Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2024/2860

18.11.2024

DÉCISION (UE) 2024/2860 DE LA COMMISSION

du 24 novembre 2023

dans l'affaire SA.32953 (2014/C) — Mesures d'aide d'État en faveur de Trenitalia SpA — Italie

[notifiée sous le numéro C(2023) 8017]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 18 avril 2011, la Commission a été saisie d'une plainte concernant l'octroi possible, par l'Italie, d'une aide d'État en faveur de Trenitalia S.p.A. (ci-après «**Trenitalia**»), une société faisant partie du groupe Ferrovie dello Stato (ci-après le «**groupe FS**»), sous la forme d'une compensation pour l'exécution d'obligations de service public dans le domaine du transport ferroviaire de fret accordée au titre de trois contrats de service public (ci-après les «**mesures**»). Cette plainte a été enregistrée sous le numéro de référence SA.32953 (2014/NN — ex 2011/CP). Le 26 septembre 2011, le plaignant a fourni des renseignements supplémentaires.

(2) Par lettre du 18 octobre 2011, la Commission a transmis cette plainte aux autorités italiennes et a demandé des renseignements sur les mesures.

(3) Le 16 novembre 2011, l'Italie a demandé une prolongation du délai fixé pour répondre à la demande de renseignements, qui lui a été accordée par la Commission le 24 novembre 2011. Le 14 décembre 2011, l'Italie a demandé des éclaircissements sur la demande de renseignements de la Commission, que cette dernière lui a fournis le même jour. Le 15 décembre 2011, l'Italie a demandé une nouvelle prolongation du délai fixé pour fournir les renseignements demandés, qui lui a été accordée le 20 décembre 2011.

(4) Le 31 janvier 2012 et le 17 février 2012, l'Italie a répondu partiellement à la demande de renseignements du 18 octobre 2011. Le 22 février 2012, la Commission a envoyé un rappel à l'Italie, en lui demandant les renseignements manquants. Le 11 avril 2012, l'Italie a fourni des informations complémentaires en réponse à la demande de renseignements de la Commission du 18 octobre 2011.

(5) Le 4 avril 2012, le plaignant a complété sa plainte par de nouvelles allégations.

(6) Le 29 octobre 2012, la Commission a demandé des renseignements complémentaires à l'Italie. L'Italie a transmis les renseignements demandés le 8 janvier 2013, le 11 janvier 2013 et le 17 janvier 2013.

(7) Le 29 octobre 2013, la Commission a reçu des allégations supplémentaires de la part du plaignant.

([1]) JO C 156 du 23.5.2014, p. 77.

(8) Par lettre datée du 28 mars 2014, la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «**TFUE**») concernant les mesures susvisées (ci-après la «**décision d'ouverture**»).

(9) La décision d'ouverture concernait également l'octroi possible d'une aide d'État sous la forme de transferts gratuits d'actifs de l'infrastructure ferroviaire par Rete Ferroviaria Italiana S.p.A à Trenitalia et à FS Logistica (affaire SA.32179). La Commission examinera ces mesures dans une décision distincte. La présente décision porte exclusivement sur la compensation versée à Trenitalia en vertu de trois contrats de service public (ci-après «**CSP**») pour l'exécution d'obligations de service public (ci-après «**OSP**») dans le secteur du fret ferroviaire.

(10) Le 22 avril 2014, l'Italie a demandé une prolongation du délai fixé pour présenter ses observations sur la décision d'ouverture, que la Commission lui a accordée le 28 avril 2014. Le 21 mai 2014, l'Italie a demandé une nouvelle prolongation du délai fixé pour présenter ses observations sur la décision d'ouverture, que la Commission lui a accordée le lendemain.

(11) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 23 mai 2014 ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur les mesures.

(12) Le 24 juin 2014, l'Italie a présenté ses observations au sujet de la décision d'ouverture. La Commission a reçu des observations au sujet de la décision d'ouverture de la part de trois parties intéressées: la communauté européenne du rail et des compagnies d'infrastructure (ci-après la «**CER**») a présenté des observations le 19 juin 2014; FerCargo, une association d'opérateurs privés de fret ferroviaire, a présenté des observations le 8 juillet 2014 ([3]); et le groupe FS a présenté des observations le 23 juillet 2014 ([4]).

(13) La Commission a transmis les observations des parties intéressées à l'Italie, qui lui a fait parvenir ses observations le 20 novembre 2014. Le 4 novembre 2015, l'Italie a complété ses observations par des informations supplémentaires.

(14) Le 22 décembre 2017, la Commission a adressé une demande de renseignements à l'Italie, à laquelle l'Italie a partiellement répondu les 5 et 15 février 2018. Une réunion a eu lieu le 21 mars 2018 entre les services de la Commission et les autorités italiennes. Le 3 avril 2018, la Commission a adressé une nouvelle demande de renseignements à l'Italie, à laquelle cette dernière a répondu le 23 mai 2018. Le 18 décembre 2018, une réunion s'est tenue entre des représentants des services de la Commission et des autorités italiennes. À la suite de cette réunion, l'Italie a fourni des informations complémentaires les 18 et 19 février 2019.

(15) Au début de 2020 a éclaté la pandémie de COVID-19, qui a causé un choc majeur aux économies de l'Union et a exigé une réaction économique coordonnée de la part des États membres et des institutions de l'Union afin d'atténuer les répercussions négatives sur l'économie de l'Union. Dans ces circonstances exceptionnelles, la Commission s'est efforcée de répondre d'urgence aux notifications de mesures d'aide d'État accordées dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et de mettre en place tous les assouplissements procéduraux nécessaires pour permettre une procédure d'approbation rapide par la Commission ([5]). Pendant la période de crise de la COVID-19, la Commission a dû accorder la priorité aux mesures d'aide d'État liées à la COVID-19 ([6]); en conséquence, l'achèvement de la procédure formelle d'examen des mesures en cause ainsi que d'autres procédures a été retardé.

([2]) Voir note n° 1 de bas de page.

([3]) Le 13 juin 2014, FerCargo a demandé à la Commission une prolongation du délai fixé pour présenter des observations sur la décision d'ouverture. Cette demande était justifiée par la nécessité de recueillir suffisamment d'informations auprès de tous les membres de l'association. Le 17 juin 2014, la Commission a accordé à FerCargo une prolongation du délai.

([4]) Le 16 juin 2014, le groupe FS a envoyé à la Commission une demande motivée de prolongation du délai fixé pour présenter des observations sur la décision d'ouverture. Le 17 juin 2014, la Commission a accordé au groupe FS un délai pour présenter ses observations, expirant le 23 juillet 2014.

([5]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe — Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 [COM(2020) 112 final du 13.3.2020], section 5.

([6]) Une liste de toutes les décisions adoptées par la Commission pendant la pandémie de COVID-19 au titre de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE, de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE et de la communication de la Commission intitulée «Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19» (JO C 91 I du 20.3.2020, p. 1) est disponible à l'adresse suivante: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_en (dernière consultation le 15 novembre 2023).

(16) En outre, le 24 février 2022, la Russie a lancé une agression militaire contre l'Ukraine. Les effets directs et indirects de cette agression militaire russe ont eu des répercussions économiques sur l'ensemble du marché intérieur. Cette situation a nécessité une réaction rapide de la part de la Commission afin d'atténuer les répercussions sociales et économiques négatives immédiates dans l'Union. Dans ces circonstances exceptionnelles, la Commission a été invitée à répondre d'urgence aux notifications de mesures d'aide d'État accordées dans le contexte de la crise ukrainienne ([7]). Au cours des années 2022 et 2023, la Commission a dû accorder la priorité à l'examen de ces mesures d'aide d'État ([8]), ce qui a retardé davantage l'achèvement de la procédure formelle d'examen des mesures en cause.

(17) Le 19 janvier 2023, la Commission a adressé une nouvelle demande de renseignements aux autorités italiennes, à laquelle celles-ci ont répondu le 11 avril 2023, après avoir demandé et obtenu une prolongation du délai initial fixé pour soumettre leurs réponses. Cette dernière demande visait, entre autres, à clarifier la structure du groupe FS à la suite du processus de restructuration de l'activité de fret de Trenitalia.

(18) Le 17 octobre 2023, l'Italie a accepté, à titre exceptionnel, de renoncer à ses droits découlant de l'article 342 du TFUE, en liaison avec l'article 3 du règlement n° 1/1958 ([9]), et de voir la présente décision adoptée et notifiée en anglais.

2. DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LA PRESTATION DE SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE FRET

2.1. La libéralisation du transport ferroviaire de fret dans l'Union et en Italie

2.1.1. *Dans l'Union*

(19) L'Union a libéralisé les services de transport ferroviaire de fret en trois étapes.

(20) La première initiative législative, au début des années 90, a abouti à l'adoption de la directive 91/440/CEE du Conseil ([10]), que les États membres devaient transposer au plus tard le 1er janvier 1993. Ce texte a initié la libéralisation du transport ferroviaire en instituant un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire au profit des regroupements internationaux et des entreprises ferroviaires fournissant des services de transports combinés ([11]) internationaux de marchandises, accompagné du principe de séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport. Ce principe de séparation visait non pas les structures, mais les fonctions, plus précisément la fonction comptable. Cette directive prévoyait uniquement (à titre optionnel) que la séparation pouvait être réalisée par la création de divisions organiques distinctes au sein d'une même entreprise ou en confiant la gestion de l'infrastructure à une entité distincte.

([7]) Communication de la Commission — Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (JO C 131 I du 24.3.2022, p. 1).

([8]) Une liste de toutes les décisions adoptées par la Commission au titre de l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2022 est disponible sur ce site web: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en (dernière consultation le 15 novembre 2023).

([9]) Règlement n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne (JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58).

([10]) Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 237 du 24.8.1991, p. 25).

([11]) Aux termes de l'article 1er de la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38), on entend par «transports combinés» «les transports de marchandises entre États membres pour lesquels le camion, la remorque, la semi-remorque, avec ou sans tracteur, la caisse mobile ou le conteneur de 20 pieds et plus utilisent la route pour la partie initiale ou terminale du trajet et, pour l'autre partie, le chemin de fer ou une voie navigable, ou un parcours maritime lorsque celui-ci excède 100 kilomètres à vol d'oiseau, et effectuent le trajet initial ou terminal routier:

— soit entre le point de chargement de la marchandise et la gare ferroviaire d'embarquement appropriée la plus proche pour le trajet initial et entre la gare ferroviaire de débarquement appropriée la plus proche et le point de déchargement de la marchandise pour le trajet terminal,

— soit dans un rayon n'excédant pas 150 kilomètres à vol d'oiseau à partir du port fluvial ou maritime d'embarquement ou de débarquement».

En d'autres termes, les transports combinés constituent une forme de transport intermodal dans laquelle la majeure partie du trajet est effectuée par chemin de fer, par voie navigable intérieure ou par transport maritime et/ou l'étape finale effectuée par route est strictement limitée.

(21) La directive 91/440/CEE a été modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil ([12]), qui faisait partie du «**premier paquet ferroviaire**» ([13]), que les États membres devaient transposer au plus tard le 15 mars 2003. La directive 2001/12/CE accordait aux entreprises ferroviaires un droit d'accès sur une base non discriminatoire en ce qui concerne les types de services suivants:

— les services internationaux de fret dans le cadre du Réseau transeuropéen de fret ferroviaire — RTEFF ([14]) (article 10, paragraphe 3),

— les services internationaux de fret dans l'ensemble du réseau ferroviaire européen, à partir du 15 mars 2008 (article 10, paragraphe 3, deuxième phrase).

(22) En vue d'améliorer la sécurité, l'interopérabilité et l'ouverture du marché du fret ferroviaire, l'Union a adopté la directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil ([15]), dans le cadre du «**deuxième paquet ferroviaire**» ([16]). Cette directive a établi un droit d'accès pour les entreprises ferroviaires en ce qui concerne les types de services suivants:

— les services internationaux de fret à partir du 1er janvier 2006 (anticipant ainsi l'échéance du 15 mars 2008 établie dans la directive 2001/12/CE),

— tous les types de services de fret (nationaux et internationaux) à partir du 1er janvier 2007.

(23) En conséquence, le marché du fret ferroviaire s'est ouvert à la concurrence à partir du 15 mars 2003 dans le réseau transeuropéen de fret ferroviaire; à partir du 1er janvier 2006 pour le fret international dans l'ensemble du réseau de l'Union; et à partir du 1er janvier 2007 pour le cabotage de fret ferroviaire. Par conséquent, le transport ferroviaire de fret est considéré comme ayant été totalement libéralisé au niveau de l'Union depuis le 1er janvier 2007, tant pour les services nationaux que pour les services internationaux.

(24) La directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil ([17]) a abrogé, avec effet au 17 juin 2015, la directive 91/440/CEE modifiée par la directive 2001/12/CE et la directive 2004/51/CE. L'article 10, paragraphe 1, de la directive 2012/34/CE dispose que «[l]es entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres aux fins de l'exploitation de tout type de services de fret ferroviaire».

([12]) Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 75 du 15.3.2001, p. 1).

([13]) Ce paquet comprenait également la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires (JO L 75 du 15.3.2001, p. 26) et la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75 du 15.3.2001, p. 29).

([14]) Un réseau ferroviaire d'environ 50 000 km, tel que décrit à l'article 10 *bis* et à l'annexe I de la directive 2001/12/CE, couvrant en Italie les ports d'Ancône, de Bari, de Brindisi, de C. Vecchia, de Gênes, de Gioia Tauro, de La Spezia, de Livourne, de Naples, de Piombino, de Ravenne, de Salerne, de Savone, de Tarente, de Trieste et de Venise.

([15]) Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 164 du 30.4.2004, p. 164).

([16]) Ce paquet incluait également la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (JO L 164 du 30.4.2004, p. 44); la directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO L 164 du 30.4.2004, p. 114); et le règlement (CE) nº 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (JO L 164 du 30.4.2004, p. 1).

([17]) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32).

2.1.2. *En Italie*

(25) L'Italie a libéralisé pour la première fois les services de transport ferroviaire de fret le 22 octobre 2003, avec l'entrée en vigueur du décret législatif n° 188/2003 du 8 juillet 2003 (ci-après le «**décret de 2003**») ([18]) transposant le premier paquet ferroviaire. En ce qui concerne les services de fret nationaux et les services de transport de voyageurs nationaux et internationaux fournis au moyen de l'infrastructure ferroviaire nationale, l'article 6 du décret de 2003 accordait divers droits d'accès, moyennant le respect de certaines exigences ([19]), aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferroviaire national, sous réserve de réciprocité dans le cas des entreprises ferroviaires établies à l'étranger.

(26) L'Italie a transposé la directive 2004/51/CE par le décret législatif n° 162/2007 du 10 août 2007 (entré en vigueur le 23 octobre 2007). Ce décret modifiait le décret de 2003 en accordant aux entreprises ferroviaires, à compter du 23 octobre 2007, un accès à l'ensemble du réseau ferroviaire italien dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes afin de fournir des services internationaux de fret et, au plus tard à partir du 1er janvier 2007, un accès à l'infrastructure ferroviaire afin de fournir tous types de services de fret ferroviaire ([20]).

(27) Enfin, l'Italie a transposé la directive 2012/34/CE par le décret législatif n° 112/2015 du 15 juillet 2015 (entré en vigueur le 27 juillet 2015). Ce décret a réaffirmé le droit des entreprises ferroviaires d'accéder au marché du transport ferroviaire de fret dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, afin de garantir la concurrence dans le secteur ferroviaire ([21]).

2.2. **Le cadre juridique régissant les obligations de service public dans le transport ferroviaire de fret**

2.2.1. *Législation de l'Union*

(28) En vertu de l'article 93 du TFUE, «[s]ont compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public».

(29) En vertu de l'article 93 du TFUE, le Conseil a adopté le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ([22]) [ci-après le «**règlement (CEE) n° 1191/69**»]. Le règlement (CEE) n° 1191/69 a établi les règles régissant les obligations de service public («**OSP**») applicables dans le domaine des services de transport ferroviaire du 1er juillet 1969 au 2 décembre 2009 pour les services de transport de voyageurs et jusqu'au 3 décembre 2012 pour les services de transport de fret (voir considérant 34).

([18]) Décret législatif n° 188/2003 du 8 juillet 2003 (Gazzetta Ufficiale n. 170) qui a remplacé les décrets présidentiels 277/98 du 8 juillet 1998 (Gazzetta Ufficiale n. 187) et 146/99 du 16 mars 1999 (Gazzetta Ufficiale n. 119) qui transposaient les directives 91/440/CE, 95/18/CE et 95/19/CE.

([19]) Les entreprises ferroviaires qui entendaient exploiter des services nationaux de fret ferroviaire en Italie devaient posséder, outre la licence d'exploitation ferroviaire requise en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du décret de 2003, une autorisation spécifique du ministère des infrastructures et des transports (article 6, paragraphe 2, du décret de 2003) telle que définie à l'article 131, paragraphe 1, de la loi n° 388 du 23 décembre 2000. Cette dernière loi justifiait l'obligation de détenir une telle autorisation par la nécessité que le ministère des infrastructures et des transports puisse contenir l'augmentation des tarifs ferroviaires et/ou garantir la viabilité économique des activités de transport ferroviaire en Italie.

([20]) Article 25, paragraphe 1, du décret législatif n° 162/2007 modifiant l'article 12, paragraphe 1, du décret de 2003. À compter du 1er janvier 2007, l'Italie n'a plus exigé des entreprises ferroviaires qu'elles possèdent l'autorisation spécifique du ministère des infrastructures et des transports décrite à la note n° 19 de bas de page.

([21]) Article 2, paragraphe 1, point c), du décret législatif n° 112/2015.

([22]) Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO L 156 du 28.6.1969, p. 1) tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991.

(30) L'article 2 du règlement (CEE) nº 1191/69 définit les OSP comme étant les «obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions». Les OSP au sens du règlement (CEE) nº 1191/69 consistaient en des obligations d'exploiter ([23]), des obligations de transporter ([24]) et des obligations tarifaires ([25]). Les paramètres à prendre en considération au moment de déterminer les désavantages économiques causés par l'imposition d'OSP et les procédures de compensation ont été définis aux articles 5 et 10 à 13 du règlement (CEE) nº 1191/69. Lorsqu'une entreprise de transport exploitait non seulement des services soumis à des OSP, mais aussi d'autres activités, l'article 1er, paragraphe 5, dudit règlement exigeait une séparation des comptes ainsi que la mise en place de mécanismes permettant d'éviter tout subventionnement croisé entre la division du service public et la division chargée des autres activités.

(31) Le règlement (CEE) nº 1893/91 du Conseil ([26]) modifiant le règlement (CEE) nº 1191/69 a éliminé la possibilité pour les États membres de maintenir ou d'imposer des OSP aux entreprises de transport, à l'exception de celles dont les activités se limitaient exclusivement à l'exploitation de services de transport de voyageurs urbains, suburbains ou régionaux ([27]). Cette modification introduisait dans le règlement (CEE) nº 1191/69 une nouvelle section sur les CSP, composée d'un article unique (article 14), offrant aux États membres la possibilité de conclure des CSP afin de fournir au public des services de transport suffisants ([28]).

(32) Le règlement (CEE) nº 1107/70 du Conseil ([29]) encadrait également l'octroi d'aides dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Ce règlement prévoyait que les États membres ne pouvaient pas imposer d'OSP impliquant l'octroi d'une aide au titre de l'article 93 du TFUE, à l'exception des obligations tarifaires ne relevant pas du règlement (CEE) nº 1191/69 ([30]) et des entreprises ou des activités de transport auxquelles ce règlement ne s'appliquait pas.

(33) Dans l'arrêt Altmark ([31]), la Cour a indiqué que le règlement (CEE) nº 1191/69 et le règlement (CEE) nº 1107/70 étaient réputés avoir énoncé de manière exhaustive les conditions dans lesquelles les autorités des États membres pouvaient accorder des aides au titre de l'article 93 du TFUE. Ce point a de nouveau été confirmé par la Cour dans l'arrêt Combus ([32]).

(34) Le règlement (CE) nº 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil ([33]) a abrogé à la fois le règlement (CEE) nº 1191/69 et le règlement (CEE) nº 1107/70; il est entré en vigueur le 3 décembre 2009. Toutefois, l'article 10 du règlement (CE) nº 1370/2007 prévoyait que le règlement (CEE) nº 1191/69 continuerait de s'appliquer aux services de transport ferroviaire de fret pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007.

([23]) Voir article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) nº 1191/69.
([24]) Voir article 2, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1191/69.
([25]) Voir article 2, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69.
([26]) Règlement (CEE) nº 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991 modifiant le règlement (CEE) nº 1191/69 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO L 169 du 29.6.1991, p. 1).
([27]) L'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69 modifié disposait ce qui suit: «Toutefois, les autorités compétentes des États membres peuvent maintenir ou imposer les obligations de service public visées à l'article 2 pour les services urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs. Les conditions et les modalités, y compris les méthodes de compensation, sont arrêtées aux sections II, III et IV.»
([28]) Voir article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69.
([29]) Règlement (CEE) nº 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO L 130 du 15.6.1970, p. 1). Ce règlement était sans préjudice des dispositions du règlement (CEE) nº 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer et du règlement (CEE) nº 1191/69 du Conseil.
([30]) Au sens de la définition des obligations tarifaires figurant à l'article 2, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69.
([31]) Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, point 108.
([32]) Arrêt du 16 mars 2004 dans l'affaire T-157/01, DanskeBusvognmænd/Commission («Combus»), ECLI:EU:T:2004:76, point 100.
([33]) Règlement (CE) nº 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) nº 1191/69 et (CEE) nº 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1).

(35) Le règlement (CE) nº 1370/2007 ne s'applique qu'au transport de voyageurs par chemin de fer et autres modes ferroviaires ainsi que par route, à l'exclusion du transport de fret (article 1er). L'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1370/2007 dispose que «[s]ans préjudice des articles [93, 106, 107 et 108 du TFUE], les États membres peuvent continuer d'octroyer des aides en faveur du secteur des transports conformément à l'article [93 du TFUE], qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public, autres que celles relevant du présent règlement». Ainsi, à la fin de la période de trois ans (c'est-à-dire après le 3 décembre 2012), la compatibilité des aides accordées pour l'exécution d'OSP dans le secteur du transport ferroviaire de fret devait être appréciée directement au regard de l'article 93 du TFUE.

2.2.2. *La législation italienne*

(36) La loi nº 210 du 17 mai 1985 (ci-après la «**loi nº 210/1985**») ([34]) habilitait l'État à maintenir, à supprimer ou à introduire des OSP à l'égard du groupe FS et à indemniser ce dernier pour les coûts directement liés à l'exécution de ces OSP.

(37) Conformément à l'article 18, paragraphes 1 et 2, de la loi nº 210/1985, le ministre des transports devait déterminer par décret les OSP qui devaient être maintenues pour le groupe FS, avec la possibilité, à l'avenir, de supprimer et/ou d'établir de nouvelles OSP ou d'étendre le champ d'application de celles déjà imposées. En cas d'établissement ou d'extension d'OSP, le groupe FS a obtenu le droit de recevoir une compensation financière pour les dépenses y afférentes en vertu des règles énoncées dans le règlement (CEE) nº 1191/69.

(38) En ce qui concerne plus particulièrement les obligations tarifaires, l'article 16 de la loi nº 210/1985 disposait que, tout en reconnaissant que les tarifs étaient approuvés par le conseil d'administration du groupe FS afin d'assurer une gestion équilibrée, les pouvoirs publics pouvaient déterminer par décret les tarifs maximaux applicables au transport de personnes et de certains types de marchandises. Cet article indiquait que toute différence entre les tarifs imposés par les autorités publiques et les tarifs standard fixés par le conseil d'administration du groupe FS pouvait donner lieu à un remboursement au titre du règlement (CEE) nº 1191/69.

(39) La loi nº 41 du 28 février 1986 (ci-après la «**loi nº 41/1986**») ([35]) a supprimé toutes les OSP, y compris les obligations d'exploiter et les obligations tarifaires pour lesquelles le groupe FS s'était vu reconnaître un droit au remboursement en vertu du règlement (CEE) nº 1191/69 (article 10, paragraphe 15). Toutefois, conformément aux articles 16 et 18 de la loi nº 210/1985, le ministère des transports pouvait, par décret, énoncer les OSP devant être maintenues en raison de leur intérêt public et dans les limites des fonds alloués par le budget de l'État.

(40) Le 16 janvier 1990, le ministère des transports a adopté le décret 1-T (ci-après le «**décret ministériel 1-T/1990**»). L'article 2 de ce décret établissait une liste d'obligations tarifaires à imposer au groupe FS pour le transport de certaines catégories de voyageurs et de marchandises. Cette liste comprenait des obligations tarifaires concernant:

— le transport de fret entre la péninsule italienne et la Sardaigne, conformément à l'article 12 de la loi nº 588 du 11 juin 1962 ([36]) (ci-après la «**loi nº 588/1962**») établissant les critères de calcul des tarifs ferroviaires pour les liaisons avec la Sardaigne,

— le transport international de fret par le port de Trieste, et

— le transport international de fret à l'intérieur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(41) À compter du 1er juillet 1992, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (CEE) nº 1893/91 modifiant le règlement (CEE) nº 1191/69 (considérant 31), les autorités italiennes ont réglementé l'imposition d'OSP au moyen de CSP, en abandonnant le système d'imposition unilatérale d'OSP établi par décret.

([34]) Loi nº 210/1985 du 17 mai 1985 instituant l'entité «Ferrovie dello Stato».

([35]) Loi nº 41 du 28 février 1986 concernant les dispositions relatives au budget annuel et pluriannuel de l'État.

([36]) L'article 12 de la loi nº 588/1962 établissant un plan d'encouragement du développement économique et social de la Sardaigne est libellé comme suit: «pour les marchandises transportées par le service de transbordeurs, les tarifs ferroviaires calculés sur une distance virtuelle de 100 km s'appliquent» et «ce transport n'est pas soumis à des taux fixes, à des suppléments ou à des redevances spéciales d'un montant supérieur à celui en vigueur en Italie pour la même distance et pour les mêmes marchandises, ni à des quotes-parts de transit».

(42) Par conséquent, en ce qui concerne les services de transport ferroviaire de fret, l'Italie a mis en œuvre les obligations tarifaires visées au considérant 40 pour la période allant de juillet à décembre 1992 dans un CSP conclu le 23 janvier 1991 entre le ministère des transports et le groupe FS. L'Italie a maintenu ces obligations tarifaires pour l'année 1993 en concluant un nouveau CSP avec le groupe FS le 29 décembre 1992. Elle a ensuite conclu deux CSP supplémentaires avec le groupe FS pour les périodes 1994-1996 et 1997-1999. Le contrat relatif à la période 1997-1999 a introduit une clause de continuité, en vertu de laquelle, à l'expiration du contrat, le groupe FS était tenu de respecter les obligations tarifaires définies dans le contrat jusqu'à la signature des CSP suivants.

(43) Les CSP conclus respectivement pour les périodes 1994-1996 et 1997-1999 imposaient des obligations tarifaires aux services suivants fournis par le groupe FS:

— le transport national de fret entre la péninsule italienne et la Sardaigne, conformément à l'article 12 de la loi nº 588/1962 établissant les critères de calcul des tarifs ferroviaires pour les liaisons avec la Sardaigne,

— le transport international de fret par le port de Trieste,

— le transport international de fret à l'intérieur de la Communauté européenne du charbon et de l'acier: cette obligation découlait de l'accord entre les représentants des gouvernements des États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé le 21 mars 1955, qui prévoyait l'application de taux réduits pour le transport du charbon et de l'acier,

— le transport ferroviaire national de fret sur des distances supérieures à 1 000 km, et

— le transport ferroviaire international de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie: conformément à l'article 5 ([37]) de l'accord bilatéral conclu entre l'Italie et la Hongrie le 19 avril 1988, ratifié par la loi nº 440 du 30 décembre 1989 (ci-après la «**loi nº 440/1989**») ([38]), une réduction de 15 % sur le taux ordinaire pour les transits à travers l'Autriche et une réduction de 50 % sur le taux ordinaire pour les transits via l'(ex-) Yougoslavie ont été instaurées.

(44) Au cours de la période 2000-2014, l'Italie a adopté les mesures faisant l'objet de la présente enquête. Ces mesures seront décrites à la section 3 de la présente décision.

3. **DESCRIPTION DES MESURES**

3.1. **Bénéficiaire**

3.1.1. *Trenitalia*

(45) Trenitalia a été créée en juin 2000 en tant que filiale contrôlée à 100 % par Ferrovie dello Stato S.p.A., la société holding du groupe FS, dont l'unique actionnaire est le ministère italien de l'économie et des finances. Elle est le résultat de la réforme du groupe FS, entamée en juillet 1998 avec la séparation organique, juridique et comptable de ses activités (infrastructures, services de transport de voyageurs, services de transport régional et services de transport de fret) et favorisée par la création d'entités juridiques distinctes contrôlées par le groupe FS (Trenitalia en juin 2000 et Rete Ferroviaria Italiana en juillet 2001). Dès sa création, Trenitalia a pris la relève du groupe FS en ce qui concerne la prestation de services de fret ferroviaire. Trenitalia est actuellement le plus grand opérateur ferroviaire d'Italie et était actif, jusqu'au 31 décembre 2016, à la fois dans le secteur du transport de voyageurs et dans celui du transport de fret.

([37]) Cet article prévoyait que «[p]our le transport de marchandises à l'importation et à l'exportation à destination et au départ de la Hongrie via le port franc de Trieste, les tarifs ferroviaires des gares frontalières nationales vers celles du port franc de Trieste sont déterminés en appliquant un traitement plus favorable que celui prévu par les conditions et tarifs actuels des chemins de fer publics italiens» et que «[t]outes les questions relatives aux services ferroviaires, y compris aux tarifs, feront l'objet d'un accord distinct entre la société nationale des chemins de fer italiens et le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire hongroise, après consultation des autres administrations ferroviaires des États de transit».

([38]) L'article 11 de la loi nº 440/1989 a limité la validité de cet accord bilatéral à une période de cinq ans, renouvelable automatiquement tous les cinq ans, avec la possibilité pour toute partie d'y mettre fin six mois avant le début de chaque période.

3.1.2. *La réorganisation des activités de fret du groupe FS en 2017*

(46) À partir du 1er janvier 2017, le groupe FS a décidé de réorganiser ses activités de fret en regroupant en une seule entité [le groupe Mercitalia ([39])] l'ensemble de ses activités relatives aux services de transport ferroviaire de fret ([40]). Le groupe FS a dès lors transféré les activités de fret ferroviaire de Trenitalia (la «division du fret») à une société nouvellement créée, Mercitalia Rail S.r.l. (ci-après «**Mercitalia Rail**») ([41]), entièrement contrôlée par Mercitalia Logistics S.p.A. (ci-après «**Mercitalia Logistics**») ([42]), elle-même contrôlée exclusivement par le groupe FS. Par l'intermédiaire de Mercitalia Logistics, le groupe FS fournit des services de transport de fret en Italie et à l'étranger en utilisant des techniques de transport à la fois conventionnelles et combinées ([43]).

(47) Ce transfert a eu lieu après l'obtention par Mercitalia Rail des certificats de sécurité pertinents nécessaires pour pouvoir opérer en tant qu'entreprise ferroviaire sur le marché du transport ferroviaire de fret ([44]). L'opération a pris la forme d'une scission proportionnelle de tous les actifs et passifs de la division du fret de Trenitalia en faveur de Mercitalia Rail ([45]), y compris les salariés, le matériel roulant, les installations d'entretien, les contrats commerciaux et les investissements détenus par Trenitalia dans des sociétés actives dans le secteur du transport de fret et/ou de la logistique ([46]). Compte tenu de la nature de cette opération, qui était une restructuration interne au sein du groupe FS, Mercitalia Rail n'a versé aucune compensation à Trenitalia pour les activités transférées.

(48) Depuis le 1er janvier 2017, Mercitalia Rail est devenue le nouveau propriétaire de la division du fret de Trenitalia.

([39]) Le rapport financier annuel 2017 du groupe FS (disponible à l'adresse https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/en/Documents/investor-relations/financial-statements/2017_Annual_report_FS.pdf, dernière consultation le 15 novembre 2023) indique que «2017 a été une année historique pour [le groupe FS], avec le lancement de Mercitalia Rail, la société dérivée de Trenitalia dans le secteur du fret. En outre, Mercitalia Logistics a été créée par la transformation de FS Logistica et agit en tant que sous-holding chargée de coordonner toutes les sociétés de logistique et de transport de fret du groupe, qui forment ensemble le [groupe] Mercitalia» (p. 3). Dans leurs réponses du 11 avril 2023, les autorités italiennes ont expliqué que le groupe Mercitalia se composait actuellement de Mercitalia Logistics et de ses six filiales: Mercitalia Rail, Mercitalia Intermodal SpA, Mercitalia Shunting & Terminal Srl, TX Logistik et TerAlp.

([40]) Voir https://www.mercitaliarail.it/content/mercitalia_rail/it/chi-siamo/il-business-merci-del-gruppo-fs-italiane.html (dernière consultation le 15 novembre 2023). Comme l'ont expliqué les autorités italiennes dans leurs réponses du 11 avril 2023, cette réorganisation concernait les activités de fret ferroviaire de Trenitalia et de toutes les autres sociétés du groupe FS actives sur le marché du fret ferroviaire.

([41]) La société existante FS Telco Srl a été rebaptisée Mercitalia Rail Srl et a changé d'objet afin de se consacrer à la fourniture et à la commercialisation de services de transport ferroviaire de fret, y compris de marchandises dangereuses et de déchets, en Italie et à l'étranger.

([42]) En 2017, la société FS Logistica SpA, créée en 2007 à la suite de la décision de Ferrovie dello Stato de regrouper en un seul opérateur spécialisé l'ensemble des activités logistiques réalisées au sein du groupe FS, a changé de nom pour devenir Mercitalia Logistics SpA.

([43]) Dans son rapport financier annuel pour 2017 (voir note nº 39 de bas de page), le groupe FS a déclaré qu'«en ce qui concerne le transport de fret, le [groupe FS] a lancé et poursuit désormais, avec la création du [groupe] Mercitalia, dirigé par la sous-holding Mercitalia Logistics S.p.A., un nouveau modèle d'entreprise consistant à développer des solutions intégrées de transport de fret et de transport logistique aux meilleures conditions du marché. Au sein du [groupe], le service ferroviaire, qui bénéficie de l'expertise et de l'expérience professionnelle de l'unité commerciale "fret" de la filiale Trenitalia S.p.A., s'est révélé performant au cours de cette première année, en partie grâce à son intégration avec d'autres sociétés du groupe» (voir p. 62).

