastlandet og hver af de to øer, idet togene blev lagt på færger på strækningens maritime del. Kompensationen dækkede de afgifter, som Trenitalia betalte til infrastrukturforvalteren for levering af færgeoverfart og manøvrering, beregnet på grundlag af en pris for ind- og udskibningshåndtering og en enhedspris for færgeomkostninger ganget med antallet af gennemførte ture.

(58) I henhold til den første kontrakts artikel 8 var Trenitalia forpligtet til at fremsende de attesterede regnskaber vedrørende opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste for 2001 til MIT.

(59) I henhold til den første kontrakts artikel 10 skulle Trenitalia ved udløbet af den første kontrakt fortsætte med at levere de tjenesteydelser, der var omfattet af den første kontrakt, indtil MIT gav meddelelse ([59]). Kompensationen for enhver yderligere måneds drift kunne ikke overstige en tolvtedel af den årlige kompensation, der var fastsat for 2001. Hvis der blev vedtaget lovbestemmelser, der var uforenelige med forpligtelsen til at fortsætte driften, havde Trenitalia ret til at suspendere udførelsen af de tjenesteydelser, der blev leveret i henhold til kontinuitetsklausulen, uden at dette berørte den kompensation, der skulle betales for de tjenesteydelser, der var leveret indtil denne dato, i overensstemmelse med de i artikel 4 og 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 fastsatte procedurer.

(60) Den første kontrakts artikel 11 fastsætter en bøde på op til 250 000 EUR for hver manglende overholdelse af en af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er anført i betragtning 55-57.

(61) Kompensationen for årene 2000-2003 (356,4 mio. EUR) blev betalt af Italien i 2003 (237,6 mio. EUR) og 2005 (118,8 mio. EUR).

3.2.2. *Den anden kontrakt*

3.2.2.1. Baggrunden for indgåelsen af den anden kontrakt

(62) Ved udløbet af den første kontrakt (den 31. december 2001) fortsatte Trenitalia sine forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til den første kontrakt i overensstemmelse med kontinuitetsklausulen (se betragtning 59). De forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den første kontrakt, var imidlertid ikke længere gældende fra og med:

— den 1. januar 2002 for intermodal transport på ruten Lyon–Torino (se betragtning 56)

— den 1. maj 2002 for jernbanetransport af kul og stål inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab efter Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs ophør (se betragtning 55)

— den 1. januar 2004 for kombineret land/jernbanegodstransport (se betragtning 56).

(63) Trenitalias rapport til MIT om de finansielle omkostninger for 2005, som Trenitalia havde afholdt i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den første kontrakt, viste, at den første kontrakt for så vidt angår godstransporten mellem fastlandet og øerne Sardinien/Sicilien kun dækkede omkostninger til færgeoverfart og manøvrering og ikke tog hensyn til Trenitalias ekstraomkostninger til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien. For at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den første kontrakt måtte Trenitalia forvalte og vedligeholde flere jernbanestationer og infrastrukturer på Sardinien og Sicilien for at organisere lastning og losning af varerne. Der var ikke taget hensyn til disse omkostninger i henhold til den første kontrakt, selv om de faktisk blev afholdt af Trenitalia og var direkte forbundet med opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den første kontrakt.

([59]) Det fremgik endvidere udtrykkeligt af den første kontrakts artikel 10, at MIT skulle genetablere forpligtelserne til offentlig tjeneste og kriterierne for fastsættelse af den relevante kompensation under hensyntagen til den gældende dereguleringsproces og på grundlag af undersøgelser og grundige analyser, der skulle gennemføres.

(64) Som følge heraf udarbejdede MIT i løbet af 2006 en ny kontrakt om offentlig tjeneste. Trenitalia og MIT indgik den anden kontrakt den 27. marts 2007 for perioden 2004-2006, hvorved de anerkendte Trenitalias forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til kontinuitetsklausulen i den første kontrakt.

3.2.2.2. Den anden kontrakts indhold

(65) Den anden kontrakt indeholdt fortsat de samme tarifpligter (med de samme parametre for fastsættelse af kompensationsbeløbet), som allerede var indeholdt i den første kontrakt ([60]):

— den regressive tarifpligt i forbindelse med jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km

— tarifpligten i forbindelse med international jernbanegodstransport mellem havnen i Trieste og Ungarn

— tarifpligten i forbindelse med international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn

— tarifpligten i forbindelse med jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien.

(66) Den anden kontrakt indeholdt også fortsat en forpligtelse for Trenitalia til at drive færgeoverfart og manøvrering (for trafik til/fra Sardinien og Sicilien) som i den første kontrakt (se betragtning 57).

(67) I modsætning til den første kontrakt pålagde den anden kontrakt en yderligere forpligtelse for Trenitalia til at betjene et vist antal togstationer, der var anført i bilag 1 til den anden kontrakt vedrørende godstransport til/fra Sardinien og Sicilien for at opretholde den samme mængde jernbanegodstransport, der blev leveret til/fra disse øer i 2004.

(68) Som følge heraf blev der med den anden kontrakt også indført en ny kompensationsmetode for forpligtelserne til offentlig tjeneste til/fra Sardinien og Sicilien. Disse forpligtelser til offentlig tjeneste udgjorde mere end 70 % af kompensationen i henhold til den anden kontrakt. I modsætning til den første kontrakt (se betragtning 55-57) dækkede den kompensation, der blev ydet Trenitalia i henhold til den anden kontrakt, forskellen mellem omkostningerne i forbindelse med tilrettelæggelsen af jernbanegodstransporten mellem fastlandet og Sicilien/Sardinien (herunder forvaltningen af togstationerne) og indtægterne fra disse tjenester (herunder den kompensation, der blev ydet til dækning af tarifpligterne og de gebyrer, der blev betalt til jernbaneinfrastrukturforvalteren).

(69) Den samlede kompensation for opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste, der var pålagt jernbanegodstransporten mellem fastlandet og Sicilien/Sardinien, blev således beregnet på grundlag af Trenitalias resultatopgørelse for denne transport. Mere specifikt blev der i resultatopgørelsen taget hensyn til indtægterne fra godstransport (herunder kompensation til dækning af de mistede indtægter som følge af pålæggelsen af tarifpligter) samt accessoriske indtægter ([61]). På omkostningssiden blev der i resultatopgørelsen taget hensyn til alle omkostninger i forbindelse med jernbanegodstransporten mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien (beregnet som enhedsomkostning pr. tog/km) samt de omkostninger, der kunne henføres til søtransporten og manøvreringen af vognene og forvaltningen af togstationerne og deres anlæg. Kompensationen omfattede en fortjeneste, der blev fastsat som produktet af Trenitalias vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger og investerede kapital.

(70) Endelig pålagde den anden kontrakt også en forpligtelse til at planlægge og koordinere alle aktiviteter knyttet til leveringen af alle de jernbanegodstransporttjenester, der var omfattet af den anden kontrakt (navnlig vedligeholdelse og eftersyn af rullende materiel, et optimalt sikkerhedsniveau samt administrative og kommercielle aktiviteter til støtte for driften af tjenesterne).

([60]) I henhold til den anden kontrakt pålagde Italien ikke længere tarifpligter i forbindelse med jernbanegodstransport af kul og stål inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (se betragtning 55), intermodale transporttjenester på ruten Lyon–Torino (se betragtning 56) og kombineret godstransport, som de facto ikke længere var i drift fra den 1. januar 2004 (se betragtning 55).

([61]) Accessoriske indtægter er indtægter hidrørende fra varer eller tjenesteydelser, der ikke er en virksomheds kernevirksomhed (i dette tilfælde godstransporttjenester).

(71) Den anden kontrakt indeholdt bestemmelser om betaling af det samlede kompensationsbeløb i form af et samlet årligt gebyr, der skulle betales i to rater (80 % af beløbet udbetalt årligt efter Trenitalias indsendelse af sine årlige økonomiske prognoser senest den 30. juni i året efter referenceåret, og de resterende 20 % af beløbet efter Trenitalias indsendelse af de attesterede årsregnskaber). I henhold til den anden kontrakts artikel 5, stk. 2, skulle Trenitalia fremsende sit årsregnskab – attesteret af revisorer og udarbejdet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i 2003-dekretet – til MIT senest den 30. september i året efter referenceåret. Inden for 45 dage efter modtagelsen af disse regnskaber skulle MIT kontrollere dem samt antallet af tjenester, som Trenitalia faktisk leverede.

(72) Den anden kontrakt fastsatte maksimumsbeløbet for den samlede årlige kompensation for opfyldelsen af alle forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt for årene 2004-2006 på grundlag af økonomi- og finansministeriets budgetoverslag for det pågældende år. Den samlede årlige kompensation kunne under ingen omstændigheder overstige Trenitalias faktiske økonomiske byrde for hvert år i treårsperioden 2004-2006, som den fremgik af de attesterede årsregnskaber. Hvis den udbetalte kompensation oversteg den økonomiske byrde, som Trenitalia faktisk bar, trak MIT efter Trenitalias fremlæggelse af årsregnskaberne den 30. september hvert år det tilsvarende overskydende beløb fra den kompensation, der skulle betales ([62]).

(73) Den anden kontrakts artikel 9 fastsatte en bøde på 50 000 EUR for manglende overholdelse af en af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt Trenitalia i henhold til den anden kontrakt, som skulle fratrækkes den erstatning, der skulle betales. ([63])

(74) Den anden kontrakts artikel 12 forlængede gyldigheden af den anden kontrakt indtil yderligere meddelelse fra MIT. En sådan meddelelse skulle gives mindst 90 dage i forvejen og kunne vedrøre opsigelse af nogle eller alle de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af kontrakten. I henhold til denne artikel fortsatte Trenitalia med at drive jernbanegodstransport, der var omfattet af den anden kontrakt, efter dens udløb, indtil MIT gav meddelelse. Kompensationen for enhver yderligere måneds tjeneste kunne ikke overstige en tolvtedel af den årlige kompensation, der var fastsat for 2004. Hvis der blev vedtaget lovbestemmelser, der var uforenelige med forpligtelsen til at fortsætte driften, havde Trenitalia ret til at suspendere udførelsen af de tjenesteydelser, der blev leveret i henhold til kontinuitetsklausulen, uden at dette berørte den kompensation, der skulle betales for de tjenesteydelser, der var leveret indtil denne dato, i overensstemmelse med de i artikel 4 og 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 fastsatte procedurer.

(75) Den samlede kompensation, som Trenitalia modtog i henhold til den anden kontrakt, beløb sig til 613,7 mio. EUR. Kompensationen for 2004 (118,8 mio. EUR) blev udbetalt i 2007, efter at kontrakten blev undertegnet ([64]). For så vidt angår kompensationen for de tjenesteydelser, der blev leveret i de efterfølgende år (dvs. i årene 2005, 2006, 2007 og 2008), fandt betalingerne sted mellem 2007 og 2009 i to rater:

— 80 % af beløbet blev udbetalt efter anmodning fra Trenitalia til MIT ledsaget af indsendelsen af den årlige udvikling af de økonomiske parametre, der anvendtes til at kontrollere nøjagtigheden af den anslåede kompensation.

— 20 % af beløbet blev udbetalt efter indsendelse af de attesterede regnskaber.

([62]) Jf. den anden kontrakts artikel 4, stk. 2.

([63]) Der blev pålagt ad hoc-sanktioner i tilfælde af: manglende indsendelse af regnskabsoplysninger til MIT, manglende overholdelse af de forpligtelser vedrørende servicekvalitet, der var fastsat i den anden kontrakts artikel 6, stk. 2 og manglende overholdelse af serviceforpligtelserne vedrørende vedligeholdelse af en særlig liste over offentligt tilgængelige anlæg til godstransport til og fra Sardinien og Sicilien.

([64]) Betalingen af kompensationen for 2004 var fastsat i den anden kontrakts artikel 5, stk. 4, hvori det blev anerkendt, at Trenitalia for 2004 havde opfyldt forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til artikel 2, stk. 1, som fastsat i bilag 1, og at forpligtelserne i artikel 3 var blevet opfyldt. *»Der skal derfor betales kompensation til selskabet uden yderligere opfyldelse af forpligtelserne.«*

3.2.3. *Den tredje kontrakt*

3.2.3.1. Baggrunden for indgåelsen af den tredje kontrakt

3.2.3.1.1. Udfasning af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt i henhold til den anden kontrakt

(76) Ved udløbet af den anden kontrakt (den 31. december 2006) fortsatte Trenitalia sine forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakts artikel 12.

(77) Den 17. januar 2008 advarede Trenitalia imidlertid MIT om, at de forventede omkostninger til opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt langt oversteg det kompensationsbeløb, som Italien skulle betale for 2008 ([65]). I betragtning af den betydelige risiko for ukompenserede tab anførte Trenitalia over for MIT, at selskabet ville være nødt til at reducere forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt og navnlig suspendere de tjenester, der blev leveret til/fra Sardinien og Sicilien, da de var de mest tabsgivende i henhold til den anden kontrakt.

(78) Den 18. januar 2008 noterede MIT sig de betydelige tab, som Trenitalia havde lidt, og indvilligede i at revidere afgrænsningen af forpligtelserne til offentlig tjeneste for at mindske Trenitalias risiko for underkompensation i 2008, navnlig for så vidt angår transporttjenester til/fra Sardinien.

(79) Den 28. maj 2008 anmodede MIT Trenitalia om at fremlægge oplysninger om opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt, navnlig vedrørende finansielle data (registrerede omkostninger og indtægter) og transportdata (antal tons transporteret gods, tog/km kørt, gennemsnitlig afstand osv.). De italienske myndigheder havde til hensigt at tage behovet for forpligtelse til offentlig tjeneste op til fornyet overvejelse, navnlig på baggrund af udviklingen på markedet for jernbanegodstransport efter den fuldstændige liberalisering fra den 1. januar 2007 (se betragtning 23).

(80) Ved skrivelse af 27. oktober 2008 meddelte MIT Trenitalia, at den havde til hensigt at revidere omfanget af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt Trenitalia for så vidt angår jernbanegodstransport til Sardinien, og at det var nødvendigt med en ny kontrakt om offentlig tjeneste, der var gældende fra den 1. januar 2009, for at tage hensyn til ændringen af forpligtelserne til offentlig tjenestes omfang. I denne skrivelse anførte MIT, at den sammen med regionen Sardinien havde besluttet at omstrukturere godstransporten mellem Sardinien og fastlandet ved at opgive jernbanetransporten på Sardinien og udelukkende benytte transport af gods ad vej ([66]). Desuden erkendte MIT, at Trenitalias jernbanegodstransport til Sardinien på de betingelser, der var fastsat i den anden kontrakt, indebar betydelige omkostninger.

(81) Den 19. december 2008 fremlagde Trenitalia de oplysninger, som de italienske myndigheder havde anmodet om. På grundlag af disse oplysninger påviste de italienske myndigheder et kraftigt fald i de transporterede mængder mellem 2004 og 2007 (-84 % af de transporterede tons) for de internationale tjenester, der var omfattet af tarifpligterne i henhold til den anden kontrakt ([67]). På dette grundlag fandt Italien således, at de tarifpligter, der var fastsat i den anden kontrakt, og som blev pålagt de internationale jernbanegodstransporttjenester mellem Trieste havn og Ungarn og gennem Trieste Marittima havn, ikke længere var relevante, da den efterspørgsel, der blev registreret for disse tjenester, faldt drastisk mellem 2004 og 2007.

([65]) Trenitalia anførte i sit brev af 17. januar 2008 til MIT, at selskabet forventede en samlet omkostning på 149 mio. EUR for 2008, mens de italienske myndigheder havde planlagt at betale en kompensation på 92 mio. EUR for 2008. Trenitalia henviste også til de attesterede regnskaber for 2006, der var fremsendt til MIT, og hvoraf det fremgik, at Trenitalia havde afholdt 179 mio. EUR i omkostninger til opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt for 2006.

([66]) I henhold til den anden kontrakt skulle Trenitalia for så vidt angår godstransport til/fra Sardinien drive jernbanegodstransport på fastlandet til forskellige havne på fastlandet og derefter tage vognene om bord på skibene og landsætte dem på Sardinien for at fortsætte transporten med tog gennem de forskellige togstationer på Sardinien (og omvendt). De italienske myndigheder havde imidlertid besluttet, at Trenitalia ikke længere skulle tage tog om bord på skibe, da varerne ville blive sat i land direkte i havnene på fastlandet, transporteret ad søvejen til Sardinien, hvor vejtransportvirksomhederne ville afhente varerne og levere dem på hele øen.

([67]) Dvs. international jernbanegodstransport mellem Trieste havn og Ungarn og international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

(82) Hvad angår jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km, bemærkede de italienske myndigheder desuden, at disse tjenester samlet set var koncentreret om segmenter i de nordlige dele af Italien, eftersom disse segmenter gav Trenitalia en meget større fortjeneste. Sidstnævnte havde i sin forretningsplan for 2007-2011 planlagt en omstrukturering af sine godstransporttjenester til de mest rentable segmenter, navnlig efter åbningen for konkurrence af jernbanegodstransporttjenesterne på nationalt plan fra den 1. januar 2007. Denne omstrukturering af Trenitalias jernbanegodstransportaktiviteter førte således til en betydelig reduktion af de tjenester, der blev leveret i Syditalien og på de største øer (Sicilien/Sardinien), navnlig fra 2007. Som følge heraf fandt de italienske myndigheder, at tarifpligterne over afstande på over 1 000 km ikke længere var egnede til at fremme jernbanegodstrafikken i Syditalien.

(83) Fra den 1. januar 2009 pålagde MIT derfor ikke længere Trenitalia at overholde de tarifpligter, der var fastsat i den anden kontrakt.

(84) Efter omstruktureringen af godstransporten mellem Sardinien og fastlandet var forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt vedrørende jernbanegodstransport mellem Sardinien og fastlandet desuden ikke længere gældende fra den 1. januar 2009.

(85) Som følge heraf var Trenitalia kun omfattet af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den anden kontrakt vedrørende levering af jernbanegodstransport til/fra Sicilien fra den 1. januar 2009, i medfør af kontinuitetsklausulen i den anden kontrakts artikel 12 (dvs. forpligtelsen til at drive manøvrer og overfarter).

3.2.3.1.2. Udkastet til den tredje kontrakt af 4. marts 2009

(86) I november 2008 indledte MIT og Trenitalia forhandlinger om en ny kontrakt om offentlig tjeneste.

(87) Ved skrivelse af 26. februar 2009 anmodede MIT Trenitalia om at opretholde den offentlige jernbanegodstransport mellem Syditalien og Norditalien, indtil MIT og Trenitalia havde fastlagt afgrænsningen af den tredje kontrakt. Ifølge Italien var fortsættelsen af disse tjenesteydelser afgørende for at sikre en konstant strøm af varer mellem Syditalien og Norditalien og dermed bevare en økonomisk ligevægt mellem regionerne i Italien.

(88) Ifølge Italien var parterne den 4. marts 2009, da Trenitalia og MIT udvekslede et udkast til den tredje kontrakt, nået til enighed om de fleste af denne aftales vilkår og betingelser. Dette udkast bestemte, at Trenitalia skulle udføre jernbanegodstransport til/fra regionerne Abruzzo, Basilicata, Calabrien, Campanien, Molise, Puglia og Sicilien (kontraktudkastets artikel 4 og bilag 1 til dette kontraktudkast), og pålagde Trenitalia en forpligtelse til at garantere en vis mængde tjenester om året (12,8 mio. tog/km) ([68]). Disse tjenester skulle leveres på anmodning af enhver kunde i Italien (medmindre der enten var en indtægt pr. tog/km på under 5,1 EUR og/eller en forskel mellem omkostninger og indtægter pr. tog/km på over 16 EUR pr. tog/km) og ved at overholde visse kvalitetsniveauer, der var anført i bilag 2 til kontraktudkastet. Kontraktudkastet fastsatte en gyldighedsperiode fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2013.

(89) Kompensationen dækkede forskellen mellem trafikindtægterne og omkostninger i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til kontraktudkastet ([69]). Trenitalia var berettiget til et samlet årligt gebyr (aftaleudkastets artikel 6, stk. 6), der skulle betales i to rater (90 % af beløbet efter indsendelsen af de relevante indtægter til MIT, og de resterende 10 % af beløbet efter indsendelsen af den årlige rapport om de kvantitative og kvalitative transporttjenester, som Trenitalia havde leveret). Kompensationen blev beregnet på grundlag af FS-koncernens forretningsplan for 2007-2011 (kontraktudkastets artikel 6, stk. 3). Trenitalia skulle hvert år til både MIT og økonomi- og finansministeriet indsende de attesterede regnskaber med bekræftelse af de indtægter, omkostninger og gebyrer, som selskabet havde haft for at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omhandlet i kontraktudkastet (kontraktudkastets artikel 6, stk. 7).

([68]) Kontraktudkastet (artikel 5) indeholdt også en forpligtelse for Trenitalia til at planlægge og koordinere alle de aktiviteter, der er nødvendige for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste (vedligeholdelse af det rullende materiel, sikkerhedsbetingelser, administrative og kommercielle støtteaktiviteter). Det pålagde også Trenitalia at sikre en nøjagtig registrering af data og oplysninger vedrørende de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i kontraktudkastet (kontraktudkastets artikel 6).

([69]) Kompensationen for 2009 blev fastsat til 93 mio. EUR og 107 mio. EUR for 2010 og 2011 (ekskl. moms).

(90) Kontraktudkastet indeholdt bestemmelser om sanktioner i tilfælde af Trenitalias manglende overholdelse af de kvalitetsstandarder, der var fastsat i kontraktudkastet. Det var endvidere fastsat, at kompensationen til Trenitalia i tilfælde af afbrydelser og ændringer af ydelserne som følge af usædvanlige begivenheder eller begivenheder, der ikke kunne tilskrives Trenitalia, ville blive nedsat i forhold til den mængde tog/km, der ikke blev leveret.

(91) Vilkårene og betingelserne i udkastet til tredje kontrakt blev yderligere drøftet og forhandlet i de efterfølgende måneder. Ifølge Italien vedrørte de udestående spørgsmål under forhandling det nøjagtige antal tog/km, som Trenitalia årligt skulle levere ([70]). I mellemtiden opfyldte Trenitalia de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var forhandlet med MIT som defineret i kontraktudkastet af 4. marts 2009, og leverede i alt 14 mio. tog/km for 2009.

3.2.3.1.3. Udkastet til den tredje kontrakt af 29. oktober 2010

(92) Den 29. oktober 2010 færdiggjorde Trenitalia og MIT udkastet til tredje kontrakt, som i det væsentlige gentog bestemmelserne i kontraktudkastet af 4. marts 2009 og samtidig indførte visse ændringer. Disse ændringer vedrørte kontraktens gyldighedsperiode ([71]), den mængde tog/km, som Trenitalia skulle levere ([72]), parametrene for beregningen af kompensationen ([73]) og sanktionsordningen ([74]).

(93) Indholdet af udkastet til tredje kontrakt af 29. oktober 2010 forblev uændret, indtil MIT undertegnede den tredje kontrakt den 3. december 2012. Dette indhold er beskrevet i afsnit 3.2.3.2.

(94) Den 29. oktober 2010 fremsendte generaldirektøren for MIT det endelige udkast til tredje kontrakt til ministeren for infrastruktur og transport sammen med et ledsagende notat, hvori denne anførte, at Trenitalia siden den 1. januar 2009 havde leveret tjenesteydelserne på de betingelser, der var indeholdt i det endelige udkast til tredje kontrakt.

(95) Efter aftalen om udkastet til tredje kontrakt af 29. oktober 2010 vedtog de italienske myndigheder lovdekret nr. 225 af 29. december 2010 (ratificeret ved lov af 26. februar 2011 nr. 11), der bemyndigede økonomi- og finansministeriet til at yde Trenitalia den kompensation, der var fastsat i den årlige budgetlov for levering af forpligtelser til offentlig tjeneste for 2009, beregnet i henhold til de i udkastet til tredje kontrakt fastsatte parametre.

3.2.3.2. Den tredje kontrakts indhold

(96) Den tredje kontrakt (indgået den 3. december 2012 på grundlag af det udkast, som MIT og Trenitalia den 29. oktober 2010 opnåede enighed) vedrørte jernbanegodstransport til/fra Syditalien, jf. første led i betragtning 97. Den tredje kontrakt pålagde Trenitalia en forpligtelse til årligt at garantere en vis mængde tjenesteydelser, som finansieres af staten, inden for rammerne af de disponible offentlige midler ([75]). Disse tjenesteydelser skulle leveres på anmodning af enhver kunde og under overholdelse af visse kvalitets- og effektivitetsniveauer, der er anført i bilag 1 og 3 til den tredje kontrakt ([76]). I modsætning til den første og den anden kontrakt omfattede den tredje kontrakt ikke jernbanegodstransport til og fra øen Sardinien, og den indeholdt ikke tarifpligter, idet Trenitalia frit kunne anvende markedspriser ([77]).

([70]) Italien fremsendte et brev af 22. april 2009 fra Trenitalia til MIT, hvori selskabet forholdt sig til de fremskredne forhandlinger om kontraktudkastet, og at parterne skulle definere det endelige antal tog/km (mellem 9,4 og 13 mio. tog/km), der skulle leveres i overensstemmelse med de budgetmidler, der var til rådighed for 2009-2011.

([71]) Udkastet af 29. oktober 2010 fastsatte en periode fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 (dvs. en længere varighed i forhold til udkastet af 4. marts 2009, som kun dækkede indtil den 31. december 2013).

([72]) Udkastet af 29. oktober 2010 fastsatte et beløb på 11,9 mio. tog/km i stedet for 12,8 mio. tog/km.

([73]) Det fremgik af udkastet af 29. oktober 2010, at de parametre, der skulle anvendes til at fastlægge kontrakten, var fastlagt i Trenitalias økonomiske og finansielle plan.

([74]) Sanktionsordningen er mere detaljeret i udkastet af 29. oktober 2010 sammenlignet med udkastet af 4. marts 2009.

([75]) I henhold til den tredje kontrakts artikel 4.4 skulle Trenitalia garantere godstransporten inden for rammerne af de årlige midler, der var fastsat af statsbudgettet og anført i den forudgående økonomiske og finansielle plan i bilag 2 til den tredje kontrakt.

([76]) Kvalitetsniveauet omfattede i det væsentlige en punktlighedsforpligtelse.

([77]) I henhold til den tredje kontrakts artikel 4, stk. 5, skulle Trenitalia pålægge sine kunder *»tarifpligter, der er i nøje overensstemmelse med markedsvilkårene, og som kan struktureres i forhold til de aftalte mængder og under alle omstændigheder skal anvendes uden forskelsbehandling«*.

(97) Trenitalia forpligtede sig i henhold til den tredje kontrakts artikel 4 til:

— at levere 11,9 mio. togkilometer ([78]) jernbanegodstransport i konventionel hel togladning ([79]) eller kombinerede transportformer ([80]) til/fra Syditalien ([81]), herunder Sicilien, i overensstemmelse med de geografiske områder omkring Adriaterhavet og Det Tyrrhenske Hav til enhver operatør, der anmoder herom, med et minimumsniveau af effektivitet inden for rammerne af de midler, der er afsat til det offentlige budget som omhandlet i forretningsplanen

— at planlægge og koordinere alle de aktiviteter, der er nødvendige for at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er fastsat i den tredje kontrakt (vedligeholdelse af det rullende materiel, sikkerhedsbetingelser, administrative og kommercielle støtteaktiviteter)

— at sikre en nøjagtig registrering af data og oplysninger vedrørende forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt (kriterierne for udarbejdelse af de analytiske forskriftsmæssige regnskaber er nærmere reguleret i bilag 2 til den tredje kontrakt).

(98) Den tredje kontrakt fastsatte et minimumsniveau for effektivitet, under hvilket Trenitalia kunne nægte at levere den ønskede tjenesteydelse. Det fremgik af bilag 1 til den tredje kontrakt, at Trenitalia i alle tilfælde havde pligt til at levere tjenesten, medmindre der var en forskel mellem omkostninger og indtægter pr. tog/km på over 19 EUR pr. tog/km, og denne forskel var større end 73 % af de samlede omkostninger.

(99) Kompensationen dækkede forskellen mellem trafikindtægterne og de dermed forbundne omkostninger i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt. Trenitalia var berettiget til et samlet årligt gebyr. Kompensationen blev beregnet på grundlag af Trenitalias forudgående økonomiske og finansielle plan, der var vedlagt som bilag til den tredje kontrakt (bilag 2) ([82]). I henhold til bestemmelserne i bilag 2 til den tredje kontrakt skulle underkompensationen for de første år, der var omfattet af den tredje kontrakt, have været udlignet i de efterfølgende år for at opnå ligevægt i hele perioden 2009-2014. Trenitalia skulle hvert år forelægge både MIT og økonomi- og finansministeriet de attesterede regnskaber med bekræftelse af virksomhedens indtægter, omkostninger og afgifter i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omhandlet i den tredje kontrakt ([83]).

([78]) I henhold til den tredje kontrakts artikel 10 var det muligt at ændre det tilbud, der blev afgivet til kunden som svar på dennes anmodning i henhold til bilag 1 til den tredje kontrakt, hvis der var en forskel i de økonomiske og mængdemæssige faktorer i Trenitalias forretningsplan (som lå til grund for de økonomiske og servicemæssige parametre, der var omhandlet i kontrakten).

([79]) I bilag 1 til den tredje kontrakt præciseres det, at udtrykket »*konventionel hel togladning*« henviser til jernbanetransport, der udføres udelukkende efter anmodning fra en kunde eller kundegrupper på grundlag af foruddefinerede tekniske parametre for tid, hyppighed, kapacitet og maksimal længde, som er aftalt mellem transportøren og kunden, og som er underlagt en aftale med kunden.

([80]) I bilag 1 til den tredje kontrakt præciseres det, at udtrykket »*kombinerede transportformer*« betegner godstransport, hvor lastbilen, påhængsvognen eller sættevognen, med eller uden et trækkende køretøj, et veksellad eller en container udfører den indledende eller sidste del af transporten ad vej og den anden del med jernbane uden mellemliggende lastning.

([81]) Bilag 1 til den tredje kontrakt med overskriften »*planlagt tilbud*« indeholder følgende 42 envejsforbindelser fra region (oprindelse) til region (destination): (1) Abruzzo/Abruzzo, (2) Abruzzo/Campanien, (3) Abruzzo/Norditalien, (4) Abruzzo/Puglia, (5) Basilicata/Calabrien, (6) Basilicata/Norditalien, (7) Basilicata/Puglia, (8) Basilicata/Sicilien, (9) Calabrien/Basilicata, (10) Calabrien/Calabrien (11) Calabrien/Campanien, (12) Calabrien/Norditalien, (13) Calabrien/Puglia, (14) Calabrien/Sicilien, (15) Campanien/Basilicata, (16) Campanien/Calabrien, (17) Campanien/Campanien, (18) Campanien/Norditalien, (19) Campanien/Puglia, (20) Campanien/Sicilien, (21) Molise/Puglia, (22) Norditalien/Abruzzo (23) Norditalien/Basilicata, (24) Norditalien/Calabrien, (25) Norditalien/Campanien, (26) Norditalien/Puglia, (27) Norditalien/Sicilien, (28) Norditalien/Norditalien, (29) Puglia/Abruzzo, (30) Puglia/Basilicata, (31) Puglia/Calabrien, (32) Puglia/Campanien (33) Puglia/Molise (34) Puglia/Norditalien, (35) Puglia/Puglia, (36) Puglia/Sicilien, (37) Sicilien/Basilicata, (38) Sicilien/Calabrien, (39) Sicilien/Campanien, (40) Sicilien/Norditalien, (41) Sicilien/Puglia og (42) Sicilien/Sicilien. For så vidt angår Norditalien/Norditalien-forbindelserne blev det i bilag 2 præciseret, at: »*Nord/nord-strækningerne er «input» (henholdsvis Adriaterhavet og Det Tyrrhenske Hav) til trafik af generel rækkevidde eller den andel af togene, der er nødvendige for at udføre den tjeneste, der er omfattet af kontrakten, i henhold til organiseringen af fragtproduktionsnettet*«.

([82]) Ud over registreringen af data og oplysninger omfattede bilag 2 forretningsplanen, de forskriftsmæssige analytiske regnskabsprocedurer og de kriterier, der skulle anvendes for årene 2009-2010 og 2011-2014.

([83]) Den tredje kontrakts artikel 5, stk. 1, litra e).

(100) I henhold til den tredje kontrakts artikel 5, stk. 1, litra e), skulle Trenitalia fremsende sine årsregnskaber – attesteret af revisorer og udarbejdet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, i 2003-dekretet – til MIT med henblik på revision senest 90 dage efter godkendelsen af Trenitalias regnskaber.

(101) Kontrakten indeholdt et detaljeret system af forpligtelser, kontrol og sanktioner ([84]). Desuden var det fastsat, at kompensationen til Trenitalia i tilfælde af afbrydelser og ændringer af ydelserne som følge af usædvanlige begivenheder eller begivenheder, der ikke kunne tilskrives Trenitalia, ville blive reduceret i forhold til ikke leverede tog/km. ([85])

(102) Den samlede kompensation, som Trenitalia modtog i henhold til den tredje kontrakt, beløb sig til 612,1 mio. EUR. Kompensationen for 2009 og 2010 blev udbetalt til Trenitalia den 21. december 2010, hvorimod kompensationen for de efterfølgende år (fra 2011 til 2014) blev udbetalt til Trenitalia årligt i to rater: i) 90 % blev betalt i restance hver måned på pro rata-basis, og ii) 10 % blev faktureret fra april i året efter referenceåret efter fradrag af sanktioner ([86]).

4. **BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF PROCEDUREN**

4.1.1. *Forekomst af støtte*

(103) I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen, at kompensationen for offentlig tjeneste for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med jernbanegodstransport udgør statsstøtte til fordel for Trenitalia som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(104) Det var Kommissionens foreløbige vurdering, at kompensationen til Trenitalia i henhold til de tre kontrakter om offentlig tjeneste blev finansieret direkte over statsbudgettet og kunne tilregnes den italienske stat direkte, da kontrakterne blev underskrevet af MIT ([87]).

(105) Med hensyn til tilstedeværelsen af en fordel for den pågældende virksomhed nærede Kommissionen tvivl om, hvorvidt de fire betingelser i Altmark-dommen var opfyldt.

(106) Med hensyn til den første Altmark-betingelse vedrørende overdragelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste nærede Kommissionen tvivl om, hvorvidt der forelå et markedssvigt med hensyn til de tre kontrakter om offentlig tjeneste på grund af tilstedeværelsen af private operatører i Syditalien og de typer tjenester, der blev drevet af Trenitalia.

(107) Kommissionen nærede også tvivl om overholdelsen af den anden Altmark-betingelse vedrørende den forudgående fastlæggelse af de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, fordi Trenitalia begyndte at udføre de tjenester, der var omfattet af forpligtelser til offentlig tjeneste, inden kontrakterne om offentlig tjeneste blev indgået.

(108) Hvad angår den tredje Altmark-betingelse, hvorefter kompensationen ikke må overstige, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, rådede Kommissionen ikke over tilstrækkelige oplysninger til at konkludere, at der ikke var tale om overkompensation.

([84]) Den tredje kontrakts artikel 8, 11 og 12.
([85]) Den tredje kontrakts artikel 8, stk. 3.
([86]) Se den tredje kontrakts artikel 9, stk. 3: »*En andel på 90 % af det årlige gebyr kan faktureres i restance hver måned pro rata. Det resterende beløb kan faktureres fra april i det følgende år efter fradrag af de sanktioner, der er omhandlet i artikel 13.*«
([87]) I henhold til artikel 38, stk. 2, i lov nr. 166/2002 af 1. august 2002, som ændret ved lov nr. 222/2007 af 29. november 2007, henhører overdragelsen af kontrakter om offentlig tjeneste af national interesse under MIT's opgaver.

(109) Endelig fandt Kommissionen med hensyn til den fjerde Altmark-betingelse ([88]), at denne betingelse ikke var opfyldt, fordi Trenitalia ikke blev udvalgt til at tilbyde tjenesterne i forbindelse med en offentlig udbudsprocedure for nogen af de tre kontrakter om offentlig tjeneste, og kompensationens størrelse ikke var baseret på en analyse af en veldrevet virksomheds omkostninger. Navnlig med hensyn til den tredje kontrakt bemærkede Kommissionen hvad angår Italiens undersøgelse ([89]), at det klart fremgik af undersøgelsen, at Trenitalia opererede i en anden operationel og teknisk kontekst, navnlig i Syditalien, sammenlignet med andre europæiske operatører af jernbanegodstransporttjenester, og konkluderede, at Trenitalia ikke kunne have været anset for at være lige så effektiv som dets største europæiske konkurrenter.

(110) Kommissionen fandt derfor foreløbigt, at de tre kontrakter om offentlig tjeneste gav Trenitalia en fordel, som virksomheden ikke kunne have opnået på normale markedsvilkår. En sådan fordel var desuden selektiv, da foranstaltningerne kun gavnede Trenitalia.

(111) Det var endvidere Kommissionens foreløbige vurdering, at foranstaltningerne kunne fordreje konkurrencen på det italienske marked for jernbanegodstransport, hvor Trenitalia konkurrerede på nationalt plan og EU-plan med andre jernbanevirksomheder, og påvirke samhandelen inden for Unionen, da de vigtigste operatører af jernbanegodstransport på det italienske marked også opererede på internationalt plan.

4.1.2. *Foranstaltningernes lovlighed*

(112) Kommissionen fandt, at de italienske myndigheder ikke kunne påberåbe sig fritagelsen for forudgående underretning i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69, da kompensationen for offentlig tjeneste snarere skyldtes tre kontrakter om offentlig tjeneste end den ensidige pålæggelse af forpligtelser til offentlig tjeneste. Da Kommissionen ikke blev underrettet om kontrakterne om offentlig tjeneste før deres gennemførelse, udgjorde kompensationen ulovlig støtte.

4.1.3. *Kompatibilitet*

(113) I åbningsafgørelsen nærede Kommissionen tvivl om foreneligheden af den kompensation, der blev udbetalt i forbindelse med de tre kontrakter om offentlig tjeneste, med det indre marked i henhold til både forordning (EØF) nr. 1191/69 og artikel 93 i TEUF.

(114) Kommissionen satte spørgsmålstegn ved overholdelsen af kravene i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, fordi Trenitalia var begyndt at levere de tjenester, der var omfattet af de tre pågældende kontrakter om offentlig tjeneste, inden en aftale med MIT blev formaliseret.

(115) Kommissionen havde ikke tilstrækkelige oplysninger til at konkludere, at de leverede tjenesteydelser kunne betegnes som ægte og korrekt definerede tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen fandt, at Italien overskred skønsbeføjelsen til at definere en forpligtelse til offentlig tjeneste. De italienske myndigheder havde navnlig ikke påvist, at der forelå et markedssvigt på alle de ruter, der var identificeret i den tredje kontrakt, hvor Trenitalia skulle opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste. Kommissionen bemærkede, at jernbanegodstransporten har været liberaliseret i Italien siden 2003, og at mere end tyve virksomheder, herunder flere store europæiske jernbanegodsoperatører, var aktive på det italienske marked og på dele af de ruter, der var omfattet af den tredje kontrakt. Desuden havde de italienske myndigheder ikke godtgjort, hvorfor de særlige forhold i Syditalien, som de italienske myndigheder havde gjort gældende, skulle have hindret disse operatører i at levere den pågældende tjeneste på kommercielle vilkår.

([88]) Denne betingelse anses for opfyldt, hvis modtagerne af kompensationen er blevet udvalgt efter en udbudsprocedure, der gør det muligt at udvælge den tilbudsgiver, der er i stand til at levere tjenesteydelserne til de laveste omkostninger, eller, hvis dette ikke er muligt, at kompensationen er beregnet på grundlag af en effektiv virksomheds omkostninger.

([89]) Undersøgelse af 9. oktober 2012, »*Analisi del Contratto di Servizio Trenitalia alla luce delle disposizioni europee in materia di compenszione degli Oneri di Servizio Pubblico*«, bestilt hos Price Waterhouse Coopers Advisory S.p.A.

(116) Desuden fandt Kommissionen, at alle tre kontrakter om offentlig tjeneste blev fastlagt og underskrevet, efter at Trenitalia begyndte at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste. Den nærede derfor tvivl om, hvorvidt de parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationsbeløbene, var fastlagt på forhånd. Med hensyn til manglende overkompensation fandt Kommissionen, at overkompensation ikke kunne udelukkes i henhold til den tredje kontrakt (i mangel af oplysninger fra Italien), mens Kommissionen hvad angår den anden kontrakt nærer tvivl om, hvorvidt Trenitalia faktisk leverede alle forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt, således at den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia, kan have oversteget de omkostninger, som Trenitalia faktisk afholdt.

(117) Hvad endelig angår den tredje kontrakt bemærkede Kommissionen, at forpligtelserne til offentlig tjeneste ikke var strengt begrænset til Syditalien, men også omfattede nord-strækninger, hvor konkurrerende jernbaneselskaber også var aktive. De italienske myndigheder havde ikke påvist et markedssvigt for en forpligtelse til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport, hvorfor enhver kompensation til Trenitalia for at levere en så bred tjeneste sandsynligvis ville fordreje konkurrencen i et omfang, der strider mod den fælles interesse. Kommissionen nærede tilsvarende tvivl med hensyn til den første og den anden kontrakt, da disse kontrakter omfattede forpligtelser til offentlig tjeneste på internationale ruter, navnlig til og fra Trieste og til og fra Ungarn, som også blev drevet af indenlandske og internationale jernbanevirksomheder.

(118) Kommissionen opfordrede derfor Italien og interesserede parter til at fremsætte alle bemærkninger og de nødvendige oplysninger for at kunne vurdere, om foranstaltningerne kan betragtes som forenelige med det indre marked.

5. ITALIENS BEMÆRKNINGER

5.1. Den første kontrakt

(119) Det fremgår af Italiens bemærkninger af 24. juni 2014, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, ikke udgjorde statsstøtte, fordi der ikke var tale om fordrejning af konkurrencen og samhandelen, og fordi Trenitalia ikke havde opnået nogen fordel. Italien fremsendte yderligere præciseringer i sine bemærkninger af 5.-15. februar 2018 og 23. maj 2018.

5.1.1. *Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen i EU*

(120) Med hensyn til fraværet af konkurrenceforvridning fremførte Italien, at foranstaltningerne ikke kunne betragtes som støtte, da de vedrørte forpligtelser, der næsten fuldt ud var i overensstemmelse med allerede eksisterende forpligtelser, der blev indført, da markedet for jernbanegodstransport endnu ikke var liberaliseret på nationalt plan (dvs. før den 22. oktober 2003). Hvad angår perioden mellem liberaliseringen på nationalt plan (den 22. oktober 2003) og kontraktens udløb (den 31. december 2003) fandt Italien, at kompensationen ikke havde nogen indvirkning på konkurrencen på EU-plan, fordi forpligtelserne vedrørende international transport ikke vedrørte andre medlemsstater ([90]). Under alle omstændigheder fandt Italien, at sådanne forpligtelser var så marginale, at de ikke finansielt kunne sætte Trenitalia i stand til at ekspandere på udenlandske markeder. Subsidiært kunne kompensationen ifølge Italien, såfremt den blev betragtet som støtte, betragtes som eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i forordning (EF) nr. 659/1999 indtil liberaliseringen på EU-plan (den 1. januar 2007) ([91]).

(121) Italien bemærkede endvidere, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, ikke havde nogen indvirkning på samhandelen i Unionen, da den ikke var tilstrækkelig til at dække det driftsunderskud, som Trenitalia konstaterede for levering af tjenesteydelser i henhold til den første kontrakt. Italien anførte desuden, at Trenitalia var en selvstændig juridisk enhed fra FS-koncernen. Den havde et andet regnskabssystem end de andre selskaber i FS-koncernen og førte særskilte regnskaber for sine forskellige aktiviteter (jernbanegodstransport og personbefordring med jernbane). I bemærkninger af 23. maj 2018 præciserede Italien, at Trenitalia mellem 2000 og 2002 udelukkende opererede i sektorer, der var lukket for konkurrence (dvs. personbefordring med jernbane og jernbanegodstransport). Den tilføjede, at Trenitalias datterselskaber, der er aktive på liberaliserede markeder (f.eks. selskabet Passaggi SpA, der er aktiv på rejsebureaumarkedet), førte særskilte regnskaber, og at alle transaktioner mellem disse selskaber og Trenitalia foregik på markedsvilkår.