([44]) L'accès à l'infrastructure ferroviaire n'est accordé qu'aux entreprises ferroviaires titulaires d'un certificat de sécurité en cours de validité. Ce certificat de sécurité atteste que l'entreprise ferroviaire a établi son système de gestion de la sécurité et est en mesure de se conformer à ses obligations légales. À l'époque, le cadre législatif était défini par la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires (JO L 164 du 30.4.2004, p. 44), qui était en vigueur jusqu'au 30 octobre 2020 (inclus). À compter du 31 octobre 2020, la directive a été remplacée par la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (JO L 138 du 26.5.2016, p. 102).

([45]) Dans leurs réponses du 11 avril 2023, les autorités italiennes ont soumis à la Commission l'acte de scission, signé par les représentants légaux de Trenitalia et de Mercitalia Rail le 21 décembre 2016, prenant effet au 1er janvier 2017. La scission a entraîné une réduction du capital social de Trenitalia ainsi qu'une augmentation proportionnelle de la valeur du capital de Mercitalia Rail, pour un montant équivalent à la valeur comptable de la division du fret transférée de Trenitalia.

([46]) Voir le rapport financier annuel 2017 du groupe FS (voir note nº 39 de bas de page), p. 174.

3.2. **Les mesures**

(49) Entre 2000 et 2014, Trenitalia a reçu un montant total de 1,6 milliard d'EUR de compensation financière de la part de l'État pour l'exécution d'OSP dans le domaine des services de transport ferroviaire de fret sur l'ensemble du territoire italien, y compris à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile. Ces OSP étaient exécutées en vertu des trois CSP présentés ci-après, conclus entre le ministère italien des infrastructures et des transports (ci-après le «**MIT**») et Trenitalia conformément au règlement (CEE) n° 1191/69.

— Un premier contrat, signé le 18 octobre 2002, couvrait initialement la période allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2001 et s'appliquait aux services de transport de voyageurs ([47]) et de fret. Ce contrat a été automatiquement prorogé, à la date de son expiration, pour une période supplémentaire de deux ans, jusqu'à la fin de l'année 2003, en vertu d'une clause de continuité (ci-après le «**premier contrat**»).

— Un deuxième contrat, signé le 27 mars 2007, couvrait initialement la période du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2006 et ne s'appliquait qu'aux services de transport de fret. Ce contrat a été automatiquement prorogé, à la date de son expiration, pour une période supplémentaire de deux ans, jusqu'à la fin de l'année 2008, en vertu d'une clause de continuité (ci-après le «**deuxième contrat**»).

— Un troisième contrat, signé le 3 décembre 2012, couvrait la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014 et ne s'appliquait qu'aux services de transport de fret (ci-après le «**troisième contrat**»). Ce contrat a expiré le 31 décembre 2014, sans qu'il soit prorogé.

(50) Il ressort du premier et du deuxième contrats que, en leur absence, Trenitalia n'aurait pas fourni à titre commercial et dans les mêmes conditions les services de transport de fret concernés ([48]). Le troisième contrat fait référence à l'obligation faite aux États membres, en vertu du règlement (CEE) n° 1191/69, de verser une compensation à l'entreprise à laquelle une «obligation de service public» est imposée. Les OSP sont définies comme des obligations que l'entreprise de transport, si elle considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions.

Tableau 1

Liste des CSP couverts par la procédure formelle d'examen

CSP	Période d'application	Signature	Premier versement	Compensation totale
I	1.1.2000-31.12.2003	18.10.2002	2003	404,6 millions d'EUR
II	1.1.2004-31.12.2008	27.3.2007	2007	613,7 millions d'EUR
III	1.1.2009-31.12.2014	3.12.2012	2010	612,1 millions d'EUR

([47]) Étant donné que la décision d'ouverture ne concernait que les services de transport ferroviaire de fret, les services de transport de voyageurs ne sont pas couverts par la présente décision.

([48]) L'article 5, paragraphe 1, du premier contrat est libellé comme suit: «Le ministère reconnaît que les services de transport de fret visés au point 2 ci-dessous ont été fournis conformément aux dispositions des contrats de services de 1994-1996 et de 1997-1999, aux obligations internationales de l'État, au décret 1-T du ministère des transports de 1990 et aux obligations juridiques connexes qui y sont mentionnées, et reconnaît simultanément que, si ces services avaient été fournis par la société sur une base purement commerciale, ils auraient été fournis à une échelle différente ou dans des conditions différentes de celles qui ont effectivement prévalu.» L'article 2, paragraphe 3, du deuxième contrat est libellé comme suit: «[S]i ces mêmes services avaient été fournis par la société sur une base purement commerciale, ils auraient été fournis dans une mesure différente ou à des conditions différentes de celles effectivement obtenues. En particulier, le transport de marchandises à destination et au départ des deux plus grandes îles garantit la continuité des liaisons avec le continent et la mobilité du transport de fret sur de longues et très longues distances et contribue à rétablir l'équilibre territorial.»

3.2.1. *Le premier contrat*

3.2.1.1. Contexte de la conclusion du premier contrat

(51) Conformément à la clause de continuité figurant dans le CSP conclu pour la période 1997-1999 (voir considérant 42), le groupe FS a continué d'appliquer des obligations tarifaires à ses services de fret ferroviaire au-delà de la date d'expiration de ce dernier contrat, c'est-à-dire au-delà du 31 décembre 1999.

(52) Le 18 mars 1999 ([49]), une directive du Premier ministre a imposé au groupe FS d'élaborer un plan d'entreprise en vue de mettre à jour les obligations figurant dans le CSP couvrant la période 1997-1999. Le groupe FS a présenté son plan d'entreprise 1999-2003 au MIT en 1999. Ce plan d'entreprise détaillait également les services de fret ferroviaire exploités par la société dans des conditions qui ne seraient pas viables sur le plan commercial en l'absence de compensation. Le MIT a approuvé ce plan d'entreprise en juillet 2000, en énonçant les services dont il jugeait le maintien essentiel pour l'intérêt public ([50]).

(53) Trenitalia ([51]) et le MIT ont conclu le premier contrat le 18 octobre 2002.

3.2.1.2. Contenu du premier contrat

(54) Le premier contrat imposait à Trenitalia de respecter certaines obligations tarifaires (à savoir l'obligation de facturer, pour des services spécifiques, un prix inférieur au prix normal du marché, sur la base des tarifs pratiqués par Trenitalia en l'absence d'obligations tarifaires) et d'exercer ses activités moyennant le paiement d'une compensation calculée conformément à la méthode définie dans le contrat.

(55) Le premier contrat maintenait les obligations tarifaires existantes qui avaient été établies dans le CSP relatif à la période 1997-1999 (voir considérant 43) pour les services de fret ferroviaire suivants exploités par Trenitalia, sans modifier les paramètres de calcul de la compensation correspondante:

— *transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne*: conformément à l'article 12 de la loi n° 588/1962, le premier contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre le tarif ferroviaire calculé sur la distance réelle parcourue entre Civitavecchia et Golfo Aranci (250 km) et le tarif calculé sur une distance virtuelle de 100 km,

— *transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km* ([52]): cette obligation visait à maintenir des tarifs kilométriques régressifs au-dessus du seuil de 1 000 km. En l'absence de cette obligation, le tarif appliqué par Trenitalia pour le transport de fret n'aurait plus diminué au-delà du millième kilomètre (c'est-à-dire le niveau où les coûts fixes sont entièrement récupérés) ([53]). Le premier contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre les montants qui auraient été obtenus en appliquant le tarif kilométrique théorique (qui cesse de diminuer à partir du moment où les frais fixes ont été entièrement récupérés, c'est-à-dire au millième kilomètre parcouru) et les montants qui ont été effectivement obtenus en appliquant le tarif kilométrique prévu dans le contrat avec Trenitalia, qui continue de diminuer même au-delà de 1 000 km,

([49]) Directive du Premier ministre du 18 mars 1999, publiée au Journal officiel italien n° 113 du 17 mai 1999.
([50]) Ces services sont énumérés au considérant 55.
([51]) Trenitalia a repris l'exploitation des services de fret ferroviaire précédemment fournis par le groupe FS dès sa création en juin 2000.
([52]) Cette obligation ne couvrait que le trafic national.
([53]) Comme indiqué dans le rapport explicatif de février 2002 (annexe 9.1 de la réponse de l'Italie du 29 octobre 2012), «[l]e taux appliqué au transport de fret augmente à mesure que le nombre de kilomètres augmente, mais pas de manière proportionnelle; la courbe d'augmentation est plus marquée pour les premières bandes kilométriques, puis s'aplatit progressivement pour devenir presque asymptotique. Toutefois, après le millième kilomètre, le tarif devient plus dégressif, ce qui reflète les obligations tarifaires introduites par les précédents contrats de service».

— *transport ferroviaire de charbon et d'acier au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*: le premier contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre les recettes tirées de l'application des obligations tarifaires et les recettes que Trenitalia aurait perçues en appliquant son tarif standard. Cette obligation est restée en vigueur jusqu'au 1er mai 2002 ([54]),

— *services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie*: le premier contrat prévoyait une compensation calculée sur la base d'une réduction de 15 % du tarif ordinaire pour les transits à travers l'Autriche et d'une réduction de 50 % du tarif ordinaire pour les transits à travers les pays de l'ex-Yougoslavie (Slovénie et Croatie), lesquels tarifs avaient été établis conformément à l'article 5 de la loi nº 440/1989. L'article 11 de la loi nº 440/1989 a limité la validité de l'accord bilatéral entre l'Italie et la Hongrie à une période de cinq ans, renouvelable automatiquement tous les cinq ans, avec la possibilité pour toute partie d'y mettre fin six mois avant le début de chaque période. Le contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre les recettes tirées de l'application des obligations tarifaires et les recettes que Trenitalia aurait perçues en appliquant son tarif standard,

— *services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima*: conformément aux dispositions du décret ministériel 1-T/1990, le premier contrat prévoyait des obligations tarifaires pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima ([55]) autres que ceux fournis entre le port de Trieste et la Hongrie en vertu de la loi nº 440/1989 ([56]). La compensation correspondait à la différence entre les recettes tirées de l'application des obligations tarifaires et les recettes que Trenitalia aurait perçues en appliquant son tarif standard, multipliée par le nombre total de wagons de marchandises importées/exportées transitant par le port de Trieste Marittima.

(56) Le premier contrat a également introduit de nouvelles obligations tarifaires concernant les services de fret ferroviaire suivants exploités par Trenitalia:

— *services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin*: le 15 juillet 1999, le groupe FS et la Société nationale des chemins de fer français (ci-après la «**SNCF**») ont convenu contractuellement d'appliquer une remise de 30 % sur le tarif normal des services de transport intermodal sur la ligne Lyon Vénissieux-Torino Orbassano. Cette remise visait à résoudre le problème de la congestion des passages routiers entre l'Italie et la France causée par la fermeture du tunnel du Mont-Blanc pendant trois ans à la suite d'un accident survenu en mars 1999. Ces services ont permis d'assurer le transit fluide des marchandises transportées par route à la frontière italo-française, quelle que soit la longueur du segment de transport routier ([57]). Le premier contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre les recettes tirées de l'application des obligations tarifaires et les recettes que Trenitalia aurait perçues en appliquant son tarif standard. Cette obligation était en vigueur du 1er janvier 2000 à la fin de l'année 2001,

— *services de transports combinés de marchandises par route et rail*: cette obligation ne couvrait que les services nationaux. Elle visait à encourager un rééquilibrage entre les modes de transport polluants (tels que la route) et des modes de transport plus durables (tels que le rail). Elle est restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003. Le premier contrat prévoyait une compensation correspondant à la différence entre le prix moyen du transport ferroviaire conventionnel ([58]) et celui des transports combinés, appliquée au volume global du trafic combiné.

([54]) Soit six mois après la publication au *Journal officiel des Communautés européennes* de la décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 23 octobre 2001 mettant fin à l'accord du 21 mars 1955 relatif à l'établissement de tarifs directs internationaux ferroviaires pour les transports de charbon et d'acier, qui a conduit à la cessation de l'accord du 21 mars 1955.

([55]) Le port de Trieste Marittima n'est qu'une partie du port de Trieste; il s'agit du bassin portuaire situé à proximité des quais de chargement et de déchargement (quais V, VI et VII). Par «Trieste Marittima», on entend la gare ferroviaire de Trieste «Campo Marzio», qui est la principale infrastructure desservant les quais en question.

([56]) Le décret ministériel 239/T du 13 avril 1992 a précisé que ces obligations tarifaires ne pouvaient être ajoutées à celles prévues par la loi nº 440/1989.

([57]) En d'autres termes, la partie du trajet effectuée par route n'avait pas de limite de longueur et pouvait être plus longue que le segment ferroviaire (voir note nº 11 de bas de page).

([58]) On entend par «transport ferroviaire conventionnel» les services de transport effectués exclusivement par chemin de fer du point d'origine au point de destination.

(57) En outre, le premier contrat prévoyait également l'obligation pour Trenitalia d'exploiter des services de «traversées et manœuvres en navire transbordeur pour le transport de fret entre le continent et les îles de Sardaigne/Sicile». Ces obligations permettaient de fournir des services de transport ferroviaire de fret entre le continent et chacune des deux îles, les trains étant placés sur des transbordeurs pendant le tronçon maritime du trajet. La compensation couvrait les redevances versées par Trenitalia au gestionnaire de l'infrastructure pour la prestation de services de traversées et de manœuvres en navire transbordeur, calculées sur la base d'un prix de manutention à l'embarquement et au débarquement et d'un prix unitaire pour les coûts des transbordeurs, multipliés par le nombre de trajets effectués.

(58) En vertu de l'article 8 du premier contrat, Trenitalia était tenue de transmettre au MIT les comptes financiers certifiés relatifs à l'exécution des OSP pour l'année 2001.

(59) L'article 10 du premier contrat imposait à Trenitalia, à l'expiration du premier contrat, de continuer de fournir les services couverts par ledit contrat jusqu'à nouvel ordre du MIT ([59]). La compensation versée pour tout mois de service supplémentaire ne pouvait dépasser un douzième de la compensation annuelle fixée pour 2001. Si des dispositions légales incompatibles avec l'obligation de poursuivre les services étaient adoptées, Trenitalia était en droit de suspendre l'exécution des services rendus en vertu de la clause de continuité, sans préjudice de la compensation due pour les services rendus jusqu'à cette date, conformément aux procédures prévues aux articles 4 et 14 du règlement (CEE) nº 1191/69.

(60) L'article 11 du premier contrat prévoyait une pénalité pouvant aller jusqu'à 250 000 EUR pour chaque manquement à l'une des OSP énumérées aux considérants 55 à 57.

(61) La compensation relative aux années 2000-2003 (356,4 millions d'EUR) a été versée par l'Italie en 2003 (237,6 millions d'EUR) et en 2005 (118,8 millions d'EUR).

3.2.2. *Le deuxième contrat*

3.2.2.1. Contexte de la conclusion du deuxième contrat

(62) À l'expiration du premier contrat (le 31 décembre 2001), Trenitalia a continué d'exécuter les OSP imposées au titre du premier contrat, conformément à la clause de continuité (voir considérant 59). Toutefois, les OSP prévues dans le premier contrat pour les services suivants ont cessé d'être applicables à compter:

— du 1er janvier 2002 pour les services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin (voir considérant 56),

— du 1er mai 2002 pour le transport ferroviaire de charbon et d'acier au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, lorsque la Communauté européenne du charbon et de l'acier a cessé d'exister (voir considérant 55), et

— du 1er janvier 2004 pour les services de transports combinés de marchandises par route et rail (voir considérant 56).

(63) Le rapport fourni par Trenitalia au MIT au sujet des coûts financiers qu'elle a supportés en 2005 pour l'exécution des OSP dans le cadre du premier contrat a révélé que le premier contrat, en ce qui concerne le transport de fret entre le continent et les îles de Sardaigne/Sicile, couvrait uniquement les coûts des traversées et manœuvres en navire transbordeur et ne tenait pas compte des coûts supplémentaires supportés par Trenitalia pour l'exécution des OSP entre le continent et la Sardaigne/Sicile. Pour se conformer aux OSP prévues par le premier contrat, Trenitalia devait gérer et entretenir plusieurs gares et infrastructures ferroviaires en Sardaigne et en Sicile afin d'organiser le chargement et le déchargement des marchandises. Ces coûts n'avaient pas été pris en considération dans le cadre du premier contrat, bien qu'ils étaient effectivement supportés par Trenitalia et qu'ils étaient directement liés à l'exécution des OSP imposées par le premier contrat.

([59]) L'article 10 du premier contrat précisait également expressément que le MIT devait rétablir les obligations de service public et les critères de calcul de la compensation correspondante en tenant compte du processus de déréglementation en vigueur et en se fondant sur des études et des analyses approfondies devant être réalisées.

(64) En conséquence, au cours de l'année 2006, le MIT a préparé un nouveau CSP. Trenitalia et le MIT ont conclu le deuxième contrat le 27 mars 2007 pour la période 2004-2006, en reconnaissant les OSP exécutées par Trenitalia en vertu de la clause de continuité figurant dans le premier contrat.

3.2.2.2. Contenu du deuxième contrat

(65) Le deuxième contrat imposait toujours les mêmes obligations tarifaires (avec les mêmes paramètres de calcul du montant de la compensation) que le premier contrat ([60]):

— l'obligation tarifaire régressive pour le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km,

— l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret entre le port de Trieste et la Hongrie,

— l'obligation tarifaire relative aux services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima, et

— l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne.

(66) Le deuxième contrat continuait également d'imposer à Trenitalia l'obligation d'exploiter des services de traversées et de manœuvres en navire transbordeur (pour le trafic à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile), comme dans le premier contrat (voir considérant 57).

(67) Contrairement au premier contrat, le deuxième contrat a imposé à Trenitalia l'obligation supplémentaire de desservir un certain nombre de gares ferroviaires énumérées à l'annexe 1 du deuxième contrat pour des services de fret à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile afin de maintenir le même volume de services de fret ferroviaire fournis à destination/au départ de ces îles qu'en 2004.

(68) En conséquence, le deuxième contrat a également introduit une nouvelle méthode de compensation pour les OSP exécutées à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile. Ces OSP représentaient plus de 70 % de la compensation accordée au titre du deuxième contrat. Contrairement au premier contrat (voir considérants 55 à 57), la compensation accordée à Trenitalia au titre du deuxième contrat couvrait la différence entre les coûts liés à l'organisation des services de fret ferroviaire entre le continent et la Sicile/Sardaigne (y compris la gestion des gares ferroviaires) et les recettes tirées de ces services (y compris la compensation accordée pour couvrir les obligations tarifaires et les redevances versées au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire).

(69) Ainsi, la compensation globale accordée pour l'exécution des OSP imposées sur les services de fret ferroviaire entre le continent et la Sicile/Sardaigne a été calculée sur la base du compte de résultat de Trenitalia enregistré pour ces services. Plus précisément, ce compte de résultat tenait compte des recettes tirées du transport de marchandises (y compris la compensation destinée à couvrir le manque à gagner découlant de l'application des obligations tarifaires) ainsi que des recettes accessoires ([61]). Sur le plan des coûts, le compte de résultat tenait compte de tous les coûts liés à la prestation des services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile (calculés en tant que coût unitaire par train-kilomètre), ainsi que des coûts imputables aux traversées et aux manœuvres des wagons en mer et à la gestion des gares et de leurs installations. La compensation incluait un bénéfice, déterminé comme étant le produit du coût moyen pondéré du capital et du capital engagé de Trenitalia.

(70) Enfin, le deuxième contrat imposait également l'obligation de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à la prestation de tous les services de transport ferroviaire de fret couverts par le deuxième contrat (notamment la maintenance et la réparation du matériel roulant, la garantie d'un niveau optimal de sécurité et les activités administratives et commerciales à l'appui de la gestion des services).

([60]) Dans le deuxième contrat, l'Italie n'a plus imposé d'obligations tarifaires concernant le transport ferroviaire de charbon et d'acier au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (voir considérant 55), les services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin (voir considérant 56) et les services de transports combinés de marchandises qui n'étaient de facto plus fournis depuis le 1er janvier 2004 (voir considérant 55).

([61]) Les recettes auxiliaires sont des recettes tirées de biens ou de services autres que l'activité principale d'une entreprise (en l'espèce, les services de transport de fret).

(71) Le deuxième contrat prévoyait le paiement du montant global de la compensation sous la forme d'une redevance annuelle unique payable en deux tranches (80 % du montant étant versés annuellement après présentation par Trenitalia de ses prévisions économiques annuelles au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'année de référence, tandis que les 20 % restants du montant sont versés à la suite de la présentation des comptes annuels certifiés par Trenitalia). Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du deuxième contrat, Trenitalia devait envoyer ses comptes annuels — certifiés par des auditeurs et établis conformément à l'article 5, paragraphe 3, du décret de 2003 — au MIT pour réexamen au plus tard le 30 septembre de l'année suivant l'année de référence. Dans les 45 jours suivant la réception de ces comptes, le MIT devait vérifier ceux-ci ainsi que le nombre de services effectivement fournis par Trenitalia.

(72) Le deuxième contrat fixait le montant maximal de la compensation annuelle totale à accorder pour l'exécution de toutes les OSP prévues dans le deuxième contrat pour les années 2004-2006 sur la base des prévisions budgétaires du ministère de l'économie et des finances pour l'année correspondante. La compensation annuelle totale accordée ne pouvait en aucun cas dépasser la charge financière réelle supportée par Trenitalia pour chaque année de la période de trois ans 2004-2006, comme indiqué dans les comptes annuels certifiés. Lorsque la compensation versée dépassait la charge financière effectivement supportée par Trenitalia, le MIT soustrayait, à la suite de la présentation des comptes annuels par Trenitalia le 30 septembre de chaque année, le montant excédentaire correspondant de la compensation due ([62]).

(73) L'article 9 du deuxième contrat prévoyait une pénalité de 50 000 EUR en cas de manquement à une quelconque des OSP imposées à Trenitalia en vertu du deuxième contrat, à déduire de la compensation due ([63]).

(74) L'article 12 du deuxième contrat prolongeait la validité du deuxième contrat jusqu'à nouvel ordre du MIT. Cet ordre devait être donné au moins 90 jours à l'avance et pouvait concerner la résiliation de tout ou partie des OSP faisant l'objet du contrat. Cet article prévoyait que Trenitalia continue d'exploiter les services de transport ferroviaire de fret couverts par le deuxième contrat au-delà de l'expiration de ce dernier, jusqu'à nouvel ordre du MIT. La compensation pour tout mois de service supplémentaire ne pouvait dépasser un douzième de la compensation annuelle fixée pour 2004. Si des dispositions légales incompatibles avec l'obligation de poursuivre les services étaient adoptées, Trenitalia était en droit de suspendre l'exécution des services rendus en vertu de la clause de continuité, sans préjudice de la compensation due pour les services rendus jusqu'à cette date, conformément aux procédures décrites aux articles 4 et 14 du règlement (CEE) n° 1191/69.

(75) La compensation totale reçue par Trenitalia au titre du deuxième contrat s'est élevée à 613,7 millions d'EUR. La compensation pour l'année 2004 (118,8 millions d'EUR) a été versée en 2007, après la signature du contrat ([64]). En ce qui concerne la compensation accordée pour les services fournis au cours des années suivantes (à savoir les années 2005, 2006, 2007 et 2008), les paiements ont été effectués entre 2007 et 2009 en deux tranches:

— 80 % du montant ont été versés à la suite d'une demande introduite par Trenitalia auprès du MIT, accompagnée d'une présentation de l'évolution annuelle des paramètres économiques utilisés pour contrôler l'exactitude de la compensation estimée,

— 20 % du montant ont été payés sur présentation des comptes certifiés.

([62]) Voir article 4, paragraphe 2, du deuxième contrat.

([63]) Des sanctions ad hoc étaient infligées dans les cas suivants: non-soumission des données comptables au MIT; non-respect des engagements prévus à l'article 6, paragraphe 2, du deuxième contrat en ce qui concerne la qualité des services; non-respect des obligations de service relatives à la tenue à jour d'une liste spécifique d'installations ouvertes au public pour le service de fret à destination et au départ de la Sardaigne et de la Sicile.

([64]) Le paiement de la compensation relative à 2004 était prévu à l'article 5, paragraphe 4, du deuxième contrat, dans lequel il était reconnu que, pour 2004, Trenitalia s'était conformée aux OSP prévues à l'article 2, paragraphe 1, telles que décrites à l'annexe 1, et que les obligations prévues à l'article 3 avaient été remplies. «Par conséquent, une indemnisation est due à la société sans autre exécution de ses obligations.»

3.2.3. *Le troisième contrat*

3.2.3.1. Contexte de la conclusion du troisième contrat

3.2.3.1.1. Suppression progressive des OSP imposées par le deuxième contrat

(76) À l'expiration du deuxième contrat (le 31 décembre 2006), Trenitalia a continué d'exécuter les OSP en vertu de l'article 12 du deuxième contrat.

(77) Toutefois, le 17 janvier 2008, Trenitalia a averti le MIT que les coûts prévus pour l'exécution des OSP au titre du deuxième contrat dépassaient largement le montant de la compensation à verser par l'Italie pour l'année 2008 ([65]). Compte tenu des risques importants de pertes non compensées, Trenitalia a indiqué au MIT qu'il était nécessaire de revoir à la baisse les OSP prévues par le deuxième contrat et, en particulier, de suspendre les services fournis à destination/au départ de la Sardaigne et la Sicile, étant donné qu'il s'agissait des services les plus déficitaires au titre du deuxième contrat.

(78) Le 18 janvier 2008, le MIT a pris note des pertes considérables subies par Trenitalia et a accepté de revoir le champ d'application des OSP afin d'atténuer les risques de sous-compensation supportés par Trenitalia pour l'année 2008, en particulier en ce qui concerne les services de transport à destination/au départ de la Sardaigne.

(79) Le 28 mai 2008, le MIT a demandé à Trenitalia de fournir des données sur l'exécution des OSP au titre du deuxième contrat, notamment en ce qui concerne les données financières (coûts et recettes enregistrés) et les données relatives au transport (nombre de tonnes de marchandises transportées, trains-kilomètres exploités, distance moyenne, etc.) Les autorités italiennes avaient l'intention de réexaminer la nécessité des OSP, au regard notamment de l'évolution du marché du fret ferroviaire depuis sa libéralisation complète le 1er janvier 2007 (voir considérant 23).

(80) Par lettre du 27 octobre 2008, le MIT a informé Trenitalia de son intention de réexaminer la portée des OSP imposées à Trenitalia en ce qui concerne le transport ferroviaire de fret vers la Sardaigne et lui a fait savoir qu'un nouveau CSP applicable à partir du 1er janvier 2009 était nécessaire pour tenir compte de la modification de la portée des OSP. Dans cette lettre, le MIT a indiqué qu'il avait décidé, conjointement avec la région de Sardaigne, de réorganiser le transport de marchandises entre la Sardaigne et le continent en renonçant au transport ferroviaire en Sardaigne et en s'appuyant uniquement sur la route pour le transport de marchandises sur cette île ([66]). Le MIT a également reconnu que les services de fret ferroviaire à destination de la Sardaigne exploités par Trenitalia dans les conditions prévues par le deuxième contrat impliquaient des coûts considérables.

(81) Le 19 décembre 2008, Trenitalia a fourni les données demandées par les autorités italiennes. Sur la base de ces données, les autorités italiennes ont mis en évidence une forte diminution des volumes transportés entre 2004 et 2007 (le nombre de tonnes transportées ayant baissé de 84 %) pour les services internationaux soumis aux obligations tarifaires au titre du deuxième contrat ([67]). Sur cette base, l'Italie a donc considéré que les obligations tarifaires prévues par le deuxième contrat et imposées aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port de Trieste et la Hongrie et ceux transitant par le port de Trieste Marittima n'étaient plus pertinentes, étant donné que la demande enregistrée pour ces services avait considérablement diminué entre 2004 et 2007.

([65]) Trenitalia a indiqué, dans sa lettre du 17 janvier 2008 au MIT, qu'elle avait prévu un coût total de 149 millions d'EUR pour l'année 2008, alors que les autorités italiennes avaient prévu de verser une compensation de 92 millions d'EUR pour la même année. Trenitalia a également fait référence aux comptes certifiés pour 2006 qui ont été transmis au MIT et qui montraient que Trenitalia avait supporté 179 millions d'EUR de coûts pour l'exécution des OSP au titre du deuxième contrat pour l'année 2006.

([66]) Le deuxième contrat prévoyait que, pour le transport de marchandises à destination/au départ de la Sardaigne, Trenitalia exploite des services de fret ferroviaire sur le continent vers différents ports du continent, puis embarque les wagons sur les navires et les débarque en Sardaigne afin de poursuivre le trajet en train en passant par les différentes gares de Sardaigne (et inversement). Toutefois, les autorités italiennes ont décidé que Trenitalia n'aurait plus besoin d'embarquer des trains à bord de navires, étant donné que les marchandises seraient débarquées directement dans les ports du continent et transportées par voie maritime vers la Sardaigne, où les transporteurs routiers les récupéreraient et les livreraient dans toute l'île.

([67]) C'est-à-dire le transport ferroviaire international de fret entre le port de Trieste et la Hongrie et le transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

(82) En outre, en ce qui concerne le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km, les autorités italiennes ont observé que ces services étaient globalement concentrés sur des segments localisés dans le nord de l'Italie, étant donné que ces segments rapportaient beaucoup plus de bénéfices à Trenitalia. Cette dernière avait prévu, dans son plan d'entreprise 2007-2011, de réorganiser ses services de fret en les réorientant vers les segments les plus rentables, notamment à la suite de l'ouverture à la concurrence des services de fret ferroviaire au niveau national à partir du 1er janvier 2007. Cette réorganisation des activités de fret ferroviaire de Trenitalia a donc conduit à une réduction substantielle des services fournis dans le sud de l'Italie et dans les principales îles (Sicile/Sardaigne), surtout à partir de 2007. En conséquence, les autorités italiennes ont estimé que les obligations tarifaires imposées pour les distances supérieures à 1 000 km n'étaient plus appropriées pour favoriser le trafic de fret ferroviaire vers le sud de l'Italie.

(83) Le MIT a donc cessé d'imposer à Trenitalia de respecter les obligations tarifaires prévues par le deuxième contrat à compter du 1er janvier 2009.

(84) En outre, à la suite de la réorganisation du transport de marchandises entre la Sardaigne et le continent, les OSP prévues par le deuxième contrat concernant le transport ferroviaire de fret entre la Sardaigne et le continent ont cessé d'être applicables à compter du 1er janvier 2009.

(85) Dès lors, au 1er janvier 2009, Trenitalia n'était plus soumise qu'aux OSP du deuxième contrat relatives à la prestation de services de fret ferroviaire à destination/au départ de la Sicile, en vertu de la clause de continuité figurant à l'article 12 du deuxième contrat (à savoir l'obligation d'exploiter des services de traversées et de manœuvres).

3.2.3.1.2. Le projet de troisième contrat du 4 mars 2009

(86) En novembre 2008, le MIT et Trenitalia ont commencé à négocier un nouveau CSP.

(87) Par lettre du 26 février 2009, le MIT a demandé à Trenitalia de maintenir les services publics de fret ferroviaire entre le sud de l'Italie et le nord de l'Italie jusqu'à ce qu'ils aient tous deux défini le champ d'application du troisième contrat. Selon l'Italie, la poursuite de ces services était essentielle pour assurer un flux constant de marchandises entre le sud de l'Italie et le nord de l'Italie et maintenir ainsi un équilibre économique entre les régions italiennes.

(88) Selon l'Italie, le 4 mars 2009, lorsque Trenitalia et le MIT ont échangé un projet de troisième contrat, ils étaient parvenus à un accord sur la plupart des conditions de ce contrat. Ce projet prévoyait que Trenitalia exploite des services de fret ferroviaire à destination/au départ des régions des Abruzzes, de la Basilicate, de la Calabre, de la Campanie, du Molise, des Pouilles et de la Sicile (article 4 et annexe 1 du projet de contrat) et imposait à Trenitalia l'obligation de garantir un certain volume de services par an (12,8 millions de trains-kilomètres) ([68]). Ces services devaient être fournis à la demande de tout client situé en Italie (sauf en cas de revenu par train-kilomètre inférieur à 5,1 EUR et/ou d'écart entre les coûts et les recettes par train-kilomètre supérieur à 16 EUR par train-kilomètre) et en respectant certains niveaux de qualité énumérés à l'annexe 2 du projet de contrat. Le projet de contrat prévoyait une période de validité allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2013.

(89) La compensation couvrait la différence entre les recettes liées au trafic et les coûts connexes liés à la fourniture des OSP au titre du projet de contrat ([69]). Trenitalia avait droit à une redevance annuelle unique (article 6, paragraphe 6, du projet de contrat) payable en deux tranches (90 % du montant étant versés après présentation des recettes y relatives au MIT, tandis que les 10 % restants devaient être versés à la suite de la présentation du rapport annuel sur les services de transport quantitatifs et qualitatifs fournis par Trenitalia). La compensation a été calculée sur la base du plan industriel du groupe FS pour la période 2007-2011 (article 6, paragraphe 3, du projet de contrat). Trenitalia devait soumettre chaque année au MIT et au ministère de l'économie et des finances ses comptes certifiés, confirmant le montant des recettes, des coûts et des charges supportés par la société pour l'exécution des obligations de service visées dans le projet de contrat (article 6, paragraphe 7, du projet de contrat).

([68]) Le projet de contrat (article 5) prévoyait également l'obligation pour Trenitalia de planifier et de coordonner toutes les activités nécessaires à l'exécution des OSP (entretien du matériel roulant, conditions de sécurité et activités de soutien administratif et commercial). Il imposait aussi à Trenitalia de veiller à l'enregistrement précis des données et informations relatives aux OSP prévues par le projet de contrat (article 6 du projet de contrat).

([69]) La compensation a été établie à 93 millions d'EUR pour l'année 2009 et à 107 millions d'EUR pour les années 2010 et 2011 (hors TVA).

(90) Le projet de contrat prévoyait des sanctions en cas de non-respect par Trenitalia des normes de qualité requises. En outre, il a été établi qu'en cas d'interruption et de modification des services en raison d'événements exceptionnels ou non imputables à Trenitalia, la compensation accordée à Trenitalia serait réduite proportionnellement au nombre de trains-kilomètres non fournis.

(91) Les conditions du projet de troisième contrat ont été examinées plus en détail et négociées au cours des mois suivants. Selon l'Italie, les questions en suspens lors de ces négociations concernaient le nombre exact de trains-kilomètres à fournir chaque année par Trenitalia ([70]). Entre-temps, Trenitalia a exécuté les OSP négociées avec le MIT telles que définies par le projet de contrat du 4 mars 2009 et a fourni 14 millions de trains-kilomètres au total pour l'année 2009.

3.2.3.1.3. Le projet de troisième contrat du 29 octobre 2010

(92) Le 29 octobre 2010, Trenitalia et le MIT ont finalisé le projet de troisième contrat, qui reprend pour l'essentiel les dispositions du projet de contrat du 4 mars 2009 tout en introduisant quelques modifications. Celles-ci concernaient la durée de validité du contrat ([71]), le nombre de trains-kilomètres à fournir par Trenitalia ([72]), les paramètres du calcul de la compensation ([73]) et le système de pénalités ([74]).

(93) Le contenu du projet de troisième contrat du 29 octobre 2010 est resté inchangé jusqu'à la signature du troisième contrat par le MIT, le 3 décembre 2012. Ce contenu est décrit à la section 3.2.3.2.

(94) Le 29 octobre 2010, le directeur général du MIT a transmis au cabinet du ministre des infrastructures et des transports le projet de troisième contrat finalisé, avec une note d'accompagnement dans laquelle il soulignait que Trenitalia fournissait les services depuis le 1er janvier 2009 conformément aux conditions figurant dans le projet de troisième contrat finalisé.

(95) À la suite de l'accord intervenu au sujet du projet de troisième contrat du 29 octobre 2010, les autorités italiennes ont adopté le décret-loi no 225 du 29 décembre 2010 (ratifié par la loi no 11 du 26 février 2011) autorisant le ministère de l'économie et des finances à accorder à Trenitalia la compensation fixée par la loi budgétaire annuelle pour la fourniture d'OSP pour l'année 2009, calculée selon les paramètres fixés dans le projet de troisième contrat.

3.2.3.2. Contenu du troisième contrat

(96) Le troisième contrat (conclu le 3 décembre 2012 sur la base du projet convenu entre le MIT et Trenitalia le 29 octobre 2010) concernait des services de fret ferroviaire à destination/au départ du sud de l'Italie, comme précisé au considérant 97, premier tiret. Le troisième contrat imposait à Trenitalia l'obligation d'assurer un certain volume de services par an financés par l'État dans les limites des ressources publiques disponibles ([75]). Ces services devaient être fournis à la demande de tout client et en respectant certains niveaux de qualité et d'efficacité énumérés aux annexes 1 et 3 du troisième contrat ([76]). Contrairement aux premier et deuxième contrats, le troisième contrat ne couvrait pas les services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ de la Sardaigne et ne comportait pas d'obligations tarifaires, Trenitalia étant libre d'appliquer les prix du marché ([77]).

([70]) L'Italie a fourni une lettre adressée par Trenitalia au MIT le 22 avril 2009, dans laquelle la société prenait acte des négociations avancées sur le projet de contrat et du fait que les parties devaient définir le nombre définitif de trains-kilomètres (dans une fourchette comprise entre 9,4 et 13 millions de trains-kilomètres) à fournir en fonction des ressources budgétaires disponibles pour la période 2009-2011.

([71]) Le projet du 29 octobre 2010 prévoyait une durée allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014 (soit une période plus longue que celle fixée dans le projet du 4 mars 2009, qui n'allait que jusqu'au 31 décembre 2013).

([72]) Le projet du 29 octobre 2010 prévoyait la fourniture de 11,9 millions de trains-kilomètres, au lieu de 12,8 millions.

([73]) Le projet du 29 octobre 2010 stipulait que les paramètres de détermination du contrat étaient établis dans le plan économique et financier de Trenitalia.

([74]) Le système de pénalités est plus détaillé dans le projet du 29 octobre 2010 que dans le projet du 4 mars 2009.

([75]) Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du troisième contrat, Trenitalia devait assurer les opérations de fret dans les limites des ressources annuelles déterminées par le budget de l'État et énumérées dans le plan économique et financier ex ante figurant à l'annexe 2 du troisième contrat.

([76]) Le niveau de qualité comportait essentiellement une obligation de ponctualité.

([77]) Selon l'article 4, paragraphe 5, du troisième contrat, Trenitalia était tenue de facturer à ses clients «des obligations tarifaires strictement proportionnées aux conditions du marché, qui peuvent être structurées par rapport aux volumes contractés et doivent en tout état de cause être appliquées de manière non discriminatoire».

(97) Conformément à l'article 4 du troisième contrat, Trenitalia s'est engagée:

— à fournir 11,9 millions de trains-kilomètres ([78]) de services de transport ferroviaire de fret, en utilisant des modes de transport conventionnels par train complet ([79]) ou des modes de transport combinés ([80]) à destination/au départ du sud de l'Italie ([81]), y compris de la Sicile, selon les zones géographiques des mers Adriatique et Tyrrhénienne, à tout opérateur qui en fait la demande, à un niveau minimal de rentabilité, dans la limite des fonds alloués au budget public visé dans le plan d'entreprise,

— à planifier et à coordonner toutes les activités nécessaires à l'exécution des OSP imposées par le troisième contrat (entretien du matériel roulant, conditions de sécurité, activités de soutien administratif et commercial),

— à veiller à l'enregistrement précis des données et informations relatives aux OSP exécutées dans le cadre du troisième contrat (les critères d'établissement des comptes réglementaires analytiques sont définis en détail à l'annexe 2 du troisième contrat).

(98) Le troisième contrat prévoyait un niveau minimal de rentabilité en dessous duquel Trenitalia pouvait refuser de fournir le service demandé. L'annexe 1 du troisième contrat précisait que Trenitalia était tenue de fournir le service dans tous les cas, à moins qu'il y ait un écart entre les coûts et les recettes par train-kilomètre supérieur à 19 EUR par train-kilomètre et que cet écart représente plus de 73 % du coût total.

(99) La compensation couvrait la différence entre les recettes liées au trafic et les coûts connexes liés à la fourniture des OSP au titre du troisième contrat. Trenitalia avait droit à une redevance annuelle unique. La compensation a été calculée sur la base du plan économique et financier ex ante de Trenitalia joint au troisième contrat (annexe 2) ([82]). Selon les dispositions de l'annexe 2 du troisième contrat, la sous-compensation pour les années initiales couvertes par le troisième contrat aurait dû être compensée au cours des années suivantes, de manière à parvenir à une situation d'équilibre sur l'ensemble de la période 2009-2014. Trenitalia devait soumettre chaque année au MIT et au ministère de l'économie et des finances ses comptes certifiés, confirmant le montant des recettes, des coûts et des charges supportés par la société pour l'exécution des OSP visées dans le troisième contrat ([83]).

([78]) Conformément à l'article 10 du troisième contrat, il était possible de réviser l'offre faite au client en réponse à sa demande visée à l'annexe 1 du troisième contrat, en cas de variation des facteurs économiques et liés aux volumes figurant dans le plan d'entreprise de Trenitalia (qui était à la base des paramètres économiques et de service mentionnés dans le contrat).

([79]) L'annexe 1 du troisième contrat précise que l'expression «modes de transport conventionnels par train complet» désigne le transport ferroviaire effectué à la demande exclusive d'un client ou d'un groupe de clients sur la base de paramètres techniques prédéfinis de durée, de fréquence, de capacité et de durée maximale, convenus entre le transporteur et le client et sous réserve d'un accord avec le client.

([80]) L'annexe 1 du troisième contrat précise que l'expression «modes de transport combinés» désigne le transport de fret dans lequel le camion, la remorque ou la semi-remorque, avec ou sans véhicule tracteur, carrosserie amovible ou conteneur, effectue la partie initiale ou finale du trajet par route et l'autre partie par chemin de fer, sans rupture de charge.

([81]) L'annexe 1 du troisième contrat, intitulée «offre prévue», énumérait les 42 liaisons à sens unique entre une région (d'origine) et une région (de destination): 1) Abruzzes/Abruzzes, 2) Abruzzes/Campanie, 3) Abruzzes/nord de l'Italie, 4) Abruzzes/Pouilles, 5) Basilicate/Calabre, 6) Basilicate/nord de l'Italie, 7) Basilicate/Pouilles, 8) Basilicate/Sicile, 9) Calabre/Basilicate, 10) Calabre/Calabre, 11) Calabre/Campanie, 12) Calabre/nord de l'Italie, 13) Calabre/Pouilles, 14) Calabre/Sicile, 15) Campanie/Basilicate, 16) Campanie/Calabre, 17) Campanie/Campanie, 18) Campanie/nord de l'Italie, 19) Campanie/Pouilles, 20) Campanie/Sicile, 21) Molise/Pouilles, 22) nord de l'Italie/Abruzzes, 23) nord de l'Italie/Basilicate, 24) nord de l'Italie/Calabre, 25) nord de l'Italie/Campanie, 26) nord de l'Italie/Pouilles, 27) nord de l'Italie/Sicile, 28) nord de l'Italie/nord de l'Italie, 29) Pouilles/Abruzzes, 30) Pouilles/Basilicate, 31) Pouilles/Calabre, 32) Pouilles/Campanie, 33) Pouilles/Molise, 34) Pouilles/nord de l'Italie, 35) Pouilles/Pouilles, 36) Pouilles/Sicile, 37) Sicile/Basilicate, 38) Sicile/Calabre, 39) Sicile/Campanie, 40) Sicile/nord de l'Italie, 41) Sicile/Pouilles, 42) Sicile/Sicile. En ce qui concerne les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie, l'annexe 2 précisait ce qui suit: «Les lignes nord-nord sont les "entrées" (respectivement en mer Adriatique et en mer Tyrrhénienne) du trafic de portée universelle, ou la proportion de trains nécessaire à l'exécution du service faisant l'objet du contrat, selon l'organisation du réseau de production de fret.»

([82]) Outre l'enregistrement des données et des informations, l'annexe 2 comprenait le plan d'entreprise ainsi que les critères et les procédures de comptabilité analytique réglementaires à utiliser pour les années 2009-2010 et 2011-2014.

([83]) Article 5, paragraphe 1, point e), du troisième contrat.

(100) Conformément à l'article 5, paragraphe 1, point e), du troisième contrat, Trenitalia devait envoyer ses comptes annuels — certifiés par des auditeurs et établis conformément à l'article 5, paragraphe 3, du décret de 2003 — au MIT pour réexamen dans les 90 jours suivant l'approbation des états financiers de Trenitalia.

(101) Le contrat contenait un système détaillé d'obligations, de contrôles et de pénalités ([84]). Il établissait en outre qu'en cas d'interruption et de modification des services en raison d'événements exceptionnels ou non imputables à Trenitalia, la compensation accordée à Trenitalia serait réduite proportionnellement aux trains-kilomètres non fournis ([85]).

(102) La compensation totale reçue par Trenitalia au titre du troisième contrat s'est élevée à 612,1 millions d'EUR. La compensation relative aux années 2009 et 2010 a été versée à Trenitalia le 21 décembre 2010, tandis que celle relative aux années suivantes (de 2011 à 2014) lui a été versée chaque année en deux tranches: i) 90 % ont été payés à terme échu chaque mois sur une base proportionnelle; ii) 10 % ont été facturés au mois d'avril de l'année suivant l'année de référence, déduction faite des pénalités ([86]).

4. **MOTIFS D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE**

4.1.1. *Existence d'une aide*

(103) Dans la décision d'ouverture, la Commission a considéré que la compensation de service public versée pour l'exécution d'OSP relatives au transport ferroviaire de fret constituait une aide d'État en faveur de Trenitalia au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(104) La Commission a estimé, à titre préliminaire, que la compensation accordée à Trenitalia au titre des trois CSP était directement financée par le budget de l'État et était directement imputable à l'État italien, les contrats ayant été signés par le MIT ([87]).

(105) En ce qui concerne l'existence d'un avantage pour l'entreprise concernée, la Commission doutait que les quatre conditions énoncées dans l'arrêt Altmark fussent satisfaites.

(106) En ce qui concerne la première condition de l'arrêt Altmark relative à l'attribution d'OSP, la Commission mettait en doute l'existence d'une défaillance du marché en ce qui concerne les trois CSP en raison de la présence d'opérateurs privés dans le sud de l'Italie et des types de services fournis par Trenitalia.

(107) La Commission doutait également du respect de la deuxième condition de l'arrêt Altmark, relative à la détermination ex ante des paramètres sur la base desquels la compensation a été calculée, Trenitalia ayant commencé à fournir les services soumis à des OSP avant la conclusion des CSP.

(108) En ce qui concerne la troisième condition de l'arrêt Altmark, selon laquelle la compensation ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, la Commission ne disposait pas d'éléments suffisants pour conclure à l'absence de surcompensation.

([84]) Articles 8, 11 et 12 du troisième contrat.
([85]) Article 8, paragraphe 3, du troisième contrat.
([86]) Voir article 9, paragraphe 3, du troisième contrat: «Une part de 90 % de la redevance annuelle peut être facturée à terme échu chaque mois sur une base proportionnelle. Le montant restant peut être facturé à partir du mois d'avril de l'année suivante, déduction faite de toute pénalité visée à l'article 13.»
([87]) Conformément à l'article 38, paragraphe 2, de la loi n° 166/2002 du 1er août 2002, telle que modifiée par la loi n° 222/2007 du 29 novembre 2007, l'attribution des CSP d'intérêt national relève des tâches assignées au MIT.

(109) Enfin, en ce qui concerne la quatrième condition de l'arrêt Altmark ([88]), la Commission a considéré que cette condition n'était pas respectée, étant donné que, pour les trois CSP, le choix de Trenitalia pour offrir les services n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public et que le niveau de la compensation n'a pas été déterminé sur la base d'une analyse des coûts supportés par une entreprise bien gérée. S'agissant en particulier du troisième contrat, la Commission a observé que l'étude fournie par l'Italie ([89]) précisait clairement que Trenitalia opérait dans un contexte opérationnel et technique différent de celui des autres opérateurs européens de services de transport ferroviaire de fret, en particulier dans le sud de l'Italie, et a conclu que Trenitalia n'aurait pas pu être considérée comme étant aussi rentable que ses principaux concurrents européens.

(110) En conséquence, la Commission a estimé à titre préliminaire que les trois CSP conféraient à Trenitalia un avantage qu'elle n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché. Cet avantage était en outre sélectif, étant donné que les mesures n'ont bénéficié qu'à Trenitalia.

(111) La Commission a également estimé à titre préliminaire que les mesures étaient susceptibles de fausser la concurrence sur le marché italien du transport ferroviaire de fret, sur lequel Trenitalia était en concurrence, au niveau national et au niveau de l'Union, avec d'autres entreprises ferroviaires, et d'affecter les échanges au sein de l'Union, étant donné que les principaux opérateurs de services de transport ferroviaire de fret sur le marché italien opéraient également au niveau international.

4.1.2. *Légalité des mesures*

(112) La Commission a estimé que les autorités italiennes ne pouvaient pas se fonder sur l'exemption de notification préalable prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69, étant donné que la compensation de service public résultait de trois CSP, et non de l'imposition unilatérale d'OSP. Étant donné que les CSP n'avaient pas été notifiés à la Commission avant leur mise en œuvre, la compensation pouvait être considérée comme une aide illégale.

4.1.3. *Compatibilité*

(113) Dans la décision d'ouverture, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité de la compensation versée dans le cadre des trois CSP avec le marché intérieur au titre du règlement (CEE) n° 1191/69 et de l'article 93 du TFUE.

(114) La Commission a mis en doute le respect des exigences de l'article 14 du règlement (CEE) n° 1191/69, Trenitalia ayant commencé à fournir les services couverts par les trois CSP en question avant l'officialisation de tout accord avec le MIT.

(115) La Commission ne disposait pas d'éléments suffisants pour conclure que les services fournis pouvaient être considérés comme de véritables services d'intérêt économique général (ci-après les «**SIEG**»), auxquels une définition correcte aurait été donnée. La Commission a considéré que l'Italie avait dépassé la marge d'appréciation dont elle disposait pour définir une OSP et que, en particulier, les autorités italiennes n'avaient pas démontré l'existence d'une défaillance du marché sur toutes les lignes énumérées dans le troisième contrat sur lesquelles Trenitalia devait exécuter les OSP. La Commission a observé que le transport ferroviaire de fret était libéralisé en Italie depuis 2003 et que plus de 20 entreprises, dont plusieurs grands opérateurs européens de fret ferroviaire, étaient actives sur le marché italien et sur certaines parties des lignes faisant l'objet du troisième contrat. En outre, les autorités italiennes n'ont pas démontré en quoi les spécificités du sud de l'Italie invoquées par les autorités italiennes auraient empêché ces opérateurs de fournir le service en question à des conditions commerciales.

([88]) Cette condition est considérée comme étant remplie si les bénéficiaires de la compensation ont été sélectionnés sur la base d'une procédure d'appel d'offres qui permet la sélection d'un soumissionnaire capable de fournir les services au moindre coût ou, si cela n'est pas possible, si la compensation a été calculée par rapport aux coûts d'une entreprise rentable.

([89]) Étude du 9 octobre 2012, «*Analisi del Contratto di Servizio Trenitalia alla luce delle disposizioni europee in materia di compensazione degli Oneri di Servizio Pubblico*», commandée à Price Waterhouse Coopers Advisory S.p.A.

(116) La Commission a par ailleurs considéré que les trois CSP avaient été établis et signés après que Trenitalia a commencé à exécuter les OSP. Elle doutait donc que les paramètres à la base du calcul des montants de la compensation aient été établis à l'avance. En ce qui concerne l'absence de surcompensation, la Commission a estimé qu'une surcompensation ne pouvait pas être exclue dans le cadre du troisième contrat (en l'absence d'informations fournies par l'Italie), tandis que pour le deuxième contrat, la Commission doute que Trenitalia ait effectivement exécuté l'intégralité des OSP prévues par celui-ci, de sorte que la compensation versée à Trenitalia pourrait avoir dépassé les coûts réellement supportés par la société.

(117) Enfin, en ce qui concerne le troisième contrat, la Commission a relevé que les OSP ne se limitaient pas strictement au sud de l'Italie, mais couvraient également des lignes au nord du pays sur lesquelles des opérateurs ferroviaires concurrents étaient également actifs. Les autorités italiennes n'ont pas démontré l'existence d'une défaillance du marché pour une OSP dans le transport ferroviaire de fret, de sorte que toute compensation accordée à Trenitalia afin de fournir un service aussi large était susceptible de fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission avait des doutes similaires concernant le premier et le deuxième contrat, étant donné que ces contrats contenaient des OSP sur des lignes internationales, notamment à destination et au départ de Trieste et à destination et au départ de la Hongrie, qui étaient également exploitées par des entreprises ferroviaires nationales et internationales.

(118) La Commission a donc invité l'Italie et les parties intéressées à présenter toutes les observations et toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'apprécier si les mesures pouvaient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

5. **OBSERVATIONS DE L'ITALIE**

5.1. **Premier contrat**

(119) Dans ses observations du 24 juin 2014, l'Italie a considéré que la compensation versée au titre du premier contrat ne constituait pas une aide d'État compte tenu de l'absence de distorsion de la concurrence et des échanges ainsi que de l'absence d'avantage accordé à Trenitalia. L'Italie a fourni des précisions supplémentaires dans ses observations des 5 et 15 février 2018 et du 23 mai 2018.

5.1.1. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(120) En ce qui concerne l'absence de distorsion de la concurrence, l'Italie a fait valoir que les mesures ne pouvaient pas être qualifiées d'aides, étant donné qu'elles concernaient des obligations qui correspondaient presque exactement aux obligations préexistantes mises en place lorsque le marché du fret ferroviaire n'avait pas encore été libéralisé au niveau national (c'est-à-dire avant le 22 octobre 2003). Pour la période comprise entre la libéralisation au niveau national (22 octobre 2003) et la fin du contrat (31 décembre 2003), l'Italie a estimé que la compensation n'avait pas eu d'incidence sur la concurrence au niveau de l'Union, étant donné que les obligations relatives au transport international ne concernaient pas d'autres États membres ([90]). En toute hypothèse, l'Italie a considéré que ces obligations étaient si marginales qu'elles ne pouvaient pas permettre financièrement à Trenitalia de se développer sur les marchés étrangers. À titre subsidiaire, selon l'Italie, si la compensation était considérée comme une aide, elle serait considérée comme une aide existante, conformément à l'article 1er, point b), v), du règlement (CE) nº 659/1999, jusqu'à la libéralisation au niveau de l'Union (le 1er janvier 2007) ([91]).

(121) L'Italie a par ailleurs fait observer que la compensation versée au titre du premier contrat n'affectait pas les échanges de l'Union, étant donné qu'elle ne suffisait pas à couvrir le déficit d'exploitation enregistré par Trenitalia pour la prestation de services au titre du premier contrat. En outre, l'Italie a indiqué que Trenitalia était une entité juridique autonome par rapport au groupe FS. Elle disposait d'un système comptable distinct de celui des autres sociétés du groupe FS et tenait une comptabilité séparée pour ses différentes activités (services de fret ferroviaire et services ferroviaires de transport de voyageurs). Dans ses observations du 23 mai 2018, l'Italie a précisé qu'entre 2000 et 2002, Trenitalia opérait exclusivement dans des secteurs fermés à la concurrence (à savoir le transport ferroviaire de voyageurs et le transport ferroviaire de fret). Elle a ajouté que les filiales de Trenitalia actives sur les marchés libéralisés (par exemple, la société Passaggi SpA, active sur le marché des agences de voyages) tenaient une comptabilité séparée et que toutes les opérations effectuées entre ces sociétés et Trenitalia étaient effectuées aux conditions du marché.

([90]) La Hongrie ne faisait pas partie de l'Union avant le 1er mai 2004 et le trafic passant par le port de Trieste aurait également pu être effectué à destination ou au départ d'endroits extérieurs à l'Union.

([91]) Dans ses observations du 23 mai 2018, l'Italie a soutenu qu'il n'y avait pas d'aide étant donné qu'au 15 mars 2003, seuls les transports internationaux combinés et le fret ferroviaire international sur le réseau ferroviaire transeuropéen (et non le fret ferroviaire international) étaient libéralisés au niveau de l'Union par la directive 2001/12/CE.

5.1.2. *Avantage*

(122) En ce qui concerne l'absence d'avantage accordé à Trenitalia, l'Italie a considéré que le premier contrat respectait les quatre conditions de l'arrêt Altmark.

5.1.2.1. Existence d'un véritable SIEG (première condition de l'arrêt *Altmark*)

(123) Selon l'Italie, en ce qui concerne l'existence de véritables SIEG, toutes les obligations couvertes par le premier contrat pouvaient être considérées comme des véritables SIEG, même lorsqu'elles concernaient des liaisons internationales.

(124) D'une part, le premier contrat poursuivait plusieurs objectifs d'intérêt général, couvrant les politiques des transports ([92]), de l'environnement ([93]), de sécurité ([94]) et de cohésion économique et sociale ([95]). L'Italie a considéré que l'appréciation des raisons économiques et sociales justifiant l'institution d'un SIEG était une prérogative discrétionnaire des autorités des États membres et que l'appréciation de la Commission à cet égard se limitait à vérifier l'existence d'erreurs manifestes.

(125) En revanche, rien, dans la pratique de la Commission, ne permettait de conclure que des SIEG ne pourraient pas exister sur les lignes internationales ([96]). En outre, l'obligation tarifaire relative aux lignes internationales ne concernerait que les services de transports fournis sur le territoire national, la réduction tarifaire n'étant prévue que pour les lignes relevant du service national. En tout état de cause, l'obligation tarifaire ne représentait qu'une très faible part de l'ensemble des obligations confiées à Trenitalia.

(126) Dans ses observations des 5 et 15 février 2018, l'Italie a estimé que les obligations couvertes par le premier contrat relevaient de la définition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1191/69, étant donné qu'il s'agissait d'obligations que Trenitalia, si elle avait considéré son propre intérêt commercial, n'aurait pas assumées ou, à tout le moins, n'aurait pas assumées dans la même mesure ou dans les mêmes conditions.

(127) En ce qui concerne l'attribution du service, l'Italie a considéré que les obligations imposées à Trenitalia avaient été clairement exposées depuis le début du premier contrat. De fait, la base juridique des obligations imposées à Trenitalia en vertu du premier contrat se trouvait dans la législation préexistante, dans des accords internationaux ou dans de précédents CSP (couvrant les périodes 1992-1993, 1994-1996 et 1997-1999).

5.1.2.2. Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation sont préalablement établis de façon objective et transparente (deuxième condition de l'arrêt *Altmark*)

(128) L'Italie a fait valoir qu'il existait dès le départ une certitude absolue quant à la manière dont la compensation serait déterminée, étant donné que celle-ci avait fait l'objet d'un accord entre les parties avant la signature du contrat. L'Italie a estimé que la signature ultérieure du contrat ne constituait qu'une formalisation des éléments convenus précédemment entre les parties et avait essentiellement un rôle de certification. À titre de preuve, elle a fait valoir que le comportement des parties avait toujours été conforme aux conditions du contrat, même si ce dernier n'a été formellement signé qu'à un stade ultérieur.

([92]) Prévenir la «désertification» presque totale de l'activité de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie, en évitant ainsi que le trafic de fret dans ces régions soit encore plus, voire totalement, concentré sur le transport routier.

([93]) Proposer une solution de substitution durable au transport routier, en évitant ainsi d'accroître davantage la pollution et la congestion routière, qui sont déjà excessivement élevées dans le sud de l'Italie et qui ne sont pas compatibles avec la vocation touristique de la plupart des régions concernées.

([94]) Réduire le nombre d'accidents de la route.

([95]) Assurer un tissu connectif pour le transport ferroviaire, y compris les infrastructures y afférentes, dans les régions italiennes concernées, qui, bien qu'ayant une structure minimale, devrait rester aussi homogène que possible par rapport à celui existant dans le reste de la péninsule.

([96]) L'Italie a fait valoir que la pratique de la Commission dans le secteur ferroviaire cadrait avec «le fait qu'un service de transport concerne une liaison transfrontalière ou internationale n'est pas de nature à compromettre la possibilité de l'exploiter dans le cadre d'une mission de service public. La Commission souligne à cet égard que même dans des secteurs pleinement ouverts à la concurrence, des services d'intérêt économique général existent pour des liaisons internationales». Elle a notamment fait référence à la décision de la Commission du 24 février 2010 concernant les contrats de service public de transport entre le ministère danois des transports et Danske Statsbaner — Aide C 41/08 (ex NN 35/08), notifiée sous le numéro C(2010) 975 (JO L 7 du 11.1.2011, p. 1), point 265.

(129) L'Italie a indiqué que les lois sur le budget annuel de l'État avaient défini chaque année les montants de la compensation à verser à Trenitalia pour les services fournis dans le cadre du premier contrat avant même la signature de ce contrat, en partant de l'hypothèse que le contrat serait effectivement en vigueur. Dans ses observations des 5 et 15 février 2018, l'Italie a précisé que la base juridique de la compensation versée à Trenitalia au titre du premier contrat était la suivante: l'article 12, paragraphe 5, du décret-loi n° 299/2001 en ce qui concerne l'année 2000; l'article 38, paragraphe 1, de la loi n° 166/2002 en ce qui concerne l'année 2001; l'annexe IV du premier contrat en ce qui concerne l'année 2002 et l'article 10, paragraphe 3, du premier contrat en ce qui concerne les années 2003-2004.

5.1.2.3. Absence de surcompensation (troisième condition de l'arrêt *Altmark*)

(130) Selon l'Italie, le premier contrat a été conçu de manière à exclure tout risque de surcompensation en précisant les services demandés et les paramètres utilisés pour calculer la compensation correspondante. L'Italie a estimé que d'importantes marges de sous-compensation avaient été signalées dans les relevés des comptes de Trenitalia et qu'il n'y avait jamais eu de surcompensation des services.

(131) Dans ses observations du 23 mai 2018, l'Italie a indiqué le montant de l'indemnisation versée à Trenitalia ainsi que les coûts nets supportés par Trenitalia au titre du premier contrat, tels que résumés dans le tableau 2.

Tableau 2

Compensation des coûts nets supportés par Trenitalia au titre du premier contrat

[en millions d'EUR (hors TVA)]

	2000	2001	2002	2003
Compensation contractuelle	48,2	118,8	118,8	118,8
Compensation versée	48,2	118,8	118,8	118,8
Coûts nets de Trenitalia	48,2	185,4	166,5	156,5

5.1.2.4. Le niveau de la compensation (quatrième condition de l'arrêt Altmark)

(132) Selon l'Italie, Trenitalia était une entreprise «bien gérée», en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents et de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle. Dans ce contexte, l'Italie a examiné les coûts de Trenitalia par train-kilomètre plutôt que les coûts par tonne-kilomètre, car, selon elle, ces derniers étaient influencés par des facteurs ayant une incidence structurelle sur les services de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie (tels que les caractéristiques de la demande et de l'infrastructure du réseau), ce qui expliquait la défaillance du marché.

5.1.3. *Légalité*

(133) Selon l'Italie, dans l'hypothèse où les compensations devaient être considérées comme des aides, ces aides étaient en tout état de cause exonérées de l'obligation de la notification préalable en vertu de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69. L'Italie a fait valoir que les obligations en question, bien qu'elles figurent dans un CSP, résultaient de décisions prises par les autorités publiques souvent plusieurs années auparavant et qui avaient été imposées pour des raisons liées aux politiques environnementales, de sécurité, de transport et de cohésion économique et sociale.

(134) L'Italie a fait valoir que, contrairement au cas examiné par le Tribunal dans l'affaire Combus ([97]), Trenitalia a fourni les services de transport figurant dans le contrat à la condition expresse que l'Italie lui verse une compensation pour les pertes subies lors de la fourniture de ces services. La compensation versée en l'espèce est celle qui avait été convenue depuis le début entre l'Italie et Trenitalia, et non un montant supplémentaire par rapport à la compensation initiale.

(135) Enfin, les autorités italiennes ont observé que dans le cadre de la surveillance effectuée par la Commission concernant l'application du règlement (CEE) n° 1191/69, l'Italie avait régulièrement informé la Commission de la compensation accordée pour la prestation de services de fret au titre des CSP conformément au règlement (CEE) n° 1191/69. L'Italie a estimé que, la Commission n'ayant jamais demandé de précisions sur cette compensation, la compensation versée en vertu des CSP pour le transport ferroviaire de fret était couverte par l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69.

5.1.4. *Compatibilité*

(136) À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Commission conclurait que la compensation versée au titre du premier contrat constituait une aide nouvelle soumise à notification, l'Italie a fait valoir que l'aide était compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 14 du règlement (CEE) n° 1191/69, qui était la règle de droit matériel applicable au moment où l'aide a été versée ([98]).

(137) L'Italie a fait valoir que l'article 14 du règlement (CEE) n° 1191/69 conférait aux États membres le droit de conclure des CSP afin de «fournir des services de transport suffisants à la collectivité» et d'accorder une compensation pour la fourniture de ces services. Dans ce contexte, selon l'Italie, la Commission a déjà établi qu'il suffira de prouver que le montant de la compensation, c'est-à-dire le prix payé par l'État, n'excède pas le montant strictement nécessaire pour couvrir les coûts découlant de l'exécution de l'OSP ([99]).

(138) Dans ce contexte, l'Italie a fait valoir que la compensation versée au titre du premier contrat était compatible avec le règlement (CEE) n° 1191/69 étant donné qu'elle contenait tous les éléments établis à l'article 14 dudit règlement et ne couvrait qu'une partie des coûts supportés par Trenitalia pour exécuter les services inclus dans le contrat.

(139) En outre, l'Italie n'a pas exclu que la compensation puisse également être conforme soit au règlement (CEE) n° 1107/70, qui mettait également en œuvre les dispositions de l'article 93 du TFUE, soit directement à l'article 93 du TFUE. L'Italie n'a fourni aucune justification en ce qui concerne le respect présumé du règlement (CEE) n° 1107/70. En ce qui concerne l'article 93 du TFUE, d'une part, l'Italie a fait valoir que la compensation versée au titre du CSP concernait de véritables SIEG définis ex ante, qu'elle avait été accordée uniquement pour couvrir le coût additionnel net des SIEG et qu'elle n'entraînait aucune distorsion de concurrence indue contraire à l'intérêt commun. D'autre part, l'Italie a soutenu que la compensation versée au titre du premier contrat pouvait, en toute hypothèse, être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu des lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires ([100]), puisque la mesure visait à réduire les coûts externes. En effet, selon l'Italie, le premier contrat était «destin[é] à encourager le transfert modal vers le rail, en tant que mode produisant moins de coûts que d'autres modes tels que le transport routier» ([101]).

([97]) Arrêt du 16 mars 2004 dans l'affaire T-157/01, DanskeBusvognmænd/Commission («Combus»), ECLI:EU:T:2004:76.

([98]) L'Italie a renvoyé au point 40 de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Andersen (arrêt du 20 mars 2013 dans l'affaire T-92/11, Jorgen Andersen/Commission, ECLI:EU:T:2013:143).

([99]) Voir la décision du 26 novembre 2008 concernant l'aide d'État accordée par l'Autriche à Postbus dans le district de Lienz (JO L 306 du 20.11.2009, p. 26).

([100]) Communication de la Commission — Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (JO C 184 du 22.7.2008, p. 13).

([101]) Voir point 98, b), des lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires du 22 juillet 2008. En particulier, ces lignes directrices (qui fournissent des orientations sur les règles applicables aux financements publics en faveur de ce type d'entreprises) précisent que les coûts admissibles au bénéfice de ce type d'aide sont «la partie des coûts externes que le transport ferroviaire permet d'éviter par rapport aux modes concurrents».

5.2. **Deuxième contrat**

(140) Dans ses observations du 24 juin 2014, l'Italie a considéré, premièrement, que la compensation versée au titre du deuxième contrat ne constituait pas une aide d'État compte tenu de l'absence d'avantage accordé à Trenitalia et de l'absence de distorsion de la concurrence. Deuxièmement, l'Italie a fait valoir que, même en supposant que la compensation constituait une aide, cette aide devait être considérée comme une aide existante au sens de l'article 1er, point b), v), du règlement (CE) no 659/1999. À titre subsidiaire, l'Italie a soutenu que l'aide était compatible avec le marché intérieur étant donné qu'elle était conforme à l'article 14 du règlement (CEE) no 1191/69 et qu'elle était exemptée de l'obligation de notification au titre de l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement.

5.2.1. *Avantage*

(141) L'Italie a estimé que le deuxième contrat respectait les quatre conditions de l'arrêt Altmark. En particulier, comme pour le premier contrat, l'Italie a fait valoir que les obligations pouvaient être considérées comme de véritables SIEG et qu'elles avaient été clairement définies dès le départ, que les paramètres de la compensation avaient été préalablement établis de façon objective et transparente et que Trenitalia n'avait bénéficié d'aucune surcompensation.

5.2.1.1. Existence d'un véritable SIEG (première condition de l'arrêt *Altmark*)

(142) Outre les arguments déjà développés en ce qui concerne le premier contrat (voir considérants 123 à 125), l'Italie a fait valoir que la portée des OSP confiées à Trenitalia avait été correctement définie.