([90]) Ungarn var ikke en del af Unionen før den 1. maj 2004, og trafikken gennem Trieste havn kunne også have været til/fra lokaliteter uden for Unionen.

([91]) I bemærkninger af 23. maj 2018 gjorde Italien gældende, at der ikke var tale om støtte, da kun international kombineret transport og international jernbanegodstransport på det transeuropæiske jernbanenet (og ikke international jernbanegodstransport) fra den 15. marts 2003 blev liberaliseret på EU-plan ved direktiv 2001/12/EF.

5.1.2. *Fordel*

(122) Med hensyn til den manglende fordel for Trenitalia mente Italien, at den første kontrakt opfyldte alle fire Altmark-betingelser.

5.1.2.1. Eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (den første Altmark-betingelse)

(123) Med hensyn til eksistensen af ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse var alle de forpligtelser, der var omfattet af den første kontrakt, ifølge Italien en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, også selv om de vedrørte internationale forbindelser.

(124) På den ene side forfulgte den første kontrakt flere mål af almindelig interesse, nemlig politikker inden for transport ([92]), miljø ([93]), sikkerhed ([94]) og økonomisk og social samhørighed ([95]). Italien mente, at vurderingen af de økonomiske og sociale årsager, der lå til grund for indførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, henhører under medlemsstaternes myndigheders skønsbeføjelser, og at Kommissionens vurdering i denne henseende er begrænset til åbenbare fejl.

(125) På den anden side var der intet i Kommissionens praksis, der gjorde det muligt at konkludere, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke kunne eksistere på internationale ruter ([96]). Desuden vedrørte tarifpligten i forbindelse med de internationale ruter kun transport, der blev udført på det nationale område, idet nedsættelsen af satsen kun gjaldt for den nationale rute. Under alle omstændigheder udgjorde tarifpligten en meget lille del af de samlede forpligtelser, der var pålagt Trenitalia.

(126) I sine bemærkninger af 5.-15. februar 2018 anførte Italien, at de forpligtelser, der var omfattet af den første kontrakt, var omfattet af definitionen i artikel 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69, da der var tale om forpligtelser, som Trenitalia ikke ville have påtaget sig i egen forretningsmæssig interesse eller i hvert fald ikke i samme omfang og ikke på samme betingelser.

(127) Med hensyn til overdragelsen af tjenesteydelsen fandt Italien, at de forpligtelser, der var pålagt Trenitalia, var blevet klart identificeret siden begyndelsen af den første kontrakt. Faktisk skulle retsgrundlaget for de forpligtelser, der blev pålagt Trenitalia i henhold til den første kontrakt, findes i allerede gældende lovgivning, internationale aftaler eller tidligere kontrakter om offentlig tjeneste (for perioderne 1992-1993, 1994-1996 og 1997-1999).

5.1.2.2. De parametre, der ligger til grund for beregningen af kompensationen, er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (den anden Altmark-betingelse)

(128) Italien hævdede, at der fra begyndelsen var absolut sikkerhed for, hvordan kompensationen skulle fastsættes, da dette var aftalt mellem parterne inden undertegnelsen af kontrakten. Italien mente, at den efterfølgende undertegnelse af kontrakten blot var en formalisering af de elementer, der tidligere var aftalt mellem parterne, og som i det væsentlige fungerede som attestering. Som bevis har Italien gjort gældende, at parternes adfærd altid har været i overensstemmelse med vilkårene og betingelserne i kontrakten, selv om denne først formelt blev undertegnet på et senere tidspunkt.

([92]) At forhindre en næsten total »ørkendannelse« af jernbanegodstransportaktiviteterne i det sydlige Italien og dermed undgå en endnu mere udtalt og faktisk næsten total koncentration af vejgodstransporten i disse regioner.

([93]) At skabe et bæredygtigt alternativ til jernbanetransport og dermed undgå en yderligere stigning i forureningen og trængslen på vejene, som allerede er alt for høj i Syditalien, og som er uforenelig med de fleste berørte områders turistmål.

([94]) At reducere antallet af trafikulykker.

([95]) At sikre en forbindelsesstruktur for jernbanetransport, herunder de tilhørende infrastrukturer, i de berørte italienske regioner, som, selv om den har en minimal struktur, bør forblive så ensartet som muligt i forhold til den, der findes på resten af halvøen.

([96]) Italien hævdede, at Kommissionens praksis inden for jernbanesektoren anerkender, at »*det forhold, at en transportydelse vedrører en forbindelse på tværs af landegrænser eller en international forbindelse, ikke til hinder for, at den kan drives som en offentlig tjeneste. Kommissionen understreger i den forbindelse, at selv i sektorer med fuld konkurrence findes der tjenester af almen økonomisk interesse, som betjener internationale forbindelser*«. Italien henviste navnlig til Kommissionens afgørelse af 24. februar 2010 vedrørende kontrakter om offentlig trafikbetjening mellem Transportministeriet og Danske Statsbaner – Sag C 41/08 (tidligere NN 35/08), meddelt under nummer K(2010) 975, EUT L 7 af 11.1.2011, s. 1, punkt 265.

(129) Italien anførte, at størrelsen af den kompensation, der skulle betales til Trenitalia for de tjenesteydelser, som blev udført i henhold til den første kontrakt, årligt var fastsat i statens årlige budgetlove allerede inden denne kontrakts undertegnelse ud fra den antagelse, at kontrakten rent faktisk var gældende. I bemærkninger af 5.-15. februar 2018 præciserede Italien, at retsgrundlaget for den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den første kontrakt, var: artikel 12, stk. 5, i lovdekret nr. 299/2001 for 2000, artikel 38, stk. 1, i lov nr. 166/2002 for 2001, bilag IV til den første kontrakt for 2002 og artikel 10, stk. 3, i den første kontrakt for årene 2003-2004.

5.1.2.3. Manglende overkompensation (den tredje Altmark-betingelse)

(130) Ifølge Italien blev den første kontrakt udformet på en sådan måde, at enhver risiko for overkompensation blev udelukket ved at specificere de ønskede ydelser og parametrene for beregning af den tilsvarende kompensation. Italien mente, at der var indberettet betydelige margener for underkompensation i Trenitalias regnskaber, og at der aldrig forekom overkompensation for tjenester.

(131) I bemærkninger af 23. maj 2018 oplyste Italien størrelsen af den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia, og Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den første kontrakt, som sammenfattet i tabel 2.

Tabel 2

Kompensation for Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den første kontrakt

Mio. EUR (ekskl. moms)

	2000	2001	2002	2003
Kontraktmæssig forpligtelse	48,2	118,8	118,8	118,8
Udbetalt kompensation	48,2	118,8	118,8	118,8
Trenitalias nettoomkostninger	48,2	185,4	166,5	156,5

5.1.2.4. Kompensationens størrelse (den fjerde Altmark-betingelse)

(132) Ifølge Italien var Trenitalia en »veldrevet« virksomhed, der var i stand til at vise omkostningsniveauer, der var i overensstemmelse med konkurrenternes, og levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarede til dem, der ville følge af en udbudsprocedure. I den forbindelse tog Italien Trenitalias omkostninger pr. tog/km og ikke omkostningerne pr. ton/km i betragtning, fordi sidstnævnte ifølge Italien var påvirket af faktorer, der strukturelt påvirkede godstransporten i Syditalien (såsom kendetegnene ved efterspørgslen og netinfrastrukturen), hvilket forklarede markedssvigtet.

5.1.3. *Lovlighed*

(133) Hvis kompensationerne blev anset for at være støtte, var en sådan støtte ifølge Italien under alle omstændigheder fritaget for forudgående underretning i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69. Italien gjorde gældende, at de pågældende forpligtelser, selv om de indgik i en kontrakt om offentlig tjeneste, var resultatet af beslutninger truffet af offentlige myndigheder, som ofte går tilbage i tiden og var pålagt dem af hensyn til politikker inden for miljø, sikkerhed, transport og økonomisk og social samhørighed.

(134) Italien gjorde gældende, at Trenitalia i modsætning til den sag, som Domstolen behandlede i Combus-sagen ([97]), udførte de transportydelser, der var omfattet af kontrakten, i henhold til den udtrykkelige bestemmelse om, at Italien skulle kompensere selskabet for de tab, der var lidt i forbindelse med leveringen af sådanne tjenesteydelser. Den kompensation, der blev udbetalt i denne sag, er den, der fra begyndelsen var aftalt mellem Italien og Trenitalia, og ikke et yderligere beløb i forhold til den oprindelige kompensation.

(135) Endelig bemærkede de italienske myndigheder, at Italien i løbet af Kommissionens overvågning med hensyn til anvendelsen af forordning (EØF) nr. 1191/69 regelmæssigt havde underrettet Kommissionen om den kompensation, der var ydet for levering af godstransporttjenester i henhold til kontrakter om offentlig tjeneste på grundlag af forordning (EØF) nr. 1191/69. Italien mente, at eftersom Kommissionen aldrig anmodede om en afklaring af en sådan kompensation, var den kompensation, der blev udbetalt inden for rammerne af kontrakter om offentlig tjeneste vedrørende jernbanegodstransport, omfattet af artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

5.1.4. *Kompatibilitet*

(136) Hvis Kommissionen måtte konkludere, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, udgjorde ny underretningspligtig støtte, gjorde Italien subsidiært gældende, at støtten var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, som var den materielle regel, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt ([98]).

(137) Italien gjorde gældende, at artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 gav medlemsstaterne ret til at indgå kontrakter om offentlig tjeneste med henblik på at »*levere tilstrækkelige transporttjenester til samfundet*« og til at yde kompensation for levering af sådanne tjenesteydelser. I denne forbindelse har Kommissionen ifølge Italien allerede fastslået, at det vil være tilstrækkeligt at bevise, at kompensationsbeløbet, dvs. den pris, som staten betaler, ikke overstiger det beløb, der er strengt nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste ([99]).

(138) På denne baggrund hævdede Italien, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, var forenelig med forordning (EØF) nr. 1191/69, fordi den indeholdt alle de elementer, der er fastsat i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, og kun dækkede en del af de omkostninger, som Trenitalia afholdt i forbindelse med udførelsen af de tjenesteydelser, der var omfattet af kontrakten.

(139) Desuden udelukkede Italien ikke, at kompensationen også kunne være i overensstemmelse med enten forordning (EØF) nr. 1107/70, som også gennemførte bestemmelserne i artikel 93 i TEUF, eller direkte i overensstemmelse med artikel 93 i TEUF. Italien har ikke givet nogen begrundelse for den påståede overholdelse af forordning (EØF) nr. 1107/70. Med hensyn til artikel 93 i TEUF hævdede Italien på den ene side, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til kontrakten om offentlig tjeneste, vedrørte reelle tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der var fastlagt på forhånd, udelukkende blev ydet for at dække de ekstra nettoomkostninger i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og ikke medførte nogen urimelig konkurrencefordrejning i strid med den fælles interesse. På den anden side hævdede Italien, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, under alle omstændigheder kunne betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber ([100]), da foranstaltningen havde til formål at nedbringe de eksterne omkostninger. Ifølge Italien havde den første kontrakt »*til formål at fremme et skift i transportform i retning af jernbane, da den medfører lavere eksterne omkostninger end andre transportformer som f.eks. vejtransport*« ([101]).

([97]) Dom af 16. marts 2004, T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen (»Combus«), ECLI:EU:T:2004:76.

([98]) Italien henviste til præmis 40 i Domstolens dom i Andersen-sagen (dom af 20. marts 2013, T-92/11, Jørgen Andersen mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2013:143).

([99]) Se afgørelse af 26. november 2008 om Østrigs statsstøtte til Postbus i Linz-distriktet (EUT L 306 af 20.11.2009, s. 26).

([100]) Meddelelse fra Kommissionen – Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber (EUT C 184 af 22.7.2008, s. 13).

([101]) Se punkt 98, litra b), i Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber af 22. juli 2008. Navnlig præciseres det i disse retningslinjer – der indeholder retningslinjer for, hvilke regler der gælder for offentlig støtte til denne type selskaber – at de omkostninger, der er støtteberettigede i forbindelse med denne type støtte er »*den del af de eksterne omkostninger, som kan undgås ved at benytte jernbanen frem for andre transportformer*«.

5.2. **Den anden kontrakt**

(140) I bemærkninger af 24. juni 2014 fandt Italien for det første, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den anden kontrakt, ikke udgjorde statsstøtte, fordi Trenitalia ikke havde opnået nogen fordel, og fordi der ikke var tale om konkurrencefordrejning. For det andet hævdede Italien, at selv hvis det antages, at kompensationen udgjorde støtte, skulle støtten betragtes som eksisterende støtte i henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i forordning (EF) nr. 659/1999. Subsidiært gjorde Italien gældende, at støtten var forenelig med det indre marked, fordi den var i overensstemmelse med artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 og fritaget for underretningspligten i henhold til artikel 17, stk. 2, i samme forordning.

5.2.1. *Fordel*

(141) Italien mente, at den anden kontrakt opfyldte alle fire Altmark-betingelser. Med hensyn til den første kontrakt hævdede Italien navnlig, at forpligtelserne kunne betegnes som ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at sådanne forpligtelser var blevet klart defineret fra begyndelsen, at kompensationsparametrene var blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, og at Trenitalia ikke havde modtaget overkompensation.

5.2.1.1. Eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (den første Altmark-betingelse)

(142) Ud over de argumenter, der allerede er fremført med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 123-125), fremførte Italien, at omfanget af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var overdraget til Trenitalia, var korrekt defineret.

(143) Med hensyn til den nyligt indførte forpligtelse til at drive færgeoverfart og manøvrering forklarede Italien, at denne forpligtelse bestod i adskillelse og genmontering af tog, overfart ad søvejen med færge samt lastning og losning. Selv om forpligtelsen til at udføre denne tjeneste formelt blev pålagt infrastrukturforvalteren (Rete Ferroviaria Italiana – RFI), blev kompensationen udbetalt til Trenitalia for at dække gebyrerne til RFI. Italien forklarede, at der ikke var adgang til kompensationen for alle potentielle leverandører af jernbanetjenester til øerne (Sicilien/Sardinien), fordi i) disse operatører ikke ved lov var forpligtet til at levere tjenesten til alle, der anmoder herom, og ii) disse operatører kunne indregne gebyrerne i deres priser, mens Trenitalia skulle anvende lovbestemte takster.

(144) I betragtning af manglen på tilstrækkelige transporttjenester i Syditalien fandt Italien det berettiget ikke at gennemføre nogen offentlig markedsundersøgelse for at fastslå eksistensen og omfanget af et behov for offentlig tjeneste. Under alle omstændigheder hævdede Italien, at det ikke var forpligtet til at gennemføre sådanne høringer i henhold til reglerne om tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ([102]), da disse regler først trådte i kraft i januar 2012 og under alle omstændigheder ikke finder anvendelse på jernbanetransport.

(145) Med hensyn til overdragelsen af tjenesteydelsen hævdede Italien ud over de argumenter, der allerede blev fremført i forbindelse med den første kontrakt (se betragtning 127-128), at den anden kontrakt blot formaliserede et allerede eksisterende forhold mellem Italien og Trenitalia siden 2004 og dermed fungerede som certificering for allerede eksisterende aftaler. På den ene side var den anden kontrakt en kontinuitet af den første kontrakt, der i det store og hele opretholdt de forpligtelser, der allerede var fastsat i sidstnævnte, og nogle af disse forpligtelser følger af retsakter og internationale traktater. På den anden side var aftalens væsentlige elementer (dvs. tjenesteydelser, der skal leveres, og vederlag) blevet defineret og aftalt mellem parterne fra begyndelsen. I den forbindelse påpegede Italien, at de årlige kompensationsbeløb, der skulle betales til Trenitalia for de offentlige tjenester, som blev drevet i den periode, som var omfattet af den anden kontrakt, var fastsat i de årlige statsbudgetlove forud for kontraktens undertegnelse.

([102]) Meddelelse fra Kommissionen – Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011), EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15.

5.2.1.2. De parametre, der lå til grund for beregningen af kompensationen, blev fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (den anden Altmark-betingelse)

(146) Med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 128) hævdede Italien, at der på forhånd var absolut sikkerhed for, hvordan kompensationen skulle fastsættes i henhold til den anden kontrakt, og at den efterfølgende undertegnelse af kontrakten blot var en formalisering af disse elementer. Som bevis har Italien gjort gældende, at parternes adfærd altid har været i overensstemmelse med vilkårene og betingelserne i kontrakten, selv om denne først formelt blev undertegnet på et senere tidspunkt.

(147) Italien anførte, at størrelsen af den kompensation, der skulle betales til Trenitalia for de tjenesteydelser, som blev udført i henhold til den anden kontrakt, årligt var fastsat i statens årlige budgetlove allerede inden denne kontrakts undertegnelse ud fra den antagelse, at kontrakten rent faktisk var gældende. I bemærkninger af 5.-15. februar 2018 anførte Italien, at størrelsen af den kompensation, der skulle betales til Trenitalia for de offentlige tjenester, allerede var fastsat i de årlige statsbudgetlove inden den formelle undertegnelse af den anden kontrakt ([103]).

5.2.1.3. Manglende overkompensation (den tredje Altmark-betingelse)

(148) Italien påpegede, at de omkostninger, som Trenitalia havde afholdt i henhold til den anden kontrakt, blev anslået på grundlag af de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2004, dvs. det første år i den periode, der var omfattet af den anden kontrakt. MIT baserede sig på attesterede rapporteringserklæringer, som ministeriet selv undersøgte og godkendte, og som blev kontrolleret af et revisionsfirma.

(149) Ifølge Italien udelukkede den anden kontrakt på forhånd enhver risiko for overkompensation ved at specificere de ønskede ydelser og de fastlagte parametre til beregning af kompensationen i den tilhørende regnskabsopgørelse. Kompensationen til Trenitalia for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste havde udelukkende til formål at opnå en økonomisk balance (fuld kompensation for de omkostninger, der var forbundet med driften af tjenesten) uden nogen form for overkompensation.

(150) I bemærkninger af 23. maj 2018 fremsendte Italien oplysningerne om størrelsen af den kompensation, der var udbetalt til Trenitalia, og størrelsen af Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den anden kontrakt, som sammenfattet nedenfor:

Tabel 3

Kompensation for Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den anden kontrakt

Mio. EUR (ekskl. moms)

	2004	2005	2006	2007	2008
Kontraktmæssig forpligtelse	119,1	119,1	97,9	142,8	145,7
Udbetalt kompensation	118,8	118,8	97,7	142,8	145,5
Trenitalias nettoomkostninger	163,5	159,0	179,6	150,2	132,1

(151) Italien hævdede endvidere, at Trenitalia havde indført et effektivt særskilt regnskabssystem, der adskilte selskabets markedsbaserede aktiviteter fra aktiviteterne i henhold til den anden kontrakt. Trenitalia drev jernbanegodstransport via sin fragtafdeling, som bogførte særskilt i selskabets samlede regnskabsplan. De tjenester, der blev leveret på markedsvilkår, blev indberettet særskilt fra dem, der blev leveret i henhold til kontrakten om offentlig tjeneste, ved hjælp af en analytisk regnskabsmetode, der: i) allokerede omkostninger og indtægter til markedstjenesterne og de offentlige tjenester ved hjælp af et omkostningssystem, ii) frembragte en regnskabsaflæggelse for de offentlige tjenester og iii) var certificeret af et uafhængigt revisionsfirma.

([103]) For så vidt angår kompensationen for årene 2004, 2005 og 2006 henvises der i den anden kontrakts artikel 4 til de beløb, der er afsat i de relevante kapitler i det nationale budget for henholdsvis 2004, 2005 og 2006.

5.2.1.4. Kompensationens størrelse (den fjerde Altmark-betingelse)

(152) Af de samme grunde, der blev fremført i forbindelse med den første kontrakt (se betragtning 132), hævdede Italien, at Trenitalia var en veldrevet virksomhed, der var i stand til at vise omkostningsniveauer, der var i overensstemmelse med konkurrenternes, og levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarede til dem, der ville følge af en udbudsprocedure.

5.2.2. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen inden for Unionen*

(153) Italien fandt, at den kompensation, der blev fastsat i henhold til den anden kontrakt for transport på internationale ruter (dvs. international jernbanegodstransport mellem Trieste havn og Ungarn og international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn), hverken påvirkede konkurrencen eller samhandelen. Dette skyldtes, at tarifpligterne (og den efterfølgende kompensation) kun blev fastsat for den nationale strækning af ruterne og udgjorde en meget lille del af de samlede forpligtelser, der var pålagt Trenitalia.

5.2.3. *Eksisterende støtte*

(154) Italien anførte subsidiært for det tilfælde, det måtte blive konkluderet, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den anden kontrakt, udgjorde statsstøtte, at støtten skal betragtes som eksisterende støtte indtil den fuldstændige liberalisering af markedet for jernbanegodstransport på EU-plan (den 1. januar 2007). Italien anførte i den forbindelse, at den anden kontrakt omfattede nogle af de forpligtelser, der allerede var indeholdt i den første kontrakt ([104]), som forblev uændrede med hensyn til væsentlige aspekter. De eneste nye forpligtelser, der blev indført i henhold til den anden kontrakt, var, at der skulle føres en særlig liste over offentligt tilgængelige anlæg til godstransport på Sardinien og Sicilien.

5.2.4. *Lovlighed*

(155) Ifølge Italien skulle Kommissionen ikke underrettes om støtten. Som det var tilfældet med den første kontrakt (se betragtning 133-135), mente Italien, at støtten var omfattet af fritagelsen for kravet om forudgående underretning i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

5.2.5. *Kompatibilitet*

(156) Hvis Kommissionen måtte konkludere, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den anden kontrakt, udgjorde ny underretningspligtig støtte, hævdede Italien subsidiært, at støtten var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, som var den gældende materielle regel på det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt.

(157) Som i tilfældet med den første kontrakt (se betragtning 138) hævdede Italien, at den anden kontrakt indeholdt alle de elementer, der er fastsat i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, og kun delvist dækkede de omkostninger, som Trenitalia havde afholdt i forbindelse med udførelsen af de tjenesteydelser, der var omfattet af kontrakten.

(158) Endelig gentog Italien det argument, der allerede blev fremført i forbindelse med den første kontrakt, om, at den anden kontrakt også kunne betragtes som forenelig med det indre marked enten i henhold til forordning (EØF) nr. 1107/70 eller artikel 93 i TEUF (se betragtning 139). Italien gav imidlertid ingen begrundelse herfor.

([104]) Navnlig tarifpligterne vedrørende: i) jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km, ii) international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, iii) international jernbanegodstransport fra Trieste havn til Ungarn og omvendt og iv) jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien og forpligtelsen til at drive færgeoverfart og manøvrering til godstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien.

5.3. **Den tredje kontrakt**

(159) I bemærkninger af 24. juni 2014 fandt Italien, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt, ikke udgjorde statsstøtte, fordi Trenitalia ikke havde opnået nogen fordel, og fordi der ikke var tale om konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen. Subsidiært gjorde Italien gældende, at selv hvis det antages, at kompensationen udgjorde støtte, var støtten forenelig med det indre marked i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 om gennemførelse af artikel 93 i TEUF og dermed også fuldt ud i overensstemmelse med artikel 93 i TEUF.

5.3.1. *Fordel*

(160) Italien mente, at den tredje kontrakt opfyldte alle fire Altmark-betingelser. Med hensyn til den første kontrakt og den anden kontrakt hævdede Italien, at forpligtelserne kunne betegnes som ægte tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, at sådanne forpligtelser var blevet klart defineret fra begyndelsen, at kompensationsparametrene var blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, og at Trenitalia ikke havde modtaget overkompensation.

5.3.1.1. Eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (den første Altmark-betingelse)

(161) Ud over de argumenter, der allerede blev fremført med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 123-126) og den anden kontrakt (se betragtning 142-144), fandt Italien, at den tredje kontrakt var nødvendig for at dække det markedssvigt, der stadig påvirkede Syditalien i perioden 2008-2009.

(162) Ifølge Italien leverede private operatører ikke jernbanegodstransporttjenester i Syditalien, der kunne sammenlignes med Trenitalias tjenester. Markedets begrænsede interesse for disse forbindelser skyldtes, at jernbanegodstransporten i Syditalien besad kendetegn (med hensyn til volatilitet i efterspørgslen og infrastrukturmæssige begrænsninger), som ikke engang på lang sigt sikrede tilstrækkelig rentabilitet af ydelsen.

(163) På den ene side har infrastrukturen og de geografiske forhold i Syditalien gjort jernbanegodstransporttjenester dyre på grund af utilstrækkelige togmoduler, strækningernes hældninger, utilstrækkelige sporvidde og færgeomkostninger. Efter jernbanegodstransportsektoren blev åbnet for konkurrence koncentrerede de nye jernbanevirksomheder sig angiveligt om trafikken i Norditalien og forsømte jernbaneforbindelserne med Syditalien, hvis dækning krævede en kompleks industriel og organisatorisk struktur med høje produktionsomkostninger ([105]).

(164) På den anden side forårsagede den særlige ubalance i den geografiske fordeling af industriklynger i Italien ubalanceret trafik mellem nord og syd. For det første tiltrak Norditalien større efterspørgsel med hensyn til både mængde og værdi ([106]). For det andet blev udbuddet af jernbanetjenester i Syditalien påvirket af en betydelig ubalance i samhandelen mellem de indgående og udgående ruter ([107]). For det tredje var vejtransport i forbindelse med godstransport i Syditalien den mest udbredte transport og gjorde jernbanetransporten til en pristager for alle typer varer, som vejtransportformen var et alternativ til. ([108]) Navnlig betjente Trenitalias konkurrenter, især de integrerede logistikoperatører, normalt Syditalien ved hjælp af vejtransport ([109]).

([105]) Navnlig krævede strækningerne til/fra Syditalien dyrere rullende materiel end det rullende materiel, der anvendes til hel togladning på regelmæssige ruter, som f.eks. internationale ruter. Opretholdelse af det nødvendige anlægsnet og tilstrækkelig dækning af det nationale område indebar også en større andel af de faste omkostninger.

([106]) Italien påpegede, at trafikken i Syditalien viste en lavere procentdel af kombineret transport end på nationalt plan (34 % i forhold til 39 %) og en meget større andel af landbrugs- og fødevareprodukter (17 % for trafikken til/fra syd, 9 % samlet set på nationalt plan).

([107]) Navnlig var størstedelen af jernbanegodstransporten i Italien envejsstrømme fra produktionscentrene i Norditalien til forbrugscentre i Syditalien. I omvendt retning var den mest almindelige strækning returture med tomme vogne (som ikke kunne transportere gods, enten fordi der ikke var nogen varer, der skulle sendes, eller fordi godset ikke var kompatibel med vognene).

([108]) Dette førte til en lavere grad af vilje til at betale for jernbanetransportydelser og dermed lavere priser på jernbanegodstransportmarkedet sammenlignet med den samlede nationale transport.

([109]) Italien nævnte DB Schenker og NordCargo, som havde terminaler i Norditalien kaldet »jernbanehavne« for at foretage ændring af transportformen fra jernbane til vej.

(165) Italien anførte, at den tredje kontrakt havde til formål at sikre et minimum af tjenester og ikke individuelle forbindelser. Rationalet var at sikre en minimal tilstedeværelse af en række linjer og forbindelser fordelt på Syditalien med deres oprindelses-/termineringspunkter: Dette ville have gjort det muligt på økonomisk bæredygtige vilkår at opretholde et modalt alternativ i form af jernbanen i forhold til den fremherskende vejtransportform. Dette ville have styrket den regionale samhørighed og den territoriale balance mellem Nord- og Syditalien. Italien fandt navnlig, at de forpligtelser, der blev identificeret i den tredje kontrakt, forfulgte følgende mål af almen interesse:

— *transportpolitik og sikkerhed*: at forhindre en næsten total »ørkendannelse« af jernbanegodstransportaktiviteterne i Syditalien og dermed undgå koncentration af vejgodstransporten i disse regioner og begrænse antallet af trafikulykker ([110])

— *miljø- og territorialpolitik*: at tilvejebringe et bæredygtigt alternativ til vejtransport og dermed undgå en yderligere stigning i forureningen og trængslen på vejene, som allerede er alt for høj i Syditalien, og som er uforenelig med de fleste berørte områders turistmål

— *økonomisk og social samhørighed*: at sikre en forbindelsesstruktur for jernbanetransport, herunder de tilhørende infrastrukturer, i de berørte italienske regioner, som, selv om den har en minimal struktur, bør forblive så ensartet som muligt i forhold til den, der findes på resten af halvøen.

(166) For at fastlægge en tilgang, der er egnet til at sikre levering af godstjenester med tilstrækkelig geografisk dækning, omdefinerede den tredje kontrakt omfanget af de forpligtelser, der var pålagt Trenitalia (sammenlignet med den anden kontrakt), med fokus på regionale forbindelser ([111]). Italien udelukkede behovet for at gennemføre en offentlig markedsundersøgelse for at påvise eksistensen af et krav om offentlig tjeneste og for at fastlægge dets anvendelsesområde korrekt.

(167) Med hensyn til overdragelsen af tjenesteydelsen hævdede Italien, at kontraktens væsentlige elementer (dvs. tjenesteydelser, der skal leveres, og vederlag) var defineret og reguleret fra begyndelsen, og at kontrakten i det væsentlige blev indgået for at attestere allerede eksisterende retlige og bindende forbindelser og tjenesteydelser.

5.3.1.2. De parametre, der ligger til grund for beregningen af kompensationen, er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (den anden Altmark-betingelse)

(168) Med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 128) og den anden kontrakt (se betragtning 146) hævdede Italien, at der på forhånd var absolut sikkerhed for, hvordan kompensationen skulle fastsættes i henhold til den tredje kontrakt, og at den efterfølgende undertegnelse af kontrakten blot var en formalisering af disse elementer, som i det væsentlige fungerede som attestering. Som bevis har Italien gjort gældende, at parternes adfærd altid har været i overensstemmelse med vilkårene og betingelserne i kontrakten, selv om denne først formelt blev undertegnet på et senere tidspunkt.

(169) Med hensyn til den tredje kontrakt hævdede Italien, at de retlige rammer for de pågældende tjenesteydelser (f.eks. ydelsernes drifts-, regnskabs- og rapporteringsbetingelser med henblik på kompensation, omfang og beregning af kompensationen) allerede var fastlagt og fandt anvendelse fra begyndelsen af de perioder, der var omfattet af kontrakterne. Ifølge Italien var der på forhånd absolut sikkerhed for, hvordan kompensationen blev fastsat, fordi de parametre (på grundlag af hvilke kompensationen blev beregnet) var fastlagt på forhånd på grundlag af en finansiel forretningsplan under hensyntagen til de forventede omkostninger og indtægter fra den leverede tjeneste.

([110]) Til støtte for dette argument henviste Italien til konklusionerne af den undersøgelse, der blev foretaget af det niende parlamentariske udvalg, hvoraf det fremgår, at *»der også for jernbanegodstransport er en offentlig interesse i at indgå en kontrakt om offentlig tjeneste med henblik på at fremme anvendelsen af alternative transportformer til vejtransport med indlysende positive konsekvenser for miljøet og transportsikkerheden«*.

([111]) Hovedsagelig nord/syd-forbindelser og syd/syd-forbindelser. Norditalien/Norditalien-forbindelserne var i princippet ikke udelukket, så længe de var nødvendige for at levere tjenesten til Syditalien ved at befordre trafikstrømme, hvis størrelse var for lille.

(170) Med hensyn til den anden kontrakt anførte Italien i sine bemærkninger af 5.-15. februar 2018, at størrelsen af den kompensation, der skulle betales til Trenitalia for de offentlige tjenester, allerede var fastsat i de årlige statsbudgetlove inden den formelle undertegnelse af den tredje kontrakt ([112]).

5.3.1.3. Manglende overkompensation (den tredje Altmark-betingelse)

(171) Italien hævdede, at kompensationen til Trenitalia for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste udelukkende havde til formål at opnå fuld kompensation for de omkostninger, der var forbundet med driften af tjenesten, uden nogen form for overkompensation. I den forbindelse påpegede Italien, at kontrakten på forhånd udelukkede enhver risiko for overkompensation ved at specificere de ønskede tjenester og kriterierne for den kompensation, der blev beregnet på grundlag af tog/km pr. år. Faktisk har der aldrig været tale om overkompensation for tjenester, og der blev rapporteret om betydelige margener for underkompensation.

(172) Til støtte for ovenstående fremlagde Italien data vedrørende Trenitalias omkostninger og kompensation for perioden 2009-2014 og de tilsvarende attesterede rapporteringserklæringer, som MIT selv undersøgte og godkendte, og som blev kontrolleret af et revisionsfirma. Italien anførte, at Trenitalia havde indført et effektivt særskilt regnskabssystem, der adskilte selskabets markedsbaserede aktiviteter fra dem, der var omfattet af den tredje kontrakt.

(173) I bemærkninger af 4. november 2015 og 23. maj 2018 præciserede Italien yderligere størrelsen af den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia og Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den tredje kontrakt, som sammenfattet nedenfor.

Tabel 4

Kompensation for Trenitalias nettoomkostninger i henhold til den tredje kontrakt

Mio. EUR (ekskl. moms)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kontraktmæssig forpligtelse	92,4	106,7	107	106,1	106,1	105,2
Udbetalt kompensation	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0
Trenitalias nettoomkostninger	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9

5.3.1.4. Kompensationens størrelse (den fjerde Altmark-betingelse)

(174) Med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 132) og den anden kontrakt (se betragtning 152) fandt Italien, at Trenitalia var en veldrevet virksomhed, der var i stand til at vise omkostningsniveauer, der var i overensstemmelse med konkurrenternes, og levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarede til dem, der ville følge af en udbudsprocedure.

(175) Italien henviste til undersøgelsen af 9. oktober 2012 vedrørende den tredje kontrakt, der blev gennemført af virksomheden PriceWatersCooper (herefter »**PWC**«) og fremsendt til Kommissionen inden åbningsafgørelsen (herefter »**PWC-undersøgelse 1**«), med henblik på at konkludere, at kompensationen blev fastsat på grundlag af analysen af Trenitalias omkostninger i overensstemmelse med europæiske benchmarks. Italien hævdede navnlig, at Trenitalias rullende materiel og gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km var i overensstemmelse med de omkostninger, der blev indberettet af andre europæiske operatører af lignende størrelse, og som leverede lignende tjenester.

([112]) Italien henviste til artikel 2, stk. 4, i lovdekret nr. 225 af 29. december 2010 (ophøjet til lov nr. 10 af 26. februar 2011), som bemyndigede økonomi- og finansministeriet til at betale Trenitalia de midler, der var afsat på statsbudgettet for årene 2009-2010 med hensyn til forpligtelserne til offentlig tjeneste, der fandt anvendelse inde for jernbanetransportsektoren, i afventning af den endelige indgåelse af den nye tjenesteydelseskontrakt.

(176) I PWC-undersøgelse 1 blev der udpeget seks jernbanevirksomheder ([113]), der opererer i Unionen, og som anses for egnet til at etablere en stikprøve af virksomheder, der har en tilstrækkelig størrelse i forhold til Trenitalia. Undersøgelsen viste, at disse seks virksomheder registrerede en årlig trafik på over 25 mio. tog/km og 10 mia. ton/km i 2009 og 2010 ([114]). Det fremgik endvidere af undersøgelsen, at disse virksomheder var udstyret med passende transportmidler. Til støtte for denne konstatering indeholdt undersøgelsen et skøn over antal tons transporteret pr. lastet vogn for at anslå den gennemsnitlige kapacitet, der faktisk blev transporteret med en enkelt vogn, antallet af årlig lastning pr. vogn, der viser, at transportmidlet anvendes effektivt, og den gennemsnitlige transportafstand for et ton gods (ton/km transporteret) for at identificere de særlige forhold ved det jernbanenet, som virksomhederne drev virksomhed på ([115]). Ifølge PWC-undersøgelse 1 er det antal tons transporteret pr. lastet vogn, som blev registreret af Trenitalia i 2009 (41 ton i 2009 og 2010), i overensstemmelse med peer-medianen (42 i 2009 og 44 i 2010), hvilket viser, at Trenitalia er tilstrækkeligt udstyret i betragtning af den registrerede trafik, og det er især tilfældet, da den gennemsnitlige transportafstand er længere i Italien (307 km i 2009 og 288 km i 2010) sammenlignet med medianen for stikprøven (272 km i 2009 og 264 km i 2004).

(177) Med hensyn til rullende materiel fremgik det af PWC-undersøgelse 1, at det ikke var muligt at indhente data om rullende materiel, der udelukkende anvendes til godstransport. Derfor tog PWC-undersøgelse 1 hensyn til hele den flåde, der blev anvendt af de virksomheder, som indgik i stikprøven, og som blev anvendt til både passager- og godstransport. Det blev konkluderet i undersøgelsen, at Trenitalias rullende materiel var tilstrækkeligt i forhold til det, der blev anvendt af de virksomheder, som indgik i stikprøven: I 2009 leverede Trenitalia i gennemsnit 69 000 tog/km med et lokomotiv (81 000 i 2010), mens selskabets konkurrenter i gennemsnit leverede 56 000 tog/km i 2009 og 53 000 tog/km i 2010 ([116]).

(178) For at påvise Trenitalias driftseffektivitet sammenlignede PWC-undersøgelse 1 de gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km for de virksomheder, der indgik i stikprøven, og for Trenitalia. Ifølge undersøgelsen er denne parameter (omkostninger pr. tog/km) den mest relevante for at fastslå jernbanevirksomhedernes effektivitet, eftersom de metriske driftsomkostninger pr. ton/km ikke giver et tilstrækkeligt fingerpeg om virksomhedens effektivitet. I PWC-undersøgelse 1 hævdes det, at de metriske driftsomkostninger pr. ton/km kan påvirkes af efterspørgslens specifikke kendetegn (ubalance mellem strømningerne på en given rute, fragttyper osv.) eller jernbanenettet (togenes maksimale længde, anvendte måletyper osv.), hvilket igen kan påvirke jernbanevirksomhedernes tilbud.

(179) Analysen tog hensyn til de samlede driftsomkostninger for Trenitalia og de virksomheder, der indgik i stikprøven (eksklusive afskrivningsomkostninger og afgifter), herunder både nationale og internationale aktiviteter samt passager- og godsaktiviteter. I PWC-undersøgelse 1 blev to virksomheder (Ceske Drahy i Tjekkiet og Polskie Koleje Państwowe i Polen) i imidlertid udelukket fra stikprøven, da det var konklusionen, at deres gennemsnitlige omkostninger pr. ansat (under 20 000 EUR) var langt lavere for disse to virksomheder end for resten af stikprøven (50 000 EUR) og for Trenitalia.

(180) I PWC-undersøgelse 1 blev det konkluderet, at:

— Trenitalias driftsomkostninger pr. tog/km varierede mellem 22,1 og 22,5 EUR pr. tog/km på linje med dem, der var registeret af ÖBB, DB og SNCF (mellem 21,8 EUR og 22,6 EUR pr. tog/km) ([117]).

([113]) Undersøgelsen omfatter Osterreichische Bundesbahnen (ÖBB) i Østrig, Deutsche Bahn AG (DB) i Tyskland, SNCF i Frankrig, Ceske drahy (CD) i Tjekkiet, Polskie Koleje Państwowe (PKP) i Polen og Schweizerische Bundesbahnen/Chemins de fers fédéraux suisses/Ferrovie Federali Svizzere (SBB/CFF/FFS) i Schweiz.

([114]) Undersøgelsen viste, at andre EU-virksomheder (Lietuvos geležinkeliai (LG) i Litauen, Valtion Rautatiet (VR) i Finland og Latvijas dzelzceļš (LDz) i Letland) nåede samme niveau med hensyn til årlig trafik, men lavere niveauer af kørt ton/km. Undersøgelsen viste under alle omstændigheder, at disse virksomheder drev virksomhed på et langt mindre jernbanenet med en større sporvidde end det italienske jernbanenet og således havde andre kendetegn. Undersøgelsen udelukkede derfor disse virksomheder fra stikprøven.

([115]) En gennemsnitlig længere afstand viser en stor fordeling af produktionskapaciteten på ét område, hvilket fører til lavere årlige godsmængder.

([116]) S. 35 i PWC-undersøgelse 1.

([117]) S. 36 i PWC-undersøgelse 1. Undersøgelsen udelukkede SBB/CFF/FFS, da de gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km oversteg 30 EUR pr. tog/km.

— Trenitalias gennemsnitlige samlede indtægter (indtægter pr. tog/km) på mellem 14,8 og 15,7 EUR pr. tog/km lå under dem, der var registreret af ÖBB, DB og SNCF (mellem 23,2 EUR og 18,7 EUR pr. tog/km). ([118])

(181) Italien forklarede Trenitalias lavere indtægter ved at pege på den væsentligt anderledes markedssituation, som Trenitalias konkurrenter opererede i (hvad angår konkurrence med andre godstransporttjenester og den fragttype, der transporteres) ([119]). Italien anførte, at forskellen også skyldtes den ikkehomogene mængde gods, der i gennemsnit blev transporteret pr. tog (infrastrukturmæssige begrænsninger og ubalance i samhandelen mellem de indgående og udgående ruter i Syditalien og svingende priser på de transporterede typer gods).

(182) Ifølge Italien var de faktorer, der påvirkede de samlede omkostninger for tog/km i forbindelse med leveringen af de tjenester, der var omfattet af den tredje kontrakt, følgende: i) behovet for at have overdimensioneret rullende materiel, herunder lokomotiver og vogne, ii) vanskelighederne ved at opnå en optimal udnyttelse af menneskelige ressourcer og produktionsaktiver på grund af strenge hastighedsbegrænsninger og iii) infrastrukturmæssige og logistiske begrænsninger ([120]).

(183) Med hensyn til trafikken til/fra Sicilien påpegede Italien desuden følgende:

— Toglængden er særlig begrænset på Sicilien, hvor den ikke kan overstige 400 m, for at færgelastninger kan krydse Messinastrædet.

— Krydsningen af Messinastrædet kræver særlige produktionsstrukturer til håndtering, lastning af færgerne og transport ad søvejen af de vogne, der sejler til og fra øen og det italienske fastland.

— De anslåede omkostninger til færgetransport fra land til land for hvert tog (herunder ind- og udskibning) beløber sig til omkring 6 000 EUR. Omkostningerne stiger, når farligt gods transporteres til/fra øen, da dette kræver en særlig færgetur med højst fire vogne pr. tur.

(184) På grundlag af PWC-undersøgelse 1 konkluderede Italien, at:

— Trenitalia var tilstrækkeligt udstyret med transportmidler sammenlignet med EU-virksomheder af tilsvarende størrelse.

— Trenitalias driftsomkostninger pr. tog/km ligger på linje med selskabets konkurrenter.

— Trenitalias indtægter er meget lavere (25 %) end den indtægt, som virksomhedens konkurrenter har, på grund af udefrakommende faktorer (strukturen på markedet for landtransport og infrastrukturbegrænsninger, der påvirker priserne).

([118]) S. 38 og 39 i PWC-undersøgelse 1.

([119]) Undersøgelsen påpeger, at disse faktorer påvirker prisen og indtægterne. I 2009 var jernbanevirksomhedens markedsandel 10 % i Italien af den samlede landtransport af gods mod 20 % i stikprøven. Trenitalias gennemsnitlige indtægt pr. 100 ton/km var på 3,60 EUR, hvilket er den laveste af stikprøven (medianen var på 4,42 EUR).

([120]) Italien forklarede navnlig følgende:

— I betragtning af den begrænsede brugbare sporlængde på stationer er den tilladte toglængde mindre end den, der tillades af andre medlemsstater (hvor den som hovedregel varierer fra 750 til 550 m).

— I betragtning af det maksimalt tilladte akseltryk for tog i Syditalien (20 ton pr. aksel i forhold til en national standard og EU-standard på 22,5 ton pr. aksel) er den absolutte og specifikke vægt af det gods, der kan transporteres med jernbane, begrænset.

— I betragtning af de strengere grænser for læsseprofiler end dem, der gælder i resten af Italien og i det europæiske jernbanenet, er der behov for meget lave fladvogne, og det er ikke muligt at transportere de større »high cube«-containere. Dette forhindrer også udviklingen af det »rullende motorvejssystem«, der er nødvendigt for den intermodale jernbane- og vejtransport.