(143) En ce qui concerne l'obligation nouvellement introduite d'exploiter des services de traversées et de manœuvres en navire transbordeur, l'Italie a expliqué que cette obligation consistait à assurer le désassemblage et le réassemblage des trains, la traversée maritime des trains en navire transbordeur et les opérations de chargement et de déchargement. Bien que l'obligation de fournir ce service ait été formellement imposée au gestionnaire de l'infrastructure (Rete Ferroviaria Italiana — RFI), la compensation a été versée à Trenitalia afin de couvrir les redevances facturées par RFI. L'Italie a expliqué que la compensation n'était pas ouverte à tous les prestataires potentiels de services ferroviaires vers les îles (Sicile/Sardaigne) étant donné que i) ces opérateurs n'étaient pas tenus par la loi de fournir le service à quiconque en faisait la demande; et ii) ces opérateurs pouvaient intégrer les redevances dans leurs prix, alors que Trenitalia était tenue d'appliquer les tarifs fixés par la loi.

(144) Compte tenu de l'absence de services de transport suffisants dans le sud du pays, l'Italie a estimé qu'il était justifié de ne procéder à aucune consultation publique du marché afin de déterminer l'existence et la portée d'un besoin de service public. En tout état de cause, l'Italie a fait valoir qu'elle n'était pas tenue de procéder au type de consultation prévu par les règles sur les SIEG ([102]), car ces règles n'étaient entrées en vigueur qu'en janvier 2012 et, en tout état de cause, ne s'appliquaient pas au transport ferroviaire.

(145) En ce qui concerne l'attribution du service, outre les arguments déjà développés pour le premier contrat (voir considérants 127 et 128), l'Italie a fait valoir que le deuxième contrat ne faisait que formaliser une relation qui existait déjà entre l'Italie et Trenitalia depuis 2004 et jouait donc un rôle de certification assurant la sécurité juridique des accords préexistants. D'une part, le deuxième contrat s'inscrivait dans la continuité du premier, en maintenant dans une large mesure les obligations déjà énoncées dans ce dernier, dont certaines découlaient d'actes législatifs et de traités internationaux. D'autre part, les composantes essentielles du contrat (à savoir les services à fournir et la rémunération) avaient été définies et convenues entre les parties dès le départ. À cet égard, l'Italie a souligné que les lois sur le budget annuel de l'État avaient fixé, avant la signature du contrat, les montants annuels de la compensation à verser à Trenitalia pour les services publics exploités pendant la période couverte par le deuxième contrat.

([102]) Communication de la Commission — Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15).

5.2.1.2. Les paramètres sur la base desquels la compensation a été calculée avaient été préalablement établis de façon objective et transparente (deuxième condition de l'arrêt *Altmark*)

(146) En ce qui concerne le premier contrat (voir considérant 128), l'Italie a affirmé qu'il existait dès le départ une certitude absolue quant à la manière dont la compensation serait déterminée dans le cadre du deuxième contrat et que la signature ultérieure du contrat ne constituait qu'une formalisation de ces éléments. À titre de preuve, elle a fait valoir que le comportement des parties avait toujours été conforme aux conditions du contrat, même si ce dernier n'a été formellement signé qu'à un stade ultérieur.

(147) L'Italie a indiqué que les lois sur le budget annuel de l'État avaient défini chaque année les montants de la compensation à verser à Trenitalia pour les services fournis dans le cadre du deuxième contrat avant même la signature de ce contrat, en partant de l'hypothèse que le contrat serait effectivement en vigueur. Dans ses observations des 5 et 15 février 2018, l'Italie a indiqué que les lois sur le budget annuel de l'État avaient déjà fixé, avant la signature formelle du deuxième contrat, les montants de la compensation due à Trenitalia pour les services publics exploités ([103]).

5.2.1.3. Absence de surcompensation (troisième condition de l'arrêt *Altmark*)

(148) L'Italie a souligné que les coûts supportés par Trenitalia au titre du deuxième contrat avaient été estimés sur la base des coûts supportés par Trenitalia en 2004, soit la première année de la période régie par le deuxième contrat. Le MIT s'est appuyé sur des déclarations certifiées, examinées et approuvées par le ministère lui-même et vérifiées par un cabinet d'audit.

(149) Selon l'Italie, le deuxième contrat excluait d'emblée tout risque de surcompensation en précisant les services demandés et les paramètres définis pour calculer la compensation relative à la reddition des comptes correspondante. La compensation accordée à Trenitalia pour l'exécution des OSP visait uniquement à atteindre un équilibre financier (compensation intégrale des coûts supportés pour l'exploitation du service), sans surcompensation.

(150) Dans ses observations du 23 mai 2018, l'Italie a fourni les données relatives au montant de l'indemnisation versée ainsi qu'au montant des coûts nets supportés par Trenitalia au titre du deuxième contrat, telles que résumées ci-dessous:

Tableau 3

Compensation des coûts nets supportés par Trenitalia au titre du deuxième contrat

[en millions d'EUR (hors TVA)]

	2004	2005	2006	2007	2008
Compensation contractuelle	119,1	119,1	97,9	142,8	145,7
Compensation versée	118,8	118,8	97,7	142,8	145,5
Coûts nets de Trenitalia	163,5	159,0	179,6	150,2	132,1

(151) En outre, l'Italie a affirmé que Trenitalia avait mis en place un système comptable distinct et efficace qui séparait ses opérations fondées sur le marché de celles relevant du deuxième contrat. Trenitalia fournissait ses services de fret ferroviaire par l'intermédiaire de sa division du fret, qui était reprise séparément dans le plan comptable global de la société. Les services fournis aux conditions du marché étaient déclarés séparément de ceux fournis au titre du CSP, grâce à une méthode de comptabilité analytique qui: i) répartissait les coûts et les recettes entre les services marchands et les services publics au moyen d'un système de facteurs de coûts; ii) produisait un rapport financier sur les services publics; et iii) était certifiée par une société d'audit indépendante.

([103]) Par exemple, en ce qui concerne la compensation relative aux années 2004, 2005 et 2006, l'article 4 du deuxième contrat fait référence aux sommes allouées dans les chapitres correspondants du budget national pour, respectivement, 2004, 2005 et 2006.

5.2.1.4. Le niveau de la compensation (quatrième condition de l'arrêt *Altmark*)

(152) Pour les mêmes raisons que celles exposées en ce qui concerne le premier contrat (voir considérant 132), l'Italie a soutenu que Trenitalia était une entreprise bien gérée, en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents et de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle.

5.2.2. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(153) L'Italie a estimé que la compensation établie dans le cadre du deuxième contrat pour le transport sur des lignes internationales (c'est-à-dire les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port de Trieste et la Hongrie et ceux transitant par le port de Trieste Marittima) n'avait pas d'incidence sur la concurrence et n'affectait pas les échanges. En effet, les obligations tarifaires (et la compensation ultérieure) n'avaient été établies que pour la partie nationale des lignes et ne représentaient qu'une très faible part de l'ensemble des obligations confiées à Trenitalia.

5.2.3. *Aides existantes*

(154) À titre subsidiaire, s'il devait être conclu que la compensation versée au titre du deuxième contrat constituait une aide d'État, l'Italie a indiqué que cette aide devait être considérée comme une aide existante jusqu'à la libéralisation complète du marché du fret ferroviaire au niveau de l'Union (le 1er janvier 2007). À cet égard, l'Italie a indiqué que le deuxième contrat couvrait certaines obligations déjà incluses dans le premier contrat ([104]), qui demeuraient inchangées dans leurs aspects essentiels. Les seules nouvelles obligations introduites dans le cadre du deuxième contrat étaient la tenue à jour d'une liste spécifique d'installations ouvertes au public pour le service de fret à destination et au départ de la Sardaigne et de la Sicile.

5.2.4. *Légalité*

(155) Selon l'Italie, l'aide ne devait pas être notifiée à la Commission. Comme dans le cas du premier contrat (voir considérants 133 à 135), l'Italie a considéré que l'aide relevait de l'exemption de notification préalable prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1191/69.

5.2.5. *Compatibilité*

(156) À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Commission conclurait que la compensation versée au titre du deuxième contrat constituait une aide nouvelle soumise à notification, l'Italie a fait valoir que l'aide était compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69, qui était la règle matérielle applicable au moment où l'aide a été versée.

(157) Comme dans le cas du premier contrat (voir considérant 138), l'Italie a fait valoir que le deuxième contrat contenait tous les éléments établis à l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69 et ne couvrait qu'une partie des coûts supportés par Trenitalia pour exécuter les services inclus dans le contrat.

(158) Enfin, l'Italie a réitéré l'argument, déjà avancé en ce qui concerne le premier contrat, selon lequel le deuxième contrat pouvait également être considéré comme compatible avec le marché intérieur au titre du règlement (CEE) nº 1107/70 ou de l'article 93 du TFUE (voir considérant 139). Toutefois, elle n'a fourni aucune justification à cet égard.

([104]) À savoir les obligations tarifaires concernant: i) le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km; ii) le transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima; iii) le transport ferroviaire international de fret du port de Trieste vers la Hongrie et inversement; et iv) le transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne, ainsi que l'obligation d'exploiter des services de traversées et manœuvres en navire transbordeur pour le transport de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile.

5.3. **Troisième contrat**

(159) Dans ses observations du 24 juin 2014, l'Italie a considéré que la compensation versée au titre du troisième contrat ne constituait pas une aide d'État compte tenu de l'absence de tout avantage accordé à Trenitalia et de l'absence de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges. À titre subsidiaire, l'Italie a fait valoir que, même à supposer que la compensation constitue une aide, celle-ci était compatible avec le marché intérieur au titre du règlement (CEE) nº 1191/69 mettant en œuvre l'article 93 du TFUE, et qu'elle était donc aussi entièrement conforme à l'article 93 du TFUE.

5.3.1. *Avantage*

(160) L'Italie a estimé que le troisième contrat respectait les quatre conditions de l'arrêt Altmark. En particulier, comme pour les premier et deuxième contrats, l'Italie a fait valoir que les obligations pouvaient être considérées comme de véritables SIEG, qu'elles avaient été clairement définies dès le départ, que les paramètres de la compensation avaient été préalablement établis de façon objective et transparente et que Trenitalia n'avait bénéficié d'aucune surcompensation.

5.3.1.1. Existence d'un véritable SIEG (première condition de l'arrêt *Altmark*)

(161) Outre les arguments déjà exposés en ce qui concerne le premier contrat (voir considérants 123 à 126) et le deuxième contrat (voir considérants 142 à 144), l'Italie a estimé que le troisième contrat était nécessaire pour compenser la défaillance du marché qui continuait de causer du tort au sud de l'Italie au cours de la période 2008-2009.

(162) Selon l'Italie, les opérateurs privés ne fournissaient pas, dans le sud du pays, de services de transport ferroviaire de fret comparables à ceux de Trenitalia. L'intérêt limité du marché pour ces liaisons était dû au fait que le transport de fret ferroviaire dans le sud de l'Italie présentait des caractéristiques (en termes de volatilité de la demande et de contraintes en matière d'infrastructures) qui ne garantissaient pas, même à long terme, une rentabilité adéquate du service.

(163) D'une part, l'infrastructure et la topographie du sud de l'Italie rendaient les services de transport ferroviaire de fret coûteux, compte tenu de l'inadaptation des modules de trains, de l'inclinaison des lignes, de l'écartement insuffisant des voies et des coûts des transbordeurs. Après l'ouverture du secteur du transport ferroviaire de fret à la concurrence, les entreprises ferroviaires nouvellement arrivées se seraient concentrées sur le trafic dans le nord de l'Italie, en négligeant les connexions ferroviaires avec le sud de l'Italie, dont la couverture nécessitait une structure industrielle et organisationnelle complexe, avec des coûts de production élevés ([105]).

(164) D'autre part, le déséquilibre particulier dans la répartition géographique des pôles industriels en Italie a provoqué un déséquilibre du trafic entre le nord et le sud du pays. Premièrement, le nord de l'Italie attirait une demande plus importante, tant en volume qu'en valeur ([106]). Deuxièmement, l'offre de services ferroviaires dans le sud de l'Italie souffrait d'un déséquilibre considérable des échanges entre les lignes entrantes et sortantes ([107]). Troisièmement, dans le cas du transport de fret dans le sud de l'Italie, le transport routier prédominait largement et faisait du mode ferroviaire un preneur de prix pour tous les types de marchandises susceptibles d'être transportés par route ([108]). En particulier, les concurrents de Trenitalia, surtout les opérateurs logistiques intégrés, desservaient généralement le sud de l'Italie par route ([109]).

([105]) Plus précisément, les caractéristiques des lignes à destination/au départ du sud de l'Italie nécessitaient du matériel roulant plus coûteux que celui utilisé pour les services par train complet sur les lignes régulières, telles que les lignes internationales. L'entretien du réseau d'installations nécessaire et la garantie d'une couverture adéquate du territoire national nécessitaient également une proportion plus importante de coûts fixes.

([106]) L'Italie a souligné que le trafic dans le sud du pays affichait un pourcentage de transports combinés plus faible qu'au niveau national (34 % contre 39 %) et une part beaucoup plus importante de produits agricoles et alimentaires (17 % pour le trafic à destination/au départ du sud, 9 % globalement à l'échelle nationale).

([107]) En particulier, la majeure partie des flux ferroviaires de fret en Italie étaient des flux à sens unique des centres de production du nord du pays vers les centres de consommation du sud du pays. Dans le sens inverse, les trajets les plus fréquents étaient les trajets retours de wagons vides (qui ne pouvaient pas transporter de fret, soit parce qu'il n'y avait pas de marchandises à expédier, soit parce que la cargaison n'était pas compatible avec les wagons).

([108]) D'où une moindre volonté de payer pour les services de transport ferroviaire et, partant, des prix plus faibles, sur le marché, pour le transport ferroviaire de fret par rapport au transport national global.

([109]) L'Italie a mentionné le cas de DB Schenker et de NordCargo, qui disposaient de terminaux dans le nord de l'Italie (des «ports ferroviaires») pour effectuer le transfert modal du rail à la route.

(165) L'Italie a indiqué que le troisième contrat visait à garantir un réseau minimal de services, et non des liaisons individuelles. Son but était de garantir la présence minimale d'un réseau de lignes et de liaisons réparties dans l'ensemble du sud de l'Italie, avec leurs points d'origine/de destination: ainsi, le rail aurait pu continuer d'offrir, dans des conditions économiquement viables, une solution modale alternative par rapport au mode routier prédominant. Cela aurait renforcé la cohésion régionale et l'équilibre territorial entre le nord et le sud de l'Italie. En particulier, l'Italie a estimé que les obligations énoncées dans le troisième contrat poursuivaient les objectifs d'intérêt général suivants:

— *politique et sécurité des transports*: prévenir la «désertification» presque totale de l'activité de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie, en évitant ainsi que le trafic de fret se concentre sur le transport routier dans ces régions et en limitant le nombre d'accidents de la route ([110]),

— *politique environnementale et territoriale*: proposer une solution de substitution durable au transport routier, en évitant ainsi d'accroître davantage la pollution et la congestion routière, qui sont déjà excessivement élevées dans le sud de l'Italie et qui ne sont pas compatibles avec la vocation touristique de la plupart des régions concernées,

— *cohésion économique et sociale*: assurer un tissu connectif pour le transport ferroviaire, y compris les infrastructures y afférentes, dans les régions italiennes concernées, qui, bien qu'ayant une structure minimale, devrait rester aussi homogène que possible par rapport à celui existant dans le reste de la péninsule.

(166) Afin d'établir une approche propre à garantir la prestation de services de fret couvrant une part suffisante du territoire, le troisième contrat a redéfini la portée des obligations imposées à Trenitalia (par rapport au deuxième contrat) en mettant l'accent sur les liaisons région-région ([111]). L'Italie a exclu la nécessité de procéder à une consultation publique du marché afin de démontrer l'existence d'un besoin de service public et de déterminer correctement la portée de celui-ci.

(167) En ce qui concerne l'attribution du service, l'Italie a fait valoir que les éléments essentiels du contrat (à savoir les services à fournir et la rémunération) avaient été définis et réglementés dès le départ et que le contrat avait été conclu essentiellement dans le but de certifier des services et des relations juridiques contraignantes déjà existants.

5.3.1.2. Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation sont préalablement établis de façon objective et transparente (deuxième condition de l'arrêt *Altmark*)

(168) En ce qui concerne le premier contrat (voir considérant 128) et le deuxième contrat (voir considérant 146), l'Italie a affirmé qu'il existait dès le départ une certitude absolue quant à la manière dont la compensation serait déterminée dans le cadre du troisième contrat et que la signature ultérieure du contrat ne constituait qu'une formalisation de ces éléments et avait essentiellement un rôle de certification. À titre de preuve, elle a fait valoir que le comportement des parties avait toujours été conforme aux conditions du contrat, même si ce dernier n'a été formellement signé qu'à un stade ultérieur.

(169) En ce qui concerne plus particulièrement le troisième contrat, l'Italie a fait valoir que le cadre juridique régissant les services en question (par exemple, les conditions de fonctionnement, l'inscription en comptabilité et la déclaration des services aux fins de la compensation ainsi que la portée et le calcul de la compensation) était déjà défini et applicable dès le début des périodes couvertes par les contrats. Selon l'Italie, il existait dès le départ une certitude absolue quant à la manière dont la compensation serait déterminée, car les paramètres (sur la base desquels la compensation a été calculée) avaient été établis à l'avance sur la base d'un plan financier et commercial, en tenant compte des coûts et recettes que le service fourni était censé générer.

([110]) À l'appui de cet argument, l'Italie a mentionné les conclusions de l'enquête de la neuvième commission parlementaire, selon lesquelles «il existe également pour le transport ferroviaire de fret un intérêt public à conclure un contrat de service public afin d'encourager le recours à d'autres modes de transport que le transport routier, ce qui aurait des conséquences positives évidentes pour l'environnement et la sécurité des transports».

([111]) Principalement des liaisons nord-sud et des liaisons sud-sud. Les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie n'étaient en principe pas exclues, pour autant qu'elles soient nécessaires à la prestation du service vers le sud de l'Italie en assurant les flux de trafic dont le volume n'était pas assez conséquent.

(170) Comme pour le deuxième contrat, dans ses observations des 5 et 15 février 2018, l'Italie a indiqué que les lois sur le budget annuel de l'État avaient déjà fixé, avant la signature formelle du troisième contrat, les montants de la compensation due à Trenitalia pour les services publics exploités ([112]).

5.3.1.3. Absence de surcompensation (troisième condition de l'arrêt *Altmark*)

(171) Selon l'Italie, la compensation accordée à Trenitalia pour l'exécution des OSP visait uniquement à assurer une compensation intégrale des coûts supportés pour l'exploitation du service, sans surcompensation. À cet égard, l'Italie a souligné que le contrat avait exclu dès le départ tout risque de surcompensation en précisant les services demandés ainsi que les critères de la compensation calculée sur la base du nombre de trains-kilomètres par an. De fait, il n'y a jamais eu de surcompensation des services, et d'importantes marges de sous-compensation ont été signalées.

(172) À l'appui de ce qui précède, l'Italie a fourni les données relatives aux coûts et à la compensation de Trenitalia pour la période 2009-2014 ainsi que les déclarations certifiées correspondantes, examinées et approuvées par le MIT lui-même et vérifiées par un cabinet d'audit. L'Italie a indiqué que Trenitalia avait mis en place un système comptable distinct et efficace qui séparait ses opérations fondées sur le marché de celles relevant du troisième contrat.

(173) Dans ses observations des 4 novembre 2015 et 23 mai 2018, l'Italie a également précisé le montant de l'indemnisation versée à Trenitalia ainsi que les coûts nets supportés par Trenitalia au titre du troisième contrat, tels que résumés ci-dessous.

Tableau 4

Compensation des coûts nets supportés par Trenitalia au titre du troisième contrat

[en millions d'EUR (hors TVA)]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compensation contractuelle	92,4	106,7	107	106,1	106,1	105,2
Compensation versée	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0
Coûts nets de Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9

5.3.1.4. Le niveau de la compensation (quatrième condition de l'arrêt *Altmark*)

(174) Comme pour le premier contrat (voir considérant 132) et le deuxième contrat (voir considérant 152), l'Italie a considéré que Trenitalia était une entreprise bien gérée, en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents et de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle.

(175) L'Italie s'est référée à l'étude du 9 octobre 2012, relative au troisième contrat, commandée au cabinet de conseil PricewaterhouseCoopers (ci-après «**PwC**») et fournie à la Commission avant la décision d'ouverture (ci-après la «**première étude de PwC**»), afin de conclure que la compensation a été déterminée sur la base de l'analyse des coûts de Trenitalia conformément aux critères de référence européens. En particulier, l'Italie a fait valoir que le coût du matériel roulant de Trenitalia et son coût d'exploitation moyen par train-kilomètre correspondaient aux coûts déclarés par d'autres opérateurs européens de taille similaire et fournissant des services similaires.

([112]) L'Italie s'est référée à l'article 2 (4-*quaterdecies*) du décret-loi n° 225 du 29 décembre 2010 (converti en loi n° 10 du 26 février 2011), qui autorisait le ministère de l'économie et des finances à verser à Trenitalia les fonds alloués par le budget de l'État pour les années 2009-2010 en ce qui concerne les OSP applicables au secteur du transport ferroviaire, dans l'attente de la conclusion finale du nouveau contrat de service.

(176) Dans sa première étude, PwC a recensé six entreprises ferroviaires ([113]) opérant dans l'Union qu'il considérait comme aptes à constituer un échantillon d'entreprises d'une taille suffisamment comparable à celle de Trenitalia. D'après l'étude, ces six entreprises ont enregistré un trafic annuel supérieur à 25 millions de trains-kilomètres et à 10 milliards de tonnes-kilomètres en 2009 et 2010 ([114]). PwC expliquait également que ces entreprises étaient équipées de moyens de transport adéquats. À l'appui de cette conclusion, PwC a estimé le nombre de tonnes transportées par wagon chargé afin d'estimer la capacité moyenne effectivement transportée par un seul wagon; le nombre de chargements annuels par wagon, qui démontre l'utilisation effective du moyen de transport; et la distance moyenne parcourue pour transporter une tonne de marchandises (tonne-kilomètre transportée), afin de déterminer les spécificités du réseau ferroviaire sur lequel les entreprises opéraient ([115]). Selon la première étude de PwC, le nombre de tonnes transportées par wagon chargé enregistré par Trenitalia en 2009 (41 tonnes en 2009 et 2010) correspond à la valeur médiane des autres entreprises similaires (42 en 2009 et 44 en 2010), ce qui prouve que Trenitalia est correctement équipée au regard du trafic enregistré, et ce d'autant plus que la distance moyenne de transport en Italie (307 km en 2009 et 288 km en 2010) est supérieure à la valeur médiane de l'échantillon (272 km en 2009 et 264 km en 2010).

(177) En ce qui concerne le matériel roulant, la première étude de PwC a indiqué qu'il n'était pas possible d'obtenir des données sur le matériel roulant utilisé exclusivement pour le transport de marchandises. PwC a donc tenu compte de l'ensemble de la flotte utilisée par les entreprises incluses dans l'échantillon à la fois pour le transport de voyageurs et de marchandises. Il a conclu que le matériel roulant de Trenitalia était adéquat par rapport à celui utilisé par les sociétés de l'échantillon: avec une locomotive, Trenitalia a fourni en moyenne 69 000 trains-kilomètres en 2009 (81 000 en 2010), tandis que ses concurrents ont fourni en moyenne 56 000 trains-kilomètres en 2009 et 53 000 trains-kilomètres en 2010 ([116]).

(178) Afin de démontrer l'efficacité opérationnelle de Trenitalia, la première étude de PwC a comparé le coût d'exploitation moyen par train-kilomètre des entreprises composant l'échantillon avec celui de Trenitalia. L'étude indique que cette mesure (coût par train-kilomètre) est la plus pertinente pour déterminer l'efficacité des entreprises ferroviaires, étant donné que la mesure des coûts d'exploitation par tonne-kilomètre ne donne pas une indication suffisante de l'efficacité de l'entreprise. D'après l'étude, cette mesure peut être biaisée par les caractéristiques spécifiques de la demande (déséquilibre des flux sur une ligne donnée, types de marchandises transportées, etc.) ou du réseau ferroviaire (longueur maximale des trains, types d'écartement utilisés, etc.), ce qui peut avoir une incidence sur l'offre des entreprises ferroviaires.

(179) L'analyse a tenu compte des coûts d'exploitation totaux de Trenitalia et des entreprises composant l'échantillon (nets des coûts d'amortissement et des taxes), couvrant à la fois les activités nationales et internationales et les activités de transport de voyageurs et de fret. Toutefois, la première étude de PwC a exclu de l'échantillon deux sociétés (la Ceske drahy tchèque et la Polskie Koleje Państwowe polonaise), car elle a considéré que leurs coûts moyens par salarié (moins de 20 000 EUR) étaient beaucoup plus faibles que ceux des autres entreprises de l'échantillon (50 000 EUR) et de Trenitalia.

(180) Dans sa première étude, PwC a conclu ce qui suit:

— les coûts d'exploitation de Trenitalia par train-kilomètre variaient entre 22,1 et 22,5 EUR, ce qui correspond à ceux enregistrés par ÖBB, DB et la SNCF (entre 21,8 EUR par train-kilomètre et 22,6 EUR par train-kilomètre) ([117]),

([113]) L'échantillon constitué par PwC dans son étude comprend l'opérateur autrichien Osterreichische Bundesbahnen (ÖBB), la Deutsche Bahn AG (DB) allemande, la SNCF française, la Ceske drahy (CD) tchèque, la Polskie Koleje Państwowe (PKP) polonaise et les Schweizerische Bundesbahnen/Chemins de fers fédéraux suisses/Ferrovie Federali Svizzere (SBB/CFF/FFS) en Suisse.

([114]) L'étude a montré que d'autres entreprises de l'Union [Lietuvos geležinkeliai (LG) en Lituanie, Valtion Rautatiet (VR) en Finlande et Latvijas dzelzceš (LDz) en Lettonie] ont atteint des niveaux similaires de trafic annuel, mais affichaient des niveaux inférieurs en ce qui concerne le nombre de tonnes-kilomètres transportées. En tout état de cause, l'étude indiquait que ces entreprises opéraient sur un réseau ferroviaire beaucoup plus petit et dont l'écartement des voies était plus large que celui du réseau ferroviaire italien et présentaient donc des caractéristiques différentes. PwC a donc exclu ces entreprises de son échantillon.

([115]) Une distance moyenne plus longue révèle une plus vaste répartition des capacités de production sur un même territoire, ce qui réduit les volumes annuels de marchandises transportées.

([116]) Page 35 de la première étude de PwC.

([117]) Page 36 de la première étude de PwC. L'étude a exclu la SBB/CFF/FFS, car ses coûts d'exploitation moyens par train-kilomètre dépassaient 30 EUR.

— les recettes globales moyennes de Trenitalia (recettes par train-kilomètre), comprises entre 14,8 et 15,7 EUR par train-kilomètre, étaient inférieures à celles enregistrées par ÖBB, DB et la SNCF (qui allaient de 23,2 EUR par train-kilomètre à 18,7 EUR par train-kilomètre) ([118]).

(181) L'Italie a expliqué les recettes moins élevées de Trenitalia en soulignant la situation substantiellement différente du marché sur lequel opèrent les concurrents de Trenitalia (en ce qui concerne la concurrence avec les autres services de transport de fret et le type de fret transporté) ([119]). Elle a indiqué que la différence s'expliquait également par le volume non homogène de fret transporté en moyenne par train (contraintes d'infrastructure et déséquilibre des échanges entre les lignes entrantes et sortantes dans le sud de l'Italie et volatilité des prix des types de marchandises transportées).

(182) Selon l'Italie, les facteurs ayant une incidence sur le coût global par train-kilomètre de la prestation des services faisant l'objet du troisième contrat étaient les suivants: i) la nécessité de disposer d'un matériel roulant (locomotives et wagons) surdimensionné; ii) la difficulté de parvenir à une utilisation optimale des ressources humaines et des moyens de production, en raison de limitations de vitesse strictes; iii) les contraintes infrastructurelles et logistiques ([120]).

(183) En outre, et en ce qui concerne spécifiquement le trafic à destination et au départ de la Sicile, l'Italie a souligné ce qui suit:

— la longueur des trains est particulièrement limitée en Sicile: en effet, pour que les trains puissent être chargés sur des transbordeurs afin de traverser le détroit de Messine, ils ne peuvent pas faire plus de 400 mètres de long,

— la traversée du détroit de Messine nécessite des structures de production spécifiques afin de manipuler les wagons, de les charger sur les transbordeurs et de les transporter par voie maritime à destination et au départ de l'île et de la péninsule italienne,

— le coût estimé du transport d'un train de bord à bord en navire transbordeur (y compris les coûts d'embarquement et de débarquement) est de l'ordre de 6 000 EUR. Ce coût augmente lorsque des marchandises dangereuses sont transportées à destination/au départ de l'île, étant donné qu'un tel transport nécessite un trajet spécial en transbordeur, avec un maximum de quatre wagons par trajet.

(184) Sur la base de la première étude de PwC, l'Italie a conclu que:

— Trenitalia était équipée de moyens de transport suffisants par rapport aux entreprises de l'Union de taille similaire,

— ses coûts d'exploitation par train-kilomètre étaient du même ordre que ceux de ses pairs,

— ses recettes étaient nettement inférieures (de 25 %) à celles de ses pairs, en raison de facteurs exogènes (structure du marché du transport terrestre et contraintes en matière d'infrastructures affectant les prix).

([118]) Pages 38 et 39 de la première étude de PwC.

([119]) L'étude souligne que ces facteurs ont une incidence sur le prix et les recettes. La part de marché de l'entreprise ferroviaire était de 10 % en Italie en 2009 dans le secteur global du transport terrestre de fret, contre 20 % dans l'échantillon. Les recettes moyennes par 100 tonnes-kilomètres de Trenitalia étaient de 3,60 EUR, soit le chiffre le plus bas de l'échantillon (médiane de 4,42 EUR).

([120]) En particulier, l'Italie a expliqué ce qui suit:

— Compte tenu de la longueur utile limitée des voies dans les gares, la longueur admissible des trains est inférieure à celle autorisée par d'autres États membres (où, en règle générale, elle est comprise entre 750 et 550 m).

— Compte tenu de la charge maximale à l'essieu admissible pour les trains dans le sud de l'Italie (20 tonnes par essieu, alors que la norme nationale et de l'Union est de 22,5 tonnes par essieu), le poids absolu et spécifique des marchandises pouvant être transportées par chemin de fer est limité.

— Compte tenu des limites de gabarit de chargement plus strictes que celles qui s'appliquent dans le reste de l'Italie et sur le réseau ferroviaire européen, des wagons plats très bas sont nécessaires et le transport des conteneurs de grande capacité plus larges n'est pas possible. Cela empêche également de développer le système de «route roulante» nécessaire au transport intermodal rail-route.

— Compte tenu de la forte prévalence de lignes de chemin de fer non électrifiées, les entreprises ferroviaires doivent utiliser à la fois des locomotives électriques et des locomotives diesel, ce qui entraîne des déséconomies de production et une sous-utilisation des locomotives.

— Compte tenu de la longueur des trajets en train, la moyenne des trains au départ par jour est inférieure à celle des autres liaisons (l'Italie a mentionné une moyenne de deux trains au départ par jour à destination/au départ du sud de l'Italie, contre une moyenne normale de 3,5 trains au départ). En conséquence, le réseau de production du personnel non voyageant pour les opérations au sol est surdimensionné et sous-utilisé.

— Compte tenu du coût élevé du transfert de matériel roulant pour les travaux de maintenance spécifiques qui doivent être effectués dans des ateliers du centre et du nord de l'Italie, le réseau de maintenance présente des déséconomies intrinsèques.

(185) Cette différence entre les recettes de Trenitalia et celles de ses concurrents est encore plus prononcée pour les services compensés au titre du troisième contrat qui comprennent des services entre le nord et le sud de l'Italie. Dans ce contexte, l'Italie a estimé que les doutes soulevés par la Commission dans la décision d'ouverture semblaient résulter d'un malentendu. La Commission aurait, d'après elle, évoqué l'existence de coûts plus élevés par tonne-kilomètre transportée sur les liaisons avec le sud de l'Italie, concluant que cela pourrait être dû au niveau de rentabilité plus faible de Trenitalia. Toutefois, selon l'Italie, ce qu'il fallait démontrer au titre de la quatrième condition de l'arrêt Altmark, c'était que le bénéficiaire de la compensation était une entreprise bien gérée et donc en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents et de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle. À cet égard, l'indicateur à prendre en considération est précisément le coût d'exploitation moyen par train-kilomètre, qui donne une image correcte du coût unitaire du service concerné.

(186) Quant à l'indicateur du coût par tonne-kilomètre, l'Italie fait valoir qu'il n'est pas pertinent aux fins de l'application de la quatrième condition de l'arrêt Altmark en l'espèce. Cet indicateur a une finalité différente: il vise à déterminer les facteurs de désavantages comparatifs qui touchent structurellement les services de transport ferroviaire de fret entre le nord et le sud de l'Italie, qui sont précisément à l'origine des défaillances du marché et donc de l'intervention publique en cause. Selon l'Italie, ces facteurs n'ont rien à voir avec la rentabilité de Trenitalia; bien au contraire, il s'agit de facteurs exogènes qui sont totalement indépendants de Trenitalia, mais qui ont la même incidence sur elle que sur n'importe quel autre opérateur.

5.3.2. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(187) L'Italie a contesté le fait que le troisième contrat ait causé une quelconque distorsion de la concurrence et ait affecté les échanges au sein de l'Union.

(188) Premièrement, l'Italie a affirmé qu'après la libéralisation du marché du fret ferroviaire au niveau national et au niveau de l'Union, la concurrence sur le marché s'était concentrée sur les lignes les plus rentables du nord de l'Italie et qu'elle ne concernait pas le trafic dans le sud de l'Italie.

(189) L'Italie a également fait valoir que le système comptable distinct adopté par Trenitalia empêchait tout flux de ressources publiques en faveur des autres activités de l'entreprise, d'autant plus que la compensation était insuffisante pour couvrir le déficit d'exploitation enregistré par Trenitalia dans le cadre des obligations que lui imposait le troisième contrat.

5.3.3. *Légalité*

(190) L'Italie a estimé que l'exemption de notification préalable prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69 s'appliquait également aux compensations reçues par Trenitalia au titre du troisième contrat, étant donné que les obligations concernées, bien qu'incluses dans un contrat, résultaient de décisions prises par des autorités publiques.

5.3.4. *Compatibilité*

(191) À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où il serait conclu que la compensation versée au titre du troisième contrat constituait une aide nouvelle soumise à notification, l'Italie a fait valoir que cette aide était compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 14 du règlement (CEE) n° 1191/69, étant donné que la relation contractuelle formalisée par ledit contrat a débuté en 2009, alors que le règlement (CEE) n° 1191/69 était toujours en vigueur.

(192) En ce qui concerne la date de signature du troisième contrat (le 3 décembre 2012), l'Italie a estimé que le règlement (CEE) n° 1191/69 s'appliquait jusqu'au 3 décembre 2012 inclus. L'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1370/2007, en vigueur depuis le 3 décembre 2009, dispose que «[l]e règlement (CEE) n° 1191/69 est abrogé. Ses dispositions restent, toutefois, applicables aux services de transport de marchandises pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement»; dès lors, l'Italie a considéré que la date limite correspondait à la fin du même jour du mois de décembre (c'est-à-dire le 3 décembre) de la troisième année suivant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1370/2007, à savoir le 3 décembre 2012 ([121]).

([121]) L'Italie s'est fondée sur l'article 3, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE, Euratom) n° 1182/71 du Conseil du 3 juin 1971 portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes, selon lequel, lorsqu'un délai est exprimé en années, il prend fin (dies ad quem) «à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine, dans le dernier mois ou dans la dernière année, porte la même dénomination ou le même chiffre que le jour de départ».

(193) Dans ses observations du 24 juin 2014, l'Italie a clairement indiqué que le fait que le troisième contrat ait été conclu et même signé en vertu du règlement (CEE) nº 1191/69 jouait un rôle important dans l'appréciation de sa compatibilité avec le marché intérieur. Pour l'avenir, l'Italie a souligné que le MIT avait l'intention de définir correctement les mesures à prendre afin de soutenir le transport ferroviaire de fret et ses utilisateurs.

(194) Comme dans le cas du premier contrat (voir considérant 138) et du deuxième contrat (voir considérant 157), l'Italie a affirmé que le troisième contrat contenait tous les éléments établis à l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69 et ne couvrait qu'une partie des coûts supportés par Trenitalia pour exécuter les services inclus dans le contrat.

(195) Enfin, l'Italie a réitéré l'argument, déjà avancé en ce qui concerne le premier contrat (voir considérant 139) et le deuxième contrat (voir considérant 158), selon lequel le troisième contrat pouvait également être considéré comme compatible avec le marché intérieur au titre du règlement (CEE) nº 1107/70 ou de l'article 93 du TFUE. Toutefois, elle n'a fourni aucune justification à cet égard.

5.4. **Continuité économique**

(196) Depuis le 1er janvier 2017, Mercitalia Rail est devenue le nouveau propriétaire de la division du fret de Trenitalia.

(197) Dans leurs observations du 11 avril 2023 concernant la continuité économique entre Trenitalia et Mercitalia Rail, les autorités italiennes ont expliqué qu'en vertu du droit italien, Mercitalia Rail était le successeur légal de Trenitalia sur le marché du transport ferroviaire de fret en sa qualité de nouveau propriétaire de la division du fret de Trenitalia.

(198) Les autorités italiennes ont toutefois expliqué qu'une telle succession juridique ne supposait pas le transfert à Mercitalia Rail des obligations de remboursement qui pourraient découler de la constatation d'une aide illégale et incompatible accordée à Trenitalia pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret avant la scission. Selon elles, ces obligations restaient imputables à Trenitalia, étant donné qu'elles ne concernaient pas sa division du fret ([122]). À cet égard, dans leur réponse du 11 avril 2023, les autorités italiennes ont indiqué que: i) si Trenitalia avait eu l'intention de transférer ces obligations à Mercitalia Rail, elle les aurait expressément mentionnées dans l'acte de scission; ii) au moment de la scission, le troisième contrat avait déjà expiré; et iii) la scission était uniquement censée être une réorganisation des activités au sein du groupe FS.

6. **OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

6.1. **Communauté européenne du rail et des compagnies d'infrastructure**

(199) La Communauté européenne du rail et des compagnies d'infrastructure (ci-après la «**CER**») représente 75 entreprises ferroviaires (dont le groupe FS) et entreprises d'infrastructure de l'Union, des pays candidats ainsi que des pays des Balkans occidentaux, de Norvège et de Suisse.

(200) Dans ses observations du 18 juin 2014, la CER a estimé que, en vertu du règlement (CEE) nº 1191/69, l'imposition d'OSP et/ou la conclusion de CSP pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret pouvaient être justifiés par la nécessité d'établir une économie durable, de renforcer la cohésion régionale et d'assurer l'équilibre territorial tout en promouvant le transfert modal de la route vers le transport ferroviaire de fret.

(201) Elle a souligné que le règlement (CEE) nº 1191/69, qui était applicable aux services de transport de fret jusqu'au 3 décembre 2012, donnait aux États membres la possibilité de financer et de promouvoir le transport ferroviaire de fret. Elle a conclu qu'un service pouvait être qualifié de SIEG lorsqu'il existait un risque que des services concurrents ne satisfassent pas à une partie substantielle des besoins des citoyens et des consommateurs.

([122]) En vertu de l'article 2 de l'acte de scission, Trenitalia devait conserver la charge de toutes les obligations et de toutes les responsabilités relatives à des faits ou à des circonstances antérieurs à la scission et qui n'étaient pas imputables à la branche d'entreprise transférée.

6.2. **FerCargo**

(202) FerCargo représente 17 entreprises ferroviaires ([123]) (entreprises publiques et privées) proposant des services de fret ferroviaire en Italie.

(203) Dans ses observations du 8 juillet 2014, FerCargo a fait valoir que la compensation accordée par l'Italie à Trenitalia renforçait la position de cette dernière sur le marché du fret ferroviaire dans le sud de l'Italie au détriment des autres entreprises ferroviaires de fret susceptibles de fournir des services de fret ferroviaire sur ce marché.

(204) FerCargo n'a pas pris position en ce qui concerne le premier contrat. En ce qui concerne les deuxième et troisième contrats, elle a considéré que la compensation constituait une aide d'État en faveur de Trenitalia, étant donné que les quatre critères de l'arrêt Altmark n'étaient pas respectés et que les CSP faussaient la concurrence et affectaient les échanges. Elle a souligné que la plupart des sociétés opérant sur le marché italien appartenaient à des groupes internationaux, comme c'est le cas de Nordcargo (Deutsche Bahn), de Schweizerische Bundesbahnen Cargo Italia (Schweizerische Bundesbahnen Cargo International) et de Rail Cargo Italia (Rail Cargo Austria), ou étaient actives dans plusieurs États membres (comme c'est le cas de Rail Traction Company).

(205) FerCargo a par ailleurs mis en doute la compatibilité de l'aide d'État avec le marché intérieur.

(206) Premièrement, FerCargo n'a eu connaissance d'aucune consultation publique menée par les autorités italiennes afin de déterminer la nécessité de services de transport ferroviaire de fret ayant la même portée et les mêmes caractéristiques que ceux confiés à Trenitalia. Elle a déploré le fait que les autorités italiennes n'aient pas tenu compte du nombre croissant d'opérateurs, autres que l'opérateur historique, ayant commencé à opérer dans le sud de l'Italie depuis 2006. Selon elle, ses membres auraient pu assurer des services comparables à ceux fournis par Trenitalia sur le plan de la continuité, de la régularité, de la fréquence, de la capacité et des tarifs, rendant ainsi les CSP inutiles. Elle a indiqué qu'avant la conclusion du troisième contrat, il y avait déjà, outre Trenitalia, deux sociétés actives sur les liaisons Campanie-nord de l'Italie ([124]) et Abruzzes-nord de l'Italie ([125]), et cinq sociétés qui auraient pu commencer à opérer sur les liaisons Campanie-Calabre ([126]), Molise-Pouilles ([127]), Pouilles-Basilicate ([128]), Campanie-Pouilles ([129]), Basilicate-Calabre ([130]) ainsi qu'en Campanie ([131]), en Calabre ([132]) et dans les Pouilles ([133]), étant donné qu'elles étaient en possession des certificats nécessaires.

([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 — Italy S.r.l., 15. Rail Traction Company S.p.A., 16. SBB Cargo Italia S.r.l., et 17. TUA (Sangritana) S.p.A.

([124]) En 2008, Rail Traction Company desservait une ligne sur la liaison Campanie-nord de l'Italie.

([125]) Entre 2009 et 2011, NordCargo desservait deux lignes sur la liaison Abruzzes-nord de l'Italie.

([126]) Sur la liaison Campanie-Calabre, Rail Traction Company aurait pu desservir une ligne à partir de 2008, Compagnia Ferroviaria Italiana aurait pu desservir une ligne à partir de 2009 et GTS Rail aurait pu desservir une ligne à partir de 2009 (la Commission relève toutefois que cette dernière information ne trouve aucune confirmation dans le certificat de sécurité ferroviaire de GTS Rail pour 2009, disponible sur www.ansf.it et consulté pour la dernière fois le 15 novembre 2023).

([127]) Sur la liaison Molise-Pouilles, Linea aurait pu desservir une ligne à partir de 2009, GTS Rail aurait pu desservir deux lignes à partir de 2009 et NordCargo aurait pu desservir une ligne à partir de 2009.

([128]) Sur la liaison Pouilles-Basilicate, Linea aurait pu desservir une ligne à partir de 2009.

([129]) Sur la liaison Campanie-Pouilles, Compagnia Ferroviaria Italiana aurait pu desservir une ligne à partir de 2009 et GTS Rail aurait pu desservir une ligne à partir de 2009 (la Commission relève toutefois que cette dernière information ne trouve aucune confirmation dans le certificat de sécurité ferroviaire de GTS Rail pour 2009, disponible sur www.ansf.it et consulté pour la dernière fois le 15 novembre 2023).

([130]) Sur la liaison Basilicate-Calabre, GTS Rail aurait pu desservir deux lignes à partir de 2009.

([131]) Sur la liaison Campanie-Campanie, Rail Traction Company aurait pu desservir six lignes à partir de 2008, Compagnia Ferroviaria Italiana aurait pu desservir 10 lignes à partir de 2009, GTS Rail aurait pu desservir deux lignes à partir de 2009 et NordCargo aurait pu desservir quatre lignes à partir de 2009.

([132]) Sur la liaison Calabre-Calabre, GTS Rail aurait pu desservir cinq lignes à partir de 2009.

([133]) Sur la liaison Pouilles-Pouilles, Linea aurait pu desservir trois lignes à partir de 2009, GTS Rail aurait pu desservir 10 lignes à partir de 2009 et NordCargo aurait pu desservir deux lignes à partir de 2009.

(207) Deuxièmement, elle a affirmé que les obligations imposées à Trenitalia étaient «incompatibles» avec les objectifs des CSP (à savoir la cohésion et l'équilibre régionaux entre le nord et le sud de l'Italie). À cet égard, elle a considéré que les obligations tarifaires sur les lignes internationales prévues dans le deuxième contrat finançaient l'expansion de Trenitalia sur les marchés d'autres États membres. Elle a également contesté la manière dont l'Italie avait défini les OSP dans le cadre du troisième contrat et le fait que ce dernier ne précisait pas les lignes à desservir par Trenitalia, mais uniquement les régions de départ et de destination. Elle a rappelé que, le 21 décembre 2012, le comité interministériel italien pour la planification économique (ci-après le «CIPE») avait rendu un avis positif sur le troisième contrat sous réserve de précisions quant à la portée du service public, aux coûts compensés et au niveau de rémunération accordé à Trenitalia. Elle a aussi souligné que, le 1er juin 2009, l'autorité italienne de la concurrence avait également demandé une définition plus claire des services publics confiés à Trenitalia compte tenu de l'existence d'une concurrence au sein du mode de transport ferroviaire et d'une concurrence intermodale du transport maritime et routier.

(208) Troisièmement, FerCargo a affirmé que, pendant la majeure partie de la période couverte par les deuxième et troisième contrats, Trenitalia a fonctionné sans mandat et sans définition claire des paramètres de la compensation. Elle a contesté la possibilité pour Trenitalia de se prévaloir, dans l'attente de la signature du troisième contrat, de la clause de continuité figurant dans le deuxième contrat, étant donné que les deux CSP couvraient des obligations différentes et que les méthodes de compensation appliquées étaient différentes.

(209) Quatrièmement, FerCargo n'a pas exclu une éventuelle surcompensation, étant donné que les deuxième et troisième contrats ne mentionnaient pas que la compensation devait être calculée sur la base des coûts d'une entreprise rentable. Selon elle, pour vérifier si les coûts de Trenitalia correspondaient à ceux d'une entreprise gérée de manière efficace, il aurait fallu prendre pour référence la concurrence existante, et non des entreprises ferroviaires actives sur des marchés étrangers. En ce qui concerne plus particulièrement le troisième contrat, FerCargo a fait valoir que le seul paramètre qualitatif utilisé pour évaluer le service était la ponctualité et non la gestion efficace des coûts du service. En outre, le niveau de compensation ne tenait pas compte de la baisse des taxes sur l'énergie payées par Trenitalia sur l'électricité consommée par les trains ([134]).

(210) Enfin, FerCargo a fait valoir que Trenitalia ne tenait pas de comptabilité séparée et qu'elle se servait des marges réalisées dans le cadre des CSP pour financer une politique de prix agressive dans le segment commercial et accroître la présence de Trenitalia sur le marché. Selon elle, le coût unitaire déclaré par Trenitalia était exorbitant ([135]) par rapport aux données retenues par la Commission dans sa décision relative au régime italien Ferrobonus (SA.32603) ([136]) et aux coûts enregistrés par les concurrents de Trenitalia ([137]). FerCargo a fait valoir que, le 1er juin 2009, l'autorité italienne de la concurrence avait déjà souligné que les compensations versées au titre d'un CSP qui n'avaient pas été octroyées dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence transparente soulevaient la question d'un éventuel subventionnement croisé entre les services marchands et les services publics lorsqu'il existait un chevauchement, même partiel, entre les deux types de services.

(211) FerCargo a conclu que l'aide d'État était incompatible avec le marché intérieur étant donné que, selon elle, ni l'article 93 du TFUE ni le règlement (CEE) nº 1191/69 n'ont été respectés.

6.3. **Le groupe FS**

(212) Dans ses observations du 23 juillet 2014, le groupe FS a fait valoir que le troisième contrat ne constituait pas une aide d'État étant donné qu'il respectait les conditions de l'arrêt Altmark. À cet égard, il a fourni une étude supplémentaire datant de juillet 2014 ([138]) (destinée à compléter la première étude de PwC présentée par les autorités italiennes), qui visait à démontrer le respect des premier et quatrième critères Altmark.

([134]) FerCargo s'est référée au décret italien nº 730 du 22 mai 1963 et au décret-loi nº 91 du 14 juin 2014.

([135]) 24 EUR par train-kilomètre en 2009, 26,1 EUR par train-kilomètre en 2010 et 24 EUR par train-kilomètre en 2011.

([136]) Décision du 16 décembre 2011 (JO C 88 du 24.3.2012, p. 1). Dans cette décision, le coût moyen du fret ferroviaire en Italie avait été estimé à 10 EUR par train-kilomètre (voir considérant 39 de la décision).

([137]) FerCargo a fait référence aux coûts de deux de ses membres (Rail Traction Company et NordCargo). En particulier, en ce qui concerne Rail Traction Company, ces coûts sont compris entre 9,5 EUR par train-kilomètre pour les services sur la liaison Campanie-nord de l'Italie et 9,27 EUR par train-kilomètre pour la liaison Campanie-Calabre. En ce qui concerne NordCargo, les coûts se chiffraient à 11,7 EUR par train-kilomètre pour les trains longue distance, y compris les coûts du matériel roulant que, selon FerCargo, Trenitalia aurait déjà dû avoir intégralement couverts.

([138]) Étude de PwC de juillet 2014, «Contratto di servizio Trenitalia Cargo, Supporto per la risposta alla decision CE», 27 mars 2014.

(213) En ce qui concerne l'absence d'erreur manifeste dans la définition de la portée du troisième contrat, le groupe FS a considéré que le trafic de fret ferroviaire à destination/au départ du sud de l'Italie était marqué par une défaillance du marché.

(214) À cet égard, le groupe FS a souligné que les concurrents de Trenitalia ne jouissaient pas d'une présence stable et généralisée sur le marché et que, au cours de la période 2007-2008, leur part de marché était inférieure à 3 %, même sur les liaisons région-région les plus rentables, comme celles à destination et au départ de Campanie et des Pouilles. Toutefois, sur ces liaisons, les concurrents de Trenitalia fournissaient essentiellement des services de transports combinés (et ne couvraient donc pas certaines marchandises qui ne pouvaient être transportées que par transport conventionnel, telles que l'acier et les produits chimiques) et principalement dans une seule direction (du sud vers le nord, dans le cas des Pouilles, et du nord vers le sud, dans le cas de la Campanie). En outre, à cette époque, dans le sud de l'Italie, les concurrents ne desservaient qu'un nombre limité de gares ferroviaires et de liaisons région-région, par rapport à celles couvertes par le troisième contrat.

(215) Selon le groupe FS, l'intérêt limité des concurrents pour le sud de l'Italie était dû au fait que le trafic de fret ferroviaire conventionnel dans ces régions était caractérisé par une demande instable (ce qui entraînait des wagons vides et de faibles fréquences). En outre, compte tenu des différents types de fret concernés (acier, produits chimiques, automobile, autres marchandises), la fourniture de ce service nécessitait un grand nombre de wagons. Le groupe FS a expliqué que le contrat représentait entre 26 et 28 % du total des services de fret ferroviaire en Italie en termes de trains-kilomètres, mais seulement entre 6 et 7 % en termes de tonnage (étant donné que le fret faisant l'objet du contrat parcourait souvent de plus longues distances que le fret italien moyen et que le taux de remplissage des trains était plus faible sur les lignes concernées). Selon lui, le fait que les liaisons région-région couvertes par le troisième contrat partagent des caractéristiques similaires justifiait pleinement le choix des autorités italiennes de définir le SIEG, en ce qui concerne les liaisons région-région, comme un réseau de connexions ferroviaires (plutôt que comme des liaisons point à point) ([139]).

(216) Le groupe FS a indiqué qu'en l'absence du troisième contrat, il aurait cessé de fournir des services de trafic de fret ferroviaire dans le sud de l'Italie. La majorité du trafic de fret aurait alors été réorientée du chemin de fer vers la route. À titre d'exemple, le groupe FS a cité le cas de la Sardaigne, où le trafic de fret ferroviaire de Trenitalia avait chuté de manière spectaculaire ([140]) entre 2008 et 2009, c'est-à-dire après la décision de l'Italie de ne pas inclure la région de Sardaigne dans le champ d'application du troisième contrat à la suite de l'expiration du deuxième contrat, le 31 décembre 2008. Aucune autre entreprise ferroviaire ne desservait la Sardaigne à l'époque et aucune entreprise ferroviaire n'est entrée sur ce marché après le départ de Trenitalia.

(217) En ce qui concerne le quatrième critère Altmark, le groupe FS partage le point de vue de l'Italie selon lequel les coûts de Trenitalia par train-kilomètre étaient conformes à ceux d'autres entreprises opérant au niveau de l'Union (ÖBB, DB, SNCF), comme l'indiquait la première étude de PwC (voir considérant 175), et donc aux coûts d'une entreprise moyenne bien gérée. Il a estimé que l'analyse du rapport coût-efficacité devait être effectuée au niveau de la société fournissant le service (et non au niveau du CSP). Aux fins de l'application de la quatrième condition de l'arrêt Altmark, il a exclu toute pertinence des données relatives aux recettes (étant donné que le quatrième critère Altmark ne fait référence qu'aux «coûts» d'une entreprise bien gérée) et, en toute hypothèse, il a clairement indiqué que la demande de transport ferroviaire de fret se caractérisait par un degré élevé d'instabilité qui rendait les recettes hautement imprévisibles.

([139]) Le groupe FS s'est référé à la décision de la Commission du 24 février 2010 concernant Danske Statsbaner (SA.21143), dans laquelle la Commission avait souligné que «[...] la législation spécifique en vigueur ne limite aucunement la possibilité de confier des missions de services recouvrant un ensemble de lignes pour établir un système de transport cohérent, notamment avec le souci de permettre une certaine continuité des transports. Aucun critère n'est énoncé concernant la rentabilité ou non des lignes individuelles concernées» et avait conclu que «le Danemark ne commet pas une erreur manifeste d'appréciation s'il inclut dans un contrat de service public une ou plusieurs lignes rentables, dans la mesure où ces lignes s'insèrent dans un système de transport cohérent» étant donné qu'«[e]n l'absence de règles contraires précises, l'État membre demeure libre d'apprécier l'étendue de la mission de service public qu'il souhaite confier à une entreprise pour établir un système de transport suffisant»; voir point 166 de la décision de la Commission du 24 février 2010 concernant les contrats de service public de transport entre le ministère danois des transports et Danske Statsbaner [Aide d'État C 41/08 (ex NN 35/08)].

([140]) L'offre de Trenitalia est passée de 400 000-500 000 trains-kilomètres par an à environ 22 000 trains-kilomètres en 2009 et a continué de diminuer au cours des années suivantes (pour atteindre environ 5 000 trains-kilomètres en 2010 et 3 000 trains-kilomètres en 2011), jusqu'à sa disparition en 2012.

7. COMMENTAIRES DE L'ITALIE SUR LES OBSERVATIONS DE FERCARGO

(218) Dans ses observations du 20 novembre 2014, du 4 novembre 2015, des 5 et 15 février 2018, du 23 mai 2018 et des 18 et 19 février 2019, l'Italie a avancé des arguments supplémentaires en réponse aux observations présentées par FerCargo. Ces arguments portaient principalement sur l'existence d'une aide dans le cadre des deuxième et troisième contrats.

7.1. **Le deuxième contrat**

7.1.1. *Avantage*

(219) Dans ses observations du 20 novembre 2014, l'Italie a essentiellement réitéré les arguments présentés aux considérants 141 à 152 afin de contester les allégations de FerCargo selon lesquelles les compensations versées à Trenitalia conféraient un avantage à cette dernière.

(220) En particulier, l'Italie a fait valoir que la définition des OSP au titre du deuxième contrat était cohérente et appropriée pour garantir la cohésion régionale et l'équilibre économique du territoire italien (c'est-à-dire pour éviter un déséquilibre entre la production et les circuits économiques du nord et du sud du pays). En outre, elle a également considéré que les services fournis par Trenitalia au cours de la période 2004-2006 avaient tous fait l'objet d'un accord préalable avec les autorités italiennes. En ce qui concerne la période 2007-2008, l'Italie a fait référence à l'article 12 du deuxième contrat (ci-après la «clause de continuité»), en vertu duquel Trenitalia a continué de fournir les services couverts par le deuxième contrat jusqu'à nouvel ordre du ministre des infrastructures et des transports.

(221) L'Italie a souligné que Trenitalia était le seul opérateur ferroviaire capable de fournir le service en assurant la couverture et la portée géographiques nécessaires. À l'appui de son argument, elle a fourni une étude datant du 22 octobre 2014, commandée à PwC (ci-après la «**deuxième étude de PwC**»). Cette étude, qui portait sur le troisième contrat, mais a également évalué l'offre des concurrents de Trenitalia au cours de la période 2006-2008 en réponse à l'allégation de FerCargo selon laquelle les autorités italiennes n'avaient pas tenu compte du nombre croissant d'opérateurs ayant commencé à opérer dans le sud de l'Italie à partir de 2006 (voir considérant 206), a montré que, jusqu'en 2007, indépendamment de la libéralisation du transport ferroviaire de fret au niveau national, les concurrents de Trenitalia n'assuraient aucun service à destination ou au départ du sud de l'Italie ([141]). En 2008 encore, la présence des concurrents dans le sud de l'Italie était presque négligeable et totalement inexistante en Sardaigne et en Sicile ([142]).

(222) En réponse à l'allégation de FerCargo selon laquelle la compensation versée au titre du deuxième contrat permettait à Trenitalia de fonctionner à perte en vue d'éliminer ses concurrents (considérant 210), l'Italie a souligné que Trenitalia n'était pas libre de fixer ses tarifs, mais était soumise aux obligations tarifaires imposées par l'Italie ([143]). En outre, Trenitalia se trouvait dans la position d'un «preneur de prix», étant donné que les prix du transport ferroviaire de fret étaient principalement déterminés par les tarifs du transport routier. En ce qui concerne l'impossibilité, alléguée par FerCargo, de reproduire l'offre de Trenitalia, l'Italie a estimé peu probable que les concurrents ne soient pas en mesure de reproduire l'offre de Trenitalia, étant donné que les entreprises de fret ferroviaire en Italie déclaraient un coût moyen inférieur de plus de moitié à celui de Trenitalia ([144]).

([141]) Bien que certaines entreprises (Rail Traction Company et NordCargo) aient demandé le certificat de sécurité, du moins pour la Campanie, en 2006.

([142]) D'autres entreprises ferroviaires que Trenitalia ont commencé en 2008 à proposer un service reliant uniquement les deux sites industriels de Nola (en Campanie) et de Fossacesia (dans les Abruzzes).

([143]) L'annexe 1 du troisième contrat précisait que Trenitalia était tenue de fournir le service dans tous les cas, à moins qu'il y ait un écart entre les coûts et les recettes par train-kilomètre supérieur à 19 EUR par kilomètre et que cet écart représente plus de 73 % du coût total. Ces contraintes ont donné lieu à l'établissement de seuils tarifaires minimaux en dessous desquels Trenitalia pouvait refuser de fournir le service. Au-dessus de ces seuils, Trenitalia avait l'obligation de fournir le service à des tiers, en assurant le niveau de qualité établi dans le troisième contrat.

([144]) Dans la deuxième étude, PwC a souligné que le coût moyen supporté par Trenitalia pour la prestation de services dans le cadre du troisième contrat était d'environ 22 EUR par train-kilomètre en 2009-2010, tandis que les coûts moyens supportés par les autres entreprises ferroviaires du secteur du fret ferroviaire en Italie (notamment des opérateurs d'une taille bien inférieure à celle de Trenitalia) étaient de l'ordre de 10 EUR par train-kilomètre. Sur cette base, l'Italie a considéré que les concurrents de Trenitalia étaient en mesure d'offrir sur le marché des prix comparables ou inférieurs à ceux de Trenitalia.

(223) En réponse à l'allégation de FerCargo relative à une éventuelle surcompensation (considérant 209), l'Italie a affirmé que les coûts supportés dans le cadre du deuxième contrat n'avaient pas été estimés sur la base du premier contrat, mais sur la base des coûts supportés par Trenitalia en 2004, soit la première année d'application du deuxième contrat. Pour calculer la compensation, le MIT s'est fondé sur les déclarations certifiées correspondantes, qu'il a lui-même examinées et approuvées, et non sur de simples estimations.

(224) En ce qui concerne l'allégation de FerCargo selon laquelle la compensation ne tenait pas compte de la baisse des taxes sur l'énergie payées par Trenitalia pour l'électricité utilisée par les trains (considérant 209), l'Italie a précisé, dans ses observations des 5 et 15 février 2018, que cette réduction fiscale concernait l'ensemble des entreprises ferroviaires actives en Italie.

7.1.2. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(225) L'Italie a considéré comme dénué de pertinence le fait que les membres de FerCargo soient contrôlés par de grandes entreprises ferroviaires européennes exploitant des lignes alpines et transfrontalières ou associés à de telles entreprises. Selon l'Italie, cette circonstance ne démontrerait nullement que la compensation aurait pu compromettre les services fournis par ces entreprises ferroviaires, lesquelles ont, au contraire, connu une augmentation de leurs volumes de trafic et une croissance de leurs activités sur les lignes internationales ([145]).

7.2. **Le troisième contrat**

(226) L'Italie a répété qu'il n'y avait pas eu de distorsion de la concurrence ni d'affectation des échanges au sein de l'Union et qu'aucun avantage n'avait été accordé à Trenitalia. En ce qui concerne le premier aspect, l'Italie a essentiellement réitéré les arguments exposés aux considérants 187 à 189 et 225. En ce qui concerne l'avantage, l'Italie a répondu en détail aux allégations de FerCargo concernant i) l'absence de véritable SIEG; ii) l'absence de mandat; et iii) une éventuelle surcompensation.

7.2.1. *Existence d'un véritable SIEG*

(227) Dans ses observations du 24 juin 2014, l'Italie a précisé les raisons qui l'ont amenée à définir l'étendue du service public en évoquant des liaisons région-région plutôt qu'en évoquant des lignes individuelles (considérant 165).

(228) Dans ses observations du 20 novembre 2014, en réponse à l'allégation de FerCargo selon laquelle un certain nombre de compagnies ferroviaires exploitaient les lignes couvertes par les obligations de service public (considérant 206), l'Italie a fait valoir que le troisième contrat était nécessaire pour remédier à une défaillance du marché.

(229) À titre de remarque générale, l'Italie a souligné que les concurrents de Trenitalia fournissaient leurs services sur des lignes rentables dans le nord de l'Italie et à travers les cols alpins (par exemple, Brennero, Chiasso et Tarvisio) ([146]). Selon l'Italie, à plusieurs reprises, les administrations des régions du sud de l'Italie ont souligné la nécessité de services de transport ferroviaire de fret dans leur région ([147]).

(230) En ce qui concerne plus particulièrement la situation du marché en 2008 (lorsque le champ d'application du troisième contrat a été défini par les parties), l'Italie a fait valoir que l'offre commerciale de transport ferroviaire de fret était non seulement insuffisante, mais également inadéquate.

([145]) Selon l'Italie, les entreprises ferroviaires concurrentes de Trenitalia ont enregistré, au cours de la période 2009-2013, une augmentation de leur part de marché sur les lignes les plus rentables (lignes transfrontières et les lignes des régions du nord de l'Italie les plus proches des passages montagneux) chiffrée entre 25 % et 42 %.

([146]) À titre d'exemple, l'Italie a mentionné que DB Schenker (qui a pris le contrôle de NordCargo en 2009) n'était présente que dans le nord de l'Italie. À cet égard, l'Italie a également fait référence à la décision adoptée en décembre 2008 par l'autorité italienne garante du respect de la concurrence et des règles du marché concernant la concentration Deutsche Bahn/NordCargo, qui indiquait que «l'opération concerne des lignes reliant le nord de l'Italie au nord de l'Europe» (décision de l'autorité italienne de la concurrence du 11 décembre 2008, affaire C9819, DEUTSCHE BAHN/NORDCARGO, publiée au journal hebdomadaire n° 47/2008 de l'autorité italienne de la concurrence le 14.1.2009).

([147]) L'Italie a mentionné les lettres envoyées respectivement par la région des Pouilles le 9 juillet 2009, par la région des Abruzzes le 9 mars 2010, par la région de Sicile le 20 février 2009 et par le président du conseil municipal de Lamezia Terme (dans la région de Calabre) le 26 février 2009.

(231) Premièrement, les concurrents de Trenitalia qui ont commencé à opérer dans le sud de l'Italie en 2008 (à savoir les sociétés Rail Traction Company, Interporto Servizi Cargo et NordCargo) ne fournissaient des services qu'à destination ou au départ de deux sites industriels (l'un en Campanie, Nola, et l'autre dans les Abruzzes, Fossacesia). En ce qui concerne le type de trafic, ces entreprises couvraient des marchés de niche (des navettes pour les transports combinés à partir de Nola dans le premier cas et des trains transportant des véhicules routiers légers à partir de l'usine SEVEL ([148]) à Fossacesia dans le second). Par conséquent, leurs services n'étaient pas comparables au réseau bien développé de services couvrant tous les types de flux de fret exploités par Trenitalia dans le cadre du troisième contrat. En outre, la production globale des trois compagnies ferroviaires ayant des contrats actifs sur des liaisons nord-sud ne représentait qu'une part infime de l'offre globale de trafic de fret sur ces lignes (en moyenne, moins de 6 % de l'offre, en trains-kilomètres, que Trenitalia devait garantir pour se conformer aux conditions du troisième contrat).

(232) Deuxièmement, si GTS Rail ([149]) et Interporto Servizi Cargo avaient mis en place des services de transport ferroviaire de fret à petite échelle desservant quelques sites en Campanie et dans les Pouilles (à savoir Nola et Bari), selon l'Italie, ce choix était dicté par le fait que ces entreprises étaient des propriétaires/gestionnaires de terminaux de fret et de structures interportuaires et des opérateurs logistiques, qui ont décidé d'exploiter eux-mêmes des services de transport ferroviaire de fret entre leurs installations et leurs clients.

(233) Troisièmement, Trenitalia était la seule entreprise ferroviaire titulaire d'un certificat de sécurité valable sur l'ensemble du territoire italien, alors que les nouveaux arrivants ne détenaient que des certificats de sécurité valables sur certaines liaisons, en raison des coûts très élevés d'acquisition de tels certificats. À elles toutes, les entreprises de fret ferroviaire titulaires d'un certificat de sécurité pour le transport ferroviaire de fret à destination/au départ d'une ou de plusieurs régions couvertes par le troisième contrat ne possédaient pas suffisamment de matériel roulant et de moyens de production pour assurer le volume imposé par le troisième contrat (11,9 millions de trains-kilomètres).

(234) Dans ses réponses du 23 mai 2018, l'Italie a précisé que la liste des 42 liaisons unidirectionnelles région-région mentionnées à l'annexe 1 du troisième contrat ([150]) n'était pas exhaustive, mais reprenait uniquement les liaisons pour lesquelles il existait une demande des utilisateurs en 2009, au moment de la définition de la portée géographique du troisième contrat. Toutefois, les obligations de service public assumées par Trenitalia concernaient la prestation de services de transport ferroviaire de fret à tout opérateur qui en faisait la demande en provenance ou au départ des régions du sud de l'Italie mentionnées dans le contrat (Abruzzes, Molise, Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre et Sicile). Trenitalia devait donc se tenir prête à desservir également d'autres liaisons, si la demande se faisait sentir ([151]). Le nombre total de liaisons unidirectionnelles région-région effectivement couvertes par Trenitalia au cours de la période 2009-2014 était de 66, soit 33 liaisons région-région (aller-retour). Ce chiffre ne tient pas compte des liaisons entre deux régions du nord de l'Italie, qui n'ont été desservies que tant qu'elles étaient nécessaires pour optimiser le trafic à destination/au départ des régions du sud de l'Italie.

(235) Dans ses réponses des 18 et 19 février 2019, l'Italie a fourni une étude (ci-après la «**troisième étude de PwC**») visant à démontrer que la situation du marché au cours des années 2007-2009 était caractérisée par une offre insuffisante de services de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie par rapport à l'offre minimale exigée par l'État. En particulier:

— au cours de la période 2007-2008, outre Trenitalia, seules cinq entreprises ferroviaires (NordCargo BV, Rail Traction Company SpA, Linea Srl, Rail One SpA et Ferrovia Adriatico Sangritana SpA) étaient actives dans certaines des régions couvertes par le troisième contrat. En 2008, ces entreprises ont fourni ensemble 883 000 trains-kilomètres En 2009, le nombre de concurrents de Trenitalia est passé de cinq à huit et, à eux tous, ils ont fourni 1,4 million de trains-kilomètres (contre 14 millions de trains-kilomètres fournis par Trenitalia),

([148]) SEVEL S.p.A. (acronyme de «Società Europea Veicoli Leggeri») est une entreprise automobile italienne qui produit des véhicules utilitaires légers.

([149]) GTS Rail S.p.A. appartient au groupe GTS S.p.A. et est l'une des 17 entreprises ferroviaires représentées par FerCargo.