— I betragtning af den høje andel af ikkeelektrificerede jernbanelinjer er jernbaneselskaberne nødt til at anvende både el- og diesellokomotiver, hvilket forårsager produktionsforstyrrelser og underudnyttelse af lokomotiver.

— I betragtning af togrejsernes længde er gennemsnittet af afgående tog pr. dag lavere end på andre forbindelser (Italien anførte et gennemsnit på 2 afgående tog pr. dag til/fra Syditalien sammenlignet med et normalt gennemsnit på 3,5 afgående tog). Som følge heraf er produktionsnettet for ikkerejsende personale til drift på jorden overdimensioneret og underudnyttet.

— I betragtning af de høje omkostninger ved at overføre rullende materiel til det specifikke vedligeholdelsesarbejde, der skal udføres på værksteder i Central- og Norditalien, har vedligeholdelsesnettet indbygget ulemper.

(185) Denne forskel mellem Trenitalias indtægter og konkurrenternes indtægter er så meget desto større for de tjenesteydelser, der kompenseres for i henhold til den tredje kontrakt, som omfatter tjenesteydelser mellem Norditalien og Syditalien. På denne baggrund fandt Italien, at den tvivl, som Kommissionen rejste i åbningsafgørelsen, synes at være resultatet af en misforståelse. Kommissionen henviste angiveligt til de højere omkostninger pr. transporteret ton/km på forbindelser med Syditalien, og konkluderede, at dette kunne være en konsekvens af Trenitalias lavere effektivitetsniveau. Ifølge Italien er det, der skal påvises under den fjerde Altmark-betingelse, at modtageren af kompensationen er en veldrevet virksomhed og derfor er i stand til at vise omkostningsniveauer, der er i overensstemmelse med konkurrenternes, og levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarer til dem, der ville følge af en udbudsprocedure. I denne henseende er den indikator, der skal tages i betragtning, netop de gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km, som korrekt afspejler enhedsomkostningerne for den pågældende tjeneste.

(186) Med hensyn til indikatoren for omkostningerne pr. ton/km hævder Italien, at den ikke er relevant for anvendelsen af den fjerde Altmark-betingelse i den foreliggende sag. Denne indikator har et andet formål: Den har til formål at identificere relative, ugunstige faktorer, der strukturelt påvirker jernbanegodstransporten mellem Norditalien og Syditalien, og som netop er årsagen til markedssvigt og dermed den pågældende offentlige intervention. Italien har gjort gældende, at disse faktorer ikke har noget at gøre med Trenitalias effektivitet. Tværtimod er der tale om ydre faktorer, der er helt uafhængige af Trenitalia, men har samme indvirkning på Trenitalia, som de ville have på enhver anden erhvervsdrivende.

5.3.2. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen inden for Unionen*

(187) Italien afviste, at den tredje kontrakt medførte konkurrencefordrejning og påvirkede samhandelen inden for Unionen.

(188) For det første hævdede Italien, at efter liberaliseringen af markedet for jernbanegodstransport på nationalt plan og EU-plan fokuserede konkurrencen på de mest rentable ruter i Norditalien, og at den ikke vedrørte trafikken i Syditalien.

(189) Italien gjorde endvidere gældende, at det særskilte regnskabssystem, som Trenitalia havde indført, udelukkede enhver form for strøm af offentlige midler til fordel for virksomhedens øvrige aktiviteter. Dette gælder så meget desto mere i betragtning af, at kompensationen ikke var tilstrækkelig til at dække det driftsunderskud, som Trenitalia havde konstateret i forbindelse med de forpligtelser, der var pålagt i henhold til den tredje kontrakt.

5.3.3. *Lovlighed*

(190) Italien mente, at fritagelsen for forudgående underretning i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69 også fandt anvendelse på de kompensationer, som Trenitalia modtog i henhold til den tredje kontrakt, fordi de pågældende forpligtelser, selv om de indgik i en kontrakt, var resultatet af beslutninger truffet af offentlige myndigheder.

5.3.4. *Kompatibilitet*

(191) Subsidiært gjorde Italien gældende, at hvis det måtte konkluderes, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt, udgjorde ny underretningspligtig støtte, var støtten forenelig med det indre marked i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, da det kontraktforhold, der var formaliseret ved den nævnte kontrakt, opstod i 2009, og derfor mens forordning (EØF) nr. 1191/69 stadig var gældende.

(192) Med hensyn til datoen for undertegnelsen af den tredje kontrakt (den 3. december 2012) mente Italien, at forordning (EØF) nr. 1191/69 fandt anvendelse til og med den 3. december 2012. Da artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1370/2007, der trådte i kraft den 3. december 2009, bestemmer, at *»[f]orordning (EØF) nr. 1191/69 ophæves. Dens bestemmelser finder imidlertid fortsat anvendelse på godstransporttjenester i en treårsperiode efter denne forordnings ikrafttræden«*, fandt Italien, at slutdatoen faldt sammen med udgangen af samme dag i december (dvs. den 3. december) i det tredje år efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007, dvs. den 3. december 2012 ([121]).

([121]) Italien påberåbte sig artikel 3, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og betingelser, hvorefter en frist, der er udtrykt i år, udløber (dies ad quem) *»med udgangen af den sidste time på den dag i den sidste uge, sidste måned eller det sidste år, som har den samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder fristen«*.

(193) I bemærkninger af 24. juni 2014 gjorde Italien det klart, at det forhold, at den tredje kontrakt blev indgået og endda undertegnet i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69, spillede en vigtig rolle ved vurderingen af dens forenelighed med det indre marked. Italien påpegede, at MIT fremadrettet havde til hensigt korrekt at definere de foranstaltninger, der skal træffes til støtte for jernbanegodstransporten og dens brugere.

(194) Som det var tilfældet med den første kontrakt (se betragtning 138) og den anden kontrakt (se betragtning 157), hævdede Italien, at den tredje kontrakt indeholdt alle de elementer, der er fastsat i artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, og kun delvist dækkede de omkostninger, som Trenitalia havde afholdt til at udføre de tjenesteydelser, der var omfattet af kontrakten.

(195) Endelig gentog Italien det argument, der allerede blev fremført med hensyn til den første kontrakt (se betragtning 139) og den anden kontrakt (se betragtning 158), om, at den tredje kontrakt også kunne anses for forenelig med det indre marked i henhold til forordning (EØF) nr. 1107/70 eller artikel 93 i TEUF. Italien gav imidlertid ingen begrundelse herfor.

5.4. **Økonomisk sammenhæng**

(196) Fra den 1. januar 2017 blev Mercitalia Rail den nye ejer af Trenitalias fragtafdeling.

(197) I brev af 11. april 2023 vedrørende den økonomiske sammenhæng mellem Trenitalia og Mercitalia Rail forklarede de italienske myndigheder, at Mercitalia Rail i henhold til italiensk ret var Trenitalias juridiske efterfølger på markedet for jernbanegodstransport i sin egenskab af ny ejer af Trenitalias fragtafdeling.

(198) De italienske myndigheder forklarede imidlertid, at en sådan retlig succession ikke indebar overførsel til Mercitalia Rail af tilbagebetalingsforpligtelser, der kunne følge af en eventuel konstatering af ulovlig og uforenelig støtte ydet til Trenitalia for levering af jernbanegodstransport før udskillelsen. Efter deres opfattelse forblev sådanne forpligtelser hos Trenitalia, fordi de ikke kunne tilskrives Trenitalias fragtafdeling ([122]). I den forbindelse anførte de italienske myndigheder i deres svar af 11. april 2023, at: i) hvis Trenitalia havde haft til hensigt at overdrage disse forpligtelser til Mercitalia Rail, ville selskabet udtrykkeligt have nævnt dem i udskillelsesaftalen, ii) den tredje kontrakt allerede var udløbet på tidspunktet for udskillelsen, og iii) udskillelsen kun var tænkt som omstrukturering inden for FS-koncernen.

6. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

6.1. **Den Europæiske Jernbanesammenslutning**

(199) Den Europæiske Jernbanesammenslutning (herefter »**CER**«) repræsenterer 75 jernbanevirksomheder (heriblandt FS-koncernen) og infrastrukturvirksomheder fra Unionen, kandidatlandene samt landene på Vestbalkan, Norge og Schweiz.

(200) I sine bemærkninger af 18. juni 2014 fandt CER, at pålæggelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste og/eller indgåelsen af kontrakter om offentlig tjeneste vedrørende jernbanegodstransport i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 kan være berettiget med henblik på at udvikle en bæredygtig økonomi, regional samhørighed og territorial balance og samtidig fremme skiftet i transportform fra vej- til jernbanegodstransport.

(201) CER påpegede, at forordning (EØF) nr. 1191/69, som fandt anvendelse på godstransporttjenester indtil den 3. december 2012, gav medlemsstaterne mulighed for at finansiere og fremme jernbanegodstransport. CER konkluderede, at en tjenesteydelse kan betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, når der er risiko for, at konkurrerende tjenester ikke vil dække en væsentlig del af borgernes og forbrugernes behov.

([122]) I henhold til udskillelsesaftalens artikel 2 skulle alle forpligtelser vedrørende forhold eller omstændigheder, der opstod før udskillelsen, og som ikke kunne henføres til den overførte forretningsdel, forblive hos Trenitalia.

6.2. **FerCargo**

(202) FerCargo repræsenterer 17 jernbanevirksomheder ([123]) (offentlige såvel som private virksomheder), der tilbyder jernbanegodstransport i Italien.

(203) I sine bemærkninger af 8. juli 2014 gjorde FerCargo gældende, at den kompensation, som Italien ydede Trenitalia, styrkede sidstnævntes stilling på markedet for jernbanegodstransport i Syditalien til skade for de andre jernbanegodsvirksomheder, der kunne levere jernbanegodstransporttjenester på dette marked.

(204) FerCargo tog ikke stilling til den første kontrakt. Med hensyn til den anden kontrakt og den tredje kontrakt fandt FerCargo, at kompensationen udgjorde statsstøtte til Trenitalia, da de fire Altmark-kriterier ikke var opfyldt, og fordi kontrakterne om offentlig tjeneste fordrejede konkurrencen og påvirkede samhandelen. Sammenslutningen påpegede, at de fleste af de virksomheder, der opererede på det italienske marked, tilhørte internationale koncerner, nemlig NordCargo (Deutsche Bahn), Schweizerische Bundesbahnen Cargo Italia (Schweizerische Bundesbahnen Cargo International), Rail Cargo Italia (Rail Cargo Austria), eller opererede på tværs af medlemsstater (f.eks. Rail Traction Company).

(205) Desuden satte FerCargo spørgsmålstegn ved statsstøttens forenelighed med det indre marked.

(206) For det første var FerCargo ikke bekendt med nogen offentlig høring, som de italienske myndigheder havde gennemført med henblik på at fastslå behovet for jernbanegodstransport med samme omfang og kendetegn som den, der var overdraget til Trenitalia. FerCargo klagede over, at de italienske myndigheder ikke tog hensyn til det stigende antal operatører, der som et alternativ til det etablerede selskab begyndte at operere i Syditalien fra 2006. FerCargo hævdede, at virksomhedens medlemmer kunne have sikret tjenester svarende til Trenitalias tjenester med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed og hyppighed, kapacitet og takster, hvilket gjorde kontrakterne om offentlig tjeneste unødvendige. Sammenslutningen nævnte, at der inden indgåelsen af den tredje kontrakt allerede var to selskaber, der ud over Trenitalia betjente forbindelserne Campanien/Norditalien ([124]) og Abruzzo/Norditalien ([125]), og fem selskaber, der kunne være begyndt at betjene forbindelserne Campanien/Calabrien ([126]), Molise/Puglia ([127]), Puglia/Basilicata ([128]), Campanien/Puglia ([129]), Basilicata/Calabrien ([130]) og i Campanien ([131]), Calabrien ([132]) og Puglia ([133]), fordi de var i besiddelse af den nødvendige certificering.

([123]) 1. Adriafer S.r.l., 2. Captrain Italia S.r.l., 3. Compagnia Ferroviaria Italiana S.p.A., 4. DB Cargo Italia S.r.l., 5. Dinazzano PO S.p.A., 6. Ferrotramviaria S.p.A., 7. Ferrovie della Calabria S.r.l., 8. FuoriMuro S.r.l., 9. GTS Rail S.p.A., 10. Hupac S.p.A., 11. InRail S.p.A., 12. Interporto Servizi Cargo S.p.A., 13. OceanoGate Italia S.p.A., 14. Rail Cargo Carrier – Italien S.r.l., 15. Rail Traction Company S.p.A., 16. SBB Cargo Italia S.r.l., 17. TUA (Sangritana) S.p.A.

([124]) I 2008 betjente Rail Traction Company en rute på forbindelsen Campanien-Norditalien.

([125]) Mellem 2009 og 2011 betjente NordCargo to ruter på forbindelsen Abruzzo/Norditalien.

([126]) På forbindelsen Campanien/Calabrien: Rail Traction Company kunne have betjent en rute fra 2008, Compagnia Ferroviaria Italiana kunne have betjent en rute fra 2009, og GTS Rail kunne have betjent en rute fra 2009 (Kommissionen bemærker imidlertid, at denne sidste oplysning ikke kan bekræftes af GTS Rails sikkerhedscertifikat for 2009, som findes på www.ansf.it, senest tilgået den 15.11.2023).

([127]) På forbindelsen Molise/Puglia: Linea kunne have betjent en rute fra 2009, GTS Rail kunne have betjent to ruter fra 2009, og NordCargo kunne have betjent en rute fra 2009.

([128]) På forbindelsen Puglia/Basilicata kunne Linea have betjent en rute fra 2009.

([129]) På forbindelsen Campanien/Puglia: Compagnia Ferroviaria Italiana kunne have betjent en rute fra 2009, og GTS kunne have betjent en rute fra 2009 (Kommissionen bemærker imidlertid, at denne sidste oplysning ikke kan bekræftes af GST's sikkerhedscertifikat for 2009, som findes på www.ansf.it, senest tilgået den 15.11.2023).

([130]) På forbindelsen Basilicata/Calabrien kunne GTS Rail have betjent to ruter fra 2009.

([131]) På forbindelsen Campanien/Campanien: Rail Traction Company kunne have betjent seks ruter fra 2008, Compagnia Ferroviaria Italiana kunne have betjent ti ruter fra 2009, GTS kunne have betjent to ruter fra 2009, og NordCargo kunne have betjent fire ruter fra 2009.

([132]) På forbindelsen Calabrien/Calabrien kunne GTS Rail have betjent fem ruter fra 2009.

([133]) På forbindelsen mellem Puglia/Puglia: Linea kunne have betjent tre ruter fra 2009, GTS Rail kunne have betjent ti ruter fra 2009, og NordCargo kunne have betjent to ruter fra 2009.

(207) For det andet hævdede FerCargo, at de forpligtelser, der var pålagt Trenitalia, var »uforenelige« med formålene med kontrakterne om offentlig tjeneste (dvs. den regionale samhørighed og balance mellem Nord- og Syditalien). I den forbindelse fandt sammenslutningen, at de tarifpligter på internationale ruter, der var fastsat i den anden kontrakt, finansierede udvidelsen af Trenitalia på markederne i andre medlemsstater. Den anfægtede desuden den måde, hvorpå Italien havde defineret forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt, og den omstændighed, at den tredje kontrakt ikke angav de ruter, der skulle betjenes af Trenitalia, men kun afgangs- og ankomstregionerne. Den mindede om, at det italienske tværministerielle udvalg for økonomisk planlægning den 21. december 2012 havde givet positiv feedback om den tredje kontrakt med forbehold af præciseringer af omfanget af den offentlige tjeneste, de kompenserede omkostninger og størrelsen af det vederlag, der skulle tildeles Trenitalia. Den bemærkede endvidere, at den italienske konkurrencemyndighed den 1. juni 2009 også havde opfordret til en klarere definition af de offentlige tjenester, der var overdraget til Trenitalia, i betragtning af, at der var konkurrence inden for jernbanetransportformen og intermodal konkurrence fra sø- og vejtransport.

(208) For det tredje hævdede FerCargo, at Trenitalia i størstedelen af den periode, der var omfattet af den anden og den tredje kontrakt, udførte transport uden en overdragelsesakt og uden en klar definition af parametrene for kompensationen. Sammenslutningen bestred, at Trenitalia i afventning af undertegnelsen af den tredje kontrakt kunne påberåbe sig kontinuitetsklausulen i den anden kontrakt, eftersom de to kontrakter om offentlig tjeneste omfattede forskellige forpligtelser og forskellige kompensationsmetoder.

(209) For det fjerde udelukkede FerCargo ikke en eventuel overkompensation, da det ikke fremgik af anden og tredje kontrakt, at kompensationen skulle beregnes på grundlag af en effektiv virksomheds omkostninger. For at kontrollere, om Trenitalias omkostninger var i overensstemmelse med omkostningerne for et selskab, der drives effektivt, burde benchmarket have været sammensat af den eksisterende konkurrence i stedet for jernbaneselskaber, der opererer på udenlandske markeder. Med hensyn til den tredje kontrakt hævdede FerCargo, at det eneste kvalitative parameter, der blev anvendt til at vurdere tjenesten, var punktlighed og ikke en effektiv omkostningsstyring af tjenesten. Desuden tog kompensationens størrelse ikke hensyn til de lavere energiafgifter, som Trenitalia betalte for den elektricitet, som togene anvendte ([134]).

(210) Endelig hævdede FerCargo, at Trenitalia ikke førte særskilte regnskaber, og at virksomheden anvendte de margener, der var fastsat i henhold til kontrakterne om offentlig tjeneste, til at finansiere en aggressiv prispolitik i det kommercielle segment og øge Trenitalias tilstedeværelse på markedet. Ifølge FerCargo var den enhedsomkostning, som Trenitalia havde anmeldt, uforholdsmæssig ([135]) i forhold til de oplysninger, som Kommissionen medtog i sin afgørelse om den italienske Ferrobonusordning (SA.32603) ([136]), og de omkostninger, der var registreret af Trenitalias konkurrenter ([137]). FerCargo gjorde gældende, at den italienske konkurrencemyndighed allerede den 1. juni 2009 havde påpeget, at kompensation, der udbetales i henhold til en offentlig kontrakt, der ikke tildeles ved en gennemsigtig udbudsprocedure, rejser spørgsmålet om eventuel krydssubsidiering mellem markedstjenester og offentlige tjenester, hvor der endda er en delvis overlapning mellem de to typer tjenester.

(211) FerCargo konkluderede, at statsstøtten er uforenelig med det indre marked, fordi hverken artikel 93 i TEUF eller forordning (EØF) nr. 1191/69 efter FerCargos opfattelse var overholdt.

6.3. **FS-koncernen**

(212) I bemærkninger af 23. juli 2014 gjorde FS-koncernen gældende, at den tredje kontrakt ikke kunne betragtes som statsstøtte, da den opfyldte Altmark-betingelserne. I den forbindelse fremlagde den en supplerende undersøgelse fra juli 2014 ([138]) (der skulle supplere PWC-undersøgelse 1, som de italienske myndigheder havde forelagt), som havde til formål at påvise, at det første og fjerde Altmark-kriterium var opfyldt.

([134]) FerCargo henviste til det italienske dekret af 22. maj 1963 nr. 730 og lovdekret nr. 91 af 14. juni 2014.

([135]) 24 EUR pr. tog/km i 2009, 26,1 EUR pr. tog/km i 2010 og 24 EUR pr. tog/km i 2011.

([136]) Afgørelse af 16. december 2011 (EUT C/88/2012). I denne afgørelse blev de gennemsnitlige omkostninger til jernbanegodstransport i Italien anslået til 10 EUR pr. tog/km (se betragtning 39 i afgørelsen).

([137]) FerCargo henviste til to af sine medlemmers omkostninger (Rail Traction Company og NordCargo). Navnlig hvad angår Rail Traction Companys omkostninger mellem 9,5 EUR pr. tog/km for tjenester på forbindelsen Campanien/Norditalien og 9,27 EUR pr. tog/km på forbindelsen Campanien/Calabrien. Hvad angår NordCargo omkostninger på 11,7 EUR pr. tog/km for fjerntog, herunder omkostningerne til det rullende materiel, som Trenitalia ifølge FerCargo allerede skulle have haft dækket fuldt ud.

([138]) PwC-undersøgelse fra juli 2014 – »Contratto di servizio Trenitalia Cargo, Supporto per la risposta alla decisione CE, 27. marts 2014«.

(213) Med hensyn til at der ikke foreligger en åbenbar fejl i definitionen af den tredje kontrakts anvendelsesområde, fandt FS-koncernen, at jernbanegodstrafikken til/fra Syditalien var påvirket af et markedssvigt.

(214) I den forbindelse påpegede FS-koncernen, at Trenitalias konkurrenter ikke havde en stabil og udbredt tilstedeværelse på markedet, og at deres markedsandel i perioden 2007-2008 var under 3 %, selv på de mest rentable regionale forbindelser som f.eks. forbindelser til/fra Campanien og Puglia. På disse forbindelser leverede Trenitalias konkurrenter imidlertid for det meste kombineret transport (diverse varer, der kun kunne transporteres via konventionel transport, f.eks. stål og kemikalier, blev derfor ikke leveret af konkurrenter) og hovedsagelig i én retning (syd-nord for Puglias vedkommende og nord-syd for Campaniens vedkommende). Desuden betjente konkurrenterne i Syditalien på daværende tidspunkt kun et begrænset antal jernbanestationer og regionale forbindelser sammenlignet med dem, der var omfattet af den tredje kontrakt.

(215) Ifølge FS-koncernen skyldtes konkurrenternes ringe interesse for Syditalien, at den konventionelle jernbanegodstransport i disse regioner var kendetegnet ved en svingende efterspørgsel (som forårsagede tomme vogne og lave frekvenser). I betragtning af de forskellige typer gods (stål, kemikalier, biler og andre varer) krævede leveringen af tjenesten desuden et stort antal vogne. FS-koncernen forklarede, at kontrakten udgjorde 26-28 % af den samlede jernbanegodstransport i Italien med hensyn til tog/km, men kun 6-7 % målt i tonnage (fordi den fragt, der var omfattet af kontrakten, havde tendens til at blive fragtet over større afstande end den gennemsnitlige italienske godstransport, og togenes belægningsgrad var lavere på de pågældende ruter). Efter FS-koncernens opfattelse begrundede det forhold, at de regionale forbindelser, der var omfattet af den tredje kontrakt, havde de samme kendetegn, fuldt ud det valg, som de italienske myndigheder havde truffet om at definere tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse i form af regionale forbindelser som et net af jernbaneforbindelser (snarere end som forbindelser fra punkt til punkt) ([139]).

(216) FS-koncernen anførte, at den uden den tredje kontrakt ville være ophørt med at levere jernbanegodstransport i Syditalien. Størstedelen af godstrafikken ville derefter være flyttet fra jernbane til vej. F.eks. henviste FS-koncernen til Sardinien, hvor Trenitalias jernbanegodstransport faldt drastisk ([140]) mellem 2008 og 2009, dvs. efter at Italien besluttede ikke at lade regionen Sardinien være omfattet af den tredje kontrakt efter udløbet af den anden kontrakt den 31. december 2008. Ingen anden jernbanevirksomhed betjente Sardinien på dette tidspunkt eller kom ind på dette marked, efter at Trenitalia forlod markedet.

(217) Med hensyn til det fjerde Altmark-kriterium støttede FS-koncernen Italiens synspunkt om, at Trenitalias omkostninger pr. tog/km svarede til omkostningerne for andre virksomheder, der opererer på EU-plan (ÖBB, DB, SNCF), som anført i PWC-undersøgelse 1 (se betragtning 175), og dermed med omkostningerne for en veldrevet gennemsnitsvirksomhed. Den fandt, at omkostningseffektivitetsanalysen skulle udføres for den virksomhed, der leverer tjenesten (og ikke med hensyn til kontrakten om offentlig tjeneste). Med henblik på anvendelsen af den fjerde Altmark-betingelse udelukkede koncernen enhver relevans for oplysningerne om indtægter (eftersom det fjerde Altmark-kriterium kun henviser til en veldrevet virksomheds »omkostninger«) og gjorde det under alle omstændigheder klart, at efterspørgslen efter jernbanegodstransport var kendetegnet ved en høj grad af volatilitet, der gjorde indtægterne meget uforudsigelige.

([139]) FS-koncernen henviste til Kommissionens afgørelse af 24. februar 2010 vedrørende Danske Statsbaner (SA.21143), hvori Kommissionen gjorde opmærksom på, at *»[...] den gældende specifikke lovgivning på ingen måde begrænser muligheden for at overdrage opgaver vedrørende offentlig tjeneste på et rutenet for at oprette et sammenhængende transportsystem, så der bl.a. sikres en vis kontinuitet i transporten. Der er ikke opstillet nogen kriterier hvad angår spørgsmål om hvorvidt berørte enkeltruter er rentable eller ej«*, og konkluderede, at *»Danmark ikke begår nogen åbenbar fejl i sit skøn, når den inddrager en eller flere rentable ruter i kontrakten om offentlig trafikbetjening, for så vidt som disse ruter udgør et sammenhængende transportsystem, og dette uanset om sådanne ruter allerede findes«*, fordi *»[d]et står medlemsstaten frit at vurdere omfanget af den offentlige tjeneste, staten ønsker at overdrage til en virksomhed for at etablere et tilstrækkeligt transportsystem, idet der ikke eksisterer præcise regler, som hindrer dette«*, jf. Kommissionens afgørelse af 24. februar 2010 om kontrakter om offentlig trafikbetjening mellem Transportministeriet og Danske Statsbaner (sag C 41/08 (ex NN 35/08)).

([140]) Trenitalias tilbud faldt fra 400 000-500 000 tog/km om året til ca. 22 000 tog/km i 2009 og fortsatte med at falde i de efterfølgende år (ca. 5 000 tog/km i 2010 og 3 000 tog/km i 2011), indtil driften helt blev indstillet i 2012.

7. ITALIENS BEMÆRKNINGER TIL FERCARGOS BEMÆRKNINGER

(218) I bemærkninger af 20. november 2014, 4. november 2015, 5.-15. februar 2018, 23. maj 2018 og 18.-19. februar 2019 fremsatte Italien yderligere argumenter som svar på FerCargos bemærkninger. Disse argumenter drejede sig hovedsagelig om, hvorvidt der var tale om støtte i henhold til anden og tredje kontrakt.

7.1. **Den anden kontrakt**

7.1.1. *Fordel*

(219) I bemærkninger af 20. november 2014 gentog Italien hovedsagelig argumenterne i betragtning 141-152 for at bestride FerCargos klagepunkter om, at kompensationerne til Trenitalia gav Trenitalia en fordel.

(220) Italien fremførte navnlig, at definitionen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i den anden kontrakt var sammenhængende og hensigtsmæssig med henblik på at sikre den regionale samhørighed og den økonomiske ligevægt på italiensk område (dvs. for at undgå en ubalance i produktionen og de økonomiske kredsløb mellem Norditalien og Syditalien). Italien fandt desuden, at de tjenesteydelser, som Trenitalia udførte i perioden 2004-2006, alle var blevet aftalt på forhånd med de italienske myndigheder. Med hensyn til perioden 2007-2008 henviste Italien til den anden kontrakts artikel 12 (»*kontinuitetsklausulen*«), hvorefter Trenitalia fortsatte med at levere de tjenesteydelser, der var omfattet af den anden kontrakt, indtil yderligere meddelelse fra ministeren for transport og infrastruktur.

(221) Italien påpegede, at Trenitalia var den eneste jernbaneoperatør, der var i stand til at levere tjenesten med en passende geografisk spredning og rækkevidde. Til støtte for sin påstand fremlagde Italien en undersøgelse af 22. oktober 2014, som var bestilt hos PWC (herefter »**PWC-undersøgelse 2**«). Undersøgelsen, der vedrørte den tredje kontrakt, men også vurderede tilbuddet fra Trenitalias konkurrenter i perioden 2006-2008 som svar på Fercargos klagepunkt om, at de italienske myndigheder ikke havde taget hensyn til det stigende antal operatører, der begyndte at drive virksomhed i Syditalien fra 2006 (se betragtning 206), viste, at Trenitalias konkurrenter indtil 2007, uanset liberaliseringen af jernbanegodstransporten på nationalt plan, ikke udførte nogen tjeneste til og fra Syditalien ([141]). I 2008 var konkurrenternes tilstedeværelse i Syditalien næsten ubetydelig og helt fraværende på Sardinien og Sicilien ([142]).

(222) Som svar på FerCargos klagepunkt om, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den anden kontrakt, gjorde det muligt for Trenitalia at drive virksomhed med tab for at eliminere sine konkurrenter (betragtning 210), påpegede Italien, at Trenitalia ikke frit kunne fastsætte sine takster, men var underlagt de tarifpligter, som Italien havde pålagt ([143]). Desuden var Trenitalia i en position som »pristager«, da jernbanegodstransportpriserne for det meste blev bestemt af satserne for vejtransport. Hvad angår Fercargos påståede manglende mulighed for at kopiere Trenitalias tilbud, fandt Italien det usandsynligt, at konkurrenterne ikke var i stand til at kopiere Trenitalias tilbud, da jernbanegodsvirksomhederne i Italien angav en gennemsnitlig omkostning, der var mindre end halvdelen af Trenitalias tilbud ([144]).

([141]) Selv om nogle virksomheder – Rail Traction Company og NordCargo – i 2006 ansøgte om sikkerhedscertifikatet, i det mindste for Campanien.

([142]) Andre jernbaneselskaber end Trenitalia leverede fra 2008 kun en tjeneste, der forbandt de to industrianlæg i Nola (i Campanien) og Fossacesia (i Abruzzo).

([143]) Det fremgik af bilag 1 til den tredje kontrakt, at Trenitalia i alle tilfælde havde pligt til at levere tjenesten, medmindre der var en forskel mellem omkostninger og indtægter pr. tog/km på over 19 EUR pr. km, og medmindre denne forskel var større end 73 % af de samlede omkostninger. Disse begrænsninger fastsatte tærskler for minimumstariffer, under hvilke Trenitalia kunne nægte at levere tjenesteydelsen. Over disse tærskler var Trenitalia forpligtet til at levere tjenesteydelsen til tredjemand med det kvalitetsniveau, der var fastsat i den tredje kontrakt.

([144]) I PWC-undersøgelse 2 blev det fremhævet, at Trenitalias gennemsnitlige omkostninger ved levering af tjenesteydelser i henhold til den tredje kontrakt var på ca. 22 EUR pr. tog/km i 2009-2010, mens de gennemsnitlige omkostninger afholdt af andre jernbaneselskaber i jernbanegodstransportsektoren i Italien (navnlig operatører med en meget mindre størrelse end Trenitalia) lå på omkring 10 EUR pr. tog/km. På dette grundlag fandt Italien, at Trenitalias konkurrenter kunne tilbyde priser, der svarede til eller var lavere end Trenitalias priser på markedet.

(223) Som svar på FerCargos klagepunkt om en eventuel overkompensation (betragtning 209) hævdede Italien, at de omkostninger, der var afholdt i henhold til den anden kontrakt, ikke var anslået på grundlag af den første kontrakt, men med henvisning til de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2004, som er det første år, hvor den anden kontrakt blev anvendt. Ved beregningen af kompensationen baserede MIT sig på attesterede rapporteringserklæringer, som MIT selv undersøgte og godkendte, og ikke på rene skøn.

(224) Med hensyn til FerCargos klagepunkt om, at kompensationen ikke tog hensyn til de lavere energiafgifter, som Trenitalia betalte for den af togene anvendte elektricitet (betragtning 209), præciserede Italien i sine bemærkninger af 5.-15. februar 2018, at denne afgiftsnedsættelse vedrørte alle jernbanevirksomheder, der opererede i Italien.

7.1.2. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen inden for Unionen*

(225) Italien fandt det irrelevant, at medlemmerne af FerCargo kontrolleres eller forbindes med førende europæiske jernbaneselskaber, der driver alpe- og grænseoverskridende ruter. Ifølge Italien viste denne omstændighed på ingen måde, at kompensationen kunne have påvirket de tjenester, der blev leveret af disse jernbaneselskaber, som tværtimod registrerede stigende trafikmængder og ekspansion på de internationale ruter ([145]).

7.2. **Den tredje kontrakt**

(226) Italien gentog, at der ikke var tale om konkurrenceforvridning og påvirkning af samhandelen inden for Unionen, og at Trenitalia ikke har opnået en fordel. Med hensyn til det første aspekt gentog Italien hovedsagelig argumenterne i betragtning 187-189 og betragtning 225. Med hensyn til fordelen gav Italien omfattende svar på FerCargos klagepunkter om i) fravær af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ii) manglende overdragelse og iii) mulig overkompensation.

7.2.1. *Eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse*

(227) I bemærkninger af 24. juni 2014 præciserede Italien årsagerne til, at omfanget af den offentlige tjeneste blev fastlagt i form af regionale forbindelser frem for individuelle ruter (betragtning 165).

(228) I bemærkninger af 20. november 2014 som svar på FerCargos klagepunkt om, at der var en række jernbaneselskaber, der betjente de ruter, der var omfattet af forpligtelserne til offentlig tjeneste (betragtning 206), hævdede Italien, at den tredje kontrakt var nødvendig for at afhjælpe et markedssvigt.

(229) Italien påpegede generelt, at Trenitalias konkurrenter leverede deres tjenester på rentable ruter i Norditalien og gennem Alpepassene (f.eks. Brennero, Chiasso og Tarvisio) ([146]). Ifølge Italien havde myndighederne i regionerne i Syditalien ved flere lejligheder understreget behovet for jernbanegodstransport i deres regioner ([147]).

(230) Med hensyn til markedssituationen i 2008 (hvor parterne fastlagde afgrænsningen af den tredje kontrakt) hævdede Italien, at udbuddet på markedet for jernbanegodstransport ikke blot var utilstrækkeligt, men også uhensigtsmæssigt.

([145]) Ifølge Italien viste trafikken på de mest rentable ruter, både på tværs af grænserne og i de regioner i Norditalien, der er tættest på bjergpas, i perioden 2009-2013 en stigning i markedsandelen for jernbaneselskaber, der konkurrerer med Trenitalia, på mellem 25 % og 42 %.

([146]) Italien nævnte f.eks., at DB Schenker (som i 2009 overtog kontrollen over NordCargo) kun var til stede i Norditalien. I den forbindelse henviste Italien også til den afgørelse, som den italienske konkurrence- og markedsmyndighed traf i december 2008 om fusionen *Deutsche Bahn/NordCargo*, hvoraf det fremgår, at »*driften omfatter ruter, der forbinder Norditalien med Nordeuropa*« (den italienske konkurrencemyndigheds afgørelse af 11. december 2008, sag C9819, DEUTSCHE BAHN/NORDCARGO, offentliggjort i den italienske konkurrencemyndigheds ugentlige tidende nr. 47/2008, offentliggjort den 14.1.2009).

([147]) Italien nævnte breve fra henholdsvis regionen Puglia af 9. juli 2009, regionen Abruzzo af 9. marts 2010, regionen Sicilien af 20. februar 2009 og fra formanden for kommunalbestyrelsen i Lamezia Terme (i regionen Calabrien) af 26. februar 2009.

(231) For det første leverede Trenitalias konkurrenter, der begyndte at operere i Syditalien i 2008 (selskaberne Rail Traction Company, Interporto Servizi Cargo og NordCargo), kun tjenesteydelser til/fra to industrianlæg (et i Campanien, Nola og et i Abruzzo, Fossacesia). Med hensyn til trafiktype dækkede disse selskaber nichemarkeder (pendultog til kombineret transport fra Nola i det første tilfælde og tog, der transporterede lette vejkøretøjer fra SEVEL-fabrikken ([148]) i Fossacesia i det andet tilfælde). Deres tjenester kunne derfor ikke sammenlignes med det veludviklede net af tjenester for alle typer fragtstrømme, som Trenitalia betjente i henhold til den tredje kontrakt. Desuden udgjorde den samlede produktion for de tre jernbaneselskaber med aktive kontrakter på nord-/syd-forbindelser kun en lille del af det samlede udbud af godstrafik på disse ruter (i gennemsnit mindre end 6 % af det tilbud om tog/km, som Trenitalia skulle udvikle for at opfylde betingelserne i den tredje kontrakt).

(232) Selv om GTS Rail ([149]) og Interporto Servizi Cargo havde etableret mindre godstransporttjenester, der betjente nogle få steder i Campanien og Puglia (nemlig Nola og Bari), var dette valg ifølge Italien for det andet dikteret af, at disse selskaber var fragtterminaler og ejere/ledere af havne og logistikoperatører, som besluttede at drive deres egne jernbanegodstransporttjenester mellem deres faciliteter og deres kunder.

(233) For det tredje var Trenitalia den eneste jernbanevirksomhed med et sikkerhedscertifikat, der var gyldigt på hele det italienske område, mens de nytilkomne kun var i besiddelse af sikkerhedscertifikater, der var gyldige på udvalgte forbindelser på grund af de meget høje omkostninger ved erhvervelse af sådanne certifikater. Alle godsjernbaneselskaber, der var i besiddelse af et sikkerhedscertifikat for jernbanegodstransport til/fra en eller nogle af de regioner, der var omfattet af den tredje kontrakt, rådede tilsammen over rullende materiel og produktionsmidler, der ikke var tilstrækkelige til at håndtere den mængde, der krævedes i henhold til den tredje kontrakt (11.9 mio. tog/km).

(234) I svar af 23. maj 2018 præciserede Italien, at listen over de 42 regionale envejsforbindelser, der er nævnt i bilag 1 til den tredje kontrakt ([150]), ikke var udtømmende. Den indeholdt blot de forbindelser, som der var brugerefterspørgsel efter i 2009 på tidspunktet for fastlæggelsen af den tredje kontrakts geografiske anvendelsesområde. De forpligtelser til offentlig tjeneste, som Trenitalia havde påtaget sig, vedrørte imidlertid levering af jernbanegodstransport til enhver operatør, der anmodede herom fra/til de regioner i Syditalien, der er nævnt i kontrakten (dvs. Abruzzo, Molise, Campanien, Puglia, Basilicata, Calabrien og Sicilien). Trenitalia var derfor forpligtet til også at være klar til at betjene andre forbindelser, hvis der opstod efterspørgsel ([151]). Det samlede antal regionale envejsforbindelser, der reelt var dækket af Trenitalia i perioden 2009-2014, var 66, dvs. 33 regionale forbindelser (tur/retur). Dette tal tager ikke højde for forbindelserne mellem regionerne i Norditalien, som kun blev betjent, så længe de var nødvendige for at optimere trafikken til/fra regionerne i Syditalien.

(235) I svar af 18.-19. februar 2019 fremlagde Italien en undersøgelse (herefter »**PWC-undersøgelse 3**«), som havde til formål at påvise, at markedssituationen i årene 2007-2009 var kendetegnet ved et utilstrækkeligt udbud af jernbanegodstransporttjenester i Syditalien sammenlignet med det minimumstilbud, som staten krævede. Navnlig:

— Ud over Trenitalia var der i perioden 2007-2008 kun fem jernbanevirksomheder (NordCargo BV, Rail Traction Company SpA, Linea Srl, Rail One SpA og Ferrovia Adriatico Sangritana SpA), som var aktive i nogle af de regioner, der var omfattet af den tredje kontrakt. I 2008 leverede disse virksomheder tilsammen 883 000 tog/km. I 2009 steg antallet af Trenitalias konkurrenter fra fem til otte og leverede tilsammen 1,4 mio. tog/km (mod Trenitalias 14 mio. tog/km).

([148]) SEVEL S.p.A. (akronym for »Società Europea Veicoli Leggeri«) er en italiensk bilvirksomhed, der fremstiller lette erhvervskøretøjer.
([149]) GTS Rail S.p.A. tilhører koncernen GTS S.p.A. og er en af de 17 jernbanevirksomheder, der repræsenteres af FerCargo.
([150]) Se fodnote [81].
([151]) PWC-undersøgelse 3 viser, at Trenitalia leverede tjenesteydelser på alle forbindelser, der var omfattet af den tredje kontrakt, i mindst et år omfattet af den tredje kontrakt. F.eks. leverede Trenitalia mellem 2009 og 2014 på forbindelsen Abruzzo/Basilicata en samlet mængde tjenester på 400 tog/km (konventionel transportform), hvoraf halvdelen i 2011 kun fandt sted i nord-syd-retningen og den resterende halvdel i 2014 kun i syd-nord-retningen.

— Mellem 2008 og 2009 på det tidspunkt, hvor kontraktens geografiske omfang blev fastlagt ([152]), betjente Trenitalias konkurrenter kun 14 regionale forbindelser (tur/retur) sammenlignet med de 33 regionale forbindelser (tur/retur), der på anmodning skulle betjenes af Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt, herunder Sicilien. Desuden var det kun seks af de betjente regionale forbindelser (Campanien/Norditalien, Abruzzo/Norditalien, Puglia/Norditalien, Calabrien/Campanien, Basilicata/Norditalien og Abruzzo/Puglia), der leverede en relevant trafikmængde (med et samlet tilbud på over 60 000 tog/km), og selv på disse forbindelser var deres tilbud ikke en perfekt erstatning for Trenitalias tilbud. Faktisk omfattede det kun nogle af de ruter, der var til rådighed, og/eller vedrørte kun én type jernbanegodstransport eller én produkttype, eller den blev kun drevet én vej og ikke retur. Denne markedssituation kunne næppe betragtes som en virkning af den anden kontrakt, som for så vidt angår nord-syd-ruterne på det italienske fastland kun vedrørte trafik på over 1 000 km.

— På de meget få regionale forbindelser, hvor der var mulige overlapning mellem Trenitalias tjenester og konkurrenternes tjenester (med hensyn til ruter, transportform og produkter), var konkurrenternes tilbud enten ikke tilstrækkeligt til at dække hele trafikefterspørgslen, eller det var for fragmenteret eller ustabilt til at kunne anvendes. Med hensyn til den påståede ustabilitet i tilbuddet henviste Italien navnlig til tilbuddet på ruterne Puglia/Norditalien, Calabrien/Campanien og Basilicata/Norditalien.

— Selv om konkurrenternes tilbud steg støt i perioden 2009-2014, leverede konkurrenterne i 2014 tilsammen 2,3 mio. tog/km (mod Trenitalias 10,9 mio. tog/km). Desuden fokuserede denne stigning i trafikken hovedsagelig på tre regionale forbindelser (Abruzzo/Norditalien, Campanien/Norditalien og Puglia/Norditalien) ud af de 33, der efter anmodning skulle betjenes af Trenitalia.

(236) Italien konkluderede, at leveringen af jernbanegodstransport – hvis der ikke blev truffet passende støtteforanstaltninger – sandsynligvis ville være koncentreret i Norditalien eller på visse begrænsede punkt-til-punkt-forbindelser uden nogen garanti for kontinuitet og efterlade Syditalien uden dækning. Italien mente navnlig, at uden den tredje kontrakt ville 80-90 % af den jernbanegodstransport, som Trenitalia leverede i henhold til den anden kontrakt, være forsvundet, enten til fordel for vejtransport eller i det hele taget (f.eks. med hensyn til visse kemiske produkter og stålprodukter, for hvilke der ikke fandtes brugbare transportalternativer). Ifølge Italien blev denne situation også bekræftet af jernbaneinfrastrukturforvalterens rapport om de nye deltageres ansøgninger om tildeling af kanaler og af den italienske revisionsret ([153]).

(237) For så vidt angår Norditalien/Norditalien-forbindelserne, der er omfattet af den tredje kontrakt, som FerCargo anså for at være uforenelige med anvendelsesområdet for tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (betragtning 207), forklarede Italien, at der på disse forbindelser ikke var nogen ny lastning eller betjening af nye kunder, men blot tale om kontinuitet af nord-/syd-forbindelserne. Disse forbindelser var lige så nødvendige som syd-/syd-forbindelserne for at samle og optimere trafikstrømmene på nord-/syd-forbindelserne. Ifølge Italien ville enhver anden udformning af tjenesten have øget omkostningerne ved tjenesten og krævet en højere kompensation.

(238) Endelig mente Italien, at den italienske konkurrencemyndighed i sin rapport af 1. juni 2009 ikke udelukkede behovet for forpligtelser til offentlig tjeneste på fragtmarkedet, men snarere behandlede de tilknyttede tildelingsmetoder. MIT tog behørigt hensyn til myndighedens bemærkninger, men konkluderede i sidste ende, at Trenitalia var den eneste jernbaneoperatør, der var i stand til at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste med en passende grad af geografisk spredning og rækkevidde ([154]).