([150]) Voir note nº 81 de bas de page.

([151]) La troisième étude de PwC montre que Trenitalia a fourni des services sur toutes les liaisons couvertes par le troisième contrat au moins pendant un an au titre du troisième contrat. Par exemple, sur la liaison Abruzzes-Basilicate, entre 2009 et 2014, Trenitalia a fourni des services pour un volume total de 400 trains-kilomètres (mode de transport conventionnel), dont la moitié en 2011 uniquement dans la direction nord-sud et l'autre moitié en 2014 uniquement dans la direction sud-nord.

— entre 2008 et 2009, au moment où les parties ont défini la portée géographique du contrat ([152]), les concurrents de Trenitalia ne desservaient que 14 liaisons région-région (aller-retour), alors que Trenitalia devait desservir 33 liaisons région-région (aller-retour) à la demande au titre du troisième contrat, y compris en Sicile. En outre, seules six des liaisons région-région desservies (Campanie-nord de l'Italie, Abruzzes-nord de l'Italie, Pouilles-nord de l'Italie, Calabre-Campanie, Basilicate-nord de l'Italie et Abruzzes-Pouilles) fournissaient un volume important de trafic (avec une offre totale supérieure à 60 000 trains-kilomètres) et, même sur ces liaisons, leur offre ne constituait pas un substitut parfait à celle de Trenitalia. De fait, les services proposés ne couvraient que certaines des lignes disponibles et/ou ne concernaient qu'un seul type de services de transport ferroviaire de fret ou un seul type de produit, ou n'étaient fournis que dans une seule direction, sans trajet retour. Cette situation du marché pourrait difficilement être considérée comme une conséquence du deuxième contrat qui, en ce qui concerne les lignes nord-sud sur la péninsule italienne, ne couvrait que les distances supérieures à 1 000 km,

— en ce qui concerne les très rares liaisons région-région où il existait un chevauchement possible entre les services de Trenitalia et les services des concurrents (sur le plan des itinéraires, du type de transport et des produits), soit l'offre des concurrents n'était pas suffisante pour couvrir l'intégralité de la demande de trafic, soit elle était trop fragmentée ou instable pour être fiable. En ce qui concerne l'instabilité alléguée de l'offre, l'Italie a notamment fait référence à l'offre proposée sur les liaisons Pouilles-nord de l'Italie, Calabre-Campanie et Basilicate-nord de l'Italie,

— bien que l'offre des concurrents ait connu une augmentation constante entre 2009 et 2014, les concurrents ont fourni, à eux tous, 2,3 millions de trains-kilomètres en 2014 (contre 10,9 millions de trains-kilomètres fournis par Trenitalia). En outre, cette augmentation du trafic s'est concentrée principalement sur trois liaisons région-région (Abruzzes-nord de l'Italie, Campanie-nord de l'Italie et Pouilles-nord de l'Italie), sur les 33 que devait desservir Trenitalia à la demande du client.

(236) L'Italie a conclu que la prestation de services de transport ferroviaire de fret, si elle ne faisait pas l'objet de mesures de soutien appropriées, risquait d'être concentrée dans le nord de l'Italie ou sur certaines liaisons point à point limitées, sans aucune garantie de continuité, et de laisser le sud du pays sans couverture. En particulier, l'Italie a estimé qu'en l'absence du troisième contrat, 80 à 90 % du trafic de fret ferroviaire desservi par Trenitalia dans le cadre du deuxième contrat aurait soit disparu au profit du mode de transport routier, soit disparu entièrement (par exemple, en ce qui concerne certains produits chimiques et sidérurgiques pour lesquels il n'existait pas d'autres solutions de transport viables). Selon l'Italie, cette situation a également été confirmée par le rapport du gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire sur les demandes de répartition des sillons des nouveaux entrants et par la Cour des comptes italienne ([153]).

(237) En ce qui concerne les liaisons entre deux régions du nord de l'Italie faisant l'objet du troisième contrat, que FerCargo considérait comme incompatibles avec le champ d'application du SIEG (considérant 207), l'Italie a expliqué que, sur ces liaisons, il n'y avait pas de nouveaux chargements ni de prise en charge de nouveaux clients, mais que Trenitalia assurait simplement la continuité des liaisons nord-sud. Ces connexions étaient autant nécessaires que les liaisons sud-sud pour regrouper et optimiser les flux de trafic sur les liaisons nord-sud. Selon l'Italie, toute conception différente du service aurait fait augmenter son coût et aurait nécessité une compensation plus élevée.

(238) Enfin, l'Italie a estimé que l'autorité italienne de la concurrence, dans son rapport du 1er juin 2009, n'avait pas exclu la nécessité d'OSP sur le marché du fret, mais s'était plutôt penchée sur les méthodes d'attribution de ces OSP. Le MIT a dûment examiné les observations de l'autorité, mais a finalement conclu que Trenitalia était le seul opérateur ferroviaire capable d'exécuter les OSP en assurant la couverture et la portée géographiques nécessaires ([154]).

([152]) Le champ d'application du contrat a été discuté par les parties entre novembre 2008 et mars 2009.

([153]) À cet égard, l'Italie a indiqué que la Cour des comptes avait considéré, dans un rapport publié le 22 février 2012, que la prestation de services à perte par Trenitalia n'était pas justifiée d'un point de vue industriel. La Cour des comptes a reconnu qu'«il exist[ait] en outre, dans le secteur du transport de fret, une forte concurrence intermodale, axée exclusivement sur les marchés les plus rentables, principalement dans le nord de l'Italie; de fait, en dehors du groupe FS, aucun service de fret ferroviaire n'est fourni au sud de Rome».

([154]) Avis du MIT du 23 juillet 2009.

7.2.2. *Attribution du service*

(239) En réponse à l'allégation de FerCargo selon laquelle Trenitalia a opéré dans le cadre du troisième contrat sans mandat (considérant 208), l'Italie a indiqué, dans ses observations du 20 novembre 2014, que les obligations faisant l'objet du troisième contrat avaient été définies dans le cadre d'un dialogue entre Trenitalia et les ministères compétents (ministère de l'économie et des finances et MIT). Selon l'Italie, les plans économiques et financiers de Trenitalia approuvés par le pouvoir adjudicateur démontraient l'existence d'une mission de service public et d'un mandat préalablement attribués.

(240) En outre, dans ses réponses des 18 et 19 février 2019, l'Italie a précisé que la nature et le périmètre des services à fournir par Trenitalia, la méthode de calcul du montant de la compensation, la durée du contrat et les sanctions en cas de non-respect des obligations contractuelles avaient été convenus par les parties en octobre 2010.

(241) En particulier, le champ d'application du contrat (régions à desservir et type de service) et le montant maximal de la compensation faisaient l'objet d'un accord informel avec Trenitalia depuis le début de l'année 2009. En ce qui concerne le volume total des services compris dans le périmètre du contrat (soit 11,9 millions de trains-kilomètres par an), l'Italie a expliqué que, lors des discussions menées entre 2009 et 2010, ce volume avait varié entre un maximum de 13,1 millions de trains-kilomètres par an et un minimum de 9,4 millions de trains-kilomètres par an. La limite de 11,9 millions de trains-kilomètres a été convenue entre les parties en octobre 2010. En l'absence de clarté sur le volume de services de fret ferroviaire finalement demandé dans le cadre du troisième contrat, Trenitalia a fourni 14 millions de trains-kilomètres en 2009.

(242) L'Italie a fait valoir que Trenitalia n'avait reçu une compensation pour ces services qu'à la fin de 2010 (le 21 décembre 2010) et seulement dans la limite de 11,9 millions de trains-kilomètres finalement convenue. Afin de confirmer l'existence d'une relation contractuelle entre Trenitalia et l'État avant même la signature du troisième contrat, l'Italie s'est référée à un rapport de l'autorité italienne de la concurrence du 1er juin 2009 ainsi qu'à une déclaration publique du ministre des transports de juillet 2011 répondant à une question du Parlement italien. Dans le rapport, l'autorité avait considéré que le contrat de service relatif au secteur du transport de fret était déjà en place même sans avoir été signé. Les déclarations publiques spécifiaient clairement les montants de la compensation due à Trenitalia pour les années 2009-2011, tels qu'indiqués dans le contrat signé ultérieurement, et ces montants avaient été définis sur la base d'un plan économique et financier pluriannuel.

7.2.3. *Absence de surcompensation*

(243) En ce qui concerne l'allégation de FerCargo relative à une éventuelle surcompensation (considérant 209), dans ses observations du 20 novembre 2014, l'Italie a considéré que les opérateurs européens constituaient le seul échantillon possible par rapport auquel les coûts de Trenitalia pouvaient être évalués. Les concurrents existants mentionnés par FerCargo, c'est-à-dire des entreprises ferroviaires disposant d'un matériel roulant très limité (10 à 20 trains au maximum) ne couvrant pas plus de 1 à 3 millions de trains-kilomètres chacune, ne pouvaient pas constituer une référence valable pour évaluer une obligation de service public générant une production beaucoup plus importante (environ 12 millions de trains-kilomètres), fournie sur un réseau très complexe de lignes nord-sud. L'Italie a fourni à cet égard la deuxième étude de PwC, mettant à jour la première étude de PwC (voir considérant 175). La deuxième étude de PwC chiffre à 22 EUR par train-kilomètre ([155]) le coût moyen par train-kilomètre supporté par Trenitalia pour la prestation des services faisant l'objet du troisième contrat et à 10,8 EUR par train-kilomètre les recettes moyennes pour la prestation des services faisant l'objet du troisième contrat ([156]).

(244) L'Italie a fait valoir que la compensation était strictement liée aux services fournis. Comme elle l'avait déjà expliqué (considérant 181), le coût plus élevé du service par rapport à celui fourni par les concurrents de Trenitalia était lié à la nécessité de disposer de suffisamment de matériel roulant (adapté aux contraintes infrastructurelles et logistiques du réseau ferroviaire du sud de l'Italie), de ressources humaines et d'actifs de production pour fournir des services de transport ferroviaire de fret «à la demande». L'Italie a reconnu que, pendant la période couverte par le troisième contrat, le nombre de locomotives de Trenitalia avait chuté, mais a contesté l'idée que cette réduction ait entraîné une surcompensation, vu qu'elle concernait des locomotives que Trenitalia avait à peine utilisées pour des raisons d'obsolescence technique (faible rentabilité et disponibilité et impossibilité d'obtenir des pièces de rechange).

([155]) Calcul effectué en additionnant les coûts moyens, par train-kilomètre, de l'énergie, des péages, de la location de locomotives, des machinistes, des manœuvres, des wagons, des frais généraux et des traversées en navire transbordeur. Voir p. 17, 22 et 23 de la deuxième étude de PwC.

([156]) Voir p. 24 de la deuxième étude de PwC.

(245) Enfin, dans ses réponses des 18 et 19 février 2019, l'Italie a précisé que la méthode de calcul de la compensation pour les années 2009-2014 était essentiellement la même que celle prévue dans le deuxième contrat ([157]). La seule différence entre le deuxième et le troisième contrat concernait l'inclusion dans ce dernier (notamment depuis sa version finale datant d'octobre 2010) de la référence au plan économique et financier de Trenitalia comme base de calcul de l'évolution des coûts et des recettes de Trenitalia au cours de la durée du contrat.

8. **APPRÉCIATION DES MESURES**

8.1. **Existence d'une aide**

(246) Une mesure constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE si elle est imputable à l'État et financée au moyen de ressources d'État, si elle procure un avantage à son bénéficiaire et si cet avantage est sélectif, fausse ou menace de fausser la concurrence et est de nature à affecter les échanges entre États membres.

(247) Compte tenu de l'observation de l'Italie selon laquelle la compensation versée au titre des trois CSP ne constituait pas une aide d'État en raison de l'absence de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges au sein de l'Union, la Commission commencera par apprécier si ces conditions sont remplies. Le respect des autres conditions cumulatives énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne sera ultérieurement apprécié que pour les OSP pour lesquelles il est établi que la compensation versée est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

8.1.1. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(248) Une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à d'autres entreprises concurrentes ([158]). Une distorsion de la concurrence au sens de l'article 107 du TFUE se produit dès l'instant où l'État accorde un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où une concurrence existe ou pourrait exister ([159]).

(249) Une possible distorsion de la concurrence est exclue si les conditions cumulatives suivantes sont remplies ([160]). Premièrement, le service est soumis à un monopole légal (établi conformément au droit de l'Union européenne). Deuxièmement, le monopole légal exclut non seulement la concurrence sur le marché, mais aussi pour le marché. Troisièmement, le service n'est pas en concurrence avec d'autres services. Quatrièmement, si le prestataire de services exerce des activités sur un autre marché ouvert à la concurrence, les subventions croisées doivent être exclues en tenant une comptabilité séparée et en faisant en sorte que les financements publics fournis pour les services soumis au monopole légal ne puissent bénéficier à d'autres activités.

([157]) La méthode consistait en trois étapes, comme suit: i) définition ex ante du montant maximal de la compensation annuelle, compte tenu des ressources publiques disponibles; ii) quantification finale de la compensation due sur la base des coûts effectivement supportés par Trenitalia et du montant du capital engagé; et iii) récupération des montants versés en excédent en les déduisant de la compensation de l'année suivante.

([158]) Arrêt du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta e.a./Commission, ECLI:EU:T:2000:151, point 80.

([159]) Arrêts du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta e.a./Commission, ECLI:EU:T:2000:151, points 141 à 147; et du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, ECLI:EU:C:2003:415, point 82.

([160]) Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C/2016/2946) (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1), point 188.

(250) La Commission observe qu'au moment de la signature du premier contrat ([161]), le marché du fret ferroviaire était largement ([162]) fermé à la concurrence tant au niveau national qu'au niveau de l'Union. En Italie, Trenitalia jouissait d'un monopole sur le marché du transport ferroviaire de fret et n'était pas en concurrence avec des entreprises d'autres États membres qui fournissaient des services sur leurs marchés nationaux respectifs ([163]). Ce monopole excluait également la concurrence sur le marché, étant donné qu'au 18 octobre 2002, aucune règle nationale ou de l'Union (voir considérant 23) n'obligeait les États membres à lancer des appels d'offres en vue de la conclusion de CSP pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret. La Commission remarque qu'avant la libéralisation du marché national du fret ferroviaire le 22 octobre 2003 (voir considérant 25), le groupe FS détenait un monopole légal sur l'exploitation du réseau ferroviaire géré par l'État ([164]).

(251) En ce qui concerne la concurrence avec d'autres services, la Commission considère que, bien que, d'une manière générale, les prestataires de services de fret ferroviaire soient en concurrence avec les prestataires de services de transport routier, il n'y existe pas de substituabilité totale. Chaque mode de transport de fret présente des caractéristiques différentes en ce qui concerne les prix et les structures de coûts, les horaires et la disponibilité géographique. En outre, seul le transport ferroviaire de fret peut satisfaire à certaines exigences liées au type de marchandises transportées (par exemple, les exigences de sécurité relatives aux marchandises dangereuses, le volume/la quantité, le poids des marchandises ou la situation géographique) et il constitue, pour certains clients, la seule solution envisageable ([165]).

(252) En ce qui concerne un éventuel subventionnement croisé, à la lumière de ce qui a été expliqué par l'Italie (voir considérant 121), la Commission considère qu'il n'y a pas eu de subventionnement croisé entre les différentes activités de Trenitalia. De fait, même si les filiales du groupe FS étaient également actives sur des marchés libéralisés (voir considérant 121), Trenitalia disposait d'un système comptable distinct de celui des autres sociétés du groupe FS et tenait également une comptabilité séparée pour chacune de ses différentes activités.

(253) Dans ce contexte, la Commission conclut qu'au moment de la signature du premier contrat (le 18 octobre 2002), la compensation à verser au titre de ce contrat ne constituait pas une aide d'État étant donné qu'elle n'était pas susceptible de fausser ou de menacer de fausser la concurrence. Cette considération n'est pas remise en cause par le fait qu'au moment de la signature du premier contrat, le marché des services de transports combinés internationaux de marchandises était déjà ouvert à la concurrence. D'une part, comme expliqué au considérant 56, le premier contrat ne couvrait pas ce type de service, étant donné que: a) les OSP relatives aux services de transports combinés de marchandises par route et rail ne concernaient que le trafic national; et b) les services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin ne pouvaient pas être considérés comme des services de transports combinés ([166]). D'autre part, l'existence d'un système comptable distinct pour chacune des activités de Trenitalia empêchait le transfert de tout avantage potentiel reçu par Trenitalia dans le cadre du premier contrat vers des activités exercées sur ce marché libre.

(254) Toutefois, pour parvenir à une conclusion quant à l'existence d'une aide pendant toute la durée de validité du premier contrat, la Commission doit tenir compte de l'évolution du marché intérieur au cours de la période allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2003. De fait, la compensation versée au titre du premier contrat ne constitue pas une aide uniquement dans la mesure où elle porte sur des activités non libéralisées.

([161]) Le premier contrat a été signé le 18 octobre 2002 et était applicable à compter du 1er janvier 2000.

([162]) Le seul marché déjà ouvert à la concurrence au niveau de l'Union était celui des services de transports combinés internationaux de marchandises (voir considérant 23).

([163]) La concurrence internationale sur le marché du fret ferroviaire était également empêchée de facto par la diversité des régimes nationaux existants, qui constituaient une barrière importante à l'entrée. Par exemple, les entreprises ferroviaires cherchant à accéder à l'infrastructure d'un autre État membre devaient faire approuver leur matériel roulant par l'organisme national de certification et obtenir un certificat de sécurité délivré par l'organisme national compétent et les conducteurs devaient être titulaires d'une certification pour le réseau sur lequel le service ferroviaire était fourni.

([164]) En particulier, l'article 1er de la loi no 210/1985 disposait que «[l]'entité "Ferrovie dello Stato" assure de manière rentable et efficace, et dans le respect du droit communautaire: a) l'exploitation des lignes du réseau ferroviaire déjà gérées par l'"azienda autonoma Ferrovie dello Stato" [qui est l'entité publique prédécesseur du groupe FS] et l'exploitation des lignes du réseau ferroviaire qui seront gérées par l'État; b) l'exploitation des services de transbordeurs entre terminaux ferroviaires [...]».

([165]) Dans des affaires de concentration, la Commission a déjà considéré que le transport ferroviaire de fret était un marché de produits distinct; voir l'affaire COMP/M.5855 — DB/Arriva, 11 août 2010, considérants 144 et 145.

([166]) Ces services ne pouvaient pas être considérés comme des services de transports combinés étant donné que la partie du trajet effectuée par route n'avait pas de limite de longueur et pouvait être plus longue que le segment ferroviaire (voir note no 57 de bas de page). En vertu de l'article 1er de la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38), pour qu'un transport soit qualifié de transport combiné, sa partie initiale et/ou finale effectuée par route doit être strictement limitée (voir note no 11 de bas de page).

(255) Dans l'arrêt Alzetta, les juridictions de l'Union ont précisé que la libéralisation «conditionne [...] l'applicabilité des dispositions du traité relatives aux aides d'État dans certains secteurs particuliers, tels que celui des transports, initialement fermé à la concurrence» ([167]). À cet égard, il convient toutefois d'opérer une distinction entre la libéralisation résultant de l'évolution du marché intérieur et la libéralisation prescrite par le droit de l'Union. Selon l'article 1er, point b) v), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil (ci-après le «règlement de procédure») ([168]), on entend par «aide existante», notamment, «toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché intérieur et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit de l'Union ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation».

(256) La Commission constate ce qui suit:

— Au niveau de l'Union, l'accès aux services internationaux de fret ferroviaire sur le réseau RTEFF a été libéralisé à compter du 15 mars 2003. Par conséquent, la compensation versée au titre du premier contrat pour ce type de services ne constituait pas une aide d'État avant le 14 mars 2003 (inclus), alors qu'à partir du 15 mars 2003, elle constituerait une aide nouvelle (puisque la libéralisation de ces services était régie par le droit de l'Union), pour autant que les autres conditions cumulatives de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE soient respectées. Cela concerne notamment la compensation relative: a) aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie; et b) aux services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

— Au niveau national, l'accès aux services nationaux de fret ferroviaire a été libéralisé à partir du 22 octobre 2003, soit avant la libéralisation de cette activité au niveau de l'Union, qui a débuté le 1er janvier 2007. Par conséquent, la compensation versée au titre du premier contrat pour ce type de services ne constituait pas une aide d'État avant le 21 octobre 2003 (inclus), alors qu'à partir du 22 octobre 2003, elle constituerait une aide existante (en raison d'une évolution du marché intérieur), pour autant que les autres conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE soient respectées. Sont concernées toutes les obligations incluses dans le premier contrat concernant les services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile, les services de transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km et les services de transports combinés de marchandises par route et rail.

— L'obligation relative au transport ferroviaire de charbon et d'acier dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier a cessé d'être applicable au 1er mai 2002 et l'obligation relative aux services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001. Étant donné que ces obligations ont cessé d'exister avant la libéralisation des services internationaux de transport ferroviaire de fret dans l'Union (prenant effet au 1er janvier 2006), la compensation correspondante versée à Trenitalia n'était pas susceptible de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges au sein de l'Union et ne constituait donc pas une aide d'État.

(257) Pour les raisons qui précèdent, la Commission considère que la compensation versée au titre du premier contrat, avant le 15 mars 2003, pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret ([169]) et, avant le 22 octobre 2003, pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret ([170]) ne constituait pas une aide, étant donné qu'elle n'était pas susceptible d'affecter les échanges et de fausser la concurrence.

([167]) Arrêt du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta e.a./Commission, ECLI:EU:T:2000:151, point 144, confirmé par la Cour dans son arrêt du 29 avril 2004 dans l'affaire C-298/00 P, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2004:240.

([168]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9), qui remplace le règlement de procédure à compter du 14 octobre 2015.

([169]) En particulier, les services internationaux de fret ferroviaire sur le RTEFF (c'est-à-dire les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima) et les autres services internationaux de fret ferroviaire que Trenitalia a cessé de fournir avant le 15 mars 2003 (à savoir le transport ferroviaire de charbon et d'acier dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les services de transport intermodal sur la ligne Lyon-Turin).

([170]) Sont concernées toutes les obligations incluses dans le premier contrat concernant le transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile, le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km et les services de transports combinés de marchandises par route et rail.

(258) En revanche, la compensation versée au titre du premier contrat à compter du 15 mars 2003 pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima était susceptible d'affecter les échanges et de fausser la concurrence et peut donc être considérée comme une aide pour la période allant du 15 mars 2003 au 31 décembre 2003 si les autres critères cumulatifs énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont également remplis (voir considérants 264 à 286). Contrairement à ce qu'a soutenu l'Italie (considérant 120), le fait que la Hongrie n'était pas un État membre à cette époque est dénué de pertinence étant donné que la compensation versée affectait ou aurait pu affecter la fourniture de services de transport ferroviaire de fret par des entreprises de l'Union sur la ligne internationale en question. En outre, le prétendu «caractère marginal» de ces OSP par rapport à l'ensemble des OSP imposées en vertu du premier contrat (voir considérant 120) n'est pas pertinent aux fins de l'appréciation de l'existence d'une aide, étant donné que cette aide est susceptible d'affecter les échanges entre États membres indépendamment du montant de la compensation accordée ou du volume d'activité concerné. La définition de la notion d'aide d'État n'exige pas que la distorsion de la concurrence ou l'affectation des échanges soit sensible ou substantielle. Le fait que ces OSP aient été limitées par rapport au volume total des OSP imposées à Trenitalia au titre du premier contrat ne saurait en soi exclure une distorsion de la concurrence ou une affectation des échanges, ni la menace d'une telle distorsion ou affectation. Pour que l'aide soit considérée comme faussant la concurrence, il est généralement suffisant qu'elle procure un avantage au bénéficiaire en libérant ce dernier des coûts qu'il aurait normalement dû supporter dans le cadre de sa gestion courante ([171]).

(259) En outre, lorsqu'un État membre accorde une subvention publique à une entreprise pour la fourniture de services de transport, que ceux-ci soient limités ou importants, leur fourniture peut, grâce à la subvention, s'en trouver maintenue ou augmentée, avec pour conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir leurs services de transport sur le marché de cet État en sont diminuées, ce qui affecte ainsi les échanges. En l'espèce, le maintien de la présence de Trenitalia (opérateur historique) grâce au versement de subventions pourrait dissuader de nouveaux opérateurs d'entrer sur un nouveau marché, surtout dans un contexte où ces nouveaux opérateurs auraient dû consolider leur position sur le marché à la suite de l'ouverture à la concurrence des services internationaux de fret sur le RTEFF. Dans le même ordre d'idées, le fait que la compensation ait été insuffisante pour couvrir le déficit d'exploitation enregistré par Trenitalia pour la prestation de services au titre du premier contrat n'exclut pas une affectation potentielle des échanges et une distorsion de concurrence. La compensation, aussi modeste qu'elle ait été, permettait à Trenitalia de maintenir ou d'accroître ses activités sur le marché, réduisant ainsi la possibilité pour les concurrents de fournir des services de transport ferroviaire de fret sur ce marché.

(260) En ce qui concerne la compensation accordée au titre du premier contrat à compter du 22 octobre 2003 pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret ([172]), cette compensation peut être considérée comme une aide pour la période allant du 22 octobre 2003 au 31 décembre 2003 si les autres critères cumulatifs énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont également remplis (voir considérants 264 à 286).

Tableau 5

Premier contrat: Distorsion de la concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union

Compensation pour	1.1.2000-14.3.2003	15.3.2003-21.10.2003	22.10.2003-31.12.2003
Services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le RTEFF	Absence d'aide	Distorsion possible	Distorsion possible
Services nationaux de transport ferroviaire de fret	Absence d'aide	Absence d'aide	Distorsion possible

([171]) Arrêt du 3 mars 2005 dans l'affaire C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, point 55.

([172]) Sont concernées toutes les obligations incluses dans le premier contrat concernant les services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile, les services de transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km et les services de transports combinés de marchandises par route et rail.

(261) En ce qui concerne le premier contrat, la Commission appréciera exclusivement la compensation versée qui était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'Union. Par conséquent, toute référence au premier contrat ne concernera que la compensation relative: i) aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie au cours de la période allant du 15 mars 2003 au 31 décembre 2003; ii) aux services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima au cours de la période allant du 15 mars 2003 au 31 décembre 2003; et iii) aux services nationaux de transport ferroviaire de fret au cours de la période allant du 22 octobre 2003 au 31 décembre 2003.

(262) En ce qui concerne les deuxième et troisième contrats (signés respectivement le 27 mars 2007 et le 3 décembre 2012), la Commission observe qu'ils ont été conclus après la libéralisation complète du marché du fret ferroviaire au niveau de l'Union (au 1er janvier 2007). Il est indéniable que, à l'époque, Trenitalia était en concurrence au niveau national et au niveau de l'Union avec d'autres entreprises ferroviaires sur le marché du transport ferroviaire de fret. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme l'Italie (considérants 153 et 187 à 189), les compensations reçues au titre des deuxième et troisième contrats étaient susceptibles de fausser la concurrence sur ce marché, indépendamment du volume limité de services ou du montant de la compensation en cause et du fait que Trenitalia disposait d'un système comptable distinct pour ses activités.

(263) En outre, étant donné que des entreprises d'autres États membres exploitaient ([173]) ou auraient pu exploiter des services de transport ferroviaire de fret sur le marché italien, les compensations de service public reçues par Trenitalia au titre des deuxième et troisième contrats ont également affecté les échanges au sein de l'Union. Contrairement à ce qu'affirme l'Italie (considérant 225), aux fins de la qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État, il y a seulement lieu d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence, et non s'il y a eu une réelle affectation des échanges entre États membres et une réelle distorsion de la concurrence. Par conséquent, le fait qu'à l'époque, les concurrents de Trenitalia enregistraient des volumes de trafic croissants et connaissaient une expansion sur les lignes internationales ne suffit pas à conclure que les deuxième et troisième contrats ne comportaient pas d'aide d'État. Au contraire, cette expansion aurait pu être encore plus importante en l'absence des deuxième et troisième contrats.

8.1.2. *Ressources d'État et imputabilité à l'État*

(264) La compensation accordée à Trenitalia au titre des premier, deuxième et troisième contrats a été directement financée par le budget de l'État (voir considérants 129, 145 et 170). En outre, ces contrats ont été attribués par les ministères compétents. Chacun d'entre eux prévoyait que l'État indemniserait Trenitalia pour l'exécution des OSP assumées en vertu de ces contrats (voir considérants 59, 71, 72 et 99). Partant, les mesures sont directement imputables à l'État.

8.1.3. *Avantage économique*

(265) Les compensations accordées à une entreprise pour l'exécution d'OSP ne constituent pas un avantage économique si quatre conditions cumulatives, énoncées dans l'arrêt Altmark, sont remplies. Ces conditions sont les suivantes:

— premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'OSP et ces obligations doivent être clairement définies,

— deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente,

— troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations,

([173]) Voir, par exemple, note nº 109 de bas de page (DB Schenker).

— quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'OSP, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(266) En raison du caractère cumulatif des quatre critères Altmark, si l'un de ces critères n'est pas rempli, la compensation sera réputée constituer un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(267) En l'espèce, la Commission considère que le quatrième critère Altmark n'est rempli pour aucun des trois CSP, contrairement à ce que prétendent les autorités italiennes.

(268) D'une part, le bénéficiaire des trois CSP n'a pas été choisi à l'issue d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir le service au moindre coût pour la collectivité ([174]). D'autre part, les arguments de l'Italie selon lesquels le niveau de la compensation au titre des trois CSP était fondé sur les coûts d'une entreprise moyenne rentable ne sont pas étayés par des éléments de preuve démontrant que le quatrième critère Altmark est respecté.

(269) En ce qui concerne les premier et deuxième contrats, l'Italie soutient, sans avancer le moindre élément de preuve à l'appui de son affirmation, que Trenitalia était une entreprise bien gérée, en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents et de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle (considérants 132 et 152).

(270) L'Italie a avancé des arguments similaires en ce qui concerne le troisième contrat. À l'appui de ces arguments, l'Italie a fourni deux études de PwC datées du 9 octobre 2012 et du 22 octobre 2014 (voir considérants 175 et 243) démontrant selon elle que les coûts d'exploitation moyens de Trenitalia par train-kilomètre étaient comparables à ceux d'autres entreprises de l'Union d'une taille similaire, fournissant des services similaires et équipées de moyens de transport adéquats (voir considérants 180 à 186). Le groupe FS a fourni une étude datée de juillet 2014 qui résume simplement certaines observations sur l'approche adoptée par la Commission dans la décision d'ouverture en ce qui concerne l'appréciation du quatrième critère Altmark (voir considérant 217).

(271) La Commission observe que, lorsque le SIEG n'est pas attribué dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres et qu'il n'existe pas de rémunération communément admise sur le marché pour un service donné, le quatrième critère Altmark exige avant tout d'identifier une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport ([175]).

(272) L'identification d'une «entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport» permet de calculer le montant de la compensation nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public octroyée de manière à éviter les coûts élevés d'une entreprise non rentable.

([174]) Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4), point 65.

([175]) On ne peut prendre pour référence les coûts d'une entreprise qui jouit d'un monopole ou bénéficie d'une compensation de service public accordée à des conditions contraires au droit de l'Union, étant donné que, dans les deux cas, le niveau des coûts peut être supérieur à la normale; voir point 74 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (ci-après la «communication SIEG») (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4).

(273) La Cour a précisé que «l'une des approches susceptibles d'être employées aux fins d'apprécier si cette quatrième condition est satisfaite peut consister à calculer la compensation à octroyer à une entreprise attributaire d'un contrat de service public en fonction d'une moyenne des coûts encourus par des entreprises fournissant depuis plusieurs années sur un marché ouvert à la concurrence un service comparable à tous égards au service public en cause au principal, des recettes relatives à l'exécution des obligations de service public que lesdites entreprises reçoivent et, le cas échéant, des bénéfices générés en raison de ce service par celles-ci» ([176]).

(274) À cet égard, la Commission relève tout d'abord que l'approche mentionnée au considérant 273 n'est toutefois pas pertinente en l'espèce, étant donné que la compensation accordée à Trenitalia ne pouvait pas être calculée en fonction d'une moyenne des coûts encourus par des entreprises qui avaient fourni, pendant plusieurs années, sur un marché ouvert à la concurrence, un service comparable aux services publics en cause.

(275) Ensuite, en ce qui concerne les mesures faisant l'objet de l'enquête, la Commission fait observer qu'il ressort des éléments de preuve disponibles que l'Italie a établi les coûts exposés par Trenitalia dans le cadre des CSP en se référant uniquement aux performances passées ou prévues de l'entreprise. Pour le premier contrat, la compensation reçue par Trenitalia avait été calculée sur la base des coûts réellement supportés par Trenitalia en 2000 et 2001 pour l'exécution des OSP imposées en vertu du premier contrat, ainsi que des coûts réels supportés par Trenitalia en 2001 pour les années 2002 et 2003 (considérants 58 et 59). Pour le deuxième contrat, la compensation reçue par Trenitalia avait été calculée sur la base des coûts supportés par Trenitalia en 2004 pour l'exécution des OSP imposées en vertu du deuxième contrat (considérant 223). Comme indiqué au considérant 99, le niveau de la compensation accordée pour le troisième contrat a été déterminé sur la base du plan économique et financier ex ante de Trenitalia, c'est-à-dire uniquement sur la base des coûts prévisionnels de Trenitalia pour l'exécution des OSP au titre du troisième contrat.

(276) En ce qui concerne l'argument de l'Italie selon lequel Trenitalia est une entreprise bien gérée (voir considérant 174), la Commission rappelle que le quatrième critère Altmark ne vise pas à démontrer que le bénéficiaire *lui-même* est «bien géré» et qu'il est en mesure de démontrer des niveaux de coûts conformes à ceux de ses concurrents ou de fournir des services dans des conditions économiques sensiblement comparables à celles qui découleraient d'une procédure concurrentielle ([177]). En outre, pour ce qui est de la question de savoir si les coûts antérieurs des services fournis dans le cadre de précédentes attributions pouvaient être pris en considération, la Cour a précisé dans son arrêt dans l'affaire SAD Trasporto Locale SpA que «le critère de l'"entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement dotée de moyens nécessaires" n'exclut pas, en soi, un calcul fondé sur les coûts antérieurs du service fourni par l'opérateur sortant ou relatifs à l'attribution précédente, pour autant, cependant, que l'opérateur sortant puisse être considéré, au regard des méthodes d'analyse comptable et financière habituellement utilisées à cet effet, comme étant une entreprise moyenne et bien gérée» ([178]).

(277) La Commission considère que les données fournies par l'Italie ne permettent pas de conclure que la structure des coûts de Trenitalia correspondait à celle d'une entreprise moyenne et bien gérée.

(278) Tout d'abord, les trois CSP ont été conclus en l'absence de toute étude justificative démontrant que Trenitalia pouvait être considérée, au regard des méthodes d'analyse comptable et financière habituellement utilisées à cet effet, comme étant une entreprise moyenne et bien gérée.