([152]) Aftalens anvendelsesområde blev drøftet af parterne mellem november 2008 og marts 2009.

([153]) I den forbindelse nævnte Italien, at Revisionsretten i en beretning af 22. februar 2012 anså levering af tjenesteydelser med tab for Trenitalia for uberettiget ud fra et industrielt perspektiv. Revisionsretten anerkendte, at »*i godtransportsektoren er der desuden en høj intramodal konkurrence, der udelukkende fokuserer på de mest rentable markeder, hovedsagelig i Norditalien; der findes nemlig ingen anden jernbanegodstransport syd for Rom end FS-koncernen*«.

([154]) Notat fra MIT af 23. juli 2009.

7.2.2. *Overdragelse af tjenesten*

(239) Som svar på FerCargos klagepunkt om, at Trenitalia opererede i henhold til den tredje kontrakt uden en overdragelsesakt (betragtning 208), anførte Italien i sine bemærkninger af 20. november 2014, at de forpligtelser, der var omfattet af den tredje kontrakt, var blevet fastlagt gennem en dialog mellem Trenitalia og de kompetente ministerier (økonomi- og finansministeriet og MIT). Ifølge Italien viste Trenitalias økonomisk-finansielle planer, der var godkendt af den ordregivende offentlige myndighed, at der forelå en offentlig tjenesteydelsesopgave og et forudgående mandat.

(240) Desuden præciserede Italien i sine svar af 18.-19. februar 2019, at arten og omfanget af de tjenesteydelser, der skulle leveres af Trenitalia, metoden til beregning af kompensationsbeløbet, kontraktens varighed og sanktionerne i tilfælde af manglende overholdelse af de kontraktlige forpligtelser blev aftalt mellem parterne i oktober 2010.

(241) Navnlig havde kontraktens anvendelsesområde (dvs. regioner, der skal betjenes, og type ydelse) og det maksimale kompensationsbeløb været aftalt uformelt med Trenitalia siden begyndelsen af 2009. Med hensyn til det samlede antal ydelser, der var omfattet af kontrakten (dvs. 11,9 mio. tog/km om året), forklarede Italien, at dette beløb i drøftelserne mellem 2009 og 2010 svingede mellem maksimalt 13,1 mio. tog/km om året og mindst 9,4 mio. tog/km om året. Grænsen på 11,9 mio. tog/km blev aftalt mellem parterne i oktober 2010. Da der ikke var klarhed om den mængde jernbanegodstjenester, der i sidste ende blev anmodet om i henhold til den tredje kontrakt, leverede Trenitalia i 2009 14 mio. tog/km.

(242) Italien hævdede, at Trenitalia først modtog kompensation for disse tjenester ved udgangen af 2010 (den 21. december 2010) og kun inden for den grænse på 11,9 mio. tog/km, der i sidste ende blev aftalt. Som elementer, der var i overensstemmelse med eksistensen af et kontraktforhold mellem Trenitalia og staten allerede før undertegnelsen af den tredje kontrakt, henviste Italien til en rapport fra den italienske konkurrencemyndighed af 1. juni 2009 og en offentlig erklæring fra transportministeren fra juli 2011 som svar på en forespørgsel fra det italienske parlament. I rapporten blev det vurderet, at tjenesteydelseskontrakten vedrørende godstransportsektoren allerede var gældende, selv om den ikke var underskrevet. De offentlige erklæringer gjorde det klart, hvor stor en kompensation der skulle betales til Trenitalia for årene 2009-2011, som anført i den efterfølgende underskrevne kontrakt, og disse beløb var blevet fastsat på grundlag af en flerårig økonomisk og finansiel plan.

7.2.3. *Manglende overkompensation*

(243) Med hensyn til FerCargos klagepunkt om mulig overkompensation (betragtning 209) fandt Italien i sine bemærkninger af 20. november 2014, at europæiske operatører var den eneste mulige stikprøve, som Trenitalias omkostninger kunne vurderes i forhold til. De eksisterende konkurrenter, som FerCargo nævnte – dvs. jernbaneselskaber med et lille rullende materiel (højst 10-20 tog), der højst dækkede 1-3 mio. tog/km hver – kunne ikke udgøre et gyldigt benchmark for vurderingen af en forpligtelse til offentlig tjeneste, der genererer et meget større output (ca. 12 mio. tog/km), der leveres over et meget komplekst net af nord-syd-ruter. Italien fremlagde i den forbindelse PWC-undersøgelse 2, som er en ajourføring af PWC-undersøgelse 1 (se betragtning 175). I PWC-undersøgelse 2 fastslås det, at Trenitalia har en gennemsnitlig omkostning pr. tog/km på 22 EUR pr. tog/km ([155]) for levering af tjenesteydelserne i henhold til den tredje kontrakt, og at 10,8 EUR pr. tog pr. km er den gennemsnitlige indtægt for levering af tjenesteydelserne i henhold til den tredje kontrakt ([156]).

(244) Italien hævdede, at kompensationen var strengt knyttet til de leverede ydelser. Som Italien allerede havde forklaret (betragtning 181), var de højere omkostninger ved tjenesten sammenlignet med de omkostninger, der blev leveret af Trenitalias konkurrenter, afhængige af behovet for at have tilstrækkeligt rullende materiel (som var passende i forhold til de infrastrukturmæssige og logistiske begrænsninger på jernbanenettet i Syditalien), menneskelige ressourcer og produktionsaktiver til at levere jernbanegodstransporttjenester »efter behov«. Italien erkendte, at antallet af Trenitalias lokomotiver i den periode, der var omfattet af den tredje kontrakt, faldt, men afviste, at denne reduktion resulterede i overkompensation, fordi den vedrørte lokomotiver, der knap nok blev anvendt af Trenitalia på grund af teknisk forældelse (lav effektivitet og tilgængelighed og manglende mulighed for at skaffe reservedele).

([155]) Beregnet som summen af de gennemsnitlige omkostninger pr. tog/km for energi, vejafgift, leje af lokomotiver, maskinmestre, manøvrering, vogne, faste omkostninger og færgeoverfart. Se s. 17, 22 og 23 i PWC-undersøgelse 2.

([156]) Se s. 24 i PWC-undersøgelse 2.

(245) Endelig præciserede Italien i sine svar af 18.-19. februar 2019, at metoden til beregning af kompensationen for årene 2009-2014 i det væsentlige var den samme som i den anden kontrakt ([157]). Den eneste forskel mellem den anden kontrakt og den tredje kontrakt vedrørte medtagelsen i sidstnævnte (navnlig siden det endelige udkast af oktober 2010) af henvisningen til Trenitalias økonomiske og finansielle plan som grundlag for beregningen af udviklingen i Trenitalias omkostninger og indtægter i kontraktens løbetid.

8. **VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE**

8.1. **Forekomst af støtte**

(246) En foranstaltning betragtes som støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis den kan tilregnes staten og finansieres ved hjælp af statsmidler, den giver modtageren en fordel, og denne fordel er selektiv, den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(247) I lyset af Italiens bemærkning om, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til de tre kontrakter om offentlig tjeneste, ikke udgjorde statsstøtte på grund af manglende konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen inden for Unionen, vil Kommissionen først vurdere, om disse betingelser er opfyldt. Opfyldelsen af de øvrige kumulative betingelser i artikel 107, stk. 1, i TEUF vil efterfølgende kun blive vurderet med hensyn til de forpligtelser til offentlig tjeneste, for hvilke den udbetalte kompensation anses for at kunne fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

8.1.1. *Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen inden for Unionen*

(248) En foranstaltning, der ydes af staten, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, når den kan formodes at forbedre modtagerens konkurrencesituation i forhold til andre virksomheder, som modtageren konkurrerer med ([158]). Der formodes således at opstå konkurrencefordrejninger, jf. artikel 107 i TEUF, så snart staten giver en virksomhed i en liberaliseret branche, hvor der er eller kan være konkurrence, en økonomisk fordel ([159]).

(249) Det kan udelukkes, at der er tale om fordrejning af konkurrencevilkårene, hvis følgende fire kumulative betingelser er opfyldt ([160]). For det første at tjenesteydelsen er underlagt et lovbeskyttet monopol (oprettet i overensstemmelse med EU-retten). For det andet at det lovbeskyttede monopol ikke alene udelukker konkurrence på markedet, men også konkurrencen om markedet. For det tredje at tjenesteydelsen ikke er i konkurrence med andre tjenesteydelser. Hvis udbyderen af tjenesteydelsen er aktiv på et andet marked, hvorpå der er konkurrence, skal krydssubsidiering for det fjerde være udelukket gennem adskilte regnskaber og sikkerhed for, at offentlig støtte til den tjenesteydelse, som er underlagt et lovbestemt monopol, ikke kan begunstige andre aktiviteter.

([157]) Den bestod af følgende tre trin: i) forudgående fastlæggelse af det maksimale årlige kompensationsbeløb under hensyntagen til de disponible offentlige midler, ii) endelig opgørelse af den skyldige kompensation på grundlag af de omkostninger, som Trenitalia faktisk havde afholdt, og størrelsen af den investerede kapital, og iii) inddrivelse af de for meget udbetalte beløb som fradrag i kompensationen for det efterfølgende år.

([158]) Dom af 15. juni 2000, Mauro Alzetta m.fl., forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 og T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, præmis 80.

([159]) Dom af 15. juni 2000, Mauro Alzetta m.fl., forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 og T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, præmis 141-147, og dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 82.

([160]) Meddelelse fra Kommissionen om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (C/2016/2946), EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1, punkt 188.

(250) Kommissionen bemærker, at jernbanegodsmarkedet på det tidspunkt, hvor den første kontrakt blev undertegnet ([161]), stort set ([162])var lukket for konkurrence på både nationalt plan og EU-plan. I Italien havde Trenitalia monopol på markedet for jernbanegodstransport og konkurrerede ikke med virksomheder fra andre medlemsstater, som leverede tjenesteydelser på de respektive nationale markeder ([163]). Dette monopol udelukkede også konkurrence om markedet, da ingen nationale regler eller EU-regler (se betragtning 23) den 18. oktober 2002 krævede, at medlemsstaterne skulle udbyde kontrakter om offentlig tjeneste med henblik på levering af jernbanegodstransport. Kommissionen bemærker, at inden det nationale marked for jernbanegodstransport blev liberaliseret den 22. oktober 2003 (se betragtning 25), havde FS-koncernen et lovbeskyttet monopol på driften af det jernbanenet, der forvaltes af staten ([164]).

(251) For så vidt angår konkurrencen med andre tjenester er det Kommissionens opfattelse, at selv om jernbanegodstransportudbydere generelt konkurrerer med udbydere af vejtransporttjenester, er der ingen fuldstændig substituerbarhed. Hver godstransportform har forskellige karakteristika med hensyn til priser og omkostningsstrukturer, timing og geografisk tilgængelighed. Desuden er det kun jernbanegodstransport, der kan opfylde visse krav vedrørende den type gods, der transporteres (f.eks. sikkerhedskrav ved farligt gods, volumen/mængde, vægt eller geografisk placering), og udgør for nogle kunder det eneste alternativ ([165]).

(252) Med hensyn til eventuel krydssubsidiering finder Kommissionen i lyset af, hvad Italien har forklaret (se betragtning 121), at der ikke fandt krydssubsidiering sted mellem Trenitalias forskellige aktiviteter. Selv om FS-koncernens datterselskaber også var aktive på liberaliserede markeder (se betragtning 121), havde Trenitalia et andet regnskabssystem end de andre selskaber i FS-koncernen og førte også særskilte regnskaber for hver af sine forskellige aktiviteter.

(253) På denne baggrund konkluderer Kommissionen, at på tidspunktet for undertegnelsen af den første kontrakt (18. oktober 2002) udgjorde den kompensation, der skulle betales i henhold til denne kontrakt, ikke statsstøtte, fordi den ikke kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencen. Denne betragtning ændres ikke af den omstændighed, at markedet for kombinerede internationale godstransporttjenester på tidspunktet for undertegnelsen af den første kontrakt allerede var åbent for konkurrence. På den ene side omfattede den første kontrakt, som forklaret i betragtning 56, ikke denne type tjeneste, fordi a) forpligtelserne til offentlig tjeneste vedrørende kombineret godstransport på land kun vedrørte national trafik, og b) intermodale transporttjenester på ruten Lyon-Torino ikke kunne betragtes som kombinerede transporttjenester ([166]). På den anden side var eksistensen af et særskilt regnskabssystem for hver af Trenitalias aktiviteter til hinder for, at enhver potentiel fordel, som Trenitalia havde opnået i henhold til den første kontrakt, blev overført til aktiviteter på dette åbne marked.

(254) For at nå frem til en konklusion om, hvorvidt der er tale om støtte i hele den første kontrakts gyldighedsperiode, skal Kommissionen imidlertid overveje udviklingen i det indre marked i perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2003. Den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, kan nemlig kun anses for ikke at udgøre støtte, så længe den vedrører aktiviteter, der ikke er liberaliseret.

([161]) Den første kontrakt blev undertegnet den 18. oktober 2002 og fandt anvendelse fra den 1. januar 2000.

([162]) Det eneste marked, der allerede var åbent for konkurrence på EU-plan, var markedet for kombinerede internationale godstransporttjenester (se betragtning 23).

([163]) Den internationale konkurrence på markedet for jernbanegodstransport blev de facto også forhindret af de mange forskellige nationale ordninger, som udgjorde en betydelig adgangsbarriere. F.eks. skulle jernbanevirksomheder, der søgte adgang til en anden medlemsstats infrastruktur, have deres rullende materiel godkendt af det nationale certificeringsorgan, opnå et sikkerhedscertifikat udstedt af det kompetente nationale organ, og lokomotivførerne skulle være i besiddelse af en certificering for det net, hvor jernbanedriften blev udført.

([164]) Navnlig bestemte artikel 1 i lov nr. 210/1985, at *»enheden «Ferrovie dello Stato» på en lønsom og effektiv måde og i overensstemmelse med fællesskabsretten gennemfører: a) driften af de jernbanelinjer, der allerede forvaltes af «azienda autonoma Ferrovie dello Stato»* (ndr, som er FS-koncernens forgænger), *og driften af de jernbanelinjer, der vil blive forvaltet af staten, b) færgefart mellem jernbaneterminaler* [...]*«*.

([165]) I fusionssager har Kommissionen allerede fundet, at jernbanegodstransport er et særskilt produktmarked, se sag COMP/M.5855 – DB/Arriva, 11. august 2010, betragtning 144 og 145.

([166]) Disse tjenester kunne ikke betragtes som kombineret transport, fordi den del af transporten, der udførtes med vejtransport, ikke havde nogen begrænsning i længden og kunne overstige togtransportdelen (jf. fodnote [57]). I henhold til artikel 1 i Rådets direktiv 92/106/EØF af 7. december 1992 om indførelse af fælles regler for visse former for kombineret godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 368 af 17.12.1992, s. 38) kræver kvalificeringen af kombineret transport, at den indledende og/eller afsluttende strækning, der udføres ad vej, er strengt begrænset (jf. fodnote [11]).

(255) I Alzetta-sagen gjorde Unionens retsinstanser det klart, at liberalisering »opstiller [...] nærmere betingelser for, hvornår traktatens bestemmelser om statsstøtte kan anvendes inden for visse særlige erhvervsgrene, såsom transportsektoren, der oprindeligt var lukket for konkurrence« ([167]). I denne forbindelse skal der dog skelnes mellem liberalisering, der finder sted som følge af udviklingen af det indre marked, og den liberalisering, der er foreskrevet i EU-retten. I henhold til artikel 1, litra b), nr. v), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 (»procedureforordningen«) ([168]) forstås ved eksisterende støtte bl.a. »støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen af det indre marked, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved EU-lovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen.«

(256) Kommissionen bemærker følgende:

— På EU-plan blev adgangen til international jernbanegodstransport på TERFN liberaliseret fra den 15. marts 2003. Den kompensation, der blev betalt i henhold til den første kontrakt for denne type tjenesteydelser, udgjorde derfor ikke statsstøtte før den 14. marts 2003 (inklusiv), mens kompensationen fra den 15. marts 2003 udgør ny støtte (da liberaliseringen af disse tjenesteydelser blev gennemført i henhold til EU-retten), forudsat at de resterende kumulative betingelser i artikel 107, stk. 1, er opfyldt. Dette vedrører navnlig kompensationen for: a) international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn og b) international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

— På nationalt plan blev adgangen til de nationale jernbanegodstransporttjenester liberaliseret fra den 22. oktober 2003, dvs. før liberaliseringen af denne aktivitet på EU-plan, som fandt sted fra den 1. januar 2007. Den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt for denne type tjenesteydelser, udgjorde derfor ikke statsstøtte før den 21. oktober 2003 (inklusiv), mens kompensationen fra den 22. oktober 2003 udgør eksisterende støtte (på grund af udviklingen på det indre marked), forudsat at de resterende betingelser i artikel 107, stk. 1, er opfyldt. Dette vedrører alle de forpligtelser, der er omfattet af den første kontrakt vedrørende jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien, jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km og kombineret jernbane- og vejtransport.

— Forpligtelsen vedrørende jernbanetransport af kul og stål inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab var ikke længere gældende fra den 1. maj 2002, og forpligtelsen vedrørende kombineret transport på ruten Lyon-Torino var gældende indtil den 31. december 2001. Da disse forpligtelser ophørte med at eksistere før liberaliseringen af den internationale jernbanegodstransport i Unionen (med virkning fra den 1. januar 2006), kunne den tilsvarende kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia, ikke fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen inden for Unionen og udgjorde derfor ikke statsstøtte.

(257) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt før den 15. marts 2003 for internationale jernbanegodstransporttjenester ([169]) og før den 22. oktober 2003 for nationale jernbanegodstransporttjenester ([170]), ikke udgjorde støtte, da den ikke kunne påvirke samhandelen og fordreje konkurrencen.

([167]) Dom af 15. juni 2000, Mauro Alzetta m.fl., forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 og T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, præmis 144, stadfæstet af Domstolen i dom af 29. april 2004, C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2004:240.

([168]) 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), som fra 14.10.2015 erstatter procedureforordningen.

([169]) Navnlig international jernbanegodstransport på TERFN (dvs. international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn og international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn) og de resterende internationale jernbanegodstransporttjenester, som Trenitalia ophørte med at levere før den 15. marts 2003 (dvs. jernbanetransport af kul og stål inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og intermodale transporttjenester på ruten Lyon-Torino).

([170]) Dette vedrører alle de forpligtelser, der var omfattet af den første kontrakt om jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien, jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km og kombineret godstransport ad landevej.

(258) Omvendt kunne den kompensation, der fra den 15. marts 2003 blev udbetalt i henhold til den første kontrakt for internationale jernbanegodstransporttjenester mellem den italienske havn Trieste og Ungarn og internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn, påvirke samhandelen og fordreje konkurrencen og kan derfor betragtes som støtte for perioden fra den 15. marts 2003 til den 31. december 2003, hvis de øvrige kumulative kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF også er opfyldt (se betragtning 264-286). I modsætning til, hvad Italien hævdede (betragtning 120), er det forhold, at Ungarn ikke var en medlemsstat på daværende tidspunkt, irrelevant, fordi den udbetalte kompensation påvirkede eller kunne have påvirket EU-virksomheders levering af jernbanegodstransport på den nævnte internationale rute. Desuden er den påståede »marginalitet« af disse forpligtelser til offentlig tjeneste i forhold til de samlede forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt i henhold til den første kontrakt (se betragtning 120), ikke relevant for vurderingen af støtten, da støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, uanset størrelsen af den tildelte kompensation eller omfanget af den pågældende aktivitet. Definitionen af statsstøtte kræver ikke, at konkurrencefordrejningen eller påvirkningen af samhandelen er væsentlig eller materiel. Den omstændighed, at disse forpligtelser til offentlig tjeneste var begrænset i forhold til det samlede omfang af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev pålagt Trenitalia i henhold til den første kontrakt, kan ikke i sig selv udelukke en fordrejning af konkurrencen eller en påvirkning af samhandelen eller en trussel herom. For at støtte kan anses for at fordreje konkurrencen, er det normalt tilstrækkeligt, at støtten giver støttemodtageren en fordel ved at frigøre denne for udgifter, som den ellers skulle have afholdt i forbindelse med sin daglige drift ([171]).

(259) Når en medlemsstat yder et offentligt tilskud til en virksomhed til levering af transportydelser, kan leveringen af disse ydelser, uanset om de er begrænsede eller væsentlige, i kraft af tilskuddet desuden opretholdes eller øges med den konsekvens, at virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, har mindre chance for at levere transportydelser på denne medlemsstats marked, hvorved samhandelen påvirkes. I det foreliggende tilfælde kan Trenitalias (historiske etablerede) fortsatte tilstedeværelse gennem udbetaling af tilskud afholde nye operatører fra at trænge ind på et nyt marked, navnlig i en situation, hvor disse nye operatører vil skulle have opbygget en position på markedet efter åbningen af konkurrencen om internationale godstransporttjenester på TERFN. På samme måde udelukker den omstændighed, at kompensationen ikke var tilstrækkelig til at dække det driftsunderskud, som Trenitalia konstaterede for levering af tjenesteydelser i henhold til den første kontrakt, ikke en potentiel påvirkning af samhandelen og konkurrencefordrejning. Kompensationen gjorde det muligt for Trenitalia at opretholde eller øge sine aktiviteter på markedet, hvilket reducerede konkurrenternes mulighed for at levere jernbanegodstransporttjenester på dette marked.

(260) For så vidt angår den kompensation, der blev ydet i henhold til den første kontrakt fra den 22. oktober 2003 for nationale jernbanegodstransporttjenester ([172]), betragtes denne kompensation som støtte for perioden fra den 22. oktober 2003 til den 31. december 2003, hvis de øvrige kumulative kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF også er opfyldt (se betragtning 264-286).

Tabel 5

Den første kontrakt: Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen inden for Unionen

Kompensation for	1.1.2000-14.3.2003	15.3.2003-21.10.2003	22.10.2003-31.12.2003
International jernbanegodstransport på TERFN	Ingen støtte	Mulig fordrejning	Mulig fordrejning
Nationale jernbanegodstransporttjenester	Ingen støtte	Ingen støtte	Mulig fordrejning

([171]) Domstolens dom af 3. marts 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, præmis 55.

([172]) Dette vedrører alle de forpligtelser, der var omfattet af den første kontrakt vedrørende jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien, jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km og kombineret jernbanegodstransport på land.

(261) Med hensyn til den første kontrakt vil Kommissionen udelukkende vurdere den udbetalte kompensation, som kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen inden for Unionen. Derfor vil enhver henvisning til den første kontrakt kun vedrøre kompensation for: i) international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn i perioden fra den 15. marts 2003 til den 31. december 2003, ii) international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn i perioden fra den 15. marts 2003 til den 31. december 2003 og iii) nationale jernbanegodstransporttjenester i perioden fra den 22. oktober 2003 til den 31. december 2003.

(262) Med hensyn til den anden og den tredje kontrakt (undertegnet henholdsvis den 27. marts 2007 og den 3. december 2012) bemærker Kommissionen, at de blev indgået, efter at jernbanefragtmarkedet var blevet fuldt liberaliseret på EU-plan (den 1. januar 2007). Det er ubestridt, at Trenitalia på dette tidspunkt konkurrerede på nationalt plan og EU-plan med andre jernbanevirksomheder på markedet for jernbanegodstransport. I modsætning til, hvad Italien hævder (betragtning 153 og betragtning187-189), kunne de kompensationer, der blev modtaget i henhold til den anden og den tredje kontrakt, derfor fordreje konkurrencen på dette marked uanset den begrænsede mængde tjenester eller størrelsen af den omhandlede kompensation og det forhold, at Trenitalia havde et særskilt regnskabssystem for sine aktiviteter.

(263) Da virksomheder fra andre medlemsstater desuden drev ([173]) eller kunne have drevet jernbanegodstransporttjenester på det italienske marked, har den kompensation for offentlig tjeneste, som Trenitalia modtog i henhold til den anden og den tredje kontrakt, også påvirket samhandelen inden for Unionen. I modsætning til, hvad Italien har gjort gældende (betragtning 225), er det med henblik på at kvalificere en national foranstaltning som statsstøtte kun nødvendigt at undersøge, om denne støtte vil kunne påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen, og ikke om der er sket en reel påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og en faktisk fordrejning af konkurrencevilkårene. Den omstændighed, at Trenitalias konkurrenter på daværende tidspunkt registrerede stigende trafikmængder og ekspansion på internationale ruter, er derfor ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at den anden og den tredje kontrakt ikke indebar statsstøtte. Tværtimod kunne denne ekspansion have været endnu væsentligere, hvis den anden og den tredje kontrakt ikke fandtes.

8.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

(264) Kompensationen til Trenitalia i henhold til den første, den anden og den tredje kontrakt blev finansieret direkte over statsbudgettet (se betragtning 129, 145 og 170). Desuden blev disse kontrakter overdraget af de kompetente ministerier, og hver af kontrakterne bestemte, at staten skulle kompensere Trenitalia for opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev gennemført i henhold til disse kontrakter (se betragtning 59, 71, 72 og 99). Foranstaltningerne kan derfor direkte tilregnes staten.

8.1.3. *Økonomisk fordel*

(265) Kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, der er ydet til en virksomhed, udgør ikke en økonomisk fordel, hvis fire kumulative betingelser i Altmark-dommen er opfyldt. Der er tale om følgende betingelser:

— For det første skal den modtagende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret.

— For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.

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

([173]) Se f.eks. fodnote [109] (DB Schenker).

— Når den virksomhed, der skal opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke udvælges efter en offentlig udbudsprocedure med henblik på at udvælge den tilbudsgiver, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation for det fjerde fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og udstyret med tilstrækkelige transportmidler til at kunne opfylde kravene 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

(266) På grund af den kumulative karakter af de fire Altmark-kriterier vil kompensationen, hvis et af disse kriterier ikke er opfyldt, blive anset for at udgøre en fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(267) I den foreliggende sag finder Kommissionen, at det fjerde Altmark-kriterium ikke er opfyldt for alle tre kontrakter om offentlig tjeneste, i modsætning til hvad de italienske myndigheder hævder.

(268) Dels blev modtageren af de tre kontrakter om offentlig tjeneste ikke udvalgt efter en offentlig udbudsprocedure, der gjorde det muligt at udvælge den tilbudsgiver, der var i stand til at levere tjenesteydelsen til de laveste omkostninger for samfundet ([174]). Dels er Italiens argumenter om, at kompensationsniveauet i henhold til de tre kontrakter om offentlig tjeneste var baseret på en effektiv gennemsnitsvirksomheds omkostninger, ikke underbygget af dokumentation for, at det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt.

(269) Med hensyn til den første og den anden kontrakt har Italien uden at fremlægge beviser til støtte for sin påstand gjort gældende, at Trenitalia var en veldrevet virksomhed, der var i stand til at påvise omkostningsniveauer, der var i overensstemmelse med konkurrenternes, og levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarede til dem, der ville følge af en udbudsprocedure (betragtning 132 og 152).

(270) Italien fremsatte lignende argumenter vedrørende den tredje kontrakt. Til støtte for disse argumenter fremlagde Italien to PWC-undersøgelser dateret den 9. oktober 2012 og den 22. oktober 2014 (se betragtning 175 og 243), som angiveligt viser, at Trenitalias gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km var i overensstemmelse med EU-virksomheder af samme størrelse, der leverede lignende tjenester, og som var tilstrækkeligt udstyret med transportmidler (se betragtning 180-186). FS-koncernen fremlagde en undersøgelse fra juli 2014, der blot sammenfattede nogle bemærkninger til Kommissionens tilgang i åbningsafgørelsen med hensyn til vurderingen af det fjerde Altmark-kriterium (se betragtning 217).

(271) Kommissionen bemærker, at når tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse ikke overdrages i forbindelse med en udbudsprocedure, og der ikke findes noget generelt accepteret vederlag på markedet for en given tjenesteydelse, kræver det fjerde Altmark-kriterium, at der først og fremmest identificeres en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler ([175]).

(272) Identifikationen af en »*gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler*« gør det muligt at beregne størrelsen af den kompensation, der er nødvendig for at udføre den overdragede offentlige opgave, på en sådan måde, at en ineffektiv virksomheds høje omkostninger undgås.

([174]) 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, pkt. 65.

([175]) Der kan ikke henvises til omkostningerne for en virksomhed, der har en monopolstilling eller modtager kompensation for offentlig tjeneste på betingelser, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, da omkostningsniveauet i begge tilfælde kan være højere end normalt, jf. punkt 74 i meddelelsen fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (herefter »meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse«), EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4.

(273) Domstolen har præciseret, at »en af de fremgangsmåder, der kan anvendes til at vurdere, om denne fjerde betingelse er opfyldt, kan bestå i at beregne den kompensation, der skal tildeles en virksomhed, der har fået tildelt en kontrakt om offentlig trafikbetjening, på grundlag af gennemsnittet af de omkostninger, som virksomheder – der i flere år på et marked, der er åbent for konkurrence, har leveret en tjenesteydelse, der i enhver henseende kan sammenlignes med den i hovedsagen omhandlede offentlige tjeneste – har afholdt, de indtægter fra opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, som de nævnte virksomheder modtager, og i givet fald den fortjeneste, som disse har genereret som følge af denne tjenesteydelse« ([176]).

(274) I denne forbindelse bemærker Kommissionen for det første, at den tilgang, der er nævnt i betragtning 273, imidlertid ikke er relevant i den foreliggende sag, fordi den kompensation, der blev ydet Trenitalia, ikke kan beregnes på grundlag af gennemsnittet af de omkostninger, som virksomheder, der i flere år på et marked, som er åbent for konkurrence, har leveret en tjeneste, der kan sammenlignes med de omhandlede offentlige tjenester, har afholdt.

(275) For det andet bemærker Kommissionen for så vidt angår de undersøgte foranstaltninger, at det på grundlag af de foreliggende beviser fremgår, at Italien kun fastsatte Trenitalias omkostninger i henhold til kontrakterne om offentlig tjeneste under henvisning til Trenitalias tidligere eller forventede resultater. For den første kontrakt var den kompensation, som Trenitalia modtog, baseret på de omkostninger, som Trenitalia faktisk havde afholdt i 2000 og 2001 for opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt i henhold til den første kontrakt, og på grundlag af de faktiske omkostninger, som Trenitalia havde afholdt i 2001 for 2002 og 2003 (betragtning 58 og 59). I forbindelse med den anden kontrakt var den kompensation, som Trenitalia modtog, baseret på de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2004 for opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt i henhold til den anden kontrakt (betragtning 223). Som anført i betragtning 99 blev kompensationsniveauet for den tredje kontrakt fastsat på forhånd på grundlag af Trenitalias økonomiske og finansielle plan, dvs. kun på grundlag af Trenitalias forventede omkostninger til opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt.

(276) Med hensyn til Italiens argument om, at Trenitalia er en veldrevet virksomhed (se betragtning 174), minder Kommissionen om, at det fjerde Altmark-kriterium ikke har til formål at påvise, at støttemodtageren *selv* er »veldrevet« og i stand til at påvise omkostningsniveauer, der er i overensstemmelse med konkurrenternes, eller til at levere tjenesteydelser på økonomiske vilkår, der i det væsentlige svarer til dem, der ville følge af en udbudsprocedure ([177]). I SAD Trasporto Locale SpA præciserede Domstolen endvidere i forhold til, om historiske omkostninger ved de tjenesteydelser, der blev leveret i henhold til forudgående tildelinger, kan tages i betragtning, at »kriteriet om en «gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med de nødvendige midler», ikke i sig selv udelukker en beregning, der er baseret på de tidligere omkostninger ved den tjenesteydelse, som den fratrædende operatør leverede, eller som vedrører den forudgående tildeling, dog forudsat, at den fratrædende operatør – henset til de regnskabsmæssige og finansielle analysemetoder, der normalt anvendes til dette formål – kan anses for at være en gennemsnitsvirksomhed og for at være veldrevet« ([178]).

(277) Kommissionen finder, at oplysningerne fra Italien ikke gør det muligt at konkludere, at Trenitalias omkostningsstruktur svarede til den omkostningsstruktur, som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed har.

(278) For det første blev de tre kontrakter om offentlig tjeneste indgået uden nogen underbyggende undersøgelse, der viste, at Trenitalia, henset til de regnskabsmæssige og finansielle analysemetoder, der normalt anvendes til dette formål, kunne anses for at være en gennemsnitsvirksomhed og for at være veldrevet.

([176]) Dom af 19. oktober 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, præmis 39. Denne tilgang er imidlertid underlagt to kumulative betingelser. For det første »at antallet af virksomheder, der således er aktive på markedet, er tilstrækkeligt betydeligt, således at en given virksomheds særlige situation ikke skal være genstand for en uforholdsmæssig vægtning, idet et sådant gennemsnit kan anses for statistisk robust og dermed repræsentativt for den standard, som er fastsat i den fjerde betingelse, der er fastsat i dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415)«. For det andet »kan der ved en sådan beregning kun tages hensyn til virksomheder, der er i stand til umiddelbart at opfylde de pågældende forpligtelser til offentlig tjeneste, og som derfor kan anses for tilstrækkeligt udstyret med de nødvendige midler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste« (præmis 40 og 41).

([177]) I dom af 24. september 2015, TV2/Danmark mod Kommissionen, fastslog Retten, at: »*Domstolen på ingen måde har anført, at det i tilfælde, hvor modtageren af kompensationen ikke er udvalgt inden for rammerne af en udbudsprocedure, for at opfylde denne betingelse er muligt at godtgøre, at støttemodtageren selv var en virksomhed, som var «veldrevet og tilstrækkeligt udstyret»*«(jf. dom af 24. september 2015, TV2/Danmark mod Kommissionen, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, præmis 131).

([178]) Dom af 19. oktober 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, præmis 44.

(279) Med hensyn til den tredje kontrakt bemærker Kommissionen også, at PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2 ikke fastslår, at kompensationsniveauet i henhold til den tredje kontrakt blev fastsat på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler, ville have ved at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste. Disse undersøgelser identificerer tre selskaber (ÖBB, DB og SNCF) ud af de seks virksomheder, der anses for egnede til at fastsætte en stikprøve af virksomheder med en tilstrækkelig størrelse i forhold til Trenitalia, hvis omkostninger blev anset for at være sammenlignelige med Trenitalias omkostninger (betragtning 180 og 217), men de forklarer ikke, hvorfor Trenitalia eller disse selskaber kunne betragtes som veldrevne gennemsnitsvirksomheder. Samlet set indeholdt PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2 kun en sammenligning af de samlede gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km for Trenitalia og andre EU-virksomheder af lignende størrelse, som leverer lignende tjenester (se betragtning 175). Den omstændighed, at disse virksomheders størrelse svarer til Trenitalias størrelse, gør det imidlertid ikke muligt at fastslå, om der er tale om veldrevne gennemsnitsvirksomheder. Med hensyn til de tilsvarende tjenester er det kun de samlede gennemsnitlige omkostninger ved levering af jernbanegodstransport, der vurderes i de to PWC-undersøgelser (PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2) uden at det fastslås, om disse tjenester svarede til dem, der var fastsat i de forpligtelser til offentlig tjeneste, som var pålagt Trenitalia.

(280) Desuden kræver det fjerde Altmark-kriterium en analyse af omkostningerne for en virksomhed, der råder over de nødvendige ressourcer til at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste. Med hensyn til den tredje kontrakt viser de to PWC-undersøgelser (PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2) ikke, at de virksomheder, der indgik i stikprøven, var tilstrækkeligt udstyret med midler til at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt i henhold til den tredje kontrakt. Som Italien selv har erkendt (se betragtning 182 og 183), havde det italienske jernbanenet et betydeligt antal særlige kendetegn, som krævede, at det kontrolleres, om de virksomheder, der indgik i stikprøven, henset til disse kendetegn var tilstrækkeligt udstyret til at opfylde de krav til forpligtelser til offentlig tjeneste, der er defineret i den tredje kontrakt. Dette var så meget desto mere påkrævet i den foreliggende sag, eftersom disse særlige kendetegn udgør en af grundene til indgåelsen af den tredje kontrakt (se betragtning 162 og 186). Denne påvisning kan derfor ikke begrænses til fastlæggelsen af EU-virksomhedernes gennemsnitlige transportkapacitet (se betragtning 176) uden at tage hensyn til disse særlige kendetegn. Desuden indeholder de to PWC-undersøgelser (PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2) ikke elementer, der gør det muligt for Kommissionen at afgøre, om de EU-virksomheder, der indgik i stikprøven, var tilstrækkeligt udstyret med det nødvendige rullende materiel til at opfylde forpligtelserne i henhold til den tredje kontrakt. Disse PWC-undersøgelser indeholdt blot en samlet præstation for det rullende materiel pr. virksomhed (se betragtning 177), der blev anvendt til både passager- og godstransport, uden at give oplysninger om, hvorvidt sådant rullende materiel var tilstrækkeligt til at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt i henhold til den tredje kontrakt.

(281) Kommissionen bemærker desuden, at de to PWC-undersøgelser (PWC-undersøgelse 1 og PWC-undersøgelse 2) ikke indeholder en passende analyse af de omkostninger, som sådanne virksomheder ville afholde for at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, som Italien havde pålagt. Disse undersøgelser tog hensyn til hele den geografiske ([179]) og materielle ([180]) afgrænsning af de aktiviteter, der blev udført af de seks jernbanevirksomheder, som indgik i stikprøven (hvoraf kun tre jernbanevirksomheder, nemlig ÖBB, DB og SNCF, havde omkostninger, der kunne sammenlignes med Trenitalias omkostninger), og ikke kun de aktiviteter, der var omfattet af den tredje kontrakt, således som det kræves i henhold til det fjerde Altmark-kriterium. På grund af disse oplysningers aggregerede karakter var det ikke muligt at udskille de omkostninger, der skulle henføres til hver enkelt type aktivitet, som en effektiv og omkostningseffektiv virksomhed inden for jernbanegodstransportsektoren ville have afholdt for at opfylde de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af den tredje kontrakt ([181]). I modsætning til FS-koncernes påstand om, at omkostningseffektivitetsanalysen skulle udføres for den virksomhed, der leverer tjenesten (se betragtning 217), bemærker Kommissionen desuden, at de omkostninger, der skal tages i betragtning i forbindelse med denne analyse, kun er de direkte omkostninger, der er nødvendige for at opfylde forpligtelsen til offentlig tjeneste, og et passende bidrag til de indirekte omkostninger, der er fælles for både de aktiviteter, der er omfattet af forpligtelsen til offentlig tjeneste, og andre aktiviteter ([182]). Desuden sammenlignede undersøgelserne kun de samlede driftsomkostninger pr. tog/km (se betragtning 179) og indeholdt ingen oplysninger om effektivitetsniveauet som sådan og dermed om selve omkostningerne. Kommissionen bemærker, at denne sammenligning ikke er afgørende, fordi, som Italien også har påpeget (betragtning 181 og 182), tog/km-omkostningerne ved at levere de tjenester, der er omfattet af den tredje kontrakt, og indtægtsniveauet i høj grad afhang af de særlige kendetegn ved jernbanegodstransporttjenesten i Syditalien.

([179]) PWC-undersøgelserne identificerede ikke en bestemt perimeter, men indeholdt tal for SNCF's generelle dækning af det franske område, ÖBB's dækning af det østrigske område og DB Schenkers dækning af det tyske område.

([180]) PWC-undersøgelsen fastsatte de gennemsnitlige driftsomkostninger pr. tog/km på grundlag af virksomhedernes samlede aktiviteter, dvs. transport af passagerer og gods.

([181]) Jf. f.eks. dom af 12. juli 2019, Syndicat Transport Ile de France (STIF-IDF), T-738/17, ECLI:EU:T:2019:526, præmis 64.

([182]) Se punkt 74 i meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

(282) Kommissionen konkluderer derfor, at Italien ikke har påvist, at Trenitalia henset til de regnskabsmæssige og finansielle analysemetoder, der normalt anvendes til dette formål, kunne anses for at være en gennemsnitsvirksomhed og for at være veldrevet, og at størrelsen af den kompensation, som Trenitalia modtog for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til de tre kontrakter om offentlig tjeneste, derfor var i overensstemmelse med den kompensation, som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed ville have anmodet om for at levere en tjeneste svarende til de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af disse kontrakter om offentlig tjeneste.

(283) Kommissionen konkluderer derfor, at de italienske myndigheder ikke har påvist, at det fjerde Altmark-kriterium er opfyldt. De kompensationer, der blev ydet i henhold til den første, den anden og den tredje kontrakt, gav derfor Trenitalia en fordel, som virksomheden ikke ville have opnået på normale markedsvilkår.

8.1.4. *Selektivitet*

(284) En foranstaltning anses for selektiv, hvis den skaber forskelle mellem virksomheder, som i forhold til foranstaltningens formål befinder sig i en sammenlignelig situation og derfor kan stille visse virksomheder i en gunstigere situation end andre. I tilfælde af individuel støtte finder Domstolen, at identificeringen af en økonomisk fordel i princippet er tilstrækkelig til at underbygge formodningen om, at fordelen er selektiv ([183]).

(285) I den foreliggende sag ydede Italien kompensation for offentlig tjeneste til Trenitalia i form af en individuel støtte, der gav Trenitalia en fordel. Denne kompensation blev ydet til skade for andre godstransportkonkurrenter, som konkurrerede eller kunne have været i konkurrence med Trenitalia i jernbanegodstransportsektoren. Da den kompensation for offentlig tjeneste, der blev ydet i henhold til den første, den anden og den tredje kontrakt, kunne begunstige Trenitalias situation i forhold til konkurrenternes, var den som sådan selektiv.

8.1.5. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(286) På grundlag af ovenstående finder Kommissionen, at kompensationen for offentlig tjeneste, der var indeholdt i den første kontrakt (for levering af i) internationale jernbanegodstransporttjenester mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn, ii) international jernbanegodstransport gennem havnen i Trieste Marittima fra den 15. oktober 2003 og iii) nationale jernbanegodstransporttjenester fra den 22. oktober 2003), i den anden kontrakt og i den tredje kontrakt udgør statsstøtte til Trenitalia efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.2. **Støttens kvalificering som eksisterende eller ny støtte**

(287) Italien hævder, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første og den anden kontrakt, udgør eksisterende støtte, fordi den vedrørte forpligtelser, der næsten fuldt ud var i overensstemmelse med allerede eksisterende forpligtelser, som blev indført, da jernbanefragtmarkedet endnu ikke var liberaliseret, hverken på nationalt plan eller på EU-plan (betragtning 120 og 154). Ifølge Italien blev disse forpligtelser navnlig indført ved ministerielt dekret 1-T/1990, ([184]) lov nr. 440/1989 ([185]) eller tidligere kontrakter om offentlig tjeneste ([186]).

([183]) Dom af 4. juni 2015, C-15/14 P, Kommissionen mod MOL, ECLI:EU:C:2015:362, præmis 59 og 60, og dom af 28. september 2023, C-320/21 P, Ryanair DAC mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2023:712, præmis 104.

([184]) For så vidt angår tarifpligterne for jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien og for international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

([185]) For så vidt angår tarifpligterne for international jernbanegodstransport fra Trieste havn til Ungarn og omvendt.

([186]) For så vidt angår tarifpligterne for transport på afstande over 1 000 km.

(288) Med hensyn til den første kontrakt (2000-2003) vurderer Kommissionen følgende:

— Den kompensation, der blev udbetalt mellem den 22. oktober 2003 og den 31. december 2003 for nationale jernbanegodstransporttjenester ([187]), betragtes som eksisterende støtte i henhold til procedureforordningens artikel 1, litra b), nr. v), efter liberaliseringen af markedet. På det tidspunkt, hvor kompensationen blev udbetalt, udgjorde den nemlig ikke støtte, da den ikke kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencen. Efterfølgende (fra den 22. oktober 2003) blev kompensationen for nationale godstransporttjenester en eksisterende støtte på grund af udviklingen på det indre marked (navnlig liberaliseringen af markedet på nationalt plan), og uden at Italien havde ændret den. Eksisterende støtte kan kun gøres til genstand for en afgørelse, der fastslår, at den er uforenelig med hensyn til fremtiden. Da de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt Trenitalia for levering af nationale jernbanegodstransporttjenester, var i kraft indtil den 31. december 2003, er det ikke nødvendigt, at Kommissionen i denne afgørelse vurderer deres eventuelle forenelighed med det indre marked.

— Den kompensation, der blev udbetalt mellem den 15. marts 2003 og den 31. december 2003 for international jernbanegodstransport på TERFN ([188]), udgør ny støtte, fordi markedet for jernbanegodstransport blev liberaliseret på EU-plan fra den 15. marts 2003.

(289) Med hensyn til den anden kontrakt (2004-2008) bemærker Kommissionen, at denne kontrakt fastsatte en kompensation for opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er nævnt i betragtning 65-67 og betragtning 70. Disse forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørte både internationale (på TERFN) og nationale jernbanegodstransporttjenester.

(290) Hvad angår forpligtelserne til offentlig tjeneste vedrørende international jernbanegodstransport (dvs. den internationale jernbanegodstransport mellem den italienske havn Trieste og Ungarn samt den internationale jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn), se betragtning –, betragtes den kompensation, der er udbetalt til Trenitalia for disse tjenester, som ny støtte fra den 15. marts 2003. Den kan derfor betragtes som ny støtte i henhold til den anden kontrakt.

(291) Med hensyn til forpligtelserne til offentlig tjeneste vedrørende nationale jernbanegodstransporttjenester (dvs. vedrørende levering af jernbanegodstransport til/fra Sardinien, Sicilien og fjerntrafik på over 1 000 km) bemærker Kommissionen, at disse tjenester blev liberaliseret på EU-plan fra den 1. januar 2007. Italien hævder, at støtten skal betragtes som eksisterende støtte i henhold til procedureforordningens artikel 1, litra b), nr. v), indtil den fuldstændige liberalisering af markedet for jernbanegodstransport på EU-plan den 1. januar 2007. Kommissionen bemærker imidlertid, at den samlede kompensation, der blev ydet for disse tjenesteydelser i henhold til den anden kontrakt, blev udbetalt efter denne dato, da den først blev udbetalt efter undertegnelsen af den anden kontrakt den 27. marts 2007 (se betragtning 75.). Støtten i henhold til den anden kontrakt betragtes derfor i sin helhed som ny støtte ([189]).

(292) Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen, at støtten i henhold til den anden kontrakt ikke opfylder betingelserne i procedureforordningens artikel 1, litra b), nr. v), da Italien – i modsætning til hvad Italien gjorde gældende (se betragtning 154) – væsentligt ændrede den støtte, der oprindeligt blev ydet i henhold til den første kontrakt. Kommissionen har i denne forbindelse anført følgende:

— Den anden kontrakt ændrede omfanget af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt Trenitalia, ved at tilføje i) yderligere forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med levering af jernbanegodstransport til/fra Sardinien og Sicilien (betragtning 67) og ii) accessoriske forpligtelser i forbindelse med hver af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er anført i betragtning 66. Den fjernede også visse forpligtelser til offentlig tjeneste, der tidligere var indeholdt i den første kontrakt, fra den anden kontrakts anvendelsesområde (betragtning 62).

([187]) Dette vedrører alle de forpligtelser, der er omfattet af den første kontrakt om jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien, jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km og kombineret godstransport ad landevej.

([188]) Dette vedrører international jernbanegodstransport mellem den italienske havn Trieste og Ungarn og internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn.

([189]) Procedureforordningens artikel 1, litra b), nr. v), bestemmer, at »***støtte, som*** *anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte,* ***da den blev indført****, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer*«. Se også dom af 15. juni 2000, Mauro Alzetta m.fl., forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 og T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, præmis 144-145, og dom af 24. marts 2011, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt, forenede sager T-443/08 og T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, præmis 190.

— Den anden kontrakt indførte en anden kompensationsordning med hensyn til kompensation for jernbanegodstransporttjenester mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien (betragtning 68).

— Den anden kontrakt indførte nye betingelser for udbetaling af støtten til Trenitalia (betragtning 71), som ikke var omfattet af den første kontrakt.

(293) De elementer, der er beskrevet i betragtning 292, viser, at de ændringer, der blev indført med den anden kontrakt, ikke var af rent formel eller administrativ karakter. Disse ændringer ændrede i væsentlig grad den støtte, som Italien havde ydet i henhold til den første kontrakt. Støtten i henhold til den anden kontrakt kan derfor ikke betragtes som eksisterende støtte i henhold til procedureforordningens artikel 1, litra b), nr. v).

(294) Med hensyn til den tredje kontrakt bemærker Kommissionen, at nationale og internationale jernbanegodstransporttjenester er blevet liberaliseret på EU-plan siden den 1. januar 2007 (betragtning 23), dvs. før den tredje kontrakt blev undertegnet. Kommissionen bemærker også, at den tredje kontrakts omfang afveg betydeligt fra den første og anden kontrakts omfang: Alle tarifpligter blev opgivet, og forpligtelserne til offentlig tjeneste i tidligere kontrakter om offentlig tjeneste blev erstattet af en omfattende serviceforpligtelse for jernbanegodstransport til/fra Syditalien (se afsnit 3.2.3.1.1). Den kompensation, der blev ydet i henhold til den tredje kontrakt, kan derfor i sin helhed betragtes som ny støtte.

Tabel 6

Konklusion vedrørende kvalificeringen af statsstøtte som eksisterende eller ny

Statsstøtteforanstaltninger	Vurdering af statsstøtten
Første kontrakt	**Ingen støtte**: kompensation for a) international jernbanegodstransport før 15.3.2003, b) national jernbanegodstransport før 22.10.2003 **Eksisterende støtte**: kompensation for nationale jernbanegodstransport fra 22.10.2003 **Ny støtte**: kompensation for international jernbanegodstransport på TERFN fra 15.3.2003
Anden kontrakt	**Ny støtte**
Tredje kontrakt	**Ny støtte**

8.3. **Støttens lovlighed**

(295) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skal medlemsstaterne underrette om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger og må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før underretningsproceduren har ført til en endelig afgørelse, med undtagelse af de former for statsstøtte, der er fritaget for underretning. I henhold til procedureforordningens artikel 1, litra f), udgør ny støtte, der gennemføres i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, ulovlig støtte.

(296) Italien underrettede ikke Kommissionen om nogen af foranstaltningerne. Kommissionen vil derfor undersøge, om de foranstaltninger, der betragtes som ny støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF (se betragtning 288-294), var fritaget for underretning i henhold til de gældende statsstøtteregler. Dette kræver, at de statsstøtteregler, der finder anvendelse på en sådan fritagelse i den foreliggende sag, først fastslås.

8.3.1. *Relevante retlige rammer*

(297) Som forklaret i betragtning 30-33 fastsatte forordning (EØF) nr. 1191/69 de gældende regler for de forpligtelser, der var forbundet med begrebet offentlig tjeneste inden for jernbanetransport (både for passager- og godstransport). Forordning (EØF) nr. 1107/70 regulerede endvidere ydelse af støtte (ikke omfattet af forordning (EØF) nr. 1191/69) til transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. Begge forordninger blev ophævet ved forordning (EF) nr. 1370/2007, der trådte i kraft den 3. december 2009. I henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1370/2007 fandt forordning (EØF) nr. 1191/69 dog fortsat anvendelse på godstransporttjenester i en periode på tre år efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007. Da jernbanegodstransport ikke er omfattet af forordning (EF) nr. 1370/2007, skal artikel 93 i TEUF anvendes til at vurdere foreneligheden med det indre marked af støtte til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport. Disse støtteforanstaltninger vurderes direkte i henhold til artikel 93 i TEUF efter den 3. december 2012.

(298) I Andersen-dommen ([190]), som vedrørte personbefordring, anførte Domstolen, da den tog stilling til den tidsmæssige anvendelse af forordning (EF) nr. 1370/2007 og forordning (EØF) nr. 1191/69, at det relevante tidspunkt for fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der skal anvendes ved bedømmelsen af om den kompensation, der er ydet i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste indgået inden for landtransportsektoren, er forenelig med det indre marked, er tidspunktet for udbetalingen af kompensationen. Domstolen præciserede endvidere, at den støtte, der er udbetalt til en offentlig transportvirksomhed på et tidspunkt, hvor forordning nr. 1191/69 stadig var i kraft, og som overholdte betingelserne i denne forordning, henhører under en situation, der er endeligt fastlagt forud for ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007.

(299) Kommissionen har anført, at Andersen-dommen og de øvrige domme, som Unionens retsinstanser hidtil har afsagt vedrørende den tidsmæssige anvendelse af forordning (EØF) nr. 1191/69, henviser til forordning (EF) nr. 1370/2007, da de kontrakter, der blev undersøgt i disse sager, vedrørte personbefordring med jernbane og ad vej.

(300) Når støtten udbetales i forbindelse med en kontrakt om offentlig tjeneste, der blev indgået, da forordning nr. 1191/69 stadig var i kraft, skal Kommissionen derfor undersøge denne støtte i lyset af betingelserne i forordning nr. 1191/69 for den kompensation, der blev udbetalt, da forordning nr. 1191/69 stadig var i kraft, dvs. før forordning (EF) nr. 1370/2007 trådte i kraft den 3. december 2009 for personbefordring med jernbane og ad vej, og i en periode på tre år efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1370/2007 for godstransport med jernbane og ad vej. For så vidt angår foranstaltninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1370/2007, skal Kommissionen imidlertid i lyset af forordning (EF) nr. 1370/2007 og med forbehold af de regler, der er fastsat i denne forordning, undersøge såvel lovligheden som foreneligheden med det indre marked af den støtte, der er udbetalt fra tidspunktet for denne forordnings ikrafttræden ([191]). For foranstaltninger, der ikke er omfattet af forordning (EF) nr. 1370/2007, skal Kommissionen undersøge foreneligheden med det indre marked af den ydede kompensation på grundlag af de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor kompensationen blev udbetalt.

(301) For så vidt angår godstransport minder Kommissionen om, at i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1370/2007 fortsatte bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1191/69 med at finde anvendelse på jernbanegodstransporttjenester i en periode på tre år efter dens ikrafttræden (dvs. indtil den 3. december 2012). Kommissionen finder derfor, at de regler, der finder anvendelse på den støtte, der blev udbetalt til Trenitalia indtil den 3. december 2012, er dem, der er fastsat i forordning (EØF) nr. 1191/69. For støtte, der er udbetalt til Trenitalia efter denne dato, udgør artikel 93 i TEUF det gældende retsgrundlag, da der ikke foreligger anden gældende afledt ret vedrørende tildeling af statsstøtte til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for godstransport med jernbane.

(302) Kommissionen skal nu vurdere, om disse to retsgrundlag (forordning (EØF) nr. 1191/69 og artikel 93 i TEUF) indeholder en fritagelse for underretningspligten i artikel 108, stk. 3, i TEUF for de foranstaltninger, som de finder anvendelse på.

([190]) Dom af 6. oktober 2015, Europa-Kommissionen mod Andersen, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, præmis 51.
([191]) Dom af 29. november 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA) mod Europa-Kommissionen, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, præmis 158.

8.3.2. *Fritagelse for underretningspligten i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 for støtte udbetalt til Trenitalia inden den 3. december 2012*

(303) I henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69 er »*kompensationsydelser, der følger af anvendelsen af denne forordning*« fritaget for underretningspligten vedrørende statsstøtte.

(304) I overensstemmelse med de principper, som Domstolen har fastlagt i Andersen-dommen ([192]), er det Kommissionens opfattelse, at artikel 17, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69 dækker kompensation, der er udbetalt indtil den 3. december 2012 for forpligtelser til offentlig tjeneste inden for godstransport med jernbane, der opfylder betingelserne i nævnte forordning.

(305) I henhold til artikel 1, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1191/69 kan »[m]edlemsstaternes kompetente myndigheder [...] opretholde eller pålægge de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er omhandlet i artikel 2, for personbefordring i byer, forstæder og regioner. Betingelser og nærmere bestemmelser herfor, herunder kompensationsformer, er fastsat i afdeling II, III og IV.« Selv om artikel 1, stk. 5, kun henviser til personbefordring, henviser definitionen af forpligtelse til offentlig tjeneste i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1191/69 samt artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69 (som er en del af afdeling II) til både passager- og godstransport. Kommissionen mener derfor, at forordning (EØF) nr. 1191/69 gav medlemsstaterne mulighed for også at opretholde eller pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste for godstransporttjenester og yde kompensation for disse forpligtelser til offentlig tjeneste ([193]).

(306) Som følge heraf var støtte udbetalt til en operatør for forpligtelser til offentlig tjeneste på et tidspunkt, hvor forordning nr. 1196/69 stadig var i kraft, og som opfyldte betingelserne i denne forordning, fritaget for underretningspligten. Omvendt var støtte, der blev udbetalt, da forordning nr. 1191/69 stadig var i kraft, men som ikke opfyldte betingelserne i denne forordning, ikke fritaget for underretningspligten ([194]). Italien skulle derfor ikke i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF underrette om de kompensationer, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til de tre kontrakter om offentlig tjeneste, så længe disse kompensationer var i overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 1191/69. Omvendt var støtte, der blev udbetalt til Trenitalia indtil den 3. december 2012, og som ikke opfyldte betingelserne i forordning nr. 1191/69, ikke fritaget for underretningspligten. Da Italien ikke underrettede om nogen af de undersøgte foranstaltninger, vil den konklusion, som Kommissionen når frem til med hensyn til overholdelsen af reglerne i forordning (EØF) nr. 1191/69 hvad angår den støtte, der blev udbetalt til Trenitalia indtil den 3. december 2012 (se betragtning 401 og 439), derfor også påvirke støttens lovlighed.

8.3.3. *Fritagelse for underretningspligten i henhold til artikel 93 i TEUF for støtte udbetalt til Trenitalia efter den 3. december 2012*

(307) Artikel 93 i TEUF indeholder ingen fritagelse for medlemsstaternes forpligtelse til at underrette Kommissionen om statsstøtte i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF ([195]).

(308) Følgelig bør Italien derfor underrette Kommissionen om støtte, der er udbetalt til Trenitalia efter den 3. december 2012, i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, i TEUF, hvilket Italien ikke har gjort.

([192]) Dom af 6. oktober 2015, Europa-Kommissionen mod Andersen, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, præmis 52.

([193]) Denne fortolkning modsiges ikke af den omstændighed, at Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje gav medlemsstaterne mulighed for at indgå kontrakter om offentlig tjeneste med henblik på at sikre tilstrækkelige transportydelser. Ifølge retspraksis (dom af 3. april 2014, CTP – Compagnia Trasporti Pubblici SpA mod Regione Campania og Provincia di Napoli, forenede sager C-516/12-C-518/12, ECLI:EU:C:2014:220, og dom af 6. oktober 2015, Europa-Kommissionen mod Andersen, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647) er kontrakter om offentlig tjeneste en anden måde at regulere de transporttydelser, der skal leveres, og kan indeholde forpligtelser til offentlig tjeneste.

([194]) Se dom af 11. juli 2018, T-186/15, CSTP Azienda della Mobilità SpA mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2018:431, præmis 120, og dom af 4. marts 2020, C-587/18P, CSTP Azienda della Mobilità SpA mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2020:150, præmis 51.

([195]) Se Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 95, og Domstolens dom af 7. maj 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, præmis 23.

8.3.4. *Konklusion*

(309) De kompensationer, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt (for så vidt som foranstaltningerne udgjorde ny støtte), den anden kontrakt og den tredje kontrakt indtil den 3. december 2012, var fritaget for forudgående underretning, forudsat at de var i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1191/69. Den konklusion, som Kommissionen når frem til med hensyn til overholdelsen af reglerne i forordning (EØF) nr. 1191/69 hvad angår den støtte, der er udbetalt til Trenitalia indtil den 3. december 2012, vil derfor også påvirke støttens lovlighed af de grunde, der er anført i betragtning 306.

(310) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF skulle Kommissionen underrettes om de kompensationer, der efter den 3. december 2012 blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt. Da Italien ikke har underrettet herom, udgør disse kompensationer ulovlig støtte.

8.4. **Støttens forenelighed**

8.4.1. *Retsgrundlag for vurderingen*

(311) Artikel 93 i TEUF indgår i afsnit VI »Transport«, hvis bestemmelser udelukkende finder anvendelse på transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. Artikel 93 i TEUF bestemmer, at *»[s]tøtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, er forenelige med traktaterne«*.

(312) Foranstaltningerne bestod af den kompensation, der blev tildelt Trenitalia for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med national og international jernbanegodstransport.

(313) Artikel 93 i TEUF giver mulighed for at yde kompensation for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste inden for godstransport med jernbane. Som anført i betragtning 29-33 indeholdt forordning (EØF) nr. 1191/69 og forordning (EØF) nr. 1107/70 de gældende regler for vurdering af foreneligheden af kompensation for opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, indtil forordning (EF) nr. 1370/2007 ophævede disse forordninger. Forordning (EF) nr. 1370/2007 trådte i kraft den 3. december 2009. Den fastsatte imidlertid en periode på tre år, hvor forordning (EØF) nr. 1191/69 fortsat fandt anvendelse på godstransporttjenester (artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1370/2007).

(314) I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1370/2007 kan medlemsstaterne fortsat yde kompensation for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste, der ikke er omfattet af nævnte forordning, med forbehold af artikel 93, 106, 107 og 108 i TEUF.

(315) I modsætning til, hvad Italien hævdede (betragtning 139), finder Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbanevirksomheder ([196]) ikke anvendelse i den foreliggende sag. De nævnte retningslinjer omhandler anvendelsen af artikel 93 i TEUF med hensyn til bl.a. støtte til samordning af transportvæsenet. Denne type støtte har et andet formål end støtten til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, fordi den har til formål at afhjælpe manglerne i jernbanegodstransporten sammenlignet med forskellige transportformer (f.eks. med hensyn til eksterne omkostninger). Kommissionen bemærker, at formålet med kontrakterne om offentlig tjeneste i den foreliggende sag var at garantere levering af jernbanegodstransport på italiensk område, uanset om der er behov for samordning af transporten. Den kompensation, der blev aftalt i kontrakterne om offentlig tjeneste, dækkede navnlig nettoomkostningerne ved de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var overdraget til Trenitalia, og som ikke var omfattet af nogen af definitionerne af støtteberettigede omkostninger i Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbanevirksomheder.

(316) Ved fastlæggelsen af de gældende regler for vurderingen af foreneligheden af støtte, som medlemsstaterne har iværksat til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til artikel 93 i TEUF, har Unionens retsinstanser fastslået, at foreneligheden af kompensationen skal vurderes på grundlag af den lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt ([197]).

([196]) Meddelelse fra Kommissionen – Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber (EUT C 184 af 22.7.2008, s. 13).

([197]) Dom af 6. oktober 2015, C-303/13P, Jørgen Andersen, ECLI:EU:C:2015:647, præmis 54, dom af 11. juli 2018, T-185/15, Buonotourist Srl mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2018:430, præmis 216, dom af 11. juli 2018, T-186/15, CSTP Azienda della Mobilità SpA mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2018:431, præmis 216, dom af 29. november 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA) mod Europa-Kommissionen, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, præmis 132.

(317) Som anført i betragtning 313 var reglerne om offentlige tjenester inden for jernbanegodstransport fastsat i forordning (EØF) nr. 1191/69 indtil den 3. december 2012, i forordning (EØF) nr. 1107/70 indtil den 3. december 2009 og i artikel 93 i TEUF efter den 3. december 2012.

(318) Anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1191/69 er defineret som følger i forordningens artikel 1, stk. 1:

»1. Denne forordning gælder for transportvirksomheder, som præsterer tjenesteydelser inden for transport med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje. Medlemsstaterne kan fra forordningens anvendelsesområde udelukke virksomheder, hvis aktiviteter udelukkende omfatter transportydelser i byer, forstæder eller regioner.«

(319) I artikel 2, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1191/69 præciseres følgende:

»Ved tarifpligt forstås i denne forordning transportvirksomhedernes forpligtelse til at anvende af myndighederne fastsatte eller godkendte, med virksomhedens forretningsmæssige interesse uforenelige vederlag, som især forekommer ved bestemte grupper af rejsende, bestemte godsarter eller bestemte forbindelser på grund af påbud om eller afslag på ændring af særlige tarifmæssige foranstaltninger.

Bestemmelserne i foregående afsnit gælder hverken for forpligtelser, som for al erhvervsmæssig virksomhed følger af almindelige prispolitiske foranstaltninger, eller for forpligtelser, der følger af foranstaltninger, som med henblik på organisationen af transportmarkedet eller en del af transportmarkedet træffes med hensyn til de almindelige befordringsvederlag og -vilkår.«

(320) I den foreliggende sag er de tjenesteydelser, der leveres inden for rammerne af de tre kontrakter om offentlig tjeneste (og for hvilke Italien ydede kompensation til Trenitalia), nationale og internationale jernbanegodstransporttjenester, der udføres af Trenitalia, som er en transportvirksomhed, der leverer jernbanetransport. Den første, den anden og den tredje kontrakt vedrørte således en transportvirksomhed inden for de sektorer, der er omfattet af forordning (EØF) nr. 1191/69.

(321) Hvad angår anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1107/70 præciserede forordningens artikel 1, at den finder anvendelse på støtte, som ydes inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, for så vidt som denne støtte er specifik for virksomhed inden for denne sektor. Det fremgår af tiende betragtning til denne forordning, at »*det [derfor skal] præciseres, i hvilke tilfælde og på hvilke betingelser medlemsstaterne kan træffe samordningsforanstaltninger eller pålægge forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, som i medfør af [artikel 93 i TEUF] medfører ydelse af støtte, der ikke falder ind under [forordning (EØF) nr. 1191/69]*«. Artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1107/70 fastsatte endvidere, at »[m]*ed forbehold af bestemmelserne i* [...] *forordning (EØF) nr. 1191/69* [...] [...] *træffer medlemsstaterne kun i følgende tilfælde og på følgende betingelser samordningsforanstaltninger eller pålægger forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, og som medfører ydelse af støtte i henhold til [artikel 93 i TEUF]*«, der er opregnet i artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1107/70. Denne artikel omfattede navnlig »*når betalingerne foretages til [...] udligning af de forpligtelser til offentlig tjenesteydelse, der pålægges [tranportvirksomheder] af staten eller af offentligretlige enheder, og som angår enten tarifpligter, som ikke indeholdes i artikel 2, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1191/69 eller transportvirksomheder eller former for transportmæssig virksomhed, som er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde*«. Det følger heraf, at forordning (EØF) nr. 1107/70 kun fandt anvendelse i de tilfælde, hvor forordning (EØF) nr. 1191/69 ikke fandt anvendelse.

(322) Kommissionen bemærker også, at forordning (EØF) nr. 1107/70 i modsætning til forordning (EØF) nr. 1191/69 ikke var nævnt i nogen af foranstaltningerne blandt de relevante bestemmelser, der regulerer kontrakterne.

(323) Endelig forklarede Italien ikke, hvorfor den anså forordning (EØF) nr. 1107/70 for at finde anvendelse på foranstaltningerne.

(324) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at da de undersøgte foranstaltninger var omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 1191/69, fandt forordning (EØF) nr. 1107/70 ikke anvendelse i den foreliggende sag. Italien kan derfor ikke påberåbe sig sidstnævnte forordning som et alternativt retsgrundlag for vurderingen (betragtning 139, 158 og 195).

(325) Kommissionen vil derfor vurdere foreneligheden af den støtte, der blev udbetalt i henhold til den første ([198]), den anden og den tredje kontrakt indtil den 3. december 2012 i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69, og foreneligheden af den støtte, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt efter den 3. december 2012 i henhold til artikel 93 i TEUF.

8.4.1.1. Støttens forenelighed med forordning (EØF) nr. 1191/69

(326) I henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1191/69 kan medlemsstaterne indgå kontrakter om offentlig tjeneste med en transportvirksomhed »[f]or at sikre tilstrækkelige transportydelser, navnlig under hensyntagen til samfunds- og miljømæssige faktorer og til den fysiske planlægning, eller med henblik på at tilbyde bestemte prisbetingelser til fordel for bestemte grupper af rejsende«.

(327) De bestemmelser, der gælder for kontrakter om offentlig tjeneste, er nærmere beskrevet i afsnit V i forordning (EØF) nr. 1191/69. Denne afdeling består af en enkelt artikel (artikel 14), som bestemmer, at der »*[v]ed kontrakt om offentlig tjeneste forstås en kontrakt, der indgås mellem en medlemsstats kompetente myndigheder og en transportvirksomhed med henblik på at sikre offentligheden tilstrækkelige transportydelser*«, og det præciseres, hvad en sådan kontrakt kan ([199]) og skal ([200]) omfatte.

(328) Artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 bygger på begrebet »*tilstrækkelige transportydelser*« ([201]). I den forbindelse bemærker Kommissionen, at medlemsstaterne i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1191/69 kan indgå kontrakter om offentlig tjeneste med en transportvirksomhed for at sikre tilstrækkelige transportydelser under hensyntagen til bl.a. samfunds- og miljømæssige faktorer.

(329) Domstolen har præciseret, at forordning (EØF) nr. 1191/69 og forordning (EØF) nr. 1107/70 udtømmende opregnede de omstændigheder, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kunne yde støtte i henhold til artikel 93 i TEUF ([202]), og at foreneligheden af kompensationsbetalinger, der er omfattet af forordning (EØF) nr. 1191/69, skal vurderes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning ([203]).

(330) I tidligere afgørelser ([204]) har Kommissionen vurderet foreneligheden af kontrakter om offentlig tjeneste på grundlag af nævnte artikel 14 sammen med de generelle principper, der er afledt af traktaten, retspraksis og Kommissionens afgørelsespraksis på andre områder. Disse principper, der er udviklet i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF, kræver i det væsentlige, dels at der foreligger en overdragelsesaftale, dels at der ikke er tale om overkompensation ([205]).

([198]) Kun den del af kompensationen, der er udbetalt i henhold til den første kontrakt, og som udgør ny støtte, nemlig a) international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn og b) international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

([199]) Se artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69: »[...] *Kontrakten om offentlig tjeneste kan særligt omfatte: – transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet – supplerende transportydelser – transportydelsen til bestemte priser og på bestemte vilkår, især for bestemte grupper af rejsende eller bestemte forbindelser – tilpasninger af ydelserne til de faktiske behov*«.

([200]) Se artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69: »*Kontrakter om offentlig tjeneste omfatter bl.a. følgende punkter: a) særlige oplysninger om transportydelserne, navnlig vedrørende kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet b) prisen på ydelserne i henhold til kontrakten, der enten udgør et tillæg til takstindtægterne eller omfatter indtægterne, samt nærmere bestemmelser for de finansielle forbindelser mellem de to parter c) reglerne vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer, navnlig for at tage hensyn til uforudsete ændringer d) aftalens gyldighedsperiode e) sanktioner i tilfælde af misligholdelse af kontrakten.*«

([201]) Dom af 17. september 1998, Kainuun Liikenne Oy, C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, præmis 33 og 34.

([202]) Dom af 24. juli 2003, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 108.

([203]) Domstolens dom af 7. maj 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, præmis 32.

([204]) Kommissionens beslutninger i sag nr. N 332/2008, DK, Kompensation til fjernbusoperatører for rabatter til visse kategorier af passagerer, som benytter fjernbuslinjer (EUT C 46 af 25.2.2009, s. 8), N 409/2008, CZ, N 410/2008 og N 411/2008, Anskaffelse og modernisering af rullende jernbanemateriel, køretøjer til bytransport og køretøjer til regional transport (EUT C 106 af 8.5.2009, s. 17), C 3/08, CZ, Kompensation for offentlig tjeneste til Southern Moravia Bus Companies (EUT L 97 af 16.4.2009, s. 14), C 16/2007, Østrig, Offentlig støtte til Postbus i Lienz-distriktet (EUT L 306 af 20.11.2009, s. 26), N 495/2007, CZ, Program for anskaffelse og fornyelse af jernbanemateriel (EUT C 152 af 18.6.2008, s. 21) og N 350/2007, CZ, Anskaffelse af busser (EUT C 140 af 6.6.2008, s. 2).

([205]) Se meddelelse fra Kommissionen, Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (herefter »**rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse**«) (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 15). Selv om rammebestemmelserne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke finder anvendelse på landtransportsektoren (se punkt 8), kan de indeholde vejledning om nogle af de principper, der ligger til grund for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

(331) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en overdragelsesakt, følger det af fast retspraksis, at de virksomheder, der har fået betroet at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal have fået overdraget denne opgave ved en eller flere retsakter fra en offentlig myndighed, hvis form kan fastlægges af den enkelte medlemsstat ([206]). Disse retsakter skal indeholde en klar og præcis angivelse af de aktiviteter, der er omfattet af opgaven med offentlig tjeneste, og de betingelser, hvorunder disse aktiviteter skal udføres. Overdragelsen skal foreligge, inden der udbetales kompensation.

(332) For så vidt angår manglende overkompensation må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ([207]). I tidligere afgørelser har Kommissionen bemærket, at de offentlige myndigheder ved på forhånd at fastsætte et kompensationsloft i princippet sikrede, at fremtidige kompensationsbetalinger ikke kunne overstige de tab, som den operatør, der havde fået betroet at udføre tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, havde lidt ([208]).

(333) Det følger heraf, at Kommissionen for så vidt angår anvendelsen af artikel 1, stk. 4, og artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 på kontrakter om offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport og de generelle principper, der følger af traktaten, kontrollerer:

— om den offentlige transportbetjening blev overdraget ved en eller flere retsakter fra en offentlig myndighed

— om genstanden for kontrakten om offentlig tjeneste er omfattet af artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69

— om overdragelsesakten fastsatte a) særlige oplysninger om transportydelserne (dvs. »*tilstrækkelige trafikydelser*«, som medlemsstaten har identificeret under hensyntagen til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet), b) ydelsens pris og de nærmere bestemmelser for de finansielle forbindelser mellem de to parter, c) reglerne vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer, d) aftalens gyldighedsperiode, e) sanktioner i tilfælde af misligholdelse af kontrakten

— at kompensationen ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, under hensyntagen til de hermed forbundne indtægter og en rimelig fortjeneste.

8.4.1.2. Støttens forenelighed i henhold til artikel 93 i TEUF

(334) For godstransporttjenester finder artikel 93 i TEUF efter den 3. december 2012 direkte anvendelse som retsgrundlag for at fastslå foreneligheden af støtte, der ikke er omfattet af forordning (EF) nr. 1370/2007 ([209]). Denne bestemmelse udgør en lex specialis i forhold til de generelle regler, der finder anvendelse på statsstøtte ([210]).

([206]) I dom af 21. marts 1974, BRT og Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, ECLI:EU:C:1974:25, præmis 22, fastslog Domstolen, at en virksomhed, som til støtte for en fravigelse af traktatens bestemmelser henviser til artikel 106, stk. 2, i TEUF, af medlemsstaten skal have fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

([207]) Jf. analogt dom af 11. juli 2014, DTS Distribuidora de Television Digital mod Kommissionen, T-533/10, ECLI:EU:T:2014:629, præmis 117. Se også C 16/2007, Østrig, Offentlig støtte til Postbus i Lienz-distriktet (EUT L 306 af 20.11.2009, s. 26).

([208]) Se N 495/2007, CZ, Program for anskaffelse og fornyelse af jernbanemateriel (EUT C 152 af 18. juni 2008, s. 21), betragtning 80-81.

([209]) I meddelelsen fra Kommissionen om retningslinjer for fortolkningen af forordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej (2023/C 222/01) mindede Kommissionen om, at *»[f]orordning (EF) nr. 1370/2007 finder ikke anvendelse på godstransporttjenester. Godstransporttjenester kan kun betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis den pågældende medlemsstat fastslår, at der er et reelt behov for sådanne tjenester, som ikke eller ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af markedet (se afsnit 2.2.3). Hvis medlemsstaterne ønsker at indføre støtteforanstaltninger for jernbanegodstransporttjenester, som ikke opfylder betingelserne i Altmark-dommen, og som udgør statsstøtte, skal de anmelde disse foranstaltninger til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF«*.

([210]) Dom af 24. juli 2003, Altmark, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 34.

(335) Statsstøtte, der udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjeneste inden for jernbanegodstransport, kan betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til artikel 93 i TEUF ([211]). Ved anvendelsen af artikel 93 i TEUF kontrollerer Kommissionen, at der ikke er tale om overkompensation, og om støtten er nødvendig, hensigtsmæssig og forholdsmæssig. Kommissionen kontrollerer også, at støtten ikke medfører urimelige konkurrencefordrejninger.

(336) Med henblik på vurderingen af den kompensation, der er udbetalt til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt efter den 3. december 2012, vil Kommissionen anvende de principper, der er fastsat for vurderingen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, analogt. Hvad angår artikel 106, stk. 2, i TEUF fremgår det af retspraksis ([212]), at følgende betingelser skal være opfyldt. For det første skal den omhandlede tjenesteydelse være en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. For det andet skal virksomheden have fået overdraget udførelsen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ved en eller flere retsakter fra en offentlig myndighed. For det tredje skal foranstaltningen være forholdsmæssig. Endelig må undtagelsen fra traktatens bestemmelser ikke påvirke udviklingen af samhandelen i et omfang, der strider mod Unionens interesse.

(337) Med henblik på at vurdere foreneligheden af støtte, der er ydet til opfyldelse af visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjeneste, kontrollerer Kommissionen derfor i henhold til artikel 93 i TEUF:

— om den offentlige tjeneste er en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

— om tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget ved en eller flere retsakter fra en offentlig myndighed

— at kompensationen ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste under hensyntagen til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste

— at forpligtelserne og den dertil knyttede kompensation ikke medførte urimelige konkurrencefordrejninger.

8.4.2. *Den første og den anden kontrakt*

(338) Da den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første og den anden kontrakt, fuldt ud blev udbetalt inden den 3. december 2012, vurderes foreneligheden af den støtte, der blev udbetalt i henhold til disse kontrakter, i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og de generelle principper, der følger af traktaten (se betragtning 333).

8.4.2.1. Overdragelse af offentlig trafikbetjening

(339) *For så vidt angår den første kontrakt*, der blev undertegnet den 18. oktober 2002, vedrører den støtte, der undersøges i dette afsnit, kompensationen for anvendelsen af tarifpligter på den internationale jernbanegodstransport på TERFN, der blev drevet af Trenitalia fra den 15. marts 2003 til den 31. december 2003.

(340) *Hvad angår den anden kontrakt* har Kommissionen anført, at denne kontrakt blev undertegnet den 27. marts 2007 og omfattede perioden fra den 1. januar 2004 til den 31. december 2006. Kommissionen bemærker, at Trenitalia var begyndt at levere de tjenesteydelser, der var identificeret i henhold til denne kontrakt, før den anden kontrakt blev undertegnet.

([211]) Se dom af 12. oktober 1978, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, præmis 10.

([212]) En sammenfatning af de betingelser, der skal opfyldes i henhold til artikel 106, stk. 2, findes f.eks. i dom af 24. september 2015, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, T-125/12, ECLI:EU:T:2015:687, præmis 61.

(341) Af de årsager, der er forklaret i afsnit 8.3.1 om »8.3.1. Relevante retlige rammer», er det relevante tidspunkt for fastlæggelse af, hvilken lovgivning der finder anvendelse på vurderingen af foreneligheden med det indre marked af den kompensation, der ydes i henhold til en kontrakt om offentlig tjeneste, som er tildelt inden for landtransportsektoren, ifølge Unionens retsinstanser det tidspunkt, hvor kompensationen blev udbetalt. Kommissionen bemærker, at den støtte, der vurderes i dette afsnit, fuldt ud blev udbetalt efter undertegnelsen af den omhandlede kontrakt om offentlig tjeneste. Kompensationen i henhold til den første kontrakt blev udbetalt i 2003 og 2005 (se betragtning 61), og kompensationen i henhold til den anden kontrakt blev udbetalt fuldt ud efter undertegnelsen af denne kontrakt (se betragtning 75) ([213]). Det betyder, at forpligtelserne til offentlig tjeneste samt betingelserne for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste og metoden til beregning af kompensationen allerede var defineret ved en overdragelsesakt (den første kontrakt for så vidt angår kompensationen for anvendelsen af tarifpligter på internationale jernbanegodstransporttjenester på TERFN, der blev drevet af Trenitalia fra den 15. marts 2003 til den 31. december 2003, og den anden kontrakt for så vidt angår kompensationen for de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastlagt i denne kontrakt) på tidspunktet for udbetalingen af kompensationen. Italien betalte derfor kompensationen for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste, der var klart identificeret og kendt af Trenitalia ([214]).

(342) Kommissionen finder derfor, at Italien i lyset af de særlige omstændigheder, der er beskrevet i dette afsnit, overdrog forpligtelserne til offentlig tjeneste til Trenitalia i den periode, der var omfattet af den første og den anden kontrakt.

8.4.2.2. Formålet med kontrakterne om offentlig tjeneste er omfattet af artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69

(343) I henhold til artikel 14, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1191/69 kan en kontrakt om offentlig tjeneste navnlig omfatte:

— transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet

— supplerende transporttjenester

— transportydelsen til bestemte priser og på bestemte vilkår, især for bestemte grupper af rejsende eller bestemte forbindelser

— tilpasninger af ydelserne til de faktiske behov.

(344) Kommissionen bemærker, at listen i artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69, der er nævnt i betragtning 343, ikke er udtømmende. Dette betyder imidlertid ikke, at medlemsstaternes skønsbeføjelser i forbindelse med identifikationen af indholdet af kontrakter om offentlig tjeneste i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 var uden begrænsninger. I artikel 14, stk. 1, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1191/69 præciseres det, at en kontrakt om offentlig tjeneste er *«en kontrakt, der indgås mellem en medlemsstats kompetente myndigheder og en transportvirksomhed med henblik på at sikre offentligheden tilstrækkelige transportydelser»*. De elementer, der er anført i artikel 14, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1191/69, har til formål at identificere et sæt krav, der gør transportydelser *«tilstrækkelige»*, forudsat at kontrakten om offentlig tjeneste også opfylder de obligatoriske betingelser i artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

([213]) Se den anden kontrakts artikel 5, stk. 4, og Trenitalias regnskab for 2007, s. 33. Hvad angår støtten for 2005, som ligeledes blev udbetalt i 2007, fastsatte den anden kontrakts artikel 5, stk. 5, betaling til Trenitalia med forbehold af ministeriets revision af de attesterede regnskaber for 2005, som skulle sendes til ministeriet senest 30 dage efter kontraktens undertegnelse. For så vidt angår støtten for 2006 og 2007, som også delvist blev udbetalt i 2007, blev disse betalinger godkendt ved artikel 9 i lovdekret nr. 159 af 1. oktober 2007. Denne bestemmelse gav økonomi- og finansministeriet mulighed for at yde kompensation til Trenitalia for de forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev udført inden for rammerne af kontrakterne om offentlig tjeneste.

([214]) Denne omstændighed adskiller sig fra dommen i sagen Fallimento Traghetti del Mediterraneo (Domstolens dom af 10. juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335), hvor medlemsstaten havde udbetalt kompensation til den virksomhed, der havde fået overdraget at udføre forpligtelser til offentlig tjeneste, uden de facto eller de jure at definere disse forpligtelser til offentlig tjeneste. Medlemsstaten betalte således virksomheden uden på forhånd at have defineret arten af de forpligtelser til offentlig tjeneste, for hvilke der skulle betales kompensation, eller parametrene for beregning af de dermed forbundne omkostninger ved forpligtelserne til offentlig tjeneste og det tilsvarende kompensationsbeløb.

(345) Den første kontrakt omfattede tarifpligter, driftspligter og forpligtelsen til at planlægge og koordinere dertil knyttede aktiviteter. Disse typer forpligtelser til offentlig tjeneste er omfattet af kategorierne i artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69. Som forklaret nedenfor er tarifpligterne (se betragtning 346-352) samt driftspligterne (se betragtning 353-357) omfattet af kategorien «*transportydelsen til bestemte priser og på bestemte vilkår, især for bestemte grupper af rejsende eller bestemte forbindelser*». For så vidt angår forpligtelsen til at planlægge og koordinere alle aktiviteter, der er tilknyttet opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt, er det Kommissionens opfattelse, at denne forpligtelse falder ind under kategorien «*supplerende transportydelser*», som kan være omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

(346) Hvad angår tarifpligterne vedrører den første kontrakt for den del, der udgør ny støtte, Trenitalias forpligtelse til i) at levere internationale jernbanegodstransporttjenester på ruterne mellem havnen i Trieste og Ungarn og ii) internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn. Desuden omfatter den anden kontrakt Trenitalias forpligtelse til at levere jernbanegodstransporttjenester til bestemte priser på de nationale ruter, iii) mellem fastlandet og Sardinien og iv) over 1 000 km.

(347) Det er Kommissionens opfattelse, at forpligtelserne i nr. i), iii) og iv) hører til kategorien «*transportydelsen til bestemte priser og på bestemte vilkår, især* [...] *for bestemte forbindelser*», som kan være omfattet af en kontrakt om offentlig tjeneste i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69. Disse forpligtelser opfyldte alle betingelserne for at være «*til bestemte priser*» og «*på bestemte vilkår*», fordi de identificerede den anvendte takstrabat og de ruter, der var berørt af rabatten.

(348) Derimod er tarifpligten for internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn ikke omfattet af nogen af kategorierne i artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69 af følgende årsager.

(349) For det første præciserede hverken den første eller den anden kontrakt vilkårene for driften af den internationale jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn. Begge kontrakter indeholdt upræcise henvisninger til internationale ruter, der passerede denne havn, med undtagelse af ruterne mellem Ungarn og Italien, som allerede var underlagt en anden tarifpligt i henhold til begge kontrakter, uden at der blev givet oplysninger om omfanget af de omfattede ruter, deres oprindelse og destinationer (f.eks. om de vedrørte ruter inden for eller uden for Unionen) eller den afstand, der blev taget i betragtning. Tarifpligten omfattede alle «internationale ruter», idet det eneste referencepunkt var de ruter, der sejlede gennem Trieste Marittima havn. Som forklaret af Italien (se betragtning 125) blev nedsættelsen af satsen kun ydet for den nationale del af ruten, og ifølge Trenitalias attesterede regnskaber blev kompensationen udelukkende beregnet på grundlag af antallet af vogne, der var i transit gennem Trieste Marittima havn fra det tilgrænsende østrigske jernbanenet, der forvaltes af operatøren Osterreichische Bundesbahnen (ÖBB) i Østrig. Da der ikke var nogen forbindelse mellem tarifpligten og den faktiske rute, som Trenitalia faktisk betjente, og tjenesten heller ikke var underlagt nogen særlig betingelse ud over tarifpligten, finder Kommissionen, at tarifpligten for transport gennem Trieste Marittima havn ikke opfylder begrebet «*transportydelsen til bestemte priser og på bestemte vilkår*», som kan være omfattet af kontrakter om offentlig tjeneste i henhold til artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

(350) For det andet kan denne tarifpligt ikke være omfattet af nogen af de andre led i artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69, der er nævnt i betragtning 343. Hvad angår det første led vedrørende «*transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet*», bidrog denne tarifpligt i mangel af særlige betingelser for levering af internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn ikke til levering af transportydelser, der fulgte fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet. Hvad angår det andet led vedrørende «*supplerende transportydelser*» udgjorde denne tarifpligt ikke en supplerende transportydelse, da kontrakterne ikke identificerede den vigtigste transportydelse, som tarifpligten supplerede. For så vidt angår fjerde led vedrørende «*tilpasninger af ydelserne til de faktiske behov*» udgjorde denne tarifpligt ikke en tilpasning til et faktisk behov, da ingen af kontrakterne angav det pågældende behov.

(351) Endelig er der intet, der tyder på, at denne tarifpligt, selv om den ikke er omfattet af kategorierne i artikel 14, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1191/69, under alle omstændigheder var nødvendig for at levere «*tilstrækkelige transportydelser*» i henhold til artikel 14, stk. 1, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1191/69. Som nævnt i betragtning 326 kan medlemsstaterne i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1191/69 indgå kontrakter om offentlig tjeneste med en transportvirksomhed «*for at sikre tilstrækkelige transportydelser, navnlig under hensyntagen til samfunds- og miljømæssige faktorer og til den fysiske planlægning*». Samfunds- eller miljømæssige faktorer eller den fysiske planlægning spillede imidlertid ingen rolle ved fastlæggelsen af tarifpligten for internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn.

(352) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen, at tarifpligten for transport gennem Trieste Marittima havn ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69. Da foreneligheden af kompensationsbetalinger, der er omfattet af forordning (EØF) nr. 1191/69, skal vurderes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning, og denne forordning udtømmende opregner de omstændigheder, hvorunder medlemsstaterne kan yde støtte i henhold til artikel 93 i TEUF (se betragtning 329), kan forpligtelser, der ikke er omfattet af artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69, ikke betragtes som forenelige med forordning (EØF) nr. 1191/69.