([176]) Arrêt du 19 octobre 2023 dans l'affaire C-186/22, Sad Trasporto Locale SpA, ECLI:EU:C:2023:795, point 39. Cette approche est toutefois soumise à deux conditions cumulatives. Premièrement, «le nombre d'entreprises opérant sur le marché ainsi prises en compte [doit être] suffisamment significatif, de telle sorte que, la situation particulière d'une entreprise donnée ne devant faire l'objet d'une pondération disproportionnée, une telle moyenne puisse être considérée comme étant statistiquement robuste et, partant, représentative du standard prévu par la quatrième condition énoncée dans l'arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415)». Deuxièmement, «seules des entreprises en mesure d'exécuter immédiatement les obligations de service public concernées et, partant, susceptibles d'être considérées comme étant adéquatement dotées des moyens nécessaires afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, peuvent être prises en compte aux fins d'un tel calcul» (points 40 et 41).

([177]) Dans son arrêt du 24 septembre 2015 dans l'affaire TV2/Danmark/Commission, le Tribunal a considéré que «la Cour n'a aucunement suggéré que, dans les cas où le bénéficiaire de la compensation n'était pas sélectionné dans le cadre d'une procédure de marché public, il serait possible, pour remplir cette condition, de démontrer que le bénéficiaire était, lui-même, une entreprise "bien gérée et adéquatement équipée"» (voir arrêt du 24 septembre 2015 dans l'affaire T-674/11, TV2/Danmark/Commission, ECLI:EU:T:2015:684, point 131).

([178]) Arrêt du 19 octobre 2023 dans l'affaire C-186/22, Sad Trasporto Locale SpA, ECLI:EU:C:2023:795, point 44.

(279) En ce qui concerne le troisième contrat, la Commission fait également observer que les première et deuxième études de PwC ne démontrent pas que le niveau de la compensation accordée au titre du troisième contrat a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport aurait encourus pour exécuter les OSP. Ces études recensent trois sociétés (ÖBB, DB et SNCF), sur les six considérées comme aptes à constituer un échantillon d'entreprises d'une taille suffisamment comparable à celle de Trenitalia, dont les coûts ont été jugés comparables à ceux de Trenitalia (considérants 180 et 217), mais n'expliquent pas pourquoi Trenitalia ou ces entreprises pourraient être considérées comme des entreprises moyennes et bien gérées. Dans l'ensemble, les première et deuxième études de PwC n'ont fourni qu'une comparaison des coûts d'exploitation moyens totaux par train-kilomètre supportés par Trenitalia et d'autres entreprises de l'Union de taille similaire et fournissant des services similaires (voir considérant 175). Toutefois, le fait que ces entreprises aient une taille comparable à celle de Trenitalia ne donne aucune indication quant au fait qu'elles soient moyennes et bien gérées. En ce qui concerne les services similaires, les deux études de PwC (première et deuxième études) n'ont évalué que les coûts moyens globaux supportés pour fournir des services de fret ferroviaire, sans établir si ces services étaient comparables à ceux relevant des OSP imposées à Trenitalia.

(280) En outre, le quatrième critère Altmark exige d'analyser les coûts d'une entreprise adéquatement équipée en ressources nécessaires à l'exécution des OSP. En ce qui concerne le troisième contrat, les deux études de PwC (première et deuxième études) ne démontrent pas que les entreprises constituant l'échantillon étaient adéquatement dotées des moyens nécessaires à l'exécution des OSP imposées en vertu du troisième contrat. Comme l'a reconnu l'Italie elle-même (voir considérants 182 et 183), le réseau ferroviaire italien présentait un nombre important de caractéristiques spécifiques qui nécessitaient de vérifier si les entreprises constituant l'échantillon étaient adéquatement dotées des moyens nécessaires à l'exécution des OSP définies en vertu du troisième contrat au regard de ces caractéristiques. Cela était d'autant plus nécessaire en l'espèce que ces caractéristiques spécifiques constituent l'une des raisons de la conclusion du troisième contrat (voir considérants 162 et 186). Cette démonstration ne saurait donc se limiter à déterminer la capacité moyenne de transport de fret des entreprises de l'Union (voir considérant 176), sans tenir compte de ces caractéristiques spécifiques. En outre, les deux études de PwC (première et deuxième études) ne contiennent pas d'éléments permettant à la Commission de déterminer si les entreprises de l'Union constituant l'échantillon étaient adéquatement équipées en matériel roulant nécessaire à l'exécution des obligations au titre du troisième contrat. Ces études de PwC indiquaient simplement la performance globale du matériel roulant de chaque entreprise (voir considérant 177), utilisé à la fois pour les services de transport de voyageurs et les services de transport de fret, sans fournir d'informations sur l'adéquation de ce matériel roulant pour l'exécution des OSP imposées au titre du troisième contrat.

(281) En outre, la Commission note que les deux études de PwC (première et deuxième études) ne fournissent pas d'analyse appropriée des coûts que ces entreprises supporteraient pour exécuter les OSP imposées par l'Italie. Ces études ont tenu compte de l'ensemble du périmètre géographique ([179]) et matériel ([180]) des activités fournies par les six entreprises ferroviaires composant l'échantillon (dont seulement trois, à savoir ÖBB, DB et la SNCF, avaient des coûts comparables à ceux de Trenitalia), et non pas uniquement des activités couvertes par le troisième contrat, comme l'exige le quatrième critère Altmark. En raison de la nature agrégée de ces données, il n'a pas été possible d'isoler les coûts à imputer à chaque type d'activité spécifique qu'une entreprise efficace et rentable active dans le secteur du fret ferroviaire aurait dû supporter pour exécuter les OSP couvertes par le troisième contrat ([181]). En outre, contrairement à l'affirmation du groupe FS selon laquelle l'analyse du rapport coût-efficacité devait être effectuée au niveau de la société fournissant le service (voir considérant 217), la Commission fait observer que les coûts à prendre en considération aux fins de cette analyse sont uniquement les coûts directs nécessaires à l'exécution de l'OSP et une contribution adéquate aux coûts indirects communs à la fois à l'OSP et aux autres activités ([182]). En outre, les études n'ont comparé que les coûts d'exploitation globaux par train-kilomètre (voir considérant 179) et ne disaient rien sur le niveau d'efficacité en tant que tel, et donc sur les coûts eux-mêmes. La Commission observe que cette comparaison n'est pas concluante, étant donné que, comme l'a également souligné l'Italie (considérants 181 et 182), le coût (par train-kilomètre) de la prestation des services couverts par le troisième contrat ainsi que le niveau des recettes dépendaient fortement des caractéristiques spécifiques du service de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie.

([179]) Les études de PwC n'ont pas déterminé de périmètre spécifique, mais ont fourni des chiffres sur la couverture générale du territoire français par la SNCF, du territoire autrichien par ÖBB et du territoire allemand par DB Schenker.

([180]) Dans l'étude, PwC a établi les coûts d'exploitation moyens par train-kilomètre sur la base de l'ensemble des activités des entreprises, à savoir le transport de voyageurs et de fret.

([181]) Voir, par exemple, arrêt du 12 juillet 2019, Syndicat Transport Ile de France (STIF-IDF), T-738/17, ECLI:EU:T:2019:526, point 64.

([182]) Voir point 74 de la communication SIEG.

(282) En conclusion, la Commission constate que l'Italie n'a pas démontré que Trenitalia pouvait être considérée, au regard des méthodes d'analyse comptable et financière habituellement utilisées à cet effet, comme étant une entreprise moyenne et bien gérée et que, par conséquent, le niveau de la compensation reçue par Trenitalia pour l'exécution des OSP au titre des trois CSP correspondait à la compensation qui aurait été demandée par une entreprise moyenne bien gérée pour fournir un service comparable à celui des OSP couvertes par ces CSP.

(283) Par conséquent, la Commission conclut que les autorités italiennes n'ont pas démontré que le quatrième critère Altmark était rempli. Partant, les compensations accordées au titre des premier, deuxième et troisième contrats ont conféré à Trenitalia un avantage que la société n'aurait pas obtenu dans les conditions normales du marché.

8.1.4. *Sélectivité*

(284) Une mesure est considérée comme sélective si elle crée des différences entre des entreprises qui se trouvent dans une situation comparable au regard de l'objectif de la mesure et est donc susceptible de placer certaines entreprises dans une situation plus favorable que d'autres. Dans le cas d'une aide individuelle, la Cour considère que l'identification d'un avantage économique permet, en principe, de présumer de sa sélectivité ([183]).

(285) En l'espèce, l'Italie a accordé à Trenitalia une compensation de service public sous la forme d'une aide individuelle qui lui conférait un avantage. Cette compensation a été accordée au détriment d'autres concurrents du secteur du fret qui étaient ou auraient pu être en concurrence avec Trenitalia dans le secteur du fret ferroviaire. Étant donné que la compensation de service public accordée au titre des premier, deuxième et troisième contrats était susceptible de favoriser la situation de Trenitalia par rapport à celle de ses concurrents, elle était, en tant que telle, sélective.

8.1.5. *Conclusion sur l'existence de l'aide*

(286) Sur la base de ce qui précède, la Commission considère que la compensation de service public incluse dans le premier contrat [pour la fourniture i) de services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie; ii) de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima à partir du 15 octobre 2003; et iii) de services nationaux de transport ferroviaire de fret à partir du 22 octobre 2003], dans le deuxième contrat et dans le troisième contrat constitue une aide d'État en faveur de Trenitalia au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.2. **Qualification de l'aide en tant qu'aide existante ou aide nouvelle**

(287) L'Italie fait valoir que la compensation versée au titre des premier et deuxième contrats peut être considérée comme une aide existante, étant donné qu'elle concernait des obligations qui correspondaient presque exactement aux obligations préexistantes, mises en place lorsque le marché du fret ferroviaire n'avait pas encore été libéralisé, ni au niveau national ni au niveau de l'Union (considérants 120 et 154). En particulier, selon l'Italie, ces obligations avaient été introduites par le décret ministériel 1-T/1990 ([184]), la loi n° 440/1989 ([185]) ou par de précédents CSP ([186]).

([183]) Arrêt du 4 juin 2015 dans l'affaire C-15/14 P, Commission/MOL, ECLI:EU:C:2015:362, points 59 et 60, et arrêt du 28 septembre 2023 dans l'affaire C-320/21 P, Ryanair DAC/Commission, ECLI:EU:C:2023:712, point 104.

([184]) Pour les obligations tarifaires imposées sur les services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne et sur les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

([185]) Pour les obligations tarifaires relatives aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port de Trieste et la Hongrie et inversement.

([186]) Pour les obligations tarifaires relatives au transport sur des distances supérieures à 1 000 km.

(288) En ce qui concerne le premier contrat (2000-2003), la Commission considère ce qui suit:

— la compensation versée entre le 22 octobre 2003 et le 31 décembre 2003 pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret ([187]) peut être considérée comme une aide existante au sens de l'article 1er, point b), v), du règlement de procédure à la suite de la libéralisation du marché. En effet, au moment où cette compensation a été versée, elle ne constituait pas une aide puisqu'elle n'était pas susceptible de fausser ou de menacer de fausser la concurrence. Par la suite (à partir du 22 octobre 2003), la compensation relative aux services nationaux de transport ferroviaire de fret est devenue une aide existante en raison de l'évolution du marché intérieur (notamment de la libéralisation du marché au niveau national) et sans avoir été modifiée par l'Italie. Des aides existantes ne peuvent faire l'objet que d'une décision d'incompatibilité produisant des effets pour l'avenir. Étant donné que les OSP imposées à Trenitalia pour la prestation de services nationaux de transport ferroviaire de fret étaient en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, il n'est pas nécessaire que la Commission évalue sa compatibilité éventuelle dans la présente décision,

— la compensation versée entre le 15 mars 2003 et le 31 décembre 2003 pour le transport ferroviaire international de fret sur le RTEFF ([188]) peut être qualifiée d'aide nouvelle étant donné que le marché du transport ferroviaire de fret a été libéralisé au niveau de l'Union à partir du 15 mars 2003.

(289) En ce qui concerne le deuxième contrat (2004-2008), la Commission fait observer que ce contrat prévoyait une compensation couvrant l'exécution des OSP énumérées aux considérants 65 à 67 et 70. Ces OSP concernaient à la fois des services de transport ferroviaire de fret internationaux (sur le RTEFF) et nationaux.

(290) En ce qui concerne les OSP relatives aux services de transport ferroviaire international de fret (c'est-à-dire les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie ainsi que les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima), comme indiqué au considérant 288, la compensation versée à Trenitalia pour ces services peut être qualifiée d'aide nouvelle à compter du 15 mars 2003; elle peut donc être considérée comme une aide nouvelle au titre du deuxième contrat.

(291) En ce qui concerne les OSP relatives aux services nationaux de transport ferroviaire de fret (c'est-à-dire à la prestation de services de fret ferroviaire en provenance/au départ de la Sardaigne et de la Sicile et de services sur des distances supérieures à 1 000 kilomètres), la Commission fait remarquer que ces services ont été libéralisés au niveau de l'Union à partir du 1er janvier 2007. L'Italie fait valoir que l'aide doit être considérée comme une aide existante au sens de l'article 1er, point b) v), du règlement de procédure jusqu'à la libéralisation complète du marché du fret ferroviaire au niveau de l'Union, le 1er janvier 2007. Toutefois, la Commission fait observer que le montant total de la compensation accordée pour ces services au titre du deuxième contrat a été versé après cette date, puisqu'il n'a été versé qu'après la signature du deuxième contrat, le 27 mars 2007 (voir considérant 75). Par conséquent, l'aide au titre du deuxième contrat peut être considérée dans son intégralité comme une aide nouvelle ([189]).

(292) En tout état de cause, la Commission fait observer que l'aide au titre du deuxième contrat ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 1er, point b), v), du règlement de procédure, étant donné que l'Italie, contrairement à ce qu'elle affirme (voir considérant 154), a modifié substantiellement l'aide initialement octroyée au titre du premier contrat. À cet égard, la Commission fait observer ce qui suit:

— le deuxième contrat a modifié la portée des OSP imposées à Trenitalia en ajoutant i) des obligations de service public supplémentaires relatives à la prestation de services de fret ferroviaire en provenance/au départ de la Sardaigne et de la Sicile (considérant 67); et ii) des obligations accessoires liées à chacune des obligations de service public énumérées au considérant 66. Certaines obligations de service public figurant précédemment dans le premier contrat ont en outre été supprimées du champ d'application du deuxième contrat (considérant 62),

([187]) Sont concernées toutes les obligations incluses dans le premier contrat concernant le transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile, le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km et les services de transport combiné de marchandises par route et rail.

([188]) Sont concernés les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

([189]) L'article 1er, point b), v), du règlement de procédure dispose qu'on entend par «aide existante» «**toute aide qui** est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide **au moment de sa mise en vigueur**, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché intérieur et sans avoir été modifiée par l'État membre». Voir également arrêt du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta e.a./Commission, ECLI:EU:T:2000:151, points 144 et 145; et du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Freistaat Sachsen e.a./Commission, ECLI:EU:T:2011:117, point 190.

— le deuxième contrat a introduit un mécanisme de compensation différent en ce qui concerne la compensation relative aux services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile (considérant 68),

— le deuxième contrat a introduit de nouvelles modalités de versement de l'aide à Trenitalia (considérant 71) qui étaient absentes du premier contrat.

(293) Les éléments décrits au considérant 292 montrent que les modifications introduites par le deuxième contrat n'étaient pas de nature purement formelle ou administrative, mais ont substantiellement modifié l'aide octroyée par l'Italie au titre du premier contrat. Par conséquent, l'aide au titre du deuxième contrat ne peut être considérée comme une aide existante au sens de l'article 1er, point b), v), du règlement de procédure.

(294) En ce qui concerne le troisième contrat, la Commission observe que les services nationaux et internationaux de transport ferroviaire de fret ont été libéralisés au niveau de l'Union à partir du 1er janvier 2007 (considérant 23), soit avant la signature du troisième contrat. La Commission note également que le champ d'application du troisième contrat différait considérablement de celui des premier et deuxième contrats: toutes les obligations tarifaires ont été abandonnées et les obligations de service prévues dans les précédents CSP ont été remplacées par une obligation de service globale couvrant le transport ferroviaire de fret à destination/au départ du sud de l'Italie (voir section 3.2.3.1.1). Par conséquent, la compensation accordée au titre du troisième contrat peut être considérée dans son intégralité comme une aide nouvelle.

Tableau 6

Conclusion sur la qualification de l'aide d'État en tant qu'aide existante ou aide nouvelle

Mesures d'aides d'État	Appréciation de l'aide d'État
Premier contrat	**Absence d'aide**: compensation pour a) les services internationaux de transport ferroviaire de fret avant le 15.3.2003; b) les services nationaux de transport ferroviaire de fret avant le 22.10.2003. **Aide existante**: compensation pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret à partir du 22.10.2003. **Nouvelle aide**: compensation pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le RTEFF à partir du 15.3.2003.
Deuxième contrat	**Nouvelle aide**
Troisième contrat	**Nouvelle aide**

8.3. **Légalité de l'aide**

(295) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres doivent informer la Commission de tout projet tendant à instituer ou à modifier des aides et ils ne peuvent mettre à exécution les mesures projetées avant que la procédure de notification ait abouti à une décision finale, excepté pour les catégories d'aides d'État qui ont été exemptées de l'obligation de notification. Conformément à l'article 1er, point f), du règlement de procédure, toute aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE constitue une aide illégale.

(296) L'Italie n'a notifié aucune des mesures à la Commission. La Commission examinera donc si ces mesures, qui constituent des aides nouvelles au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (voir considérants 288 à 294), étaient exemptées de l'obligation de notification en vertu des règles applicables en matière d'aides d'État. Pour cela, il convient tout d'abord de déterminer quelles sont les règles applicables en matière d'aides d'État pour une telle exemption en l'espèce.

8.3.1. *Le cadre juridique applicable*

(297) Comme expliqué aux considérants 30 à 33, le règlement (CEE) nº 1191/69 a établi les règles applicables en ce qui concerne les obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer (tant pour le transport de voyageurs que pour le fret). Le règlement (CEE) nº 1107/70 réglementait également l'octroi d'aides [non couvertes par le règlement (CEE) nº 1191/69] dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Ces deux règlements ont été abrogés par le règlement (CE) nº 1370/2007, entré en vigueur le 3 décembre 2009. Toutefois, l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1370/2007 prévoyait que le règlement (CEE) nº 1191/69 continuerait de s'appliquer aux services de transport de fret pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007. Étant donné que les services de transport ferroviaire de fret ne sont pas couverts par le règlement (CE) nº 1370/2007, il convient d'appliquer l'article 93 du TFUE pour apprécier la compatibilité des aides octroyées pour l'exécution d'OSP dans le domaine du transport ferroviaire de fret. Ces mesures d'aide sont appréciées directement au regard de l'article 93 du TFUE depuis le 3 décembre 2012.

(298) Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Andersen ([190]), qui concernait le transport de voyageurs, la Cour a indiqué, au moment de se prononcer sur l'application dans le temps du règlement (CE) nº 1370/2007 et du règlement (CEE) nº 1191/69, que la date pertinente pour déterminer la législation applicable à l'appréciation de la compatibilité de la compensation accordée au titre d'un CSP attribué dans le secteur du transport terrestre était la date à laquelle la compensation avait été versée. La Cour a également indiqué que des aides versées à une entreprise de transport public à une date où le règlement (CEE) nº 1191/69 était encore en vigueur et qui respectaient les conditions énoncées dans ce règlement relevaient d'une situation définitivement acquise antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007.

(299) La Commission fait observer que l'arrêt Andersen ainsi que les autres arrêts rendus jusqu'à présent par les juridictions de l'Union sur l'application dans le temps du règlement (CEE) nº 1191/69 font référence au règlement (CE) nº 1370/2007, étant donné que les contrats examinés dans ces affaires concernaient le transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

(300) En conséquence, lorsque des aides sont versées dans le cadre d'un CSP conclu alors que le règlement (CEE) nº 1191/69 était encore en vigueur, la Commission doit examiner ces aides à la lumière des conditions prévues par ledit règlement pour les compensations versées lorsqu'il était encore en vigueur, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007, le 3 décembre 2009, pour les services de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007 pour les services de transport de fret par chemin de fer et par route. Toutefois, pour les mesures relevant du champ d'application du règlement (CE) nº 1370/2007, la Commission doit examiner, à la lumière dudit règlement, et sous réserve des règles fixées par ce règlement, tant la légalité que la compatibilité avec le marché intérieur des aides versées à compter de la date d'entrée en vigueur de ce règlement ([191]). Pour les mesures qui ne sont pas couvertes par le règlement (CE) nº 1370/2007, la Commission devra examiner la compatibilité de la compensation accordée au regard des règles applicables au moment de son versement.

(301) En ce qui concerne les services de transport de fret, la Commission rappelle que, conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1370/2007, les dispositions du règlement (CEE) nº 1191/69 ont continué de s'appliquer aux services de transport ferroviaire de fret pendant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement (CE) nº 1370/2007 (c'est-à-dire jusqu'au 3 décembre 2012). Par conséquent, la Commission considère que, en l'espèce, les règles applicables aux aides versées à Trenitalia jusqu'au 3 décembre 2012 sont celles prévues par le règlement (CEE) nº 1191/69. En ce qui concerne les aides versées à Trenitalia après cette date, l'article 93 du TFUE constitue la base juridique applicable en l'absence de toute autre disposition de droit dérivé applicable régissant l'octroi d'aides d'État pour l'exécution d'OSP dans le secteur des services de transport ferroviaire de fret.

(302) La Commission doit à présent déterminer si ces deux bases juridiques [le règlement (CEE) nº 1191/69 et l'article 93 du TFUE] prévoient une exemption de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE pour les mesures auxquelles elles s'appliquent respectivement.

([190]) Arrêt du 6 octobre 2015, Commission européenne/Andersen, C-303/13P, ECLI:EU:C:2015:647, points 51 à 55.

([191]) Arrêt du 29 novembre 2018 dans l'affaire T-720/16, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Commission, ECLI:EU:T:2018:853, point 158.

8.3.2. *Exemption de l'obligation de notification prévue par le règlement (CEE) nº 1191/69 pour les aides versées à Trenitalia avant le 3 décembre 2012*

(303) L'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1191/69 dispose que «[l]es compensations qui résultent de l'application du présent règlement» sont exemptées de l'obligation de notification des aides d'État.

(304) Conformément aux principes établis par la Cour dans l'arrêt Andersen ([192]), la Commission considère que l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1191/69 couvre les compensations versées jusqu'au 3 décembre 2012 pour des OSP dans le secteur des services de transport ferroviaire de fret remplissant les conditions énoncées dans ledit règlement.

(305) Aux termes de l'article 1er, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69, «les autorités compétentes des États membres peuvent maintenir ou imposer les obligations de service public visées à l'article 2 pour les services urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs. Les conditions et les modalités, y compris les méthodes de compensation, sont arrêtées aux sections II, III et IV». Bien que l'article 1er, paragraphe 5, ne fasse référence qu'aux services de transport de voyageurs, la définition de l'OSP figurant à l'article 2 du règlement (CEE) nº 1191/69 ainsi qu'à l'article 5, paragraphe 1, du même règlement (qui fait partie de la section II) fait référence à la fois au transport de voyageurs et de fret. Par conséquent, la Commission considère que le règlement (CEE) nº 1191/69 permettait aux États membres de maintenir ou d'imposer également des OSP pour les services de transport de fret, ainsi que de prévoir une compensation pour ces OSP ([193]).

(306) En conséquence, les aides versées à un opérateur pour des OSP à une date à laquelle le règlement (CEE) nº 1191/69 était encore en vigueur et qui respectaient les conditions prévues par ce règlement étaient exemptées de l'obligation de notification. À l'inverse, les aides versées alors que le règlement (CEE) nº 1191/69 était encore en vigueur, mais qui ne respectaient pas les conditions prévues par ce règlement n'étaient pas exemptées de l'obligation de notification ([194]). Partant, l'Italie n'était pas tenue de notifier, au titre de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les compensations versées à Trenitalia au titre des trois CSP tant que ces compensations étaient conformes au règlement (CEE) nº 1191/69. En revanche, les aides versées à Trenitalia jusqu'au 3 décembre 2012 qui ne respectaient pas les conditions prévues par le règlement (CEE) nº 1191/69 n'étaient pas exemptées de l'obligation de notification. Par conséquent, étant donné que l'Italie n'a notifié aucune des mesures en cause, la conclusion à laquelle la Commission parviendra en ce qui concerne la conformité des aides versées à Trenitalia jusqu'au 3 décembre 2012 avec les règles énoncées dans le règlement (CEE) nº 1191/69 (voir considérants 401 et 439) se répercutera également sur la légalité de ces aides.

8.3.3. *Exemption de l'obligation de notification prévue par l'article 93 du TFUE pour les aides versées à Trenitalia après le 3 décembre 2012*

(307) L'article 93 du TFUE ne prévoit aucune exemption de l'obligation pour les États membres de notifier les aides d'État à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ([195]).

(308) En conséquence, l'Italie devait notifier à la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les aides versées à Trenitalia après le 3 décembre 2012, ce qu'elle n'a pas fait.

([192]) Arrêt du 6 octobre 2015 dans l'affaire C-303/13 P, Commission/Andersen, ECLI:EU:C:2015:647, point 52.

([193]) Cette interprétation n'est pas contredite par le fait que le règlement (CEE) nº 1893/91 du Conseil du 20 juin 1991 modifiant le règlement (CEE) nº 1191/69 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ait introduit la possibilité pour les États membres de conclure des CSP pour la prestation de services de transport suffisants. Selon la jurisprudence (arrêts du 3 avril 2014 dans les affaires jointes C-516/12 à C-518/12, CTP – Compagnia Trasporti Pubblici SpA/Regione Campania et Provincia di Napoli, ECLI:EU:C:2014:220; et du 6 octobre 2015 dans l'affaire C-303/13 P, Commission/Andersen, ECLI:EU:C:2015:647), les CSP constituent un autre moyen de réglementer les services de transport à fournir et peuvent contenir des OSP.

([194]) Voir arrêts du 11 juillet 2018 dans l'affaire T-186/15, CSTP Azienda della Mobilità/Commission, ECLI:EU:T:2018:431, point 120; et du 4 mars 2020 dans l'affaire C-587/18 P, CSTP Azienda della Mobilità/Commission, ECLI:EU:C:2020:150, point 51.

([195]) Voir l'arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg, ECLI:EU:C:2003:415, point 95, et l'arrêt du 7 mai 2009 dans l'affaire C-504/07, Antrop, ECLI:EU:C:2009:290, point 23.

8.3.4. *Conclusion*

(309) Les compensations versées au titre du premier contrat (dans la mesure où les mesures constituaient une aide nouvelle), du deuxième contrat et du troisième contrat jusqu'au 3 décembre 2012 étaient exemptées de l'obligation de notification préalable, pour autant qu'elles respectent les dispositions pertinentes du règlement (CEE) nº 1191/69. Par conséquent, la conclusion à laquelle la Commission parviendra en ce qui concerne la conformité des aides versées à Trenitalia jusqu'au 3 décembre 2012 avec les règles énoncées dans le règlement (CEE) nº 1191/69 se répercutera également sur la légalité de ces aides, pour les raisons exposées au considérant 306.

(310) Les compensations versées au titre du troisième contrat après le 3 décembre 2012 devaient être notifiées à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. L'Italie ne les ayant pas notifiées, ces compensations constituent des aides illégales.

8.4. **Compatibilité de l'aide**

8.4.1. *Base juridique de l'appréciation*

(311) L'article 93 du TFUE fait partie du titre VI «Les transports», dont les dispositions s'appliquent exclusivement aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. L'article 93 du TFUE dispose que «[s]ont compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public».

(312) Les mesures consistaient en la compensation accordée à Trenitalia pour l'exécution d'OSP dans le domaine des services de fret ferroviaire nationaux et internationaux.

(313) L'article 93 du TFUE autorise l'octroi d'une compensation pour l'exécution d'OSP dans le domaine du transport ferroviaire de fret. Comme indiqué aux considérants 29 à 33, le règlement (CEE) nº 1191/69 et le règlement (CEE) nº 1107/70 fournissaient les règles applicables pour apprécier la compatibilité de la compensation versée pour l'exécution d'OSP, jusqu'à ce qu'ils soient abrogés par le règlement (CE) nº 1370/2007. Le règlement (CE) nº 1370/2007 est entré en vigueur le 3 décembre 2009; il prévoyait toutefois une période de trois ans pendant laquelle le règlement (CEE) nº 1191/69 continuait de s'appliquer aux services de transport de fret [article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1370/2007].

(314) Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1370/2007, les États membres pouvaient continuer d'accorder une compensation pour l'exécution d'OSP non couvertes par ledit règlement sans préjudice des articles 93, 106, 107 et 108 du TFUE.

(315) Contrairement à ce qu'affirme l'Italie (considérant 139), les lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires ([196]) ne sont pas applicables en l'espèce. Ces lignes directrices traitent de l'application de l'article 93 du TFUE en ce qui concerne, entre autres, les aides destinées à répondre aux besoins de la coordination des transports. Ce type d'aide poursuit un objectif différent de celui des aides octroyées pour l'exécution d'OSP, puisqu'il vise à remédier aux lacunes du transport ferroviaire de fret par rapport à d'autres modes de transport (par exemple, sur le plan des coûts externes). La Commission observe qu'en l'espèce, l'objectif des OSP était de garantir la prestation de services de transport ferroviaire de fret sur le territoire italien, indépendamment de tout besoin de coordination des transports. En particulier, la compensation convenue dans le cadre des CSP couvrait les coûts nets des OSP confiées à Trenitalia, qui ne relevaient d'aucune des définitions des coûts admissibles figurant dans les lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires.

(316) Pour déterminer les règles applicables aux fins de l'appréciation de la compatibilité des aides mises à exécution par les États membres pour l'exécution d'OSP au titre de l'article 93 du TFUE, les juridictions de l'Union ont jugé que la compatibilité de la compensation devait être appréciée sur la base de la législation en vigueur au moment où l'aide a été versée ([197]).

([196]) Communication de la Commission — Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (JO C 184 du 22.7.2008, p. 13).

([197]) Arrêt du 6 octobre 2015 dans l'affaire C-303/13 P, Commission/Andersen, ECLI:EU:C:2015:647, point 54, arrêt du 11 juillet 2018 dans l'affaire T-185/15, Buonotourist/Commission, ECLI:EU:T:2018:430, point 216; arrêt du 11 juillet 2018 dans l'affaire T-186/15, CSTP Azienda della Mobilità/Commission, ECLI:EU:T:2018:431, point 216, et arrêt du 29 novembre 2018 dans l'affaire T-720/16, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Commission, ECLI:EU:T:2018:853, point 132.

(317) Comme indiqué au considérant 313, les règles relatives aux services publics de transport ferroviaire de fret ont été établies par le règlement (CEE) nº 1191/69 jusqu'au 3 décembre 2012, par le règlement (CEE) nº 1107/70 jusqu'au 3 décembre 2009 et par l'article 93 du TFUE après le 3 décembre 2012.

(318) Le champ d'application du règlement (CEE) nº 1191/69 est défini comme suit à l'article 1er, paragraphe 1:

«1. Le présent règlement s'applique aux entreprises de transport qui exploitent des services dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Les États membres peuvent exclure du champ d'application du présent règlement les entreprises dont l'activité est limitée exclusivement à l'exploitation de services urbains, suburbains ou régionaux.»

(319) L'article 2, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69 précise que:

«Est considérée au sens du présent règlement comme obligation tarifaire, l'obligation pour les entreprises de transport d'appliquer des prix fixés ou homologués par voie d'autorité contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et résultant soit de l'imposition, soit du refus de modification de mesures tarifaires particulières, notamment pour certaines catégories de voyageurs, certaines catégories de produits ou pour certaines relations.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux obligations découlant de mesures générales de politique des prix s'appliquant à l'ensemble des activités économiques ou de mesures prises en matière de prix et conditions généraux de transport en vue de l'organisation du marché des transports ou d'une partie de celui-ci.»

(320) En l'espèce, les services fournis dans le cadre des trois CSP (et pour lesquels l'Italie a accordé une compensation à Trenitalia) sont des services nationaux et internationaux de transport ferroviaire de fret exploités par Trenitalia, une entreprise de transport fournissant des services de transport ferroviaire. Les premier, deuxième et troisième contrats concernaient donc une entreprise de transport opérant dans les secteurs relevant du champ d'application du règlement (CEE) nº 1191/69.

(321) En ce qui concerne le champ d'application du règlement (CEE) nº 1107/70, l'article 1er dudit règlement précise qu'il s'applique aux aides octroyées pour les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, dans la mesure où ces aides concernent spécifiquement des activités relevant de ce secteur. Le dixième considérant de ce règlement indique qu'«[...] il est [...] nécessaire de préciser les cas et conditions dans lesquels les États membres auront la faculté de prendre des mesures de coordination ou d'imposer des servitudes inhérentes à la notion de service public comportant l'octroi, au titre de l'article 77 du traité [article 93 du TFUE], d'aides non visées par les règlements précités [règlement (CEE) nº 1191/69]». En outre, l'article 3 du règlement (CEE) nº 1107/70 disposait que «[s]ans préjudice des dispositions du règlement (CEE) nº 1191/69 [...] les États membres ne prennent de mesures de coordination ni n'imposent de servitudes inhérentes à la notion de service public comportant l'octroi d'aides au titre de l'article[93 du TFUE] que dans les cas et conditions» énumérés à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1107/70. Cet article couvrait notamment les «compens[ations d]es obligations de service public qui [...] sont imposées [aux entreprises de transport] par l'État ou les collectivités publiques et visant: soit des obligations tarifaires non reprises à l'article 2, paragraphe 5, du règlement (CEE) nº 1191/69, soit les entreprises ou les activités de transport exclues du champ d'application de ce règlement». Il s'ensuit que le règlement (CEE) nº 1107/70 ne s'appliquait que lorsque le règlement (CEE) nº 1191/69 n'était pas applicable.

(322) La Commission observe également que, contrairement au règlement (CEE) nº 1191/69, le règlement (CEE) nº 1107/70 n'était mentionné dans aucune des mesures figurant parmi les dispositions pertinentes régissant les contrats.

(323) Enfin, l'Italie n'a pas expliqué pourquoi elle considérait que le règlement (CEE) nº 1107/70 était applicable aux mesures.

(324) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que, étant donné que les mesures en cause relevaient du champ d'application du règlement (CEE) nº 1191/69, le règlement (CEE) nº 1107/70 n'était pas applicable en l'espèce. L'Italie ne peut donc pas invoquer ce dernier règlement comme base juridique subsidiaire de l'appréciation (considérants 139, 158 et 195).