(353) Med hensyn til de driftspligter, der var omfattet af den anden kontrakt, navnlig forpligtelsen til at drive færgeoverfart og manøvrering med henblik på godstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien og forpligtelsen til at drive et vist antal stationer på Sardinien og Sicilien, er det Kommissionens opfattelse, at disse forpligtelser er omfattet af kategorien «*transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet*», jf. artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

(354) For det første kunne Trenitalia ikke afbryde eller suspendere leveringen af disse tjenesteydelser ([215]). I svar af 15. februar 2018 gjorde Italien det klart, at Trenitalia skulle levere jernbanegodstransporttjenester til/fra de stationer, der var angivet i kontrakten, til alle kunder, der anmodede herom. Det forhold, at Trenitalia var nødt til at garantere, at jernbanegodstransporten til/fra de nævnte stationer på Sardinien og Sicilien konstant var til rådighed, sikrede, at der kunne leveres kontinuerlige jernbanegodstransporttjenester til disse øer.

(355) Hvad for det andet angår tjenesternes regelmæssighed bemærker Kommissionen, at Trenitalia i henhold til den anden kontrakt var forpligtet til at drive togstationer på Sardinien og Sicilien og levere jernbanegodstransporttjenester i overensstemmelse med stationernes særlige køreplaner og kendetegn, som var beskrevet i bilag 1 til den anden kontrakt. Derfor var det nødvendigt at sikre alle potentielle brugere regelmæssig adgang til tjenesten.

(356) For det tredje var Trenitalia forpligtet til at levere de tjenesteydelser, der var omfattet af kontrakten, med de kendetegn, der var beskrevet i kontraktens bilag 1 ([216]), og til at opretholde kvalitetsniveauet for disse tjenesteydelser ([217]). Bilag 1 indeholdt navnet på de stationer på Sardinien og Sicilien, der skulle betjenes, samt driftstider og den type tjeneste, der skulle leveres ([218]), under hensyntagen til stationernes infrastrukturelle kendetegn. Bilag 2 indeholdt de generelle betingelser for jernbanegodstransport, som var gældende for alle brugere. Desuden skulle Trenitalia:

a) planlægge og koordinere alle aktiviteter i tilknytning til leveringen af disse tjenester, såsom almindelig og supplerende vedligeholdelse og periodiske eftersyn af rullende materiel, et optimalt sikkerhedsniveau, administrative og kommercielle aktiviteter til støtte for serviceforvaltningen (den anden kontrakts artikel 3, stk. 1)

([215]) Undtagen i nødstilfælde eller under omstændigheder, som virksomheden ikke havde indflydelse på, og som ikke kunne undgås ved normal omhu, i tilfælde af force majeure i henhold til loven eller i de tilfælde, som myndighederne havde fastsat af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed. I så fald skulle enhver ændring eller afbrydelse af tjenesten imidlertid straks meddeles MIT, og tjenesteydelserne skulle genoptages hurtigst muligt, jf. den anden kontrakts artikel 7, stk. 1 og 4.

([216]) Den anden kontrakts artikel 2, stk. 2.

([217]) Den anden kontrakts artikel 2, stk. 4. Trenitalia kunne kun ændre de tjenesteydelser, der er nævnt i bilag 1, med MIT's forudgående godkendelse, jf. den anden kontrakts artikel 2, stk. 5. Fra 2006 kunne Trenitalia og MIT aftale at udelukke de anlæg, der i 2005 oplevede en trafiknedgang på 30 % eller mere i forhold til 2004 eller en betydelig forøgelse af de økonomiske byrder i forbindelse med driften, fra serviceforpligtelserne i henhold til denne kontrakt (jf. den anden kontrakts artikel 2, stk. 7). Det er Kommissionens opfattelse, at disse bestemmelser i det væsentlige havde til formål at sikre den økonomiske ligevægt i kontrakten og ikke påvirkede tjenestens kontinuitet.

([218]) F.eks. håndtering af farligt gods og transport af levende dyr og køretøjer.

b) udarbejde en rapport om disse tjenesters kvantitet og kvalitet, bl.a. med hensyn til togenes punktlighed, driftssikkerhed, kundefeedback (den anden kontrakts artikel 6, stk. 1) og forbedre kvaliteten af tjenesteydelsen til kunderne ved som minimum at levere de elementer, der er anført i den anden kontrakts artikel 6, stk. 2 (f.eks. transportovervågningstjenester, elektronisk fragtbrev, trafikstatistik og kundeservice).

(357) Hvad endelig angår de fastsatte regler for tjenestens kapacitet er Kommissionen af den opfattelse, at Trenitalia for at opfylde ovennævnte forpligtelser skulle sikre, at der konstant var en jernbanegodstransportkapacitet til rådighed, der svarede til de potentielle brugeres efterspørgsel. Italien forklarede, at kontrakten ikke pålagde Trenitalia at stille nogen forudbestemt minimums- eller maksimumskapacitet til rådighed for at sikre, at systemet var fleksibelt nok til at tilpasse sig udsvingene i efterspørgslen.

(358) På denne baggrund er det Kommissionens opfattelse, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af den første kontrakt – for så vidt angår den del der udgør ny støtte – og af den anden kontrakt, var omfattet af artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69, med undtagelse af tarifpligten for international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

(359) Det kan konkluderes, at den første og den anden kontrakt ikke var i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69 for så vidt angår den del, der vedrører tarifpligten for international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn. Den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første og den anden kontrakt for så vidt angår nævnte tarifpligt, udgør derfor uforenelig støtte.

8.4.2.3. Elementer, der er specificeret i overdragelsesakten

(360) Artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69 bestemmer: «Kontrakter om offentlig tjeneste omfatter bl.a. følgende punkter: a) særlige oplysninger om transportydelserne, navnlig vedrørende kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet b) prisen på ydelserne i henhold til kontrakten, der enten udgør et tillæg til takstindtægterne eller omfatter indtægterne, samt nærmere bestemmelser for de finansielle forbindelser mellem de to parter c) reglerne vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer, navnlig for at tage hensyn til uforudsete ændringer d) aftalens gyldighedsperiode e) sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af kontrakten.»

a) Arten af den tjenesteydelse, der skal leveres (artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(361) Både den første og den anden kontrakt indeholdt en liste over de jernbanegodstransporttjenester, som Trenitalia skulle levere, og de betingelser, der gjaldt for dem ([219]).

(362) Med hensyn til *tarifpligterne* er det Kommissionens opfattelse, at tarifpligtens art blev behørigt identificeret i forbindelse med forpligtelserne til offentlig tjeneste vedrørende international jernbanegodstransport mellem den italienske havn Trieste og Ungarn og jernbanegodstransport på de nationale ruter mellem fastlandet og Sardinien og på ruter over 1 000 km. Trenitalia var nemlig i henhold til såvel den første som den anden kontrakt forpligtet til at transportere godset på bestemte ruter til de priser, der var fastsat i denne kontrakt. Disse nedsatte satser var de samme for alle brugere af tjenesten og skulle anvendes kontinuerligt og regelmæssigt, uanset mængden af transporteret gods eller effektivitetshensyn. Med hensyn til tjenesteydelsens kvalitet krævede begge kontrakter, at Trenitalia overholdt de standarder for sikkerhed, punktlighed, driftssikkerhed og kundernes feedback, der var angivet i den rapport, der var foreskrevet i den første kontrakts artikel 7 og den anden kontrakts artikel 6.

([219]) Bilag 4 til den første kontrakt og bilag 1 til den anden kontrakt.

(363) De samme betragtninger gælder derimod ikke for så vidt angår tarifpligten for internationale jernbanegodstransporttjenester gennem Trieste Marittima havn, da der ikke foreligger nogen forudgående definition, heller ikke blot med hensyn til oprindelse/bestemmelsessted, af de forbindelser, der var omfattet af tarifpligten. Kommissionen bemærker, at den leverede tjeneste blev identificeret ud fra antallet af vogne, der i forbindelse med import/eksport transiterede gennem Trieste Marittima havn, uanset deres oprindelse/bestemmelsessted. Antallet af vogne, der håndteres i en havn, giver ingen særlige oplysninger om transportydelserne hvad angår kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet. Der er tale om elementer, der kun på meningsfuld vis kan vurderes med hensyn til sammenlignelige transporttjenester, hvilket ikke er tilfældet, når jernbanegodstransporten ikke er underlagt særlige betingelser, f.eks. med hensyn til de oprindelses-/bestemmelsessteder, der betjenes, som kan gøre dem sammenlignelige.

(364) Hvad angår de *driftspligter, der var omfattet af anden kontrakt*, gælder de samme overvejelser, som er nævnt i betragtning 354-357. Navnlig med hensyn til forpligtelsen til at drive færgeoverfart og manøvrering med henblik på godstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien og forpligtelsen til at drive et vist antal stationer på Sardinien og Sicilien. Den anden kontrakt indeholdt alle de krævede oplysninger om arten af den tjenesteydelse, der skulle leveres, med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet. Det samme gælder for så vidt angår forpligtelsen til at planlægge og koordinere alle de aktiviteter, der er knyttet til opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den anden kontrakt. Denne tilknyttede forpligtelse var nemlig underlagt de samme betingelser med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet, som fandt anvendelse på de underliggende hovedtransportydelser.

(365) På denne baggrund vurderer Kommissionen følgende:

— Med hensyn til tarifpligten for international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn identificerede den første og den anden kontrakt ikke transportydelsernes art for så vidt angår kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet og var derfor ikke i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

— Hvad angår tarifpligten for internationale jernbanegodstransporttjenester mellem den italienske havn Trieste og Ungarn, som var omfattet af den første kontrakt og den anden kontrakt, tarifpligterne vedrørende jernbanegodstransport på de nationale forbindelser mellem fastlandet og Sardinien og på de nationale forbindelser på over 1 000 km, der var omfattet af den anden kontrakt, og de forpligtelser til at levere transportydelser, der var omfattet af den anden kontrakt, var transportydelsernes art tilstrækkeligt defineret i begge kontrakter med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet. Disse elementer var egnede til at sikre offentligheden tilstrækkelige jernbanegodstransporttjenester. Med hensyn til disse forpligtelser til offentlig tjeneste var den første og den anden kontrakt derfor i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

(366) Da den første og den anden kontrakt ikke på korrekt vis fastlagde arten af den tjenesteydelse, der skulle leveres i henhold til tarifpligten for international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, var den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første og den anden kontrakt i forbindelse med denne tarifpligt, således ikke i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1191/69 og udgør derfor uforenelig støtte, uden at det er nødvendigt at kontrollere, at de øvrige betingelser i forordningens artikel 14, stk. 2, er opfyldt. Denne konklusion foregriber ikke konklusionen om, at den første og den anden kontrakt opfyldte de resterende betingelser i artikel 14, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1191/69, se betragtning 367-381.

b) Prisen for de tjenesteydelser, der er omfattet af kontrakten (artikel 14, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(367) Den første og den anden kontrakt fastsatte størrelsen af den kompensation, der skulle betales til Trenitalia for leveringen af tjenesteydelserne, dvs. prisen for tjenesteydelserne og den metode, der blev anvendt ved beregningen heraf ([220]).

([220]) Se bilag 4 til den første kontrakt og den anden kontrakts artikel 2 og bilag 1 hertil.

(368) *Med hensyn til tarifpligterne* dækkede den kompensation, der skulle betales til Trenitalia, forskellen mellem de forventede indtægter fra anvendelsen af standardsatsen og den af staten fastsatte takst (se betragtning 54-56).

(369) Kommissionen bemærker navnlig følgende:

— For så vidt angår international jernbanegodstransport mellem havnen i Trieste og Ungarn blev der i den første og den anden kontrakt fastsat en pris svarende til forskellen mellem de faktiske indtægter fra anvendelsen af tarifpligten (nemlig en rabat på 15 % for transit gennem Østrig og en rabat på 50 % for transit gennem det tidligere Jugoslavien (Slovenien og Kroatien) og den forventede gevinst ved anvendelsen af den almindelige sats.

— For så vidt angår jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km indeholdt den anden kontrakt en pris svarende til forskellen mellem de beløb, der ville være opnået ved at anvende den teoretiske kilometertakst, og de beløb, der faktisk blev opnået ved at anvende kilometerprisen, som fortsætter med at falde selv efter 1 000 km.

— For så vidt angår jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien var forskellen mellem de forventede indtægter fra anvendelsen af standardsatsen og den takst, der var angivet i kontrakten for trafik til/fra Sardinien, et af de elementer, der i henhold til den anden kontrakt blev taget i betragtning ved opgørelsen af kompensationen beregnet på grundlag af Trenitalias resultatopgørelser.

(370) For så vidt angår *driftspligterne* i henhold til den anden kontrakt (dvs. forpligtelsen til at drive jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien/Sicilien, forpligtelsen til at drive et vist antal togstationer på Sardinien/Sicilien og forpligtelsen til at drive aktiviteter med tilknytning til jernbanegodstransporten) blev kompensationen beregnet på grundlag af Trenitalias resultatopgørelser.

(371) Som angivet i betragtning 71-72 indeholdt den anden kontrakt specifikke regler for a) betaling af kompensationen og b) inddrivelse af beløb, der er betalt ud over Trenitalias årlige faktiske byrde, som er angivet i den attesterede regnskaber gennemgået af MIT. Kompensationen kunne ikke overstige de maksimale beløb, der var anført i kontraktens artikel 4, stk. 1 ([221]), med den yderligere garanti, der var fastsat i kontraktens artikel 4, stk. 2, hvorefter «*den samlede årlige kompensation må under ingen omstændigheder overstige den faktiske økonomiske byrde, som selskabet bærer for hvert år af treårsperioden 2004-2006*». Der var også særlige bestemmelser om betaling af de tjenesteydelser, som Trenitalia udførte efter kontraktens udløb (se betragtning 74).

(372) Det er Kommissionens opfattelse, at den første og den anden kontrakt er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 1191/69, som kræver, at kontrakten skal omfatte prisen på ydelserne i henhold til kontrakten og nærmere bestemmelser for de finansielle forbindelser mellem de to parter.

c) Regler vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer (artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(373) I henhold til den første kontrakt havde MIT ret til at ændre eller tilpasse de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af denne kontrakt, og den tilsvarende metode til beregning af kompensationen ([222]). Trenitalia havde derimod ret til at suspendere leveringen af tjenesteydelserne, hvis de nævnte ændringer/tilpasninger eller gennemførte lovbestemmelser var uforenelige med forpligtelsen til at fortsætte tjenesteydelserne ([223]). Under alle omstændigheder var Trenitalia forpligtet til på forhånd at underrette MIT om enhver ændring af tjenesteydelsen ([224]) og kunne bringe leveringen af nogle af eller alle de tjenesteydelser, der var leveret i henhold til den første kontrakt, til ophør med mindst 30 dages varsel ([225]).

([221]) Dvs. 142 828 104 EUR (inkl. moms) for 2004, 142 828 104 EUR (inkl. moms) for 2005 og 117 521 500 EUR (inkl. moms) for 2006.
([222]) I henhold til den første kontrakts artikel 10, stk. 1, skulle en sådan ændring/tilpasning foretages på grundlag af studier og undersøgelser under hensyntagen til liberaliseringen af markedet for jernbanegodstransport og på grundlag af studier og tilbundsgående undersøgelser.
([223]) Den første kontrakts artikel 10, stk. 4.
([224]) Den første kontrakts artikel 10, stk. 5.
([225]) Den første kontrakts artikel 10, stk. 2.

(374) Med hensyn til den anden kontrakt kunne ændring og tilpasning af kontrakten kun ske efter aftale med MIT. De tjenester, der henvises til i bilag 1 til den anden kontrakt, kunne ændres af Trenitalia med forbehold af ministeriets godkendelse med mindst 60 dages varsel ([226]). Desuden kunne antallet af stationer, der skulle betjenes fra 2006, på særlige betingelser reduceres efter aftale mellem parterne ([227]). Desuden kunne parterne revidere vilkårene og mængderne af de tjenester, der var omfattet af forpligtelserne til offentlig tjeneste, hvis den kompensation, der faktisk var til rådighed, i sidste ende var lavere end de beløb, der var afsat i det nationale budget ([228]). Hvad endelig angår de tjenesteydelser, som Trenitalia udførte efter kontraktens udløb, havde Trenitalia ret til at suspendere opfyldelsen af de forpligtelser, der var omfattet af den anden kontrakt, hvis der blev vedtaget lovbestemmelser, som var uforenelige med forpligtelsen til at fortsætte tjenesteydelserne ([229]).

(375) På dette grundlag er det Kommissionens opfattelse, at den første og den anden kontrakt opfyldte kravet i artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 1191/69, som krævede, at forpligtelser om offentlig tjeneste skal omfatte regler om tillægskontrakter og kontraktændringer.

d) Kontraktens gyldighedsperiode (artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(376) Den første kontrakt omfattede perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2001 og indeholdt en kontinuitetsklausul (artikel 10), som forlængede dens gyldighed indtil indgåelsen af en ny kontrakt om offentlig tjeneste eller indtil meddelelse fra MIT til Trenitalia om opsigelsen af den første kontrakt.

(377) Den anden kontrakt omfattede perioden fra den 1. januar 2004 til den 31. december 2006 og indeholdt en kontinuitetsklausul (artikel 12), som forlængede gyldigheden af den anden kontrakt indtil videre meddelelse fra MIT. En sådan meddelelse skulle gives mindst 90 dage i forvejen og kunne vedrøre opsigelse af nogle eller alle de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af kontrakten.

(378) Det er Kommissionens opfattelse, at den første og den anden kontrakt er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning (EØF) nr. 1191/69, som krævede, at der i kontrakten om offentlig tjeneste skulle medtages regler om kontraktens gyldighedsperiode.

e) Sanktioner (artikel 14, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(379) I tilfælde af manglende overholdelse af den første kontrakt blev Trenitalia pålagt en bøde på op til 250 000 EUR for hver overtrædelse af enhver forpligtelse, som kontrakten pålagde Trenitalia (se betragtning 60).

(380) I tilfælde af manglende overholdelse af den anden kontrakt var Trenitalia underlagt en sanktionsordning, hvorefter den kompensation, der skulle betales, kunne nedsættes (se betragtning 73). For det første fastsatte den anden kontrakt en specifik sanktion på 50 000 EUR for manglende overholdelse af hver af følgende forpligtelser: forpligtelser til tjenestekvalitet, planlagte afgange eller tildeling af et minimum af personale til de stationer, der var omfattet af serviceforpligtelserne ([230]), herunder forsinkelser med hensyn til fremsendelsen af rapporter om kvalitetsniveauet for de transporttjenester, der var omfattet af kontrakten ([231]). For det andet fastsatte den anden kontrakt en generel sanktion på 50 000 EUR for hver manglende eller utilstrækkelig opfyldelse fra Trenitalias side for så vidt angår de øvrige forpligtelser i henhold til kontrakten ([232]). Endvidere havde MIT mulighed for at opsige kontrakten i tilfælde af særligt alvorlige mangler eller utilstrækkeligheder.

(381) Det er Kommissionens opfattelse, at den første og den anden kontrakt er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 1191/69, i henhold til hvilken kontrakten om offentlig tjeneste skal omfatte sanktionerne i tilfælde af misligholdelse af kontrakten.

([226]) Den anden kontrakts artikel 2, stk. 5.
([227]) Den anden kontrakts artikel 2, stk. 7: Parterne kan i tilfælde af en væsentlig stigning eller en trafikreduktion på 30 % eller derover fra 2004 til 2005 på en forbindelse, der er omfattet af en tarifpligt, beslutte at fjerne forbindelsen fra den offentlige tjenestes anvendelsesområde.
([228]) Den anden kontrakts artikel 4, stk. 4.
([229]) Den anden kontrakts artikel 12, stk. 3.
([230]) Den anden kontrakts artikel 9, stk. 3 og 4.
([231]) Den anden kontrakts artikel 9, stk. 2.
([232]) Den anden kontrakts artikel 9, stk. 5.

8.4.2.4. Kompensationens proportionalitet

(382) Med hensyn til kompensationsbeløbet vurderer Kommissionen på grundlag af de generelle principper, der følger af traktaten, at kompensationen ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og en rimelig fortjeneste.

Den første kontrakt

(383) I henhold til den første kontrakt blev omkostningerne beregnet for hver forpligtelse til offentlig tjeneste, der var pålagt i kontrakten. Kompensationen dækkede kun omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste uden hensyntagen til nogen fortjenstmargen. Bilag 4 til den første kontrakt indeholdt en detaljeret metode til beregning af omkostningerne ved hver forpligtelse til offentlig tjeneste og en opgørelse af disse omkostninger for kontraktens første år (dvs. år 2000).

(384) Med hensyn til tarifpligten for international jernbanegodstransport mellem havnen i Trieste og Ungarn, se betragtning 55, svarede omkostningerne til de mistede takstindtægter. De blev fastsat som forskellen mellem de normale takster, som Trenitalia ville have anvendt uden kontrakten, og de lavere takster, som Trenitalia faktisk anvendte på grundlag af kontrakten. F.eks. blev de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2000 som følge af den nævnte tarifpligt, opgjort i den første kontrakt som følger (værdi i italienske lire – ITL og tilsvarende værdi i EUR) ([233]):

Tabel 7

Metode anvendt til at fastsætte kompensationen i henhold til den første kontrakt om transport mellem Trieste havn og Ungarn

	Trieste havn – Ungarn (via Østrig)			Trieste havn – Ungarn (via det tidligere Jugoslavien)			**C + F Mistede takstindtægter i alt**
	A – Indtægter fra den anvendte pris	B – Teoretiske prisindtægter	C = B – A Mistede takstindtægter i alt	D – Indtægter fra den anvendte pris	E – Teoretiske prisindtægter	F = E – D Mistede takstindtægter i alt	
Italienske lire – ITL	908 061 000	1 068 307 000	160 246 000	822 460 065	1 644 920 130	822 460 065	**982 706 065**
Tilsvarende værdi i EUR	468 974,37	551 734,52	82 760,15	424 765,17	849 530,35	424 765,17	**507 525,33**

(385) Det er Kommissionens opfattelse, at den metode, der er beskrevet i betragtning 383 og 384, sikrede, at den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den første kontrakt, var begrænset til den faktiske økonomiske byrde, som Trenitalia bar i hele kontraktens løbetid. Indførelsen af tarifpligter førte nemlig til et fald i Trenitalias indtægter. Italien anvendte derfor den korrekte metode ved at fastsætte kompensationen som forskellen mellem indtægterne fra de priser, der blev pålagt i henhold til den første kontrakt, og indtægterne fra de priser, som Trenitalia ville have pålagt uden denne kontrakt. Desuden forpligtede de italienske myndigheder Trenitalia til at fremlægge regnskaberne for opfyldelsen i 2001 af forpligtelserne til offentlig tjeneste som attesteret af en uafhængig regnskabsekspert (se betragtning 58). Kompensationen for en eventuel yderligere tjenestemåned kunne ikke overstige en tolvtedel af den årlige kompensation, der var fastsat for 2001 (se betragtning 59).

(386) Det følger heraf, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, ikke oversteg omkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i denne kontrakt.

([233]) Vekselkurs: 1 EUR = 1 936,27 ITL, 1 ITL = 0,000516457 EUR.

Den anden kontrakt

(387) Den anden kontrakt indeholdt i vid udstrækning den metode, der blev anvendt i henhold til den første kontrakt med hensyn til fastsættelsen af den kompensation, der blev ydet Trenitalia for tarifpligterne for international jernbanegodstransport mellem Trieste havn og Ungarn og for nationale jernbanegodstransporttjenester på afstande over 1 000 km. Bilag 1 til den anden kontrakt indeholdt en beskrivelse af metoden til beregning af omkostningerne ved hver forpligtelse til offentlig tjeneste og en opgørelse af disse omkostninger med henvisning til kontraktens første år (2004). Kompensationen dækkede kun omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste uden hensyntagen til nogen fortjenstmargen.

(388) Tabel 8 og tabel 9 viser den metode, der blev anvendt til at fastsætte kompensationen i henhold til den anden kontrakt for de tarifpligter, der var pålagt a) international jernbanegodstransport mellem Trieste havn og Ungarn, og b) jernbanegodstransport på afstande over 1 000 km, og navnlig de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2004.

Tabel 8

Metode anvendt til at fastsætte kompensationen i henhold til den anden kontrakt om transport mellem Trieste havn og Ungarn

Lastede vogne			Tomme vogne			**C + F Mistede takstindtægter i alt (i EUR)**
A – Indtægter fra den anvendte pris (i EUR)	B – Teoretiske prisindtægter (i EUR)	C = B – A Samlede mistede takstindtægter (i EUR)	D – Indtægter fra den anvendte pris (i EUR)	E – Teoretiske prisindtægter (i EUR)	F = E – D Samlede mistede takstindtægter (i EUR)	
73 318	146 637	73 318	28	56	28	73 346

Tabel 9

Metode anvendt til at fastsætte kompensationen i henhold til den anden kontrakt for forbindelser over 1 000 km

A – Gennemsnitlig pris anvendt (i EUR pr. ton/km)	B – Gennemsnitlig teoretisk pris (i EUR pr. ton/km)	C – Gennemsnitlig afstand (km)	D – Transporterede ton	E = A * C * D Indtægter fra den anvendte pris (i mio. EUR)	F = B * C * D Teoretiske prisindtægter (i mio. EUR)	G = F – E Mistede takstindtægter i alt (i mio. EUR)
0,0619	0,0716	1 322	2 342 104	191,7	221,6	29,9

(389) I henhold til den første kontrakt er det Kommissionens opfattelse, at denne metode sikrede, at den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den anden kontrakt, var begrænset til den faktiske økonomiske byrde, som Trenitalia bar i hele kontraktens løbetid af de samme grunde, der er anført i betragtning 385. Desuden betalte Italien en kompensation, der var lavere end de samlede omkostninger, som fulgte af anvendelsen af disse tarifpligter.

(390) Hvad angår omkostningerne i forbindelse med forpligtelserne til offentlig tjeneste vedrørende jernbanegodstransport mellem fastlandet og Sardinien (både tarifpligten og serviceforpligtelsen) ([234]), blev Trenitalia kompenseret på grundlag af Trenitalias resultatopgørelser.

([234]) Nemlig forpligtelsen til: a) at drive færgeoverfart og manøvrering med henblik på godstransport mellem fastlandet og Sardinien, b) at føre en særlig liste over jernbanestationer og deres anlæg, der er åbne for offentligheden med henblik på godstransport på Sardinien og c) at planlægge og koordinere alle aktiviteter i tilknytning til jernbanegodstransporten til/fra Sardinien.

(391) Den samme metode til beregning af kompensationen, der var baseret på Trenitalias resultatopgørelse, fandt også anvendelse på forpligtelserne vedrørende trafik til og fra Sicilien.

(392) Den kompensation, der blev beregnet på grundlag af denne metode, omfattede en fortjeneste, der blev fastsat som produktet af Trenitalias vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger og investerede kapital.

(393) Italien anslog kompensationen for de forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev pålagt jernbanegodstransport til/fra Sardinien og Sicilien, og som skulle betales i henhold til den anden kontrakt, på grundlag af de omkostninger, som Trenitalia afholdt i 2004, jf. nedenstående tabel.

Tabel 10

Metode anvendt til fastsættelse af kompensationen i henhold til den anden kontrakt for transport til/fra Sardinien og Sicilien

(i EUR)

Trenitalias resultatopgørelse	Sardinien	Sicilien
A – Samlede indtægter	7 674 289	89 236 087
B – Samlede omkostninger	35 481 686	179 404 951
A – B	[27 807 397]	[90 168 864]
C – Afkast af investeret kapital	2 733 433	11 729 022
D – Afgift af arbejdskraftomkostninger	–	1 003 737
Indtægter/tab i alt (A – B – C – D)	[30 540 830]	[102 901 623]

(394) Kommissionen bemærker for det første, at omkostningerne i forbindelse med de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var pålagt jernbanegodstransport fra/til Sardinien/Sicilien, blev beregnet som enhedsomkostninger pr. vognkilometer. Det er Kommissionens opfattelse, at denne parameter er hensigtsmæssig inden for jernbanegodstransportsektoren til at anslå omkostningerne ved godstransport med jernbane, da den gør det muligt at opfange omkostningerne ved en godsvogn pr. kørt km, uanset hvor meget gods der transporteres ([235]). Metoden gør det således muligt at anslå de gennemsnitlige omkostninger for de vogne, som Trenitalia anvendte til at drive jernbanegodstransporten til/fra Sardinien og Sicilien.

(395) For det andet var de italienske myndigheder i stand til at anslå meromkostningerne i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste mellem fastlandet og Sicilien/Sardinien på grundlag af en specifik resultatopgørelse, som indeholdt alle de indtægter og omkostninger, der specifikt var henført til disse tjenester. En uafhængig regnskabsekspert gennemgik fordelingsfaktorerne for omkostningerne samt regnskaberne og de ydelser, der reelt blev leveret af Trenitalia. Disse elementer blev også kontrolleret af de italienske myndigheder og af Kommissionen (se betragtning 71).

(396) Endelig fremgår det af de regnskabsattester, som de italienske myndigheder har fremsendt til Kommissionen, at den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia for disse tjenester, ikke oversteg de omkostninger, som Trenitalia afholdt i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste mellem fastlandet og Sicilien/Sardinien. Italien betalte en kompensation, der var lavere end de samlede omkostninger ved opfyldelsen af disse forpligtelser til offentlig tjeneste. Det er derfor ikke nødvendigt at kontrollere, om den rimelige fortjeneste, som de italienske myndigheder havde beregnet, var passende eller ej, da Trenitalia under alle omstændigheder ikke registrerede nogen fortjeneste ved opfyldelsen af disse forpligtelser til offentlig tjeneste.

([235]) Den anden kontrakt indeholdt ikke en forpligtelse til at transportere en mindstemængde varer eller bestemte typer varer.

(397) Hvad angår den samlede kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den anden kontrakt, bekræfter oplysningerne fra Italien, at denne kompensation ikke oversteg den faktiske økonomiske byrde, som Trenitalia bar i hele kontraktens løbetid. Tabel 3 viser Trenitalias samlede nettoomkostninger i henhold til den anden kontrakt og den samlede kompensation, der blev ydet og udbetalt til Trenitalia i henhold til denne kontrakt. Disse data viser, at Trenitalia kun blev kompenseret for de tjenesteydelser, der faktisk blev udført, og som blev attesteret af en uafhængig regnskabsekspert og kontrolleret af de italienske myndigheder (navnlig var den kompensation, der blev udbetalt i 2004, 2005, 2006 og 2008, mindre end de beløb, der var angivet i kontrakterne), og at kompensationen ikke fuldt ud dækkede Trenitalias nettoomkostninger.

(398) Den omstændighed, at Trenitalias omkostninger pr. tog/km var højere end andre konkurrenters eller endog de gennemsnitlige omkostninger pr. tog/km, der var registreret i Italien ([236]), er uden betydning for denne konklusion. For det første er en virksomheds effektivitetsniveau ikke et relevant element, der skal tages hensyn til ved vurderingen af, om Italien overkompenserede Trenitalia for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt. For det andet vedrørte omkostningerne pr. tog/km ikke de pågældende forpligtelser til offentlig tjeneste, men Trenitalias samlede omkostninger pr. tog/km. Den samme konklusion gælder for de gennemsnitlige omkostninger pr. tog/km registreret i Italien, som er en oplysning, der vedrører hele jernbanegodstransporten i Italien. Oplysningerne fra FerCargo (se betragtning 210) giver derfor ikke noget relevant sammenligningsgrundlag for at anslå omkostningerne til opfyldelse af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt og viser ikke, at Trenitalia blev overkompenseret for opfyldelsen af disse forpligtelser til offentlig tjeneste.

(399) Desuden indeholdt den anden kontrakt udtrykkeligt en tilbagebetalingsmekanisme i tilfælde af overkompensation. I henhold til den anden kontrakts artikel 4, stk. 3, skulle der i tilfælde, hvor den udbetalte kompensation oversteg de omkostninger, som Trenitalia faktisk havde afholdt for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den anden kontrakt, trækkes et tilsvarende beløb fra kompensationen.

(400) På denne baggrund er Kommissionen af den opfattelse, at den samlede kompensation, som Trenitalia modtog i henhold til den første og den anden kontrakt, ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, og derfor var forholdsmæssig.

8.4.2.5. Konklusion

(401) Af ovennævnte grunde konkluderer Kommissionen, at alle forpligtelserne i den første (for så vidt angår den del, der udgør ny støtte) og i den anden kontrakt (med undtagelse af tarifpligten for international transport gennem Trieste Marittima havnen, se betragtning 352 og 366) er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, og artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 og traktatens generelle principper. Den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til første og anden kontrakt, betragtes derfor som forenelig statsstøtte (med undtagelse af betalinger i forbindelse med tarifpligten for international transport gennem Trieste Marittima havn, som udgør uforenelig statsstøtte).

8.4.3. *Den tredje kontrakt*

(402) Kommissionen bemærker, at vilkårene og betingelserne i den tredje kontrakt blev aftalt den 29. oktober 2010 (se betragtning 95), og at kontrakten blev undertegnet den 3. december 2012. Den tredje kontrakt blev derfor indgået, da forordning nr. 1191/69 stadig fandt anvendelse (se betragtning 300 og 301). Kommissionen bemærker også, at kompensationen i henhold til den tredje kontrakt blev udbetalt mellem 2010 og 2016. I lyset af de principper, der er fastlagt af Unionens retsinstanser (se betragtning 316), vil foreneligheden af den støtte, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt, derfor indtil den 3. december 2012 blive vurderet i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og de generelle principper, der følger af traktaten, og efter den 3. december 2012 i henhold til artikel 93 i TEUF.

([236]) Se betragtning 39 i SA.32603 (2011/N), Tilskudsordning »Ferrobonus« til kombineret transport (EUT C 88 af 24.3.2012, s. 1).

8.4.3.1. Foreneligheden af betalinger foretaget indtil den 3. december 2012 i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og de generelle principper, der følger af traktaten

8.4.3.1.1. Overdragelse af offentlig trafikbetjening

(403) På grundlag af den fremlagte dokumentation fremgår det, at de italienske myndigheder og Trenitalia den 29. oktober 2010 opnåede enighed om den tredje kontrakts vilkår og betingelser, som blev undertegnet den 3. december 2012 (betragtning 95). Denne kontrakt omfattede perioden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014.

(404) Kommissionen bemærker, at Trenitalia var begyndt at levere de tjenesteydelser, der var identificeret i henhold til denne kontrakt, fra den 1. januar 2009 før undertegnelsen af den tredje kontrakt (den 3. december 2012), og at Italien den 21. december 2010 betalte de første rater af kompensationen i henhold til den tredje kontrakt (se betragtning 102), dvs. inden undertegnelsen af den tredje kontrakt.

(405) Kommissionen bemærker imidlertid, at Italien har fremlagt dokumentation for, at alle væsentlige elementer i den tredje kontrakt var blevet godkendt af Trenitalia og MIT den 29. oktober 2010.

(406) Som forklaret i betragtning 92 er det endelige udkast til den tredje kontrakt, som generaldirektøren for MIT fremsendte den 29. oktober 2010 med henblik på undertegnelse af den kompetente minister, og den tredje kontrakt, der blev undertegnet den 3. december 2012, i det væsentlige identiske. De indeholder identiske bestemmelser hvad angår særlige oplysninger om transportydelserne ([237]), ydelsernes pris ([238]), reglerne vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer ([239]), kontraktens gyldighedsperiode (2009-2014) ([240]) og sanktioner ([241]). Desuden indeholdt dette udkast allerede alle elementer vedrørende beregningen af kompensationen ([242]). Det er desuden netop det endelige udkast til den tredje kontrakt, der lå til grund for vedtagelsen af budgetloven, der gav de italienske myndigheder tilladelse til den 21. december 2010 at betale Trenitalia en kompensation for 2009 for de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var fastsat i den tredje kontrakt (se betragtning 95).

(407) Endvidere indeholdt udkastet til den tredje kontrakt, som parterne opnåede enighed om den 29. oktober 2010, en klar og præcis definition af arten af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der skulle opfyldes, samt de betingelser, hvorunder Trenitalia skulle stille dem til rådighed, inden betalingen fandt sted.

(408) Kommissionen bemærker desuden, at Trenitalia mellem den 1. januar 2009 og den 29. oktober 2010 udførte forpligtelserne til offentlig tjeneste med oplysninger fra de offentlige myndigheder om arten af forpligtelserne til offentlig tjeneste og betingelserne for at opfylde dem på grundlag af forhandlingerne om den tredje kontrakt. På grundlag af de faktuelle elementer, der er beskrevet i afsnit 3.2.3.1, kan det konkluderes, at Trenitalia og MIT indgående drøftede omfanget og arten af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der skulle opfyldes allerede i november 2008. Det aftaleudkast, der blev udvekslet mellem parterne den 4. marts 2009 (som udgjorde den sjette udgave, der hidtil var blevet drøftet på dette tidspunkt), fastlagde allerede de centrale elementer med hensyn til omfanget og arten af de forpligtelser til offentlig tjeneste, der skulle opfyldes, samt betingelserne for Trenitalias drift heraf (betragtning 88) ([243]) .

([237]) Udkastets artikel 4 og 5 samt bilag 1 hertil og efterfølgende den tredje kontrakts artikel 4 og 5 samt bilag 1 hertil.

([238]) Udkastets artikel 9 og bilag 2 hertil og efterfølgende den tredje kontrakts artikel 9 og bilag 2 hertil.

([239]) Udkastets artikel 7, 8, artikel 10, stk. 2, og artikel 11 samt bilag 5 hertil og efterfølgende den tredje kontrakts artikel 7, 8, artikel 10, stk. 2, og artikel 11 samt bilag 5 hertil.

([240]) Udkastets artikel 6, stk. 1, og efterfølgende den tredje kontrakts artikel 6, stk. 1.

([241]) Udkastets artikel 13 og bilag 3 hertil og efterfølgende den tredje kontrakts artikel 13 og bilag 3 hertil.

([242]) Navnlig indeholdt bilag 2 til udkastet til tredje kontrakt sammen med reglerne om metoden til beregning af kompensationen Trenitalias økonomiske og finansielle plan med nærmere oplysninger om den interne sats for indtægter, der blev anvendt på kontrakten, driftsomkostningerne, indtægterne og størrelsen af de midler, der var afsat i statsbudgettet, og som blev anvendt som loft over kompensationen, og indholdet af den endelige udgave af udkastet til tredje kontrakt ændrede sig ikke før den formelle indgåelse af kontrakten den 3. december 2012.

([243]) Omfanget af den offentlige tjeneste omfattede en forpligtelse for Trenitalia til at drive jernbanegodstransport i henhold til visse kvalitetsstandarder (navnlig punktlighed) og efter anmodning fra kunder fra/til regionerne i Syditalien. Det var kun det nøjagtige antal tog/km, der skulle leveres, og den minimale økonomiske effektivitet, der krævedes for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, som afveg fra den endelige udgave af udkastet til tredje kontrakt.

(409) I 2009 og i 2010 opererede Trenitalia derfor ikke uden noget mandat med hensyn til omfanget og arten af forpligtelserne til offentlig tjeneste. Det var kun minimumsantallet af tog/km, der skulle leveres, og den minimale økonomiske effektivitet, der krævedes for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, som ændrede sig mellem udkastet til tredje kontrakt af 4. marts 2009 og udkastet til tredje kontrakt af 29. oktober 2010. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at omfanget af disse betingelser blev reduceret i udkastet til kontrakt af 29. oktober 2010 i forhold til kontraktudkastet af 4. marts 2009 ([244]). Det betyder, at Trenitalia havde flere forpligtelser til offentlig tjeneste i løbet af 2009, end hvad parterne i sidste ende nåede til enighed om den 29. oktober 2010 (se betragtning 91). Desuden betalte Italien kun et kompensationsbeløb svarende til det antal tog/km, der blev aftalt den 29. oktober 2010 (dvs. 11,9 mio. tog/km), og i overensstemmelse med de finansielle parametre, der var fastsat i udkastet til tredje kontrakt af 29. oktober 2010, idet der sås bort fra de yderligere forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev opfyldt af Trenitalia i 2009 ([245]). Det er desuden værd at bemærke, at MIT fandt, at Trenitalia opfyldte alle forpligtelser til offentlig tjeneste i 2009 i overensstemmelse med kravene i udkastet til tredje kontrakt, der blev indgået den 29. oktober 2010, og bekræftede, at omfanget og arten af forpligtelserne til offentlig tjeneste de facto var tilstrækkeligt klare og præcise for Trenitalia allerede i 2009 (se betragtning 94).

(410) Kommissionen finder derfor, at Italien overdrog gennemførelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste til Trenitalia i den periode, der var omfattet af den tredje kontrakt med Trenitalia.

8.4.3.1.2. Genstanden for kontrakten om offentlig trafikbetjening

(411) Den tredje kontrakt pålagde Trenitalia at udføre jernbanegodstransport til og fra de sydlige regioner i Italien (herunder Sicilien, men ikke Sardinien). Trenitalia var navnlig forpligtet til at levere jernbanegodstransporttjenester med konventionelle hele togladninger eller kombinerede transportformer afhængigt af brugernes efterspørgsel i det geografiske område, der var angivet i kontrakten hvad angår regionale forbindelser.

(412) Trenitalia var forpligtet til at levere disse tjenester til enhver operatør, der anmodede om dem, i henhold til kriterierne i kontraktens bilag 1 ([246]) og inden for det årlige antal tog/km (11,9 mio.) – «det planlagte tilbud» – som specificeret i den tredje kontrakts artikel 4, stk. 1, og bilag 1 hertil for årene 2009-2014 ([247]). I henhold til den tredje kontrakts artikel 11 kunne parterne revidere det planlagte tilbud for perioden 2012-2014. Parterne gjorde imidlertid ikke brug af denne klausul.

(413) Den tredje kontrakt pålagde Trenitalia specifikke kvalitetsmålsætninger (med hensyn til punktlighed), som var specificeret i bilag 3 til kontrakten ([248]). De kvalitetsindikatorværdier, der henvistes til i bilag 3, var baseret på metoder og kriterier aftalt med MIT ([249]). Trenitalia skulle forelægge MIT en årlig rapport om den leverede ydelse og kvalitet ledsaget af passende og fuldstændig dokumentation for de faktisk udførte ydelser og alle de elementer, der var nødvendige for at kontrollere overholdelsen af de kontraktlige forpligtelser, herunder kvalitetsmålene ([250]).

(414) Desuden var Trenitalia forpligtet til at planlægge og koordinere alle aktiviteter i tilknytning til leveringen af disse tjenester, såsom almindelig og ekstraordinær vedligeholdelse og regelmæssig inspektion af rullende materiel, et optimalt sikkerhedsniveau og administrative og kommercielle aktiviteter til støtte for serviceforvaltningen ([251]).

([244]) Ifølge udkastet af 4. marts 2009 skulle Trenitalia levere mindst 12,8 mio. tog/km, mens dette antal blev reduceret til 11,9 i kontraktudkastet af 29. oktober 2010.

([245]) 14 mio. tog/km faktisk i drift i 2009 minus 11,9 mio. tog/km aftalt den 29. oktober 2010 = 2,1 mio. tog/km leveret af Trenitalia i 2009, som ikke blev kompenseret.

([246]) Navnlig til enhver operatør, der for de regionale forbindelser, der var omfattet af bilag 1, anmodede om jernbanegodstransporttjenester, der opfylder »*et minimumsniveau af effektivitet*«, dvs. en forskel mellem omkostninger og indtægter pr. tog/km for den ønskede tjeneste, der overstiger 19 EUR pr. tog/km og overstiger 73 % af de samlede omkostninger. Disse bestemmelser havde i det væsentlige til formål at sikre den økonomiske ligevægt i kontrakten og påvirkede ikke tjenestens kontinuitet.

([247]) Den tredje kontrakts artikel 7, stk. 3, præciserede, at parterne gensidigt anerkendte, at det planlagte tilbud for årene 2009-2014 svarede til bilag 1 til den tredje kontrakt.

([248]) Den tredje kontrakts artikel 4, stk. 6.

([249]) Den tredje kontrakts artikel 5, stk. 1, litra a).

([250]) Den tredje kontrakts artikel 5, stk. 1, litra c).

([251]) Den tredje kontrakts artikel 4, stk. 2.

(415) Kommissionen bemærker, at den tredje kontrakt havde til formål at sikre et minimum af tjenester og ikke individuelle forbindelser, dvs. en minimal tilstedeværelse af en række linjer og forbindelser fordelt i Syditalien med deres oprindelses-/bestemmelsessted. Denne forpligtelse til at levere tjenester «*efter behov*» sikrede, at udbuddet af jernbanegodstransporttjenester afspejlede brugernes efterspørgsel med hensyn til regelmæssighed og kapacitet. Desuden fastsatte kontrakten særlige kvalitetsstandarder for tjenesteydelsen ([252]).

(416) På denne baggrund finder Kommissionen, at de forpligtelser til offentlig tjeneste, der var omfattet af den tredje kontrakt, falder ind under kategorien «*transportydelser, der følger fastsatte regler om kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet*», jf. artikel 14, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1191/69.

8.4.3.1.3. Elementer, der er specificeret i overdragelsesakten

a) Særlige oplysninger om transportydelserne (artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(417) Som forklaret i betragtning 411-416 indeholdt den tredje kontrakt oplysninger vedrørende kontinuitet, regelmæssighed, kapacitet og kvalitet af de jernbanegodstransporttjenester, der var overdraget til Trenitalia.

(418) Kommissionen bemærker, at disse tjenester bl.a. tog hensyn til sociale og miljømæssige faktorer. Som nævnt i betragtning 326 kan medlemsstaterne i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1191/69 indgå kontrakter om offentlig tjeneste med en transportvirksomhed «*for at sikre tilstrækkelige transportydelser, navnlig under hensyntagen til samfunds- og miljømæssige faktorer og til den fysiske planlægning*«. Som Italien forklarede (betragtning 165), havde den tredje kontrakt til formål at sikre, at der på økonomisk bæredygtige vilkår blev stillet et alternativt jernbanetransportsystem til rådighed i forhold til den fremherskende vejtransportform. Den forfulgte ikke blot et transportpolitisk mål, men også mål for miljø- og territorialpolitik samt økonomisk og social samhørighed. Den skulle faktisk styrke den regionale samhørighed og den territoriale balance mellem Nord- og Syditalien og samtidig udgøre et bæredygtigt alternativ til vejtransport. I den tredje kontrakt blev det klart angivet, hvilke afgangs- og bestemmelsesregioner Trenitalia skulle betjene som led i forpligtelserne til offentlig tjeneste, hvilket er tilstrækkeligt til at antage, at kravene i artikel 1, stk. 4, og artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1191/69 er opfyldt.

(419) Af ovennævnte grunde konkluderer Kommissionen, at arten af de offentlige transporttjenester, der skulle leveres i henhold til den tredje kontrakt, var tilstrækkeligt defineret i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1191/69 sammenholdt med samme forordnings artikel 1, stk. 4.

b) Prisen på ydelserne i henhold til kontrakten (artikel 14, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(420) Den tredje kontrakt fastsatte størrelsen af den kompensation, der blev ydet Trenitalia for ydelserne, dvs. prisen på de ydelser, der skulle leveres, og den metode, der blev anvendt ved beregningen heraf.

(421) Det maksimale årlige kompensationsbeløb blev fastsat under hensyntagen til de disponible offentlige midler og den forventede udvikling i Trenitalias omkostninger og indtægter i kontraktens løbetid, som var fastlagt i Trenitalias økonomiske og finansielle plan (bilag 2 til kontrakten). Den faktiske kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia, dækkede forskellen mellem trafikindtægterne og de i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelsen til offentlig tjeneste forbundne omkostninger, som blev kontrolleret efterfølgende (se betragtning 99 og 100).

([252]) Bilag 3 til den tredje kontrakt.

(422) Den tredje kontrakt indeholdt specifikke regler for udbetaling af kompensationen (se betragtning 99) og inddrivelse af beløb betalt ud over Trenitalias årlige faktiske byrde, som afspejles i de bekræftede regnskaber, der blev sendt til MIT. Under alle omstændigheder kunne kompensationen ikke overstige de maksimale beløb, der var angivet i kontraktens artikel 9, stk. 1 (for årene 2009-2011) eller fastsat i overensstemmelse med kontraktens artikel 11 (for årene 2012-2014), og skulle holde sig inden for rammerne af de midler, der var afsat på det offentlige budget, som omhandlet i bilag 2 til kontrakten. Kommissionen bemærker, at Trenitalia modtog kompensation for de tjenester, der blev leveret i 2009 og 2010 den 21. december 2010, og kun inden for den grænse på 11,9 mio. tog/km, der blev aftalt i oktober 2010 ([253]).

(423) Kommissionen mener derfor, at den tredje kontrakt indeholdt de elementer, der kræves i henhold til artikel 14, stk. 2, litra b), i forordning (EØF) nr. 1191/69, hvorefter kontrakten skal omfatte prisen på de ydelser, den dækker, samt nærmere bestemmelser for de finansielle forbindelser mellem de to parter.

c) Regler vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer (artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(424) Der kan kun ske ændringer og tilpasninger af kontrakten efter aftale mellem parterne.

(425) Trenitalia skulle foreslå MIT enhver ændring af det planlagte tilbud i form af under- eller overdækning på mere end 1 % af den samlede mængde tog/km leveret af den tredje kontrakt ([254]). Det planlagte tilbud kunne også revideres af parterne i tilfælde af en afvigelse mellem de påtænkte og afholdte driftsomkostninger på mere end 10 % (over- eller underdækning) af de samlede omkostninger, der henvistes til i bilag 2, forudsat at denne afvigelse ikke skyldtes Trenitalias opførsel ([255]). Eventuelle afbrydelser og ændringer af ydelserne som følge af begivenheder, der kunne tilskrives Trenitalia, medførte en nedsættelse af kompensationen i forhold til de ikkeleverede togkilometer ([256]). Om nødvendigt kunne parterne senest seks måneder efter datoen for registreringen af kontrakten beslutte at ajourføre det planlagte tilbud og betingelserne for den økonomiske balance i kontrakten for perioden 2012-2014. En sådan ajourføring skulle ske i overensstemmelse med formlen i bilag 5 til den tredje kontrakt ([257]). Denne klausul blev aldrig anvendt.

(426) Det er Kommissionens opfattelse, at den tredje kontrakt er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 1191/69, som krævede, at kontrakten skulle omfatte regler vedrørende tillægskontrakter og kontraktændringer.

d) Kontraktens gyldighedsperiode (artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(427) Den tredje kontrakt dækkede perioden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2014 og indeholdt en klausul (artikel 6, stk. 2) om forlængelse af dens gyldighed (på samme vilkår og betingelser) i højst 12 måneder, hvis MIT krævede det senest seks måneder før kontraktens udløb.

(428) Kommissionen mener, at kontraktens gyldighedsperiode var klart angivet i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra d), i forordning (EØF) nr. 1191/69.

e) Sanktioner (artikel 14, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 1191/69)

(429) I tilfælde af manglende overholdelse af den tredje kontrakt var Trenitalia omfattet af en sanktionsordning, hvorefter der blev trukket fra den kompensation, der skulle betales (se betragtning 101).

([253]) Trenitalia blev ikke kompenseret for de tjenester, der blev leveret i 2009, som oversteg denne tærskel (14 mio. tog/km i stedet for 11,9 mio. tog/km).
([254]) Den tredje kontrakts artikel 7, stk. 1 og 2.
([255]) Den tredje kontrakts artikel 10, stk. 2.
([256]) Den tredje kontrakts artikel 8, stk. 4.
([257]) Den tredje kontrakts artikel 11. Bilag 5 indeholdt en særlig formel, der fandt anvendelse på en eventuel ændring af den økonomiske ligevægt i kontrakten med henblik på at sikre, at kompensationen stod i et rimeligt forhold til Trenitalias omkostninger.

(430) I tilfælde af overtrædelse af kontraktlige forpligtelser fastsatte den tredje kontrakts artikel 13 sanktioner af forskellig størrelse alt efter overtrædelsens grovhed. Artikel 13, stk. 7-14, fastsatte de forskellige sanktionsbeløb for specifikke overtrædelser. For hver overtrædelse, der ikke udtrykkeligt var nævnt i de nævnte klausuler, fastsatte artikel 13, stk. 15, en sanktion på højst 50 000 EUR. Der var fastsat en særlig sanktion for misligholdelse af kvalitetsmålene i bilag 3.

(431) Det er Kommissionens opfattelse, at ovennævnte bestemmelser er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 1191/69, i henhold til hvilken kontrakten om offentlig tjeneste skal omfatte sanktionerne i tilfælde af misligholdelse af kontrakten.

8.4.3.1.4. Kompensationens proportionalitet

(432) Med hensyn til kompensationsbeløbet skal Kommissionen kontrollere, at kompensationen ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og en rimelig fortjeneste (se betragtning 382).

(433) Kommissionen bemærker, at bilag 2 til den tredje kontrakt indeholdt detaljerede tabeller over Trenitalias meromkostninger i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste. I den økonomiske og finansielle plan i bilag 2 var det planlagte beløb for hver type meromkostning for hvert år af den tredje kontrakts løbetid opgjort med et samlet loft for kompensationen for hvert år af den tredje kontrakts løbetid.

Tabel 11

Metode til beregning af kompensationen i henhold til den tredje kontrakt – uddrag af Trenitalias økonomiske og finansielle plan i bilag 2 til den tredje kontrakt

(i mio. EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
A1	Støtteberettigede kapital- og vederlagsomkostninger	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
A2	Kapital- og vederlagsomkostninger	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
b1.1	Vejafgifter	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
b1.2	Togcirkulation	22,6	19,1	17,1	16,2	16,2	16,2
b1.3	Flådeforvaltning	14,0	11,3	10,0	9,3	9,3	9,3
b1.4	Kørsel	58,1	47,0	39,8	36,7	36,7	36,7
b1.5	Rangering og oprangering af tog	56,6	42,1	36,5	33,8	33,8	33,8
b1.6	Vedligeholdelse	32,7	26,4	22,8	21,1	21,1	21,1
b1.7	Handelsomkostninger	6,1	4,9	4,2	3,9	3,9	3,9
b1.8	Personale (industri, handel og støtte)	26,0	21,1	18,2	16,8	16,8	16,8

(i mio. EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
b1.9	Ikkeabsorberede omkostninger	*	21,1	10,9	10,4	10,4	10,4
b1.10	Renteudgifter i forbindelse med fratrædelsesgodtgørelse	*	*	3,7	3,7	3,7	3,7
b1.11	Skat på arbejdskraftomkostninger	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
B1	Støtteberettigede driftsomkostninger	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
b2	Ikkestøtteberettigede driftsomkostninger (det økonomiske princip)	*	*	*	*	*	*
b3	Hensættelser til omstruktureringsomkostninger	*	*	*	*	*	*
b4	Nedskrivninger af aktiver	*	*	*	*	*	*
B2	Inkluderede driftsomkostninger	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
C1	**SAMLEDE STØTTEBERETTIGEDE OMKOSTNINGER**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
C2	**SAMLEDE OMKOSTNINGER I FORBINDELSE MED VEDERLAG**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
d1	Trafikindtægter	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1
d2	Accessoriske indtægter						
d2	Gebyrer for tjenesteydelseskontrakter afholdt af staten	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
d4	Incitamenter til kombineret transport	*	*	*	*	*	*
d5	Gebyrer (integration af fordeling, ekskl. moms)	*	*	*	*	*	*
d6	Gebyrer for tjenesteydelseskontrakter afholdt af regionerne	*	*	*	*	*	*
d3	»C«-kvota fra tidligere år	5,9	0,6	*	*	*	*
D	**SAMLET DÆKNING AF INDTÆGTER**	**214,8**	**231,8**	**238,8**	**247,1**	**247,1**	**247,1**

(434) *For så vidt angår omkostningsposterne* fremgår det af tabel 11, at alle de deri anførte omkostningsposter var direkte forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt. Italien tog hensyn til alle støtteberettigede driftsomkostninger, som vedrører den direkte drift af jernbanegodstransport, der blev udført af Trenitalia for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt. Italien tog også hensyn til Trenitalias kapitalomkostninger, navnlig vedrørende afskrivninger og afskrivninger på de aktiver, der blev anvendt til at opfylde disse forpligtelser til offentlig tjeneste. Desuden var det vurderingen i de årlige certificeringer fra den uafhængige regnskabsekspert, at Trenitalia anvendte de korrekte parametre til at fordele de omkostninger, der var direkte forbundet med forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt, og omkostningerne forbundet med driften af de kommercielle fragtaktiviteter i Trenitalias fragtafdeling (se betragtning 100.). Kommissionen gennemgik disse certificeringer.

(435) *For så vidt angår indtægterne* er det Kommissionens opfattelse, at Trenitalias økonomiske og finansielle plan tog hensyn til alle de relevante indtægter med undtagelse af eventuelle accessoriske indtægter ([258]). Trenitalia registrerede faktisk accessoriske indtægter under gennemførelsen af den tredje kontrakt, og disse indtægter burde derfor have været taget i betragtning i merindtægterne. Ikke desto mindre bemærker Kommissionen, at selv ved at medtage de accessoriske indtægter, der faktisk blev registreret under gennemførelsen af den tredje kontrakt (ca. 6 mio. EUR om året, dvs. 30 mio. EUR i den tredje kontrakts løbetid), vil de samlede forventede merindtægter i Trenitalias økonomiske og finansielle plan stadig ligge langt under de samlede forventede meromkostninger (se linje d1 og C2 i tabel 11). Den manglende medtagelse af accessoriske indtægter i parametrene for at fastsætte kompensationsbeløbet påvirker derfor ikke proportionalitetsvurderingen af den kompensation (betegnet som »*gebyrer for tjenesteydelseskontrakter afholdt af staten*« i tabel 11 og tabel 12), der blev ydet i henhold til den tredje kontrakt, da denne kompensation ikke oversteg de samlede omkostninger, som Trenitalia afholdt for at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt. Tabel 12 viser, at Italien i Trenitalias økonomiske og finansielle plan anslog, at Trenitalia ville lide et samlet nettotab på 47,53 mio. EUR til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til den tredje kontrakt under hensyntagen til den tilsvarende kompensation.

Tabel 12

Forventede nettoresultater for Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt

(i mio. EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I alt
Tilskudsberettigede omkostninger	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	1 473,80
Gebyrer for tjenesteydelseskontrakter afholdt af staten	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	627,40
Trafikindtægter	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1	799,20
Samlede indtægter	214,8	231,8	238,8	247,1	247,1	247,1	1 426,27
Nettoresultat	**[75,30]**	**[35,53]**	**1,50**	**20,90**	**20,60**	**20,30**	**[47,53]**

(436) For det andet bemærker Kommissionen, at den efterfølgende opgørelse af den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia, var baseret på de omkostninger, som Trenitalia faktisk havde afholdt, og størrelsen af den investerede kapital, og at den var begrænset til det beløb, der var afsat på statsbudgettet. Som det fremgår af tabel 13, oversteg det samlede støttebeløb, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt, navnlig ikke: a) det samlede kompensationsbeløb, der var anslået i den økonomiske og finansielle plan, og den kompensation, der i sidste ende blev ydet b) Trenitalias samlede nettoomkostninger i henhold til den økonomiske og finansielle plan og de faktiske omkostninger.

([258]) Accessoriske indtægter er indtægter hidrørende fra varer eller tjenesteydelser, der ikke er en virksomheds kernevirksomhed (i dette tilfælde godstransporttjenester).

Tabel 13

Kompensation i henhold til den tredje kontrakt

(i mio. EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I alt
Anslået kompensation	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	**627,40**
Tildelt kompensation	92,4	106,7	107,0	106,1	106,1	105,2	**623,50**
Udbetalt kompensation	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0	**612,10**
Trenitalias forventede nettoomkostninger	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	**1 473,80**
Trenitalias faktisk afholdte nettoomkostninger	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9	**855,20**

(437) På denne baggrund er Kommissionen af den opfattelse, at den samlede kompensation, som Trenitalia modtog i henhold til den tredje kontrakt, ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, og derfor var forholdsmæssig. Dette indebærer, at også den kompensation, der blev udbetalt indtil den 3. december 2012, var forholdsmæssig.

(438) Konklusionen om proportionaliteten af den samlede kompensation, der i henhold til den tredje kontrakt blev udbetalt til Trenitalia, berører ikke vurderingen af de øvrige betingelser, der skal være opfyldt i henhold til artikel 93 i TEUF, for at de kompensationer, der blev udbetalt efter den 3. december 2012, kan anses for forenelige med det indre marked.

8.4.3.2. Konklusion

(439) Af ovennævnte grunde konkluderer Kommissionen, at alle forpligtelserne i den tredje kontrakt er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, og artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69 samt traktatens generelle principper. Den kompensation, der blev udbetalt til Trenitalia indtil den 3. december 2012 i henhold til den tredje kontrakt, betragtes derfor som forenelig statsstøtte.

8.4.3.3. Foreneligheden af betalinger foretaget efter den 3. december 2012 i henhold til artikel 93 i TEUF

8.4.3.3.1. Eksistensen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

(440) Med henblik på at vurdere, om der foreligger en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i henhold til artikel 93 i TEUF, skal det undersøges, om Italien har begået en åbenbar fejl i definitionen af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der er omfattet af den tredje kontrakt.

(441) Denne vurdering foretages i lyset af Rettens domme i Andersen-sagen ([259]) og SNCM-sagen ([260]), idet der dog tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for de sektorspecifikke retlige rammer. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at medlemsstaternes skønsbeføjelser med hensyn til definitionen af indholdet og omfanget af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse inden for jernbanegodstransport ikke er begrænset af afledt ret på EU-plan. Der henvises til artikel 93 i TEUF, hvorefter støtteforanstaltninger er forenelige med traktaterne, hvis de »*udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse*«.

([259]) Dom af 18. januar 2017, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14, præmis 69 og 70.
([260]) Dom af 1. marts 2017, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 134 og 135.

(442) På denne baggrund vil Kommissionen kumulativt vurdere:

1) transportbehovene i betragtning af det legitime mål af almindelig interesse, som den pågældende medlemsstat forfølger (dvs. eksistensen af et reelt behov for offentlig tjeneste)

2) i hvilket omfang markedskræfterne alene kan opfylde disse behov (dvs. eksistensen af et markedssvigt, der gør støtten nødvendig for at opfylde ovennævnte behov for offentlig tjeneste)

3) hvorvidt kontrakterne om offentlig tjeneste var de mindst fordrejende foranstaltninger til at afhjælpe denne mangel i lyset af det offentlige mål, som den pågældende medlemsstat forfølger (dvs. støttens hensigtsmæssighed).

8.4.3.3.1.1. Eksistensen af et reelt behov for offentlig tjeneste

(443) Ifølge Italien havde den tredje kontrakt til formål at sikre jernbanegodstransport for at styrke den regionale samhørighed mellem Norditalien og Syditalien. Italien fremførte, at opretholdelsen af et modalt alternativ i Syditalien i form af jernbanegodstransport, i det mindste af minimal art, var af afgørende betydning for slutbrugerne og hele samfundet, også for at undgå en massiv overførsel af trafik til vejtransporten (betragtning 165).

(444) Det hovedformål, som Italien forfulgte i den foreliggende sag, var territorial økonomisk og social samhørighed mellem Norditalien og Syditalien gennem tilrettelæggelsen af en interregional jernbanegodstransport. Med henblik herpå påpegede Italien behovet for at sikre et minimumsnet af jernbanegodstransportydelser i stedet for individuelle forbindelser i hele Syditalien. Dette net skulle gøre det muligt at levere jernbanegodstransport til/fra Syditalien. Desuden skulle det tjene et miljømæssigt og territorialt politisk mål ved at fremme et sikrere og mindre forurenende godstransportsystem.

(445) Det er Kommissionens opfattelse, at de mål om territorial økonomisk og social samhørighed og miljø- og territorialpolitik, som Italien har påpeget, er legitime og ikke behæftet med åbenbare fejl, fordi tilrettelæggelsen af interregionale jernbanegodstransporttjenester kan spille en relevant rolle med hensyn til at styrke den regionale samhørighed og samtidig udgøre et bæredygtigt alternativ til vejtransport.

(446) I 2008, to år efter at Trenitalias konkurrenter var begyndt at operere i Syditalien, var mængden af varer i transit mellem Nord- og Syditalien relativt lav sammenlignet med trafikken i Norditalien ([261]). Som anført af Italien anså myndighederne i regionerne i Syditalien denne mængde for at være utilstrækkelig (betragtning 229), og den var på vej til at falde yderligere i betragtning af Trenitalias bebudede plan om at reducere sine tabsgivende jernbanegodstransporttjenester uden offentlig kompensation (betragtning 216).

(447) Det var Italiens vurdering, at leveringen af jernbanegodstransport i mangel af passende støtteforanstaltninger sandsynligvis ville forsvinde i Syditalien. Dette ville have haft en negativ indvirkning på den regionale samhørighed i betragtning af, at ubalancen i godstrafikken mellem Norditalien og Syditalien også eksisterede inden for vej- ([262]) og lufttransport ([263]). På grund af disse omstændigheder er det Kommissionens opfattelse, at der selv i mangel af en offentlig høring er tilstrækkelige elementer til at konkludere, at der var behov for offentlig støtte til jernbanegodstransport. Dette synspunkt blev også støttet af det forhold, at intermodale terminaler og platforme hovedsagelig fandtes i Norditalien med kun få anlæg i Syditalien.

([261]) Italien viste navnlig, at jernbanegodstransporten i regionerne i Syditalien i 2008 kun tegnede sig for 10 % af den samlede godsmængde i Italien, hvoraf 60 % var koncentreret i fire regioner i Norditalien (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte og Veneto). Som det fremgår af FS-koncernens bemærkninger (betragtning 214), leverede Trenitalias konkurrenter kun en meget marginal del af de allerede meget begrænsede jernbanegodstransporttjenester i Syditalien.

([262]) Uden jernbanetransport ville vejtransporten ikke kunne dække behovet for godstransport i Syditalien. I 2007 udgjorde vejgodstransporten fra Norditalien til Syditalien og omvendt kun mindre end 2,5 % af den samlede vejgodstransport. I 2008 tegnede vejgodstransporten sig for 90 % af den samlede nationale godstrafik. Se rapport om transportinfrastrukturens tilstand i Italien, UnionTrasporti, februar 2011.

([263]) Uden jernbanetransport ville lufttransporten ikke kunne dække behovet for godstransport i Syditalien. Luftfragttrafikken var hovedsagelig koncentreret i regionerne i Norditalien med meget lav trafik fra lufthavnene i Syditalien. Varer, der blev transporteret fra lufthavne i Syditalien, udgjorde kun 3 % af den nationale luftfragttrafik i 2010.

(448) Det var desuden Italien opfattelse, at jernbanegodstransporten sandsynligvis ville forebygge en trafikoverflytning til vejtransport, der potentielt kunne øge antallet af ulykker og trafikpropper, navnlig på vejnettet i Syditalien. I den forbindelse noterer Kommissionen sig de særlige omstændigheder, der navnlig skyldes forbindelsen mellem Sicilien, som har status som øsamfund, og fastlandet samt den dårlige tilstand af dele af vejnettet i visse regioner i Syditalien (f.eks. i Calabrien), som understreget i PWC-undersøgelsen (se betragtning 235-237). En stigning i vejgodstrafikken mellem Norditalien og Syditalien ville potentielt have ført til en stigning ikke blot i forureningen, men også i trafiksikkerhedsrisici ([264]).

(449) Det forhold, at den tredje kontrakt fokuserede på regionale forbindelser og ikke på individuelle ruter/ruteforbindelser, indebærer ikke, at omfanget af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er uforeneligt med målet om regional samhørighed. Af de årsager, der er forklaret nedenfor (betragtning 450-452), er det Kommissionens opfattelse, at valget af regionale forbindelser var begrundet i jernbanegodstransportens kendetegn, og at det ikke var i strid med målet om regional samhørighed.

(450) For det første organiseres jernbanetransport på netværksbasis, og den betjener flere stationer på samme rute samt flere ruter på samme regionale forbindelse.

(451) For det andet er slutbrugerne, navnlig med hensyn til godstransport, ikke kun industrielle operatører, men også godstransportvirksomheder, der udfører transporttjenester fra punkt til punkt i overensstemmelse med kundernes behov. Af hensyn til den territoriale samhørighed finder Kommissionen det derfor hensigtsmæssigt at fokusere på de jernbanegodstransporttjenester, der leveres på de regionale forbindelser, snarere end på et mere detaljeret niveau.

(452) Endelig bemærker Kommissionen, at beløbet på 11,9 mio. tog/km om året, som fastlægger kontraktens afgrænsning, havde til formål at skabe ligevægt mellem transportbehovet, se betragtning 443-445, og de italienske budgetmæssige begrænsninger. Dette beløb vedrørte hele Italiens område (uanset de enkelte ruter, der skulle betjenes) for at sikre, at systemet var fleksibelt nok til at imødekomme det højest mulige godstransportbehov og til at sikre den størst mulige servicedækning. Ifølge Italien var en sådan fleksibilitet nødvendig, da efterspørgslen efter jernbanegodstransport ikke kun varierede fra region til region, men også på årsbasis afhængigt af industriproduktionen.

(453) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at Italien uden at begå en åbenbar fejl fastlagde behovet for jernbanegodstransporttjenester på specifikke regionale forbindelser for at forbedre den territoriale samhørighed.

8.4.3.3.1.2. Mangel på kommercielt udbud af jernbanegodstransport på markedet

(454) FerCargo hævdede, at virksomhedens medlemmer kunne have sikret tjenester svarende til Trenitalias tjenester med hensyn til kontinuitet, regelmæssighed og hyppighed, kapacitet og takster (betragtning 206). I modsætning hertil hævdede Italien, at markedskræfterne i perioden 2008-2009 på tidspunktet for fastlæggelsen af den tredje kontrakts geografiske anvendelsesområde og afgrænsning ikke i sig selv ville have leveret en tilstrækkelig mængde jernbanegodstransport til/fra regionerne i Syditalien.

(455) Tabel 14 indeholder på grundlag af den data, som Italien har indsendt ([265]), nærmere oplysninger om tilbuddet (tog/km) fra Trenitalias konkurrenter på de regionale forbindelser, der var omfattet af den tredje kontrakt i 2008 og 2009.

([264]) Vejnettet i Syditalien havde en ubalanceret tæthed af motorveje, og nogle af disse motorveje var under omfattende moderniseringsarbejder på det tidspunkt, hvor den tredje kontrakt blev overdraget (motorvej A3 mellem Salerno og regionen Calabrien). Nogle regioner havde ingen motorveje (Molise, Basilicata og en stor del af Puglia), hvilket tvang godstransporten til at køre på landeveje, hvorved risikoen for overbelastning og ulykker øgedes (se rapport om transportinfrastrukturernes tilstand i Italien, UnionTrasporti, februar 2011).

([265]) S. 44-58 i PWC-undersøgelse 3.

Tabel 14

	Forbindelse		2008		2009	
	Fra	Til	Konkurrenter	Tilbud	Konkurrenter	Tilbud
1.	**Abruzzos**	Abruzzos	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	3 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	4 200
2.	**Calabrien**	Calabrien	*Rail Traction Company*	250	*Rail Traction Company*	300
3.	**Campanien**	Campanien	*NordCargo, Rail Traction Company*	900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	6 300
4.	**Molise**	Molise	–	–	–	–
5.	**Puglia**	Puglia	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	1 000	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, GTS Rail, Linea, NordCargo*	7 100
6.	**Sicilien**	Sicilien	–	–	–	–
7.	**Abruzzo**	Basilicata	–	–	–	–
	Basilicata	Abruzzo	–	–	–	–
8.	**Abruzzo**	Campanien	–	–	–	–
	Campanien	Abruzzo	–	–	–	–
9.	**Abruzzo**	Calabrien	–	–	–	–
	Calabrien	Abruzzo	–	–	–	–
10.	**Abruzzo**	Molise	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	–	–
	Molise	Abruzzo	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	–	–
11.	**Abruzzo**	Puglia	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	810	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, NordCargo*	34 000
	Puglia	Abruzzo	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	940	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, NordCargo*	34 100
12.	**Abruzzo**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Abruzzo	–	–	–	–
13.	**Basilicata**	Calabrien	–	–	–	–
	Calabrien	Basilicata	–	–	–	–

	Forbindelse		2008		2009	
	Fra	Til	Konkurrenter	Tilbud	Konkurrenter	Tilbud
14.	**Basilicata**	Campanien	–	–	–	–
	Campanien	Basilicata	–	–	–	–
15.	**Basilicata**	Puglia	–	–	Linea	1 000
	Puglia	Basilicata	–	–	Linea	2 300
16.	**Basilicata**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Basilicata	–	–	–	–
17.	**Calabrien**	Campanien	*Rail Traction Company*	90 900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 600
	Campanien	Calabrien	*Rail Traction Company*	91 600	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 500
18.	**Calabrien**	Puglia	–	–	–	–
	Puglia	Calabrien	–	–	–	–
19.	**Calabrien**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Calabrien	–	–	–	–
20.	**Campanien**	Molise	–	–	–	–
	Molise	Campanien	–	–	–	–
21.	**Campanien**	Puglia	–	–	–	–
	Puglia	Campanien	–	–	–	–
22.	**Campanien**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Campanien	–	–	–	–
23.	**Molise**	Calabrien	–	–	–	–
	Calabrien	Molise	–	–	–	–
24.	**Molise**	Puglia	*Rail One*	200	*Ferrotramviaria*	400
	Puglia	Molise	–	–	*Ferrotramviaria*	400
25.	**Molise**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Molise	–	–	–	–
26.	**Puglia**	Sicilien	–	–	–	–
	Sicilien	Puglia	–	–	–	–

	Forbindelse		2008		2009	
	Fra	Til	Konkurrenter	Tilbud	Konkurrenter	Tilbud
27.	**Sicilien**	Nord	–	–	–	–
	Nord	Sicilien	–	–	–	–
28.	**Molise**	Nord	–	–	–	–
	Nord	Molise	*Rail One*	700	–	–
29.	**Puglia**	Nord	*Rail One, Linea*	49 000	*Linea, NordCargo*	90 700
	Nord	Puglia	*Rail One, Linea*	51 500	*Linea, NordCargo*	108 000
30.	**Campanien**	Nord	*NordCargo, Rail Traction Company*	187 100	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	193 500
	Nord	Campanien	*NordCargo, Rail Traction Company*	175 600	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	185 100
31.	**Calabrien**	Nord	–	–	–	–
	Nord	Calabrien	–	–	–	–
32.	**Basilicata**	Nord	–	–	*Linea*	105 900
	Nord	Basilicata	–	–	*Linea*	92 000
33.	**Abruzzo**	Nord	*NordCargo, Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	113 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana, NordCargo, Rail Traction Company*	179 800
	Nord	Abruzzo	*NordCargo, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	116 400	*Ferrovia Adriatico Sangritana, NordCargo*	178 100

(456) Kommissionen bemærker, at der i 2008-2009 ikke var markedsaktører til stede på 19 af de 33 regionale forbindelser (returrejse), som Trenitalia skulle betjene i henhold til den tredje kontrakt. De 19 forbindelser, der hverken i 2008 eller i 2009 blev betjent af konkurrenter, var: Molise/Molise, Sicilien/Sicilien, Abruzzo/Basilicata, Abruzzo/Campanien, Abruzzo/Calabrien, Abruzzo/Sicilien, Basilicata/Calabrien, Basilicata/Campanien, Basilicata/Sicilien, Calabrien/Puglia, Calabrien/Sicilien, Campanien/Puglia, Campanien/Sicilien, Campanien/Sicilien, Molise/Calabrien, Molise/Sicilien, Puglia/Sicilien, Sicilien/Norditalien, Calabrien/Norditalien.

(457) De resterende 14 regionale forbindelser (tur/retur), hvor Trenitalias konkurrenter i årene 2008-2009 allerede var etableret, var derimod: Abruzzo/Abruzzo, Calabrien/Calabrien, Campanien/Campanien, Puglia/Puglia, Abruzzo/Molise, Abruzzo/Puglia, Basilicata/Puglia, Calabrien/Campanien, Molise/Puglia, Molise/Norditalien, Puglia/Norditalien, Campanien/Norditalien, Basilicata/Norditalien og Abruzzo/Norditalien.

De 19 regionale forbindelser, der udelukkende blev betjent af Trenitalia i 2008 og 2009

(458) På de 19 regionale forbindelser, der hverken i 2008 eller i 2009 blev betjent konkurrenter, var det ikke rimeligt at antage, at konkurrenterne hurtigt ville komme ind på markedet.

(459) For det første var konkurrenterne på daværende tidspunkt ikke i besiddelse af de relevante sikkerhedscertifikater til drift på disse 19 regionale forbindelser – med undtagelse af forbindelsen Basilicata/Calabrien (som GTS havde et certifikat til fra den 10. december 2009) ([266]) og forbindelsen Campanien/Puglia (som Compagnia Ferroviaria Italiana havde et certifikat til fra den 29. december 2009) ([267]). De nævnte certifikater var imidlertid begrænset til visse fragttyper ([268]). Da forudgående erhvervelse af sådanne certifikater var nødvendig for driften af forbindelsen ([269]), skulle enhver jernbanevirksomhed, der ønskede at udvide sine aktiviteter på en »ny« forbindelse, indgive en specifik anmodning til den kompetente nationale myndighed, afholde de hermed forbundne omkostninger og afvente frigivelsen af sikkerhedscertifikatet, før den kunne betjene forbindelsen ([270]).

(460) For det andet sikrede den blotte besiddelse af det relevante sikkerhedscertifikat ikke leveringen af tjenesteydelserne på forbindelsen, da indehaveren af certifikatet frit kunne beslutte, hvilke forbindelser der skulle betjenes, og hvornår. Som det fremgår af oplysningerne i tabel 14, var konkurrenterne på en regional forbindelse, ikke nødvendigvis de samme i 2008 og 2009, og nogle af de forbindelser, der blev betjent af konkurrenter i 2008, blev ikke betjent i 2009 (navnlig Abruzzo/Molise og Norditalien/Molise). På grundlag af oplysningerne fra de interesserede parter og Italien er der desuden ingen dokumentation (såsom interesseerklæringer, forretningsplaner eller pressemeddelelser), der viser, at Trenitalias konkurrenter uden den tredje kontrakt ville have lanceret nye jernbanegodstransporttjenester (eller udvide eksisterende) på de 19 regionale forbindelser.

(461) Endelig udelukker Kommissionen, at konkurrenternes evne til at levere tjenesteydelser på de nævnte 19 regionale forbindelser kunne være blevet påvirket af den anden kontrakt, der var gældende indtil udgangen af 2008. Den anden kontrakt indeholdt kun tarifpligter og forpligtelser til at drive jernbanegodstrafik fra/til Sicilien og Sardinien. For det første bemærker Kommissionen, at Italien fandt, at det var nødvendigt at indgå den tredje kontrakt i betragtning af, at den anden kontrakt ikke var egnet til at sikre en tilstrækkelig dækning af Syditalien og forbindelserne til Norditalien (se betragtning 80-83). For det andet var Trenitalias konkurrenter ved udløbet af den anden kontrakt ikke til stede på de nævnte forbindelser med undtagelse af forbindelserne Campanien/Puglia og Basilicata/Calabrien. Den anden kontrakt kunne imidlertid ikke have påvirket den kommercielle drift af disse to forbindelser, da de ikke var omfattet af anvendelsesområdet for den anden kontrakt. Den eneste forpligtelse til offentlig tjeneste, der blev pålagt Trenitalia på forbindelser til/fra Syditalien, var tarifpligterne for jernbanegods-transport på afstande over 1 000 km. Trafikken på forbindelsen Campanien/Puglia og forbindelsen Puglia/Basilicata ligger imidlertid et godt stykke under denne tærskel.

(462) I lyset af ovenstående og i betragtning af de særlige omstændigheder og kendetegn ved disse 19 regionale forbindelser er det Kommissionens opfattelse, at i perioden 2008-2009, da anvendelsesområdet for den tredje kontrakt blev fastlagt, var de 19 regionale forbindelser, der ikke blev betjent af konkurrenter, påvirket af et markedssvigt. Kommissionen konkluderer derfor, at markedskræfterne på disse 19 regionale forbindelser ikke i sig selv var i stand til at imødekomme behovet for offentlig jernbanegodstransport, der opfyldte det mål af almen interesse, som Italien havde fastsat, og at støtten derfor var nødvendig for at opfylde dette mål.

([266]) GTS Rail ansøgte om sikkerhedscertifikatet den 8. april 2008. Oplysningerne findes på www.ansf.gov.it (senest tilgået den 15.11.2023).

([267]) Compagnia Ferroviaria Italiana ansøgte om sikkerhedscertifikatet den 31. oktober 2008. Oplysningerne findes på www.ansf.gov.it (senest tilgået den 15.11.2023).

([268]) GTS Rail kunne ikke transportere farligt gods på forbindelsen Basilicata/Calabrien. Compagnia Ferroviaria Italiana kunne ikke transportere visse typer farligt gods (f.eks. sprængstoffer og radioaktivt materiale) på forbindelsen Campanien/Puglia. Kilde: www.ansf.gov.it (senest tilgået den 15.11.2023).

([269]) Jf. artikel 10 i 2003-dekretet og artikel 14, stk. 1, i lovdekret nr. 162/2007.

([270]) For at opnå sikkerhedscertifikatet skal jernbanevirksomheden dokumentere, at de specifikke krav til sikker kørsel på den nationale jernbaneinfrastruktur, der følger af de sikkerhedsforskrifter, tekniske standarder og nationale standarder, som er gældende på tidspunktet for certifikatets udstedelse, er opfyldt. Ifølge et studie offentliggjort af Confcommercio (»*Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia*«, oktober 2017, s. 27) tog frigivelsen af certifikatet normalt fra seks måneder til et år.

(463) Denne konklusion ændres ikke af konkurrenternes gradvise indtræden på disse 19 regionale forbindelser, fordi vurderingen af, om der foreligger markedssvigt, skal foretages på det tidspunkt, hvor tjenesterne overdrages. Under alle omstændigheder viste de kommercielle aktiviteter på disse forbindelser sig at være yderst marginale i hele den tredje kontrakts løbetid, hvilket bekræftes af PWC-undersøgelse 3. Som Italien forklarede, skulle jernbanegodstransporten på de 19 regionale forbindelser håndtere:

a) objektive mangler i den tilgængelige jernbaneinfrastruktur i de pågældende områder, som krævede anvendelse af særligt rullende materiel

b) højere manøvreomkostninger end dem, der normalt er forbundet med konventionel transport, på grund af montering/demontering af vogne

c) stor volatilitet i efterspørgslen og den deraf følgende manglende mulighed for at forlade sig på konstante strømme af trafik og indtægter ([271]).

(464) For så vidt angår Sicilien er det også relevant at nævne de ekstra infrastrukturafgifter, der skulle betales for færgeoverfart og manøvrering, og de kendetegn ved jernbanenettet på Sicilien, som kun kunne håndtere en meget gammel og specifik type godslokomotiver.

De 14 regionale forbindelser, hvor Trenitalias konkurrenter allerede var etableret i 2008 og 2009

(465) Med hensyn til de resterende 14 regionale forbindelser, hvor Trenitalias konkurrenter allerede var etableret i perioden 2008-2009, ([272]) hævdede Italien og FS-koncernen, at Trenitalias konkurrenters tilbud ikke var tilstrækkeligt, fordi det var for begrænset (med hensyn til betjente ruter, retning og type) og/eller ustabilt (betragtning 214 og betragtning 230.-238). Trenitalias konkurrenter fulgte en selektiv strategi, da deres tilbud var koncentreret om de mest rentable ruter og hovedsagelig bestod af kombinerede transporttjenester ([273]).

(466) PWC-undersøgelse 3 viser, at konkurrenternes tilbud på disse forbindelser ikke var tilstrækkeligt til at dække hele efterspørgslen efter ydelser på den regionale forbindelse i det pågældende år ([274]). På nogle regionale forbindelser leverede konkurrenterne desuden kun jernbanegodstransporttjenester i én retning ([275]) eller i hvert fald kun i én retning med hensyn til en bestemt transporttype ([276]), mens Trenitalia skulle levere ydelser i begge retninger. På samme måde var Trenitalias konkurrenters tilbud på forbindelserne Campanien/Norditalien, Abruzzo/Norditalien, Calabrien/Campanien og Basilicata/Norditalien kun højere end Trenitalias tilbud med hensyn til kombineret jernbanetransport, mens Trenitalia også skulle levere konventionelle transporttjenester. Endelig var konkurrenterne kun til stede på nogle af ruterne på de regionale forbindelser ([277]), mens Trenitalia skulle betjene alle de ruter, der fandtes på den pågældende regionale forbindelse.

(467) Det er Kommissionen opfattelse, at disse elementer imidlertid ikke er tilstrækkelige til at fastslå, at der forelå et markedssvigt på ovennævnte 14 regionale forbindelser.

([271]) Brugernes efterspørgsel efter jernbanegodstransporttjenester (beregnet som summen af Trenitalias tilbud og konkurrenternes tilbud) var ikke homogen, og disse regionale forbindelser registrerede i flere år enten ingen trafik eller trafik på under 1 000 tog/km.

([272]) Dvs. Abruzzo/Abruzzo, Calabrien/Calabrien, Campanien/Campanien, Puglia/Puglia, Abruzzo/Molise, Abruzzo/Puglia, Basilicata/Puglia, Calabrien/Campanien, Molise/Puglia, Molise/Norditalien, Puglia/Norditalien, Campanien/Norditalien, Basilicata/Norditalien og Abruzzo/Norditalien.

([273]) Med undtagelse af tilbuddet vedrørende Abruzzo, hvor konkurrenterne også tilbød en fornuftig mængde konventionelle transporttjenester (betjening af størstedelen af bilindustrien).

([274]) Dette gjaldt også for forbindelser som Campanien/Norditalien, Puglia/Norditalien, Abruzzo/Puglia og Abruzzo/Norditalien, hvor Trenitalias konkurrenters andel mellem 2008 og 2010 viste en stigende tendens.

([275]) F.eks. leverede Trenitalias konkurrenter i 2008 kun tjenester fra Molise til Puglia på forbindelsen Molise/Puglia og kun fra Norditalien til Molise på forbindelsen Molise/Norditalien.

([276]) Dette var tilfældet med trafikken fra Abruzzo til Puglia på forbindelsen Abruzzo/Puglia, som kun bestod af konventionel transport, hovedsagelig biler.

([277]) Dette var klart tilfældet i Campanien/Norditalien og Puglia/Norditalien.

(468) For at fastslå, at der forelå et markedssvigt, der kunne begrunde, at disse 14 regionale forbindelser blev medtaget i den tredje kontrakt, burde Italien have godtgjort, at transportbehovet ikke kunne opfyldes af de operatører, der allerede var til stede på markedet, uden at de offentlige myndigheder havde pålagt en forpligtelse hertil. På det tidspunkt, hvor den tredje kontrakt blev overdraget, tog Italien faktisk ikke tilstrækkeligt hensyn til det eksisterende markedsudbud på disse forbindelser med henblik på at påvise et markedssvigt.

(469) For det første fremgår det af oplysningerne i PWC-undersøgelse 3, at Trenitalias konkurrenter i 2009 og 2010 samlet set allerede på nogle af disse forbindelser betjente et antal tog/km, der var højere end Trenitalias antal, og at antallet af leverede tjenester steg hurtigt ([278]). PWC-undersøgelse 3 viser, at de private operatører næsten fordoblede antallet af tog/km mellem 2007 og 2009 på de fleste af de 14 regionale forbindelser, hvor de var til stede. Stigningen i antallet af tog/km vedrørte også nogle af nord/syd-forbindelserne, hvilket bidrog til målet om regional samhørighed i Italien ([279]). Italien analyserede ikke, om dette eksisterende markedsudbud i tilstrækkelig grad bidrog til målet om territorial økonomisk og social samhørighed mellem Norditalien og Syditalien, se betragtning 444. Desuden kan det stigende antal jernbanegodstransporttjenester, der blev leveret af kommercielle operatører mellem 2007 og 2009, have været et tegn på, at de var villige til yderligere at udvide deres kommercielle aktiviteter på de 14 regionale forbindelser. Hvis konkurrenternes trafik, der blev registreret i 2009, viste sig at være tilstrækkelig til at dække den samlede efterspørgsel efter jernbanegodstransporttjenester, der blev registreret i 2010, ([280]) burde Italien desuden have undersøgt, om Trenitalias tjenester virkelig var nødvendige for at opfylde transportbehovene på disse forbindelser ([281]).

(470) Argumentet om, at private operatører ikke havde de nødvendige midler til at dække hele den tredje kontrakts område (11,9 mio. tog/km), er irrelevant, da de private operatørers kapacitet burde have været vurderet på hver af de 14 regionale forbindelser, hvor de var til stede i enten 2008 eller 2009. Afgrænsningen af den tredje kontrakt burde nemlig have været defineret *efter*, at der var taget hensyn til markedsudbuddets kapacitet til at opfylde transportbehovene.

(471) For det andet betyder det forhold, at konkurrenterne kun betjente nogle ruter på en given regional forbindelse, ikke nødvendigvis, at hele den regionale forbindelse led under et markedssvigt. Som nævnt i betragtning 451 er slutbrugere af jernbanegodstransport ikke kun industrielle operatører, men også godstransportvirksomheder, der udfører transporttjenester fra punkt til punkt i overensstemmelse med kundernes behov. Italien forklarede ikke, hvorfor en eller flere ruter på den samme regionale forbindelse set fra disse transportvirksomheders synspunkt ikke var substituerbare. Det er Kommissionens opfattelse, at en sådan begrundelse ville have været et nødvendigt element, da Italien selv valgte at definere behovet for offentlig transport i form af regionale forbindelser og ikke i form af individuelle forbindelser.

([278]) I 2009 leverede Trenitalias konkurrenter på forbindelsen Campanien/Norditalien 374 300 tog/km kombineret jernbanegodstransport sammenlignet med de 281 500 tog/km, som Trenitalia leverede, og i 2010 leverede konkurrenterne 621 200 tog/km kombineret jernbanegodstransport sammenlignet med de 253 100 tog/km, som Trenitalia leverede. I 2009 leverede Trenitalias konkurrenter på forbindelsen Abruzzo/Norditalien 57 300 tog/km kombineret jernbanegodstransport, mens Trenitalia ikke leverede nogen tjenester, og i 2010 leverede konkurrenterne 93 400 tog/km kombineret jernbanegodstransport sammenlignet med de 50 900 tog/km, som Trenitalia leverede. I 2009 leverede Trenitalias konkurrenter på forbindelsen Calabrien/Campanien 179 100 tog/km kombineret jernbanegodstransport sammenlignet med de 46 900 tog/km, som Trenitalia leverede. I 2010 faldt konkurrenternes tilbud til 7 200 tog/km sammenlignet med de 20 100 tog/km, som Trenitalia leverede. I 2009 leverede Trenitalias konkurrenter på forbindelsen Basilicata/Norditalien 10 000 tog/km kombineret jernbanegodstransport og 1 000 tog/km kombineret jernbanegodstransport i 2010, mens Trenitalia slet ikke leverede ydelser. I 2009 leverede Trenitalias konkurrenter på forbindelsen Abruzzo/Puglia 30 500 tog/km konventionelt jernbanegodstransport sammenlignet med de 6 800 tog/km, som Trenitalia leverede, og 37 600 tog/km kombineret jernbanegodstransport sammenlignet med de 1 200 tog/km, som Trenitalia leverede. I 2010 leverede Trenitalias konkurrenter 58 600 tog/km konventionel jernbanegodstransport sammenlignet med de 1 100 tog/km, som Trenitalia leverede, og 59 800 tog/km kombineret jernbanegodstransport, mens Trenitalia ikke leverede kombinerede jernbanegodstransporttjenester.

([279]) Navnlig på ruterne Campanien/Norditalien, Puglia/Norditalien og Abruzzo/Norditalien.

([280]) Som det f.eks. skete på forbindelsen Calabrien/Campanien.

([281]) De oplysninger, som Italien har fremlagt, gør det ikke muligt at konkludere, at Trenitalias tjenester virkelig var nødvendige for at opfylde transportbehovene på disse forbindelser, fordi de ikke giver et samlet overblik over udviklingen i den jernbanegodstransport, der er registreret på disse forbindelser. Navnlig har Italien ikke fremlagt oplysninger om Trenitalias trafik i 2007 og 2008 på disse forbindelser, men kun om konkurrenternes samlede trafik (uden at sondre mellem konventionel og kombineret trafik), jf. PWC-undersøgelse 3. Disse oplysninger ville have gjort det muligt at kontrollere tendensen i konkurrentens trafik i forhold til Trenitalias trafik i perioden 2007-2009 og forstå, om denne tendens begrundede forpligtelser til offentlig tjeneste på disse forbindelser i 2010.

(472) For det tredje kan Kommissionen ikke godtage Italiens argument om, at konkurrenternes tilbud vedrørende visse regionale forbindelser ikke var tilstrækkeligt stabilt til at sikre en konstant levering af et minimum af ydelser ([282]). Indledningsvis ville formålet med markedsundersøgelsen netop have været at fastslå, om operatører, der allerede leverede kommercielle ydelser på bestemte ruter eller net, påtænkte at øge, opretholde eller indskrænke disse ydelser, men Italien udelukkede behovet for en markedsundersøgelse (se betragtning 166). Den tredje kontrakt identificerede desuden ikke selv nogen specifik rute, som Trenitalia skulle betjene, men pålagde mere generelt Trenitalia en forpligtelse til at betjene interregionale forbindelser (uanset de ruter, der blev betjent inden for disse regioner) »*efter anmodning*« fra enhver slutbruger. Der skal således ses bort fra argumentet om, at konkurrenterne kun kunne betjene visse ruter, da Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt ikke selv var forpligtet til at betjene alle ruterne inden for en given region. Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen, at den påståede ustabilitet i konkurrenternes tilbud også hænger sammen med de iboende kendetegn ved efterspørgslen på disse regionale forbindelser, hvilket gjorde det meget vanskeligt at finde frem til et stabilt minimum af tjenester, der skulle leveres på hver regionale forbindelse ([283]). Som det fremgår af tabel 15, kendetegnede en lignende trafiktendens endelig både Trenitalias og konkurrenternes tilbud mellem 2009 og 2010 på de tre regionale forbindelser, som Italien henviste til.

Tabel 15

Jernbanegodstrafik i 2009

(tog/km)

Regional forbindelse	Konkurrenter		Trenitalia	
	Konventionel	Kombineret	Konventionel	Kombineret
Puglia/Norditalien	119 200	79 500	1 864 100	1 767 900
Calabrien/Campanien	–	179 100	264 800	46 900
Basilicata/Norditalien	187 900	10 000	380 500	–

Jernbanegodstrafik i 2010

(tog/km)

Regional forbindelse	Konkurrenter		Trenitalia	
	Konventionel	Kombineret	Konventionel	Kombineret
Puglia/Norditalien	80 900	497 400	1 439 700	1 279 700
Calabrien/Campanien	–	7 200	80 200	20 100
Basilicata/Norditalien	25 600	1 000	340 400	–

(473) Som det fremgår af tallene i tabel 15, registrerede Trenitalia og konkurrenterne den samme nedadgående tendens. Udviklingen i Trenitalias konkurrenters tilbud kunne derfor snarere tilskrives et fald i brugernes efterspørgsel end en påstået ustabilitet i konkurrenternes tilbud. Under alle omstændigheder faldt Trenitalias tilbud ligeledes tilsvarende og sikrede således ikke et stabilt tilbud.

([282]) Navnlig forbindelserne Puglia/Norditalien, Calabrien/Campanien og Basilicata/Norditalien, se betragtning 235.

([283]) Denne vanskelighed blev anerkendt af Italien selv, da landet besluttede at pålægge en forpligtelse til at levere tjenesteydelser »efter anmodning« og ikke en forpligtelse til at levere en fast mængde ydelser.

(474) Endelig bemærker Kommissionen, at Italien ikke har godtgjort, at de tjenester, som Trenitalia leverede, havde særlige kendetegn (sammenlignet med dem, som de kommercielle operatører tilbød), som begrundede et markedssvigt. Den tredje kontrakt dækkede et meget stort område, som kun var begrænset til det maksimale antal tog/km, som Trenitalia havde ret til kompensation for. Den tredje kontrakt begrænsede f.eks. ikke forpligtelserne til offentlig tjeneste til transport af visse varer på de 14 regionale forbindelser, som de kommercielle operatører ikke kunne transportere. Tværtimod kunne Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt potentielt transportere enhver form for varer, som kunderne havde behov for. Ifølge PWC-undersøgelse 3 vedrørte de godstransporttjenester, som Trenitalia leverede, hovedsagelig varer transporteret med containere, hvilket er en form for tjenesteydelse, som også kommercielle operatører kunne have leveret. Den tredje kontrakt krævede ikke, at varerne skulle transporteres i henhold til visse standarder, som kommercielle operatører ikke kunne opfylde, eller i specifikke tog, som disse operatører ikke var i besiddelse af. Den tredje kontrakt begrænsede ikke afgrænsningen af forpligtelserne til offentlig tjeneste til specifikke godstransporttjenester, og Italien påviste ikke, at Trenitalia med den tredje kontrakt fik overdraget specifikke godstransporttjenester på de 14 regionale forbindelser i forhold til kommercielle operatører.

(475) Den omstændighed, at Trenitalia var underlagt en forpligtelse til punktlighed ([284]) og til at sikre et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau, ændrer ikke ved ovenstående konklusion. Punktlighed og sikkerhed er kvalitetsstandarder, der forventes af enhver godsoperatør, og intet i sagen tyder på, at de kommercielle operatører ikke var i stand til at opfylde sådanne standarder. På samme måde er den omstændighed, at Trenitalia skulle sikre ikkediskriminerende priser, irrelevant i den foreliggende sag, da dette aspekt ikke i sig selv giver de ydelser, som Trenitalia tilbød i henhold til den tredje kontrakt, et særligt kendetegn.

(476) Det følger af elementerne i betragtning 469-475, at Italien ikke har godtgjort, at Trenitalia kun blev kompenseret for de ydelser, der blev leveret for at afhjælpe en mangel på markedsudbud. I betragtning af den tredje kontrakts store omfang og den stigende tilstedeværelse af kommercielle operatører på de 14 regionale forbindelser var Italien nødt til at gennemføre yderligere markedsundersøgelser, offentlige høringer eller andre relevante undersøgelser for at analysere det eksisterende og forventede markedsudbud. Med hensyn til de 14 regionale forbindelser konkluderer Kommissionen derfor, at den tredje kontrakt ikke kun omfattede de regionale forbindelser, der var kendetegnet ved markedssvigt, idet der allerede var konkurrenter til stede på tidspunktet for overdragelsen af den tredje kontrakt.

(477) For så vidt angår Norditalien/Norditalien-forbindelserne, der er omfattet af den tredje kontrakt, noterer Kommissionen sig Italiens præcisering af, at disse forbindelser blot var en fortsættelse af nord-/syd-forbindelserne med henblik på at samle og optimere trafikstrømmene (betragtning 237). Som Italien har forklaret, tjente disse accessoriske forbindelser to formål:

— De gjorde det muligt for Trenitalia at omfordele tog og vogne eller andre nødvendige aktiver fra Norditalien (hvor selskabet koncentrerede sine kommercielle jernbanegodstransportaktiviteter) til de regionale forbindelser, der var omfattet af den tredje kontrakt. Da den tredje kontrakt ikke indeholdt bestemmelser om, at Trenitalia skulle betjene regelmæssige ruter, men at ad hoc-ruterne skulle drives efter anmodning på de regionale forbindelser, tildelte Trenitalia ikke permanent aktiver på disse regionale forbindelser, men overførte aktiver til disse forbindelser afhængigt af brugernes efterspørgsel. Denne flytning fandt sted på Norditalien/Norditalien-forbindelserne, da de nødvendige aktiver hovedsagelig befandt sig i Norditalien.

— Desuden benyttede Trenitalia Norditalien/Norditalien-forbindelserne til at optimere den godstrafik, der skulle transporteres på de andre regionale forbindelser. Takket være disse forbindelser kunne Trenitalia transportere alle de indsamlede varer på Norditalien/Norditalien-forbindelserne til det samme endelige bestemmelsessted i Syditalien (og omvendt). Norditalien/Norditalien-forbindelserne blev med andre ord også anvendt som accessoriske ruter til de 33 regionale forbindelser med henblik på at samle mængden af varer på disse forbindelser og dermed optimere belastningsfaktoren mest muligt.

([284]) Se bilag 3 til den tredje kontrakt.

(478) Derfor afhang fraværet eller forekomsten af et markedssvigt på disse Norditalien/Norditalien-forbindelser i sidste ende af, at der ikke forelå et markedssvigt på den specifikke nord/syd-forbindelse, der var forbundet med Norditalien/Norditalien-forbindelsen.

(479) Alt i alt anerkender Kommissionen, at der foreligger et markedssvigt på de 19 regionale forbindelser (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser), hvor der var en klar mangel på kommercielt udbud af jernbanegodstransporttjenester på markedet, fordi der ikke var nogen konkurrenter til stede. I modsætning hertil foretog Italien ikke en fuldstændig analyse af det faktiske og potentielle markedsudbud på de resterende 14 regionale forbindelser (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser), som allerede blev betjent af konkurrenter på det tidspunkt, hvor den tredje kontrakt blev overdraget, og fastslog derfor ikke på forhånd, at der forelå et markedssvigt. Da Italien ikke foretog denne vurdering i den foreliggende sag, er der ingen dokumentation for, at støtten var nødvendig for at opfylde et behov for offentlig tjeneste. Det følger heraf, at den kompensation, der blev betalt for tjenester leveret på disse 14 regionale forbindelser (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser), ikke er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 93 i TEUF.

8.4.3.3.1.3. En kontrakt om offentlig tjeneste var den mindst fordrejende foranstaltning til afhjælpning af markedssvigt

(480) Endelig vil Kommissionen kontrollere, om den tredje kontrakt var den mindst fordrejende foranstaltning til afhjælpning af det markedssvigt, som Italien konstaterede med hensyn til det forfulgte mål om territorial økonomisk og social samhørighed.

(481) Italien fremførte, at liberaliseringen af markedet i perioden 2008-2010 ikke var tilstrækkelig moden til at sikre et tilstrækkeligt niveau af jernbanegodstransport til/fra Syditalien, selv om der fandtes en generel støtteordning.

(482) Det er Kommissionens opfattelse, at en støtteordning ([285]) i perioden 2008-2010 i betragtning af den begrænsede konkurrence på markedet ikke ville have været tilstrækkelig til at sikre jernbanegodstransportens dækning i alle regioner i Syditalien. En sådan ordning, der er åben for alle jernbanevirksomheder, der opfylder specifikke betingelser for støtteberettigelse og materielle betingelser, kunne have reduceret de omkostninger, som Trenitalias konkurrenter afholdt i forbindelse med leveringen af tjenesteydelserne, men ville ikke have garanteret leveringen af minimumstjenester på alle regionale forbindelser og ville derfor ikke have opfyldt det mål om territorial samhørighed, som Italien forfulgte. Konkurrenternes trafik var ikkeeksisterende på de 19 regionale forbindelser, der var kendetegnet ved markedssvigt, og under alle omstændigheder ville det have stået konkurrenterne frit, om de ville udvide deres aktiviteter på ikke tidligere betjente regionale forbindelser ([286]).

(483) Med hensyn til muligheden for at overdrage tjenesterne til forskellige operatører og dermed undgå en pakke af tjenester under en enkelt kontrakt om offentlig tjeneste bemærker Kommissionen endvidere, at den tredje kontrakt vedrørte 33 regionale forbindelser (tur/retur), der hver dækkede flere ruter. Kommissionen bemærker endvidere, at indgåelsen af forskellige kontrakter om offentlig tjeneste (og de dermed forbundne administrative omkostninger) kunne have været uforholdsmæssigt byrdefuld. Desuden var Italien ikke forpligtet til at udbyde kontrakterne om offentlig tjeneste vedrørende jernbanegodstransporttjenester, men kunne tildele en kontrakt om offentlig tjeneste direkte til en enkelt operatør. Af disse grunde ville indgåelsen af særskilte kontrakter om offentlig tjeneste ikke have haft mindre fordrejende virkninger på markedet.

(484) Af ovennævnte grunde konkluderer Kommissionen, at overdragelsen af en kontrakt om offentlig tjeneste til Trenitalia med henblik på levering af jernbanegodstransport på de 19 regionale forbindelser, der var berørt af et markedssvigt (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser), var egnet til at sikre det mål om territorial samhørighed mellem Nord- og Syditalien, som Italien forfulgte.

([285]) En sådan ordning er åben for alle jernbanevirksomheder, der opfylder betingelserne for støtteberettigelse og de materielle betingelse, der er fastsat deri. Se f.eks. den foranstaltning, som Kommissionen vurderede i sag SA.45482 – Støtteordning for jernbanegodstransport.

([286]) Dette modsiges ikke af, at Italien i 2015 opgav kontrakten om offentlig tjeneste og indførte en ordning for kompensation for tariffer for adgang til infrastruktur og eksterne omkostninger i forbindelse med levering af jernbanegodstransport (sag SA.45482 – Støtteordning for jernbanegodstransport og sag SA.48759 – Forlængelse af jernbanegodstransportordningen). Denne ordning var baseret på et andet politisk mål, nemlig at støtte intermodale godstransporttjenester på hele det nationale område i stedet for at sikre leveringen af et minimum af jernbanegodstransporttjenester i Syditalien.

8.4.3.3.2. Overdragelse af offentlig trafikbetjening

(485) Kommissionen bemærker, som allerede nævnt i betragtning 405, at alle væsentlige elementer i den tredje kontrakt var blevet godkendt af Trenitalia og MIT allerede den 29. oktober 2010, og at kontrakten blev undertegnet den 3. december 2012. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at Italien havde overdraget gennemførelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste til Trenitalia i den periode, der var omfattet af den tredje kontrakt.

8.4.3.3.3. Manglende overkompensation

(486) De betragtninger, der allerede er anført i betragtning 432.-437 med hensyn til proportionaliteten af den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt indtil den 3. december 2012, finder anvendelse på den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt i perioden fra den 4. december 2012 til den 31. december 2014, fordi der blev anvendt den samme metode til beregning af støtten.

(487) Kommissionen bemærker navnlig, at den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den tredje kontrakt, blev beregnet på forhånd på grundlag af de omkostninger, der var forbundet med leveringen af tjenesteydelserne, som fastsat i Trenitalias økonomiske og finansielle plan, der var knyttet som bilag til den tredje kontrakt (betragtning 99). Den samlede kompensation, der var fastsat i kontrakten, var begrænset til den faktiske økonomiske byrde, som operatøren skulle bære i forbindelse med hele kontraktens løbetid. Set ud fra et efterfølgende perspektiv var den kompensation, der blev udbetalt i perioden fra den 3. december 2012 til den 31. december 2014, desuden lavere end de samlede omkostninger, som virksomheden registrerede for levering af tjenesteydelser i samme periode (se betragtning 436). Desuden var den endnu lavere end det beløb, der var fastsat i Trenitalias økonomiske og finansielle plan.

(488) På denne baggrund er det Kommissionens opfattelse, at den samlede kompensation, som Trenitalia modtog i henhold til den tredje kontrakt, ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, og at den derfor var forholdsmæssig. Dette indebærer, at også den kompensation, der blev udbetalt efter den 3. december 2012, var forholdsmæssig. Konklusionen om proportionaliteten af den samlede kompensation, der i henhold til den tredje kontrakt udbetaltes til Trenitalia, berører ikke vurderingen af de øvrige betingelser, der skal være opfyldt, for at de kompensationer, der er udbetalt efter den 3. december 2012, kan anses for forenelige med det indre marked.

8.4.3.3.4. Undgåelse af uforholdsmæssigt negative virkninger på konkurrencen

(489) Kommissionen mener ikke, at den tredje kontrakt kunne fordreje konkurrencen på de 19 regionale forbindelser, der var berørt af markedssvigt. For det første havde Trenitalias konkurrenter på størstedelen af disse forbindelser ikke den nødvendige tilladelse til at drive virksomhed (se betragtning 459). For det andet bemærker Kommissionen, at selv hvis det antages, at de havde eller inden for en relativt kort periode kunne erhverve den relevante tilladelse, forhindrede den tredje kontrakt dem ikke i at komme ind på markedet, men sikrede blot en konstant levering af tjenester på ruter, der bevisligt var af ringe interesse for markedsaktørerne (se betragtning 460-461). Endelig sikrede Italiens »*efter anmodning*«-tilgang, at Trenitalias tilbud ikke oversteg brugernes efterspørgsel.

(490) Hvad derimod angår de 14 regionale forbindelser, hvor Kommissionen fandt, at der ikke forelå markedssvigt (se betragtning 479), kunne den udbetalte kompensation fordreje konkurrencen, navnlig i betragtning af at konkurrenterne på disse ruter allerede var til stede på det tidspunkt, hvor Trenitalia og MIT havde aftalt alle væsentlige elementer i den tredje kontrakt, og at konkurrenterne uden den tredje kontrakt kunne have øget deres tjenester på de regionale forbindelser, de allerede betjente.

(491) For så vidt angår Norditalien/Norditalien-forbindelserne, der var omfattet af den tredje kontrakt, bemærker Kommissionen, at de havde til formål at samle og optimere trafikstrømmene på nord/syd-ruterne, og at de som sådan var accessoriske i forhold til de regionale forbindelser (betragtning 237). Det er Kommissionens opfattelse, at den tredje kontrakt kun fordrejede konkurrencen på de Norditalien/Norditalien-forbindelser, der var knyttet til de 14 regionale forbindelser, med hensyn til hvilke Italien ikke på forhånd fastslog, at der forelå et markedssvigt.

9. **KONKLUSIONER**

(492) Den kompensation, der blev udbetalt i henhold til den første kontrakt, udgør ikke statsstøtte med undtagelse af: a) kompensationen for nationale jernbanegodstransport udført fra den 22. oktober 2003, og som udgjorde eksisterende støtte og b) kompensationen for international jernbanegodstransport mellem den italienske havn Trieste og Ungarn og gennem Trieste Marittimahavn udført fra den 15. marts 2003, og som udgjorde ny støtte. Denne nye støtte, som vurderes i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og traktatens generelle principper, betragtes som forenelig statsstøtte for så vidt angår de beløb, som blev udbetalt i forbindelse med international jernbanegodstransport mellem den italienske havn Trieste og Ungarn. Den betragtes som ulovlig og uforenelig støtte for så vidt angår de beløb, som blev udbetalt i forbindelse med international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

(493) Den kompensation, som blev udbetalt i henhold til den anden kontrakt, og som er vurderet i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og traktatens generelle principper, betragtes som forenelig statsstøtte med undtagelse af den støtte, der blev udbetalt i forbindelse med tarifpligten vedrørende jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, som betragtes som ulovlig uforenelig statsstøtte.

(494) Med hensyn til den tredje kontrakt udgør den kompensation, der blev udbetalt indtil den 3. december 2012, og som er vurderet i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 og traktatens generelle principper, forenelig statsstøtte. Den kompensation, der er udbetalt efter den 3. december 2012 i henhold til den tredje kontrakt, og for hvilken foreneligheden er vurderet direkte i henhold til artikel 93 i TEUF, udgør ulovlig støtte og udgør delvis forenelig støtte og delvis uforenelig støtte. Det beløb, som Italien har betalt til Trenitalia for jernbanegodstransport på de følgende 19 regionale forbindelser, udgør ulovlig, forenelig støtte: Molise/Molise, Sicilien/Sicilien, Abruzzo/Basilicata, Abruzzo/Campanien, Abruzzo/Calabrien, Abruzzo/Sicilien, Basilicata/Calabrien, Basilicata/Campanien, Basilicata/Sicilien, Calabrien/Puglia, Calabrien/Sicilien, Campanien/Molise, Campanien/Puglia, Campanien/Sicilien, Molise/Calabrien, Molise/Sicilien, Puglia/Sicilien, Sicilien/Norditalien, Calabrien/Norditalien (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser). Det beløb, som Italien har betalt til Trenitalia for jernbanegodstransport på de følgende 14 regionale forbindelser, udgør ulovlig, uforenelig støtte: Abruzzo/Abruzzo, Calabrien/Calabrien, Campanien/Campanien, Puglia/Puglia, Abruzzo/Molise, Abruzzo/Puglia, Basilicata/Puglia, Calabrien/Campanien, Molise/Puglia, Molise/Norditalien, Puglia/Norditalien, Campanien/Norditalien, Basilicata/Norditalien Abruzzo/Norditalien (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser). For disse 14 regionale forbindelser, som også blev betjent af Trenitalias konkurrenter, anlagde Italien et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at markedet i mangel af den tredje kontrakt ikke kunne have leveret alle eller dele af de ydelser, som Trenitalia leverede i henhold til den tredje kontrakt.

Tabel 16

Konklusion vedrørende de tre kontrakter om offentlig tjeneste

Statsstøtteforanstaltninger	Statsstøttevurdering
Første kontrakt	**Ingen støtte**: kompensation for a) international jernbanegodstransport før 15.3.2003, b) national jernbanegodstransport før 22.10.2003 **Eksisterende støtte**: kompensation for national jernbanegodstransport mellem 22.10.2003 og 31.12.2003. **Ny støtte**: kompensation for international jernbanegodstransport på TERFN mellem 15.3.2003 og 31.12.2003, heraf: — ***forenelig støtte***: kompensation for levering af international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn — ***ulovlig, uforenelig støtte***: kompensation for levering af international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.

Statsstøtteforanstaltninger	Statsstøttevurdering
Anden kontrakt	**Ny støtte:** kompensation for levering af jernbanegodstransport, heraf: — ***forenelig støtte***: kompensation for levering af international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn og for levering af national jernbanegodstransport (tarif- og driftspligter) — ***ulovlig, uforenelig støtte***: kompensation for levering af international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn.
Tredje kontrakt	**Ny støtte:** kompensation for levering af jernbanegodstransport, heraf: — ***forenelig støtte***: støtte udbetalt indtil 3.12.2012 for levering af jernbanegodstransport — ***ulovlig, forenelig støtte***: støtte udbetalt efter 3.12.2012 for levering af jernbanegodstransport på de 19 regionale forbindelser, der er nævnt i betragtning 456, og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser — ***ulovlig, uforenelig støtte***: støtte udbetalt efter 3.12.2012 for levering af jernbanegodstransport på de 14 regionale forbindelser, der er nævnt i betragtning 457, og Norditalien/Norditalien-forbindelserne.

10. **INDDRIVELSE**

(495) I henhold til TEUF og fast retspraksis fra Unionens retsinstanser er Kommissionen beføjet til at bestemme, at den pågældende medlemsstat skal ændre eller ophæve støtten, når Kommissionen har fastslået, at støtten er uforenelig med det indre marked ([287]). Det fremgår endvidere af fast praksis fra Unionens retsinstanser, at en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, har til formål at genoprette den oprindelige situation ([288]).

(496) I den sammenhæng har Unionens retsinstanser fastslået, at dette mål er nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved modtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ([289]).

(497) I overensstemmelse med retspraksis bestemmes følgende i artikel 16, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([290]): »I negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(498) Da nogle af de kompensationer, der blev udbetalt til Trenitalia, og som er nævnt i betragtning 492-494, blev gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og blev anset for ulovlig og uforenelig støtte, skal de tilbagesøges for at genoprette den situation, der forelå på det indre marked, før de blev ydet. Det beløb, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor det blev stillet til rådighed for Trenitalia, indtil det er tilbagebetalt.

([287]) Dom af 12. juli 1973, Kommissionen mod Tyskland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, præmis 13.
([288]) Dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 66.
([289]) Dom af 17. juni 1999, Belgien mod Kommissionen, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 64 og 65.
([290]) 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).

(499) Ingen bestemmelse i EU-retten kræver, at Kommissionen, når den fastslår, at støtte, som er erklæret uforenelig med det indre marked, skal tilbagebetales, skal fastsætte den nøjagtige størrelse af det tilbagebetalingspligtige støttebeløb. Det er derimod tilstrækkeligt, at Kommissionens afgørelse indeholder anvisninger, hvorved afgørelsens adressat uden for store vanskeligheder selv kan fastslå beløbet ([291]).

(500) Størrelsen af den ulovlige og uforenelige støtte til Trenitalia beregnes på følgende måde:

(501) For så vidt angår den ulovlige og uforenelige støtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den første og den anden kontrakt i form af kompensation for levering af jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, der blev gennemført mellem den 15. marts 2003 og den 31. december 2008, beregnes beløbet som forskellen mellem de faktiske indtægter fra anvendelsen af tarifpligten og de indtægter, som Trenitalia ville have haft ved anvendelsen af standardsatsen, ganget med det samlede antal godsvogne, der blev håndteret i Trieste Marittima havn.

(502) For så vidt angår den ulovlige og uforenelige støtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt efter den 3. december 2012 for levering af jernbanegodstransport på de 14 regionale forbindelser, der er nævnt i betragtning 494, og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser, beregnes beløbet under hensyntagen til procentdelen af de tog/km, der blev betjent af Trenitalia på de nævnte 14 regionale forbindelser (og de tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser) i forhold til det samlede antal tog/km, der blev kompenseret i henhold til den tredje kontrakt efter den 3. december 2012.

(503) Kommissionen bemærker, at Trenitalias fragtafdeling efter åbningsafgørelsen gennemgik en omfattende omstrukturering (se betragtning 46 og 47). I 2017 overførte FS-koncernen, som er eneejer af Trenitalia, alle sine fragtaktiviteter til en ny enhed kaldet »Mercitalia Group« under FS-koncernens enekontrol. En sådan omstrukturering omfattede udskillelsen af Trenitalias fragtafdeling til fordel for Mercitalia Rail.

(504) Hvis modtageren af ulovlig og uforenelig statsstøtte har overført alle eller en del af sine aktiviteter til en anden virksomhed, kan forpligtelsen til at tilbagebetale ulovlig og uforenelig statsstøtte udvides til at omfatte den virksomhed, der reelt har gavn af støtten efter overførslen af aktiviteterne (den efterfølgende virksomhed) ([292]) . I tilfælde af fusion eller andre former for omstrukturering kan forpligtelsen til at tilbagebetale støtten desuden væltes over på den overlevende enhed ([293]).

(505) Kommissionen bemærker, at overdragelsen af Trenitalias fragtafdeling til Mercitalia Logistics i det væsentlige var en omstrukturering af virksomheden i form af en koncernintern overførsel inden for FS-koncernen af jernbanegodstransporten fra Trenitalia til Mercitalia Rail, som der ikke blev betalt for. FS-koncernen præsenterede selv overdragelsen som en omstrukturering af dens fragtaktiviteter (se betragtning 46). Som de italienske myndigheder har erkendt, blev Mercitalia Rail fra den 1. januar 2017 i sin egenskab af ny ejer af Trenitalias fragtafdeling i henhold til italiensk ret Trenitalias juridiske efterfølger på markedet for jernbanegodstransport.

(506) I henhold til punkt 95 i tilbagebetalingsmeddelelsen er den virksomhed, der skal tilbagebetale enhver uforenelig og ulovlig støtte i tilfælde af en fusion eller en anden form for omstrukturering, den oprindelige støttemodtager eller, hvis støtten ikke kan tilbagesøges fra sidstnævnte, dennes juridiske efterfølger.

([291]) Dom af 18. oktober 2007, Kommissionen mod Frankrig, C-441/06, ECLI:EU:C:2007:616, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

([292]) Dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, præmis 57, og meddelelse fra Kommissionen – Meddelelse fra Kommissionen om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte, EUT C 247 af 23.7.2019, s. 1 (»tilbagebetalingsmeddelelsen«), punkt 89. Ved at tilbagebetale støtten mister støttemodtageren den fordel, som den havde på markedet, og den situation, der herskede på markedet, før støtten blev ydet, genskabes.

([293]) Tilbagebetalingsmeddelelsen, punkt 95.

(507) Kommissionen konkluderer derfor, at enhver støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig i henhold til denne afgørelse, skal tilbagesøges af Italien fra Trenitalia som direkte modtager af støtten, eller, hvis Italien ikke er i stand til at tilbagesøge den ulovlige og uforenelige støtte fra Trenitalia, fra Trenitalias juridiske efterfølger, Mercitalia Rail.

(508) Ovenstående konklusion ville ikke være anderledes, selv om det som hævdet af de italienske myndigheder antages, at successionen ikke indebar, at de forpligtelser, der var forbundet med den ulovlige og uforenelige støtte, der blev ydet Trenitalia før udskillelsen, blev overført til Mercitalia Rail (se betragtning 198). Som det vil blive forklaret i betragtning 511-517, kan Mercitalia Rail også under alle omstændigheder betragtes som Trenitalias økonomiske efterfølger på markedet for jernbanegodstransport.

(509) I henhold til punkt 89 i tilbagebetalingsmeddelelsen bør medlemsstaten, hvis støtten i gennemførelsesfasen af en tilbagebetalingsafgørelse ikke kan kræves tilbagebetalt hos den oprindelige støttemodtager og er overført til en anden virksomhed, udvide tilbagebetalingspåbuddet, så det omfatter den virksomhed, der reelt har gavn af støtten efter overførslen af aktiviteterne, og sikre, at kravet om tilbagebetaling ikke omgås. En sådan overførsel kan tage form af støttemodtagerens salg af alle eller en del af sine aktiver, hvorefter aktiviteten ikke længere udføres af den samme juridiske enhed.

(510) Ifølge Domstolens dom af 8. maj 2003, Italien og SIM 2 mod Kommissionen ([294]), foretages vurderingen af den økonomiske sammenhæng mellem støttemodtageren og den virksomhed, som aktiverne blev overført til, ved hjælp af en række indikatorer. Følgende faktorer kan tages i betragtning, men skal ikke opfyldes kumulativt for at fastslå økonomisk sammenhæng mellem to virksomheder ([295]): a) om salgsprisen svarer til en markedspris, b) overførslens omfang (aktiver og passiver, personalets forbliven, eksistensen af funktionelle bundlede aktiver), c) køberens/købernes identitet, d) tidspunktet for overførslen (efter indledningen af den foreløbige vurdering, den formelle undersøgelsesprocedure eller den endelige afgørelse) og e) transaktionens økonomiske følgerigtighed.

(511) I den foreliggende sag finder Kommissionen, at der er flere faktorer, der tilsammen gør det muligt at konkludere, at der er økonomisk sammenhæng mellem Trenitalia og Mercitalia Rail.

(512) Hvad for det første angår køberens identitet forblev de overdragne aktiviteter i sidste ende under samme ejer (Ferrovie dello Stato S.p.A.). Det er ubestridt, at både Trenitalia og Mercitalia Rail (sidstnævnte indirekte via Mercitalia Logistics) kontrolleres af Ferrovie dello Stato S.p.A., der er FS-koncernens holdingselskab.

(513) Hvad for det andet angår transaktionens økonomiske følgerigtighed og formål er det også klart, at hele transaktionen blev udformet som en simpel omstrukturering inden for FS-koncernen (betragtning 48). Denne omstrukturering havde til formål at fortsætte driften af Trenitalias fragtafdeling og FS-koncernens øvrige jernbanegodstransportaktiviteter på en mere effektiv måde ved at tildele dem til en enkelt enhed (Mercitalia-koncernen).

(514) For det tredje er det ubestridt (se betragtning 47), at Mercitalia Rail ikke betalte Trenitalia nogen pris for overdragelsen af Trenitalias fragtafdeling, og at overdragelsen skete ved nedsættelse af Trenitalias aktiekapital og en forholdsmæssig forhøjelse af værdien af Mercitalia Rails kapital til et beløb svarende til den bogførte værdi af Trenitalias overførte fragtafdeling. Transaktionen var derfor ikke struktureret på en måde, der ville have forhindret overførslen af den uforenelige støtte fra Trenitalia til Mercitalia Rail.

([294]) Domstolens dom af 8. maj 2003, Den Italienske Republik og SIM 2 Multimedia SpA mod Kommissionen, C-328/99 og C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([295]) Dette sæt indikatorer blev bekræftet af Domstolen i dom af 29. april 2021, Fortischem a.s, C-890/19 P, ECLI:EU:C:2021:345, præmis 59.

(515) Hvad for det fjerde angår overdragelsens omfang overtog Mercitalia Rail som anført af de italienske myndigheder og FS-koncernen selv i sin finansrapport for 2017 (se betragtning 46 og 47) alle aktiver ([296]) og løbende kontrakter i Trenitalias fragtafdeling. Mercitalia Rail overtog navnlig: a) alle kommercielle kontrakter, som Trenitalia havde indgået i forbindelse med godstransportaktiviteten, samt adgang til alle Trenitalias godstransportkunders oplysninger og -detaljer, b) hele personalet og ledelsen i Trenitalias fragtafdeling (dvs. 3 117 ansatte og 15 direktører), som beholdt de samme kontraktbetingelser som før udskillelsen, c) alle kommercielle og intellektuelle ejendomsrettigheder i forbindelse med de godstransportaktiviteter, der ejedes af Trenitalia, d) alle lejeaftaler vedrørende godstransportaktiviteter (rullende materiel, infrastruktur osv.) samt ejendomsret til aktiver, der tidligere var ejet af Trenitalia og e) den kapacitet og de adgangsrettigheder til jernbaneinfrastruktur og/eller servicefaciliteter, som Trenitalia havde i Italien og enhver anden medlemsstat. Overførslen omfattede også en relevant del af Trenitalias passiver ([297]).

(516) Hvad endelig angår tidspunktet for overførslen, fandt omstruktureringen sted efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, dvs. da Trenitalia allerede var bekendt med risikoen for tilbagesøgning.

(517) Alle de elementer, der er nævnt i betragtning 512-516, tyder på, at der er økonomisk sammenhæng mellem Trenitalia og Mercitalia Rail med hensyn til deres godsaktiviteter. De italienske myndigheder har ikke fremlagt oplysninger, der kan modsige denne konklusion. Argumentet om, at Trenitalia ikke havde til hensigt at overføre eventuelle forpligtelser som følge af ulovlig og uforenelig statsstøtte til Mercitalia Rail, og at den tredje kontrakt allerede var udløbet, udelukker ikke, at Mercitalia Rail har gavn af den ulovlige og uforenelige støtte, som Trenitalias fragtafdeling modtog. Den omstændighed, at Trenitalias sikkerhedscertifikat ikke var en del af overdragelsen, udelukker ikke i sig selv, at Mercialia Rail opererede i økonomisk sammenhæng med Trenitalia, og skyldes under alle omstændigheder, at den nyoprettede Mercitalia Rail i henhold til den gældende lovgivning ([298]) skulle erhverve sit eget certifikat for at kunne drive jernbanevirksomhed på markedet for jernbanegodstransport.

(518) Da der er økonomisk sammenhæng mellem Trenitalia og Mercitalia Rail med hensyn til deres godsaktiviteter, skal sidstnævnte betragtes som Trenitalias økonomiske efterfølger.

(519) Hvis den ulovlige og uforenelige støtte ikke kan tilbagesøges hos Trenitalia, bør tilbagesøgningen udvides til også at omfatte Mercitalia Rail i selskabets egenskab af successor eller under alle omstændigheder i dens egenskab af økonomisk efterfølger til Trenitalia. —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den kompensation, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, udgør ikke statsstøtte for så vidt angår: a) international jernbanegodstransport på det transeuropæiske jernbanegodstransportnet udført før den 15. marts 2003 og b) national jernbanegodstransport udført før den 22. oktober 2003.

([296]) Som forklaret af de italienske myndigheder i deres svar af 11. april 2023 omfattede aktiverne materielle aktiver (bygninger, anlæg, udstyr, rullende materiel), immaterielle aktiver (hovedsagelig software i forbindelse med afdelingens forvaltningssystemer), kapitalinteresser i datterselskaber, associerede virksomheder og andre virksomheder, lagerbeholdninger (navnlig reservedele til vedligeholdelse af rullende materiel) og kortfristede tilgodehavender fra salg.

([297]) Som forklaret af de italienske myndigheder i deres brev af 11. april 2023 omfattede de overførte passiver forretningsdelens finansielle gæld (hovedsagelig bestående af kortfristet finansiering fra moderselskabet Ferrovie dello Stato S.p.A.), hensættelser til fratrædelsesgodtgørelser og andre personaleydelser, hensættelser til risici og omkostninger, andre kortfristede forpligtelser og kortfristede leverandørforpligtelser. Som nævnt i betragtning 198 omfattede overførslen derimod ikke forpligtelser, der kunne følge af en eventuel konstatering af ulovlig og uforenelig støtte ydet til Trenitalia med henblik på levering af jernbanegodstransport før udskillelsen.

([298]) Se fodnote [44].

Den kompensation, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport indtil den 31. december 2003, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF for så vidt angår: a) international jernbanegodstransport på det transeuropæiske jernbanegods-transportnet udført fra den 15. marts 2003 og b) national jernbanegodstransport udført fra den 22. oktober 2003.

Den kompensation, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den anden kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Den kompensation, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Artikel 2

Den statsstøtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, betragtes som eksisterende støtte, for så vidt som den vedrørte national jernbanegodstransport udført mellem den 22. oktober 2003 og den 31. december 2003. Den statsstøtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, betragtes som ny støtte, for så vidt som den vedrørte international jernbanegodstransport på det transeuropæiske jernbanegodstransportnet udført mellem den 15. marts 2003 og den 31. december 2003.

Den statsstøtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den anden kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, betragtes som ny støtte.

Den statsstøtte, der blev ydet til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, betragtes som ny støtte.

Artikel 3

Den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende international jernbanegodstransport mellem den italienske havn i Trieste og Ungarn, er forenelig med det indre marked. Den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den første kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende international jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, blev ulovligt gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og er uforenelig med det indre marked.

Den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den anden kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, er forenelig med det indre marked med undtagelse af den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af internationale jernbanegodstransport gennem Trieste Marittima havn, som ulovligt blev gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, og er uforenelig med det indre marked.

Den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til tredje kontrakt om opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste vedrørende levering af jernbanegodstransport, er lovlig for så vidt angår den støtte, der blev udbetalt indtil den 3. december 2012, mens den blev ulovligt gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF for så vidt angår den støtte, der blev udbetalt efter den 3. december 2012. Den statsstøtte, der blev udbetalt til Trenitalia i henhold til den tredje kontrakt, er forenelig med det indre marked med undtagelse af den statsstøtte, der blev udbetalt efter den 3. december 2012, for så vidt angår tjenesteydelser på følgende 14 regionale forbindelser (herunder alle tilknyttede Norditalien/Norditalien-forbindelser): Abruzzo/Abruzzo, Calabrien/Calabrien, Campanien/Campanien, Puglia/Puglia, Abruzzo/Molise, Abruzzo/Puglia, Basilicata/Puglia, Calabrien/Campanien, Molise/Puglia, Molise/Norditalien, Puglia/Norditalien, Campanien/Norditalien, Basilicata/Norditalien og Abruzzo/Norditalien, som er uforenelig med det indre marked.

Artikel 4

Italien tilbagesøger den i artikel 3 omhandlede uforenelige støtte fra Trenitalia eller, hvis det ikke er muligt at tilbagesøge støtten fra Trenitalia, fra Trenitalias efterfølger, Mercitalia Rail.

De beløb, der skal tilbagesøges, pålægges renter regnet fra det tidspunkt, hvor støtten blev stillet til støttemodtagerens rådighed, og indtil tilbagebetaling er sket.

Renten beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([299]) og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ([300]) om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

Artikel 5

Tilbagesøgningen af den uforenelige støtte, der er omhandlet i artikel 3, skal ske omgående og effektivt.

Italien skal sikre, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 6

Inden for to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse fremsender Italien følgende oplysninger:

— det samlede støttebeløb, som støttemodtageren har modtaget

— det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra støttemodtageren

— en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er iværksat og planlagt for at efterkomme denne afgørelse

— dokumenter, som viser, at støttemodtageren er blevet pålagt at tilbagebetale støtten.

Italien underretter løbende Kommissionen om resultaterne af gennemførelsen af de nationale foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne afgørelse, indtil tilbagesøgningen af den i artikel 3 nævnte støtte er afsluttet. Italien forelægger straks efter anmodning fra Kommissionen oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse. Italien forelægger også udførlige oplysninger om de støttebeløb med renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtageren.

Artikel 7

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

([299]) Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

([300]) Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

Kommissionen kan offentliggøre de støttebeløb og renter, der er tilbagebetalt i medfør af denne afgørelse, jf. dog artikel 30 i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ([301]).

Udfærdiget i Bruxelles, den 24. november 2023.

På Kommissionens vegne
Didier REYNDERS
Medlem af Kommissionen

([301]) 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).