(325) Par conséquent, la Commission appréciera la compatibilité des aides versées au titre des premier ([198]), deuxième et troisième contrats jusqu'au 3 décembre 2012 au regard du règlement (CEE) nº 1191/69, et la compatibilité des aides versées au titre du troisième contrat après le 3 décembre 2012 au regard de l'article 93 du TFUE.

8.4.1.1. Compatibilité de l'aide au regard du règlement (CEE) nº 1191/69

(326) Conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1191/69, les États membres peuvent conclure des CSP avec une entreprise de transport «[p]our garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire, ou en vue d'offrir des conditions tarifaires déterminées en faveur de certaines catégories de voyageurs».

(327) Les dispositions applicables aux CSP sont détaillées à la section V du règlement (CEE) nº 1191/69. Cette section se compose d'un article unique (article 14), qui dispose que «[p]ar "contrat de service public" on entend un contrat conclu entre les autorités compétentes d'un État membre et une entreprise de transport dans le but de fournir au public des services de transport suffisants» et précise ce qu'un tel contrat peut ([199]) et doit ([200]) couvrir.

(328) L'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69 repose sur la notion de «services de transport suffisants» ([201]). À cet égard, la Commission observe que l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1191/69 autorise les États membres à conclure des CSP avec une entreprise de transport afin de garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux et environnementaux.

(329) La Cour a précisé que le règlement (CEE) nº 1191/69 et le règlement (CEE) nº 1107/70 énonçaient de manière exhaustive les conditions dans lesquelles les autorités des États membres peuvent octroyer des aides au titre de l'article 93 du TFUE ([202]) et que la compatibilité des compensations relevant du champ d'application du règlement (CEE) nº 1191/69 devait être appréciée selon les dispositions prévues par ce règlement ([203]).

(330) Dans de précédentes décisions ([204]), la Commission a apprécié la compatibilité des CSP sur la base de l'article 14 précité, ainsi que des principes généraux découlant du traité, de la jurisprudence et de la pratique décisionnelle de la Commission dans d'autres domaines. Ces principes, développés en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, exigent essentiellement, d'une part, l'existence d'un mandat et, d'autre part, l'absence de surcompensation ([205]).

([198]) C'est-à-dire uniquement la partie de la compensation versée au titre du premier contrat qui constitue une aide nouvelle, à savoir celle relative a) au transport ferroviaire international de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie; et b) aux services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

([199]) Voir article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69: «[...] Le contrat de service public peut en particulier comporter: des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité, des services de transport complémentaires, des services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines relations, des adaptations des services aux besoins effectifs.»

([200]) Voir article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1191/69: «Le contrat de service public comprend, entre autres, les points suivants: a) les caractéristiques des services offerts, notamment les normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité; b) le prix des prestations faisant l'objet du contrat, qui soit s'ajoute aux recettes tarifaires, soit inclut les recettes, ainsi que les modalités des relations financières entre les deux parties; c) les règles concernant les avenants et modifications du contrat, notamment pour prendre en compte des changements imprévisibles; d) la durée de validité du contrat; e) les sanctions en cas de non-respect du contrat.»

([201]) Arrêt du 17 septembre 1998 dans l'affaire C-412/96, Kainuun Liikenne Oy, ECLI:EU:C:1998:415, points 33 et 34.

([202]) Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, point 108.

([203]) Arrêt du 7 mai 2009 dans l'affaire C-504/07, Antrop, ECLI:EU:C:2009:290, point 32.

([204]) Décisions de la Commission dans l'affaire N 332/2008, Danemark, Compensation octroyée à des exploitants d'autobus longue distance pour les rabais accordés à certains types de passagers utilisant des services d'autobus longue distance (JO C 46 du 25.2.2009, p. 8), l'affaire N 409/2008, Tchéquie, N 410/2008 et N 411/2008, Acquisition et modernisation de matériel roulant ferroviaire, de véhicules pour le transport urbain et des véhicules pour le transport régional (JO C 106 du 8.5.2009, p. 17), l'affaire C 3/08, Tchéquie, Compensation de service public pour les sociétés d'autobus de Moravie méridionale (JO L 97 du 16.4.2009, p. 14), l'affaire C 16/2007, Autriche, Contrat de service public de Postbus dans le district de Lienz (JO L 306 du 20.11.2009, p. 26), l'affaire N 495/2007, Tchéquie, Programme d'acquisition et de modernisation de matériel roulant ferroviaire (JO C 152 du 18.6.2008, p. 21), ainsi que l'affaire N 350/2007, Tchéquie, Acquisition d'autobus, (JO C 140 du 6.6.2008, p. 2).

([205]) Voir la communication de la Commission — Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (ci-après l'«**encadrement SIEG**» (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15). Même si l'encadrement SIEG n'est pas applicable au secteur des transports terrestres (voir point 8), il peut fournir des orientations concernant certains principes sur lesquels reposent les SIEG.

(331) En ce qui concerne l'existence d'un mandat, la jurisprudence constante prévoit que les entreprises chargées de la gestion d'un SIEG doivent avoir été investies de cette mission par un ou plusieurs actes de puissance publique, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre ([206]). Ces actes doivent fournir une définition claire et précise des activités faisant partie de la mission de service public et des conditions dans lesquelles ces activités doivent être exercées. Le mandat doit exister avant que soit versée toute compensation.

(332) En ce qui concerne l'absence de surcompensation, le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des OSP, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ([207]). Dans de précédentes décisions, la Commission a constaté qu'en fixant à l'avance un plafond de compensation, les autorités publiques veillaient en principe à ce que les compensations futures ne puissent pas dépasser les pertes subies par l'opérateur chargé du SIEG ([208]).

(333) Il s'ensuit que, en ce qui concerne l'application de l'article 1er, paragraphe 4, et de l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69 aux CSP dans le secteur du transport ferroviaire de fret et les principes généraux découlant du traité, la Commission vérifiera si:

— le service public de transport a été confié en vertu d'un ou plusieurs actes de puissance publique,

— l'objet du CSP est couvert par l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69,

— le mandat précisait a) les caractéristiques des services offerts (à savoir les «services de transport suffisants»), définies par l'État membre en ce qui concerne les normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité; b) le prix du service ainsi que les modalités des relations financières entre les deux parties; c) les règles concernant les avenants et modifications du contrat; d) la durée de validité du contrat; et e) les sanctions en cas de non-respect du contrat,

— la compensation ne dépassait pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

8.4.1.2. Compatibilité de l'aide au regard de l'article 93 du TFUE

(334) En ce qui concerne les services de transport de fret, après le 3 décembre 2012, l'article 93 du TFUE est devenu directement applicable en tant que base juridique permettant d'établir la compatibilité des aides non couvertes par le règlement (CE) nº 1370/2007 ([209]). Cette disposition constitue une lex specialis par rapport aux règles générales applicables aux aides d'État ([210]).

([206]) Dans l'arrêt du 21 mars 1974 rendu dans l'affaire 127/73, BRT et Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, ECLI:EU:C:1974:25, point 22, la Cour a jugé qu'une entreprise qui invoque les dispositions de l'article 106, paragraphe 2, TFUE pour se prévaloir d'une dérogation aux règles du traité devait être chargée par l'État membre de la gestion d'un SIEG.

([207]) Voir, par analogie, arrêt du 11 juillet 2014 dans l'affaire T-533/10, DTS Distribuidora de Television Digital/Commission, ECLI:EU:T:2014:629, point 117. Voir également C 16/2007, Autriche, Contrat de service public de Postbus dans le district de Lienz (JO L 306 du 20.11.2009, p. 26).

([208]) Voir N 495/2007, Tchéquie, Programme d'acquisition et de modernisation de matériel roulant ferroviaire (JO C 152 du 18.6.2008, p. 21), considérants 80 et 81.

([209]) Dans sa communication sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) nº 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (2023/C 222/01), la Commission a rappelé que «[l]e règlement (CE) nº 1370/2007 ne s'applique pas aux services de transport de marchandises. Les services de transport de marchandises ne peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général que lorsque l'État membre concerné établit qu'il existe un besoin réel de tels services qui n'est pas, ou pas suffisamment, satisfait par le marché (voir section 2.2.3). Si les États membres souhaitent mettre en place des mesures de soutien en faveur des services de transport ferroviaire de fret qui ne remplissent pas les conditions définies dans l'arrêt Altmark et constituent des aides d'État, ils sont tenus de notifier ces mesures à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE».

([210]) Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark, ECLI:EU:C:2003:415, point 34.

(335) Les aides d'État correspondant au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public dans le secteur du transport ferroviaire de fret peuvent être jugées compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 93 du TFUE ([211]). Dans le cadre de l'application de l'article 93 du TFUE, la Commission vérifie l'absence de surcompensation ainsi que la nécessité, le caractère approprié et la proportionnalité de l'aide. Elle s'assure également que l'aide n'entraîne pas de distorsion indue de la concurrence.

(336) Aux fins de l'évaluation de la compensation versée à Trenitalia au titre du troisième contrat après le 3 décembre 2012, la Commission appliquera par analogie les principes énoncés pour l'évaluation des SIEG. En ce qui concerne l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, la jurisprudence ([212]) indique que les conditions suivantes doivent être remplies. Premièrement, le service en cause doit constituer un véritable SIEG. Deuxièmement, l'entreprise doit être chargée de la gestion d'un véritable SIEG par un ou plusieurs actes de puissance publique. Troisièmement, la mesure doit être proportionnée. Enfin, la dérogation aux dispositions du traité ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

(337) Partant, en vertu de l'article 93 du TFUE, afin d'apprécier la compatibilité des aides octroyées pour l'exécution de certaines obligations inhérentes à la notion de service public, la Commission vérifiera si:

— le service public constitue un véritable SIEG,

— le SIEG a été confié en vertu d'un ou plusieurs actes de puissance publique,

— la compensation ne dépassait pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable,

— les obligations et la compensation s'y rapportant n'entraînent pas de distorsions indues de la concurrence.

8.4.2. *Les premier et deuxième contrats*

(338) Étant donné que la compensation versée au titre des premier et deuxième contrats a été entièrement versée avant le 3 décembre 2012, la compatibilité des aides versées au titre de ces contrats est appréciée au regard du règlement (CEE) n° 1191/69 et des principes généraux découlant du traité (voir considérant 333).

8.4.2.1. Attribution du service public de transport

(339) *En ce qui concerne le premier contrat*, signé le 18 octobre 2002, l'aide examinée dans la présente section concerne la compensation accordée pour l'application d'obligations tarifaires aux services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le RTEFF fournis par Trenitalia du 15 mars 2003 au 31 décembre 2003.

(340) *En ce qui concerne le deuxième contrat*, la Commission note que celui-ci a été signé le 27 mars 2007 et couvrait la période allant du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2006. La Commission observe que Trenitalia avait commencé à fournir les services définis dans le cadre de ce contrat avant la signature du deuxième contrat.

([211]) Voir arrêt du 12 octobre 1978 dans l'affaire 156/77, Commission des Communautés européennes/Royaume de Belgique, ECLI:EU:C:1978:180, point 10.

([212]) Un résumé des conditions à remplir au titre de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE figure par exemple dans l'arrêt du 24 septembre 2015, T-125/12, Viasat Broadcasting UK/Commission, ECLI:EU:T:2015:687, point 61.

(341) Pour les raisons exposées à la section 8.3.1 intitulée «8.3.1. Relevant legal framework», selon les juridictions de l'Union, la date pertinente pour déterminer la législation applicable à l'appréciation de la compatibilité de la compensation accordée au titre d'un CSP attribué dans le secteur du transport terrestre est la date à laquelle la compensation a été versée. La Commission fait remarquer que l'aide examinée dans la présente section a été entièrement versée après la signature du CSP concerné. La compensation au titre du premier contrat a été versée en 2003 et en 2005 (voir considérant 61), et la compensation au titre du deuxième contrat a été entièrement payée après la signature dudit contrat (voir considérant 75) ([213]). Autrement dit, au moment du versement des compensations, les OSP ainsi que les conditions dans lesquelles elles devaient être exécutées et la méthode de calcul de la compensation avaient déjà été définies par un mandat (le premier contrat en ce qui concerne la compensation relative à l'application d'obligations tarifaires aux services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le RTEFF fournis par Trenitalia du 15 mars 2003 au 31 décembre 2003 et le deuxième contrat en ce qui concerne la compensation relative aux OSP définies dans le cadre de ce contrat). Par conséquent, l'Italie a versé l'indemnisation en échange de la fourniture d'OSP clairement définies et connues de Trenitalia ([214]).

(342) La Commission considère donc que, eu égard aux circonstances spécifiques décrites dans la présente section, l'Italie a confié les OSP à Trenitalia pour la période couverte par les premier et deuxième contrats.

8.4.2.2. L'objet des CSP est couvert par l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69

(343) Conformément à l'article 14, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) nº 1191/69, un CSP peut en particulier comporter:

— des services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité,

— des services de transport complémentaires,

— des services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines relations,

— des adaptations des services aux besoins effectifs.

(344) La Commission fait observer que la liste fournie à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69, mentionnée au considérant 343, n'est pas exhaustive. Cela ne signifie toutefois pas que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les États membres au moment de définir le contenu des CSP en vertu du règlement (CEE) nº 1191/69 est illimité. L'article 14, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) nº 1191/69 précise qu'un CSP est «un contrat conclu entre les autorités compétentes d'un État membre et une entreprise de transport dans le but de fournir au public des services de transport suffisants». Les éléments énumérés à l'article 14, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) nº 1191/69 sont destinés à définir un ensemble d'exigences rendant les services de transport «suffisants», pour autant que le CSP satisfasse également aux conditions obligatoires énoncées à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1191/69.

([213]) Voir l'article 5, paragraphe 4, du deuxième contrat et les bilans 2007 de Trenitalia, p. 33. En ce qui concerne l'aide relative à l'année 2005, également versée en 2007, l'article 5, paragraphe 5, du deuxième contrat prévoyait le paiement à Trenitalia sous réserve de la vérification, par le ministère, des comptes certifiés pour 2005, qui devaient être envoyés au ministère dans les 30 jours à compter de la date de signature du contrat. En ce qui concerne les aides relatives aux années 2006 et 2007, également versées en partie en 2007, ces paiements ont été autorisés par l'article 9 du décret-loi nº 159 du 1er octobre 2007. Cette disposition permettait au ministère de l'économie et des finances d'accorder la compensation à Trenitalia pour les OSP exécutées au titre des CSP.

([214]) Cette circonstance se distingue de l'affaire Fallimento Traghetti del Mediterraneo (arrêt du 10 juin 2010 dans l'affaire C-140/09, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2010:335), dans laquelle l'État membre avait versé une compensation à l'entreprise chargée de l'exécution d'OSP sans définir ces dernières de facto ou de jure. L'État membre a donc payé l'entreprise sans avoir défini au préalable la nature des OSP pour lesquelles une compensation devait être versée, ni les paramètres permettant de calculer les coûts afférents aux OSP et le montant de la compensation s'y rapportant.

(345) Le premier contrat portait sur les obligations tarifaires, les obligations d'exploiter et l'obligation de planifier et de coordonner les activités accessoires. Ces types d'OSP relèvent des catégories énoncées à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69. En particulier, comme expliqué ci-dessous, les obligations tarifaires (voir considérants 346 à 352) ainsi que les obligations d'exploiter (voir considérants 353 à 357) relèvent de la catégorie des «services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment pour certaines catégories de voyageurs ou pour certaines relations». En ce qui concerne l'obligation de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à l'exécution des OSP prévues par le deuxième contrat, la Commission considère que cette obligation relève de la catégorie des «services de transport complémentaires» pouvant être couverts par un CSP en vertu de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69.

(346) En ce qui concerne les obligations tarifaires, le premier contrat concerne, pour la partie constituant une aide nouvelle, l'obligation pour Trenitalia de fournir i) des services internationaux de transport ferroviaire de fret sur les lignes entre le port de Trieste et la Hongrie; et ii) des services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima. En outre, le deuxième contrat couvre l'obligation pour Trenitalia de fournir des services de transport ferroviaire de fret à des tarifs déterminés sur les lignes nationales iii) entre le continent et la Sardaigne; et iv) faisant plus de 1 000 km.

(347) La Commission considère que les obligations indiquées aux points i), iii) et iv) relèvent de la catégorie des «services de transport à des prix et des conditions déterminés, notamment [...] pour certaines relations», qui peuvent être couverts par un CSP au titre de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69. Ces obligations remplissaient toutes les conditions relatives aux «prix déterminés» et aux «conditions déterminées», étant donné qu'elles précisaient la réduction tarifaire applicable et les lignes concernées par celle-ci.

(348) En revanche, l'obligation tarifaire imposée pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima ne relève d'aucune des catégories énumérées à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69, pour les raisons exposées ci-après.

(349) Premièrement, ni le premier contrat ni le deuxième contrat ne précisaient les conditions dans lesquelles les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima devaient être fournis. Les deux contrats faisaient vaguement référence aux lignes internationales traversant ce port, à l'exception de celles entre la Hongrie et l'Italie, qui étaient déjà soumises à une autre obligation tarifaire en vertu des deux contrats, sans fournir la moindre information sur l'étendue des lignes couvertes, leur origine et leur destination (par exemple, s'il s'agissait de lignes à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union) ni sur la distance prise en considération. L'obligation tarifaire couvrait toutes les «lignes internationales», leur seul point commun étant que toutes ces lignes passaient par le port de Trieste Marittima. Comme l'a expliqué l'Italie (voir considérant 125), la réduction tarifaire n'était prévue que pour la partie nationale de la ligne, et, selon les comptes certifiés de Trenitalia, la compensation a été calculée exclusivement sur la base du nombre de wagons de marchandises importées ou exportées transitant par le port de Trieste Marittima au départ du réseau ferroviaire autrichien voisin géré par l'exploitant autrichien Österreichische Bundesbahnen (ÖBB). Étant donné qu'il n'existait aucun lien entre l'obligation tarifaire et la ligne effectivement desservie par Trenitalia et que le service n'était soumis à aucune condition spécifique en dehors de l'obligation tarifaire, la Commission considère que l'obligation tarifaire relative au transport transitant par le port de Trieste Marittima ne relève pas de la notion de «services de transport à des prix et des conditions déterminés» pouvant être couverts par des CSP en vertu de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69.

(350) Deuxièmement, cette obligation tarifaire ne peut être couverte par aucun autre des tirets de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69, rappelés au considérant 343. En ce qui concerne le premier tiret, qui a trait aux «services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité», cette obligation tarifaire ne contribuait pas, en l'absence de conditions spécifiques applicables à la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima, à la prestation de services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité. En ce qui concerne le deuxième tiret, relatif aux «services de transport complémentaires», cette obligation tarifaire ne constitue pas un service de transport complémentaire, dès lors que les contrats ne précisaient pas le principal service de transport que l'obligation tarifaire complétait. En ce qui concerne le quatrième tiret, relatif aux «adaptations des services aux besoins effectifs», cette obligation tarifaire ne constituait pas une adaptation à un besoin effectif, puisqu'aucun des contrats ne précisait le besoin en question.

(351) Enfin, rien n'indique que cette obligation tarifaire, bien qu'elle ne relève pas des catégories visées à l'article 14, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE) nº 1191/69, était en tout état de cause nécessaire à la fourniture de «services de transport suffisants» au sens de l'article 14, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CEE) nº 1191/69. Comme mentionné au considérant 326, conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1191/69, les États membres peuvent conclure des CSP avec une entreprise de transport «[p]our garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire». Or, aucun facteur social, environnemental ou ayant trait à l'aménagement du territoire n'a joué un rôle dans la définition de l'obligation tarifaire pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

(352) Pour les raisons qui précèdent, la Commission considère que l'obligation tarifaire relative au transport transitant par le port de Trieste Marittima ne relève pas du champ d'application de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69. Étant donné que la compatibilité des compensations relevant du champ d'application du règlement (CEE) nº 1191/69 doit être appréciée selon les dispositions prévues par ce règlement et que ledit règlement énonçait de manière exhaustive les conditions dans lesquelles les autorités des États membres peuvent octroyer des aides au titre de l'article 93 du TFUE (voir considérant 329), des obligations qui ne sont pas couvertes par l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69 ne peuvent être considérées comme compatibles avec ledit règlement.

(353) En ce qui concerne les obligations d'exploitation couvertes par le deuxième contrat, notamment l'obligation d'exploiter des services de traversées et manœuvres en navire transbordeur pour le transport de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile et l'obligation d'exploiter un certain nombre de gares en Sardaigne et en Sicile, la Commission considère que ces obligations relèvent de la catégorie des «services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité» visée à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69.

(354) Premièrement, Trenitalia ne pouvait interrompre ou suspendre la fourniture de ces services ([215]). Dans ses réponses du 15 février 2018, l'Italie a clairement indiqué que Trenitalia devait fournir des services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ des gares mentionnées dans le contrat à tous les clients qui en faisaient la demande. L'obligation pour Trenitalia d'assurer la disponibilité constante de services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ desdites gares en Sardaigne et en Sicile permettait de garantir la fourniture potentielle de services continus de transport ferroviaire de fret vers ces îles.

(355) Deuxièmement, en ce qui concerne la régularité des services, la Commission relève que, dans le cadre du deuxième contrat, Trenitalia était tenue d'exploiter des gares ferroviaires en Sardaigne et en Sicile et de fournir des services de transport ferroviaire de fret selon les horaires et caractéristiques spécifiques des gares, qui étaient décrits à l'annexe 1 du deuxième contrat. Par conséquent, l'accès au service devait être garanti régulièrement à tous les usagers potentiels.

(356) Troisièmement, Trenitalia était tenue de fournir les services faisant l'objet du contrat conformément aux caractéristiques décrites à l'annexe 1 du contrat ([216]) et de maintenir le niveau de qualité de ces services ([217]). L'annexe 1 précisait le nom des gares à desservir en Sardaigne et en Sicile, ainsi que les heures d'exploitation et le type de service à fournir ([218]), en tenant compte des caractéristiques infrastructurelles des gares. L'annexe 2 contenait les conditions générales applicables au transport ferroviaire de fret, applicables à tous les usagers. Trenitalia était également tenue:

a) de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à la fourniture de ces services, telles que l'entretien ordinaire et supplémentaire et la révision périodique du matériel roulant, la garantie d'un niveau optimal de sécurité et les activités administratives et commerciales à l'appui de la gestion des services (article 3, paragraphe 1, du deuxième contrat);

([215]) Sauf en cas d'urgence ou de circonstances indépendantes de la volonté de l'entreprise, qu'une diligence normale ne permet pas d'éviter, en cas de force majeure prévue par la loi ou dans les cas prévus par les autorités pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique. Dans ce cas, toutefois, toute modification ou interruption du service devait être communiquée sans délai au MIT et les services devaient être rétablis dans les meilleurs délais; voir article 7, paragraphes 1 et 4, du deuxième contrat.

([216]) Article 2, paragraphe 2, du deuxième contrat.

([217]) Article 2, paragraphe 4, du deuxième contrat. Trenitalia ne pouvait modifier les services visés à l'annexe 1 qu'avec l'approbation préalable du MIT; voir article 2, paragraphe 5, du deuxième contrat. À partir de 2006, Trenitalia et le MIT pouvaient convenir d'exclure des obligations de service prévues par ce contrat les installations qui, en 2005, avaient connu une réduction de trafic de 30 % ou plus par rapport à 2004 ou une augmentation significative des charges financières liées à leur exploitation (voir article 2, paragraphe 7, du deuxième contrat). La Commission considère que ces dispositions visaient essentiellement à préserver l'équilibre économique du contrat et n'ont pas compromis la continuité du service.

([218]) Par exemple, manipulation de marchandises dangereuses, transport d'animaux vivants ou transport de véhicules.

b) d'élaborer un rapport sur la quantité et la qualité de ces services abordant notamment la ponctualité des trains, la fiabilité du service et les retours d'information des clients (article 6, paragraphe 1, du deuxième contrat) et d'améliorer la qualité du service aux clients en fournissant au moins les éléments définis à l'article 6, paragraphe 2, du deuxième contrat (par exemple, des services de surveillance des transports, des lettres de transport électroniques, des statistiques sur le trafic et un service d'assistance à la clientèle).

(357) Enfin, en ce qui concerne les normes fixées de capacité du service, la Commission considère que, pour se conformer aux obligations susmentionnées, Trenitalia devait assurer la disponibilité constante d'une capacité de transport ferroviaire de fret proportionnée à la demande des usagers potentiels. L'Italie a expliqué que le contrat n'imposait pas à Trenitalia de fournir une capacité minimale ou maximale prédéterminée afin que le système reste suffisamment flexible pour s'adapter aux fluctuations de la demande.

(358) Dans ce contexte, la Commission considère que les OSP couvertes par le premier contrat, pour la partie constitutive d'une aide nouvelle, et par le deuxième contrat étaient couvertes par l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1191/69, à l'exception de l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

(359) En conclusion, les premier et deuxième contrats n'étaient pas conformes à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1191/69 en ce qui concerne la partie ayant trait à l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima. Par conséquent, la compensation versée au titre des premier et deuxième contrats pour l'obligation tarifaire en question constitue une aide incompatible.

8.4.2.3. Éléments précisés dans le mandat

(360) Aux termes de l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69, «[l]e contrat de service public comprend, entre autres, les points suivants: a) les caractéristiques des services offerts, notamment les normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité; b) le prix des prestations faisant l'objet du contrat, qui soit s'ajoute aux recettes tarifaires, soit inclut les recettes, ainsi que les modalités des relations financières entre les deux parties; c) les règles concernant les avenants et modifications du contrat, notamment pour prendre en compte des changements imprévisibles; d) la durée de validité du contrat; e) les sanctions en cas de non-respect du contrat».

a) Caractéristiques des services offerts [article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(361) Les premier et deuxième contrats énuméraient tous deux les services de transport ferroviaire de fret devant être fournis par Trenitalia et précisaient les conditions qui leur étaient applicables ([219]).

(362) En ce qui concerne les *obligations tarifaires*, la Commission considère que les caractéristiques de l'obligation tarifaire ont été dûment définies dans le cas des OSP relatives aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et aux services de transport ferroviaire de fret sur les lignes nationales entre le continent et la Sardaigne et sur des distances supérieures à 1 000 km. De fait, en vertu tant du premier contrat que du deuxième contrat, Trenitalia était tenue de transporter le fret transitant sur des lignes spécifiques aux tarifs stipulés dans ce contrat. Ces tarifs réduits étaient les mêmes pour tous les usagers des services et devaient être appliqués de manière continue et régulière, indépendamment du volume de fret transporté ou de toute considération de rentabilité. En ce qui concerne la qualité du service, les deux contrats exigeaient de Trenitalia qu'elle respecte les normes relatives à la sécurité, à la ponctualité des trains, à la fiabilité du service et aux retours d'information des clients énoncées dans le rapport prescrit à l'article 7 du premier contrat et à l'article 6 du deuxième contrat.

([219]) Annexe 4 du premier contrat et annexe 1 du deuxième contrat.

(363) En revanche, les mêmes considérations ne s'appliquent pas en ce qui concerne l'obligation tarifaire relative aux services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima, compte tenu de l'absence de toute définition préalable des lignes concernées par l'obligation tarifaire, même en ce qui concerne leur origine ou leur destination. La Commission observe que le service fourni a été décrit sur la base du nombre de wagons qui transiteraient par le port de Trieste Marittima, indépendamment de leur origine/destination. Le nombre de wagons traités dans un port ne fournit à lui seul aucune information sur les caractéristiques du service à fournir en termes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité. Ces caractéristiques ne peuvent être évaluées utilement que pour des services de transport comparables, ce qui n'est pas le cas lorsque les services de fret ferroviaire ne sont soumis à aucune condition spécifique, par exemple en ce qui concerne les points d'origine/de destination desservis, susceptible de les rendre comparables.

(364) En ce qui concerne les *obligations d'exploitation couvertes par le deuxième contrat*, les considérations exposées aux considérants 354 à 357 s'appliquent, s'agissant notamment de l'obligation d'exploiter des services de traversées et manœuvres en navire transbordeur pour le transport de fret entre le continent et les îles de Sardaigne/Sicile et l'obligation d'exploiter un certain nombre de gares en Sardaigne et en Sicile. Le deuxième contrat contenait tous les éléments nécessaires pour déterminer les caractéristiques du service à fournir en termes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité. Il en va de même pour l'obligation de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à l'exécution des OSP prévues par le deuxième contrat. En effet, cette obligation accessoire était soumise aux mêmes conditions de continuité, de régularité, de capacité et de qualité que celles applicables aux principaux services de transport sous-jacents.

(365) Dans ce contexte, la Commission conclut ce qui suit:

— en ce qui concerne l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima, les premier et deuxième contrats ne précisaient pas les caractéristiques des services de transport au regard des normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité et ne respectaient donc pas l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69,

— en ce qui concerne l'obligation tarifaire relative aux services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie couverts par les premier et deuxième contrats, les obligations tarifaires relatives aux services de transport ferroviaire de fret sur les lignes nationales entre le continent et la Sardaigne et sur les lignes nationales de plus de 1 000 km couvertes par le deuxième contrat et les obligations d'exploitation couvertes par le deuxième contrat, les caractéristiques des services de transport étaient suffisamment définies dans les deux contrats au regard des normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité. Ces éléments étaient de nature à garantir la fourniture au public de services de transport ferroviaires de fret suffisants. Par conséquent, en ce qui concerne ces OSP, les premier et deuxième contrats étaient conformes à l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69.

(366) En conclusion, étant donné que les premier et deuxième contrats ne précisent pas dûment les caractéristiques du service qui devait être fourni dans le cadre de l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima, la compensation versée au titre des premier et deuxième contrats pour cette obligation tarifaire n'était pas conforme à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (CEE) n° 1191/69 et constitue donc une aide incompatible, sans qu'il soit nécessaire de vérifier le respect des autres conditions énoncées à l'article 14, paragraphe 2, dudit règlement. Cette conclusion est sans préjudice de la conclusion selon laquelle les premier et deuxième contrats remplissaient les autres conditions de l'article 14, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1191/69, comme expliqué aux considérants 367 à 381.

b) Prix des prestations faisant l'objet du contrat [article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(367) Les premier et deuxième contrats précisaient le montant de la compensation à verser à Trenitalia pour la prestation des services, c'est-à-dire le prix des services et la méthode utilisée pour son calcul ([220]).

([220]) Voir annexe 4 du premier contrat et article 2 et annexe 1 du deuxième contrat.

(368) *En ce qui concerne les obligations tarifaires*, la compensation à verser à Trenitalia couvrait la différence entre les recettes attendues découlant de l'application du tarif standard et celles découlant de l'application du tarif imposé par l'État (voir considérants 54 à 56).

(369) La Commission formule, en particulier, les observations suivantes.

— En ce qui concerne le transport ferroviaire international de fret entre le port de Trieste et la Hongrie, les premier et deuxième contrats prévoyaient un prix égal à la différence entre les recettes réelles découlant de l'application de l'obligation tarifaire [à savoir une réduction de 15 % pour les transits par l'Autriche et une réduction de 50 % pour les transits par l'ex-Yougoslavie (Slovénie et Croatie)] et les bénéfices attendus découlant de l'application du tarif ordinaire.

— En ce qui concerne le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km, le deuxième contrat prévoyait un prix correspondant à la différence entre les montants qui auraient été obtenus en appliquant le tarif kilométrique théorique et les montants qui ont été effectivement obtenus en appliquant le tarif kilométrique, qui continue de diminuer même au-delà de 1 000 km.

— En ce qui concerne le transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne, dans le cadre du deuxième contrat, la différence entre les recettes attendues découlant de l'application du tarif standard et les recettes attendues découlant de l'application du tarif indiqué dans le contrat pour le trafic à destination/au départ de la Sardaigne a été l'un des éléments pris en considération pour quantifier la compensation calculée sur la base des comptes de résultat de Trenitalia.

(370) En ce qui concerne *les obligations d'exploitation* prévues dans le deuxième contrat (à savoir l'obligation d'exploiter des services de transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne/Sicile, l'obligation d'exploiter un certain nombre de gares en Sardaigne et en Sicile et l'obligation d'exploiter des activités accessoires à la prestation des services de transport ferroviaire de fret), la compensation a été calculée sur la base des comptes de résultat de Trenitalia.

(371) Comme indiqué aux considérants 71 et 72, le deuxième contrat comportait des règles spécifiques régissant a) le paiement de la compensation; et b) la récupération des montants versés au-delà des charges réelles annuelles supportées par Trenitalia telles qu'indiquées dans les comptes certifiés vérifiés par le MIT. La compensation ne pouvait pas dépasser les montants maximaux indiqués à l'article 4, paragraphe 1, du contrat ([221]), avec une garantie supplémentaire prévue à l'article 4, paragraphe 2, dudit contrat selon laquelle «[l]a compensation annuelle totale accordée ne peut en aucun cas dépasser la charge financière réelle supportée par la société pour chaque année de la période de trois ans 2004-2006». Il existait également des dispositions spécifiques régissant le paiement des services fournis par Trenitalia après l'expiration du contrat (voir considérant 74).

(372) La Commission considère que les premier et deuxième contrats sont conformes à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) nº 1191/69, qui dispose que le contrat doit indiquer le prix des prestations dont il fait l'objet et les modalités des relations financières entre les deux parties.

c) Règles concernant les avenants et modifications du contrat [article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) nº 1191/69]

(373) En vertu du premier contrat, le MIT était en droit de compléter ou de modifier les obligations de service public faisant l'objet de ce contrat ainsi que la méthode correspondante de calcul de la compensation ([222]). À l'inverse, Trenitalia était en droit de suspendre la prestation des services si les avenants ou modifications en question ou les dispositions légales adoptées étaient incompatibles avec l'obligation de poursuivre les services ([223]). En tout état de cause, Trenitalia était tenue de notifier préalablement au MIT toute modification du service ([224]) et pouvait mettre fin à la prestation de tout ou partie des services fournis au titre du premier contrat avec un préavis d'au moins 30 jours ([225]).

([221]) Soit, pour l'année 2004, 142 828 104 EUR (TVA comprise); pour 2005, 142 828 104 EUR (TVA comprise); pour 2006, 117 521 500 EUR (TVA comprise).

([222]) Conformément à l'article 10, paragraphe 1, du premier contrat, de tels avenants ou modifications devaient être effectués sur le fondement d'études et d'enquêtes, en tenant compte du processus de libéralisation du marché du transport ferroviaire de fret et en prenant pour base des études et des enquêtes approfondies.

([223]) Article 10, paragraphe 4, du premier contrat.

([224]) Article 10, paragraphe 5, du premier contrat.

([225]) Article 10, paragraphe 2, du premier contrat.

(374) En ce qui concerne le deuxième contrat, celui-ci ne pouvait être modifié ou complété qu'avec l'accord du MIT. Les services visés à l'annexe 1 du deuxième contrat pouvaient être modifiés par Trenitalia sous réserve de l'approbation du ministère et avec un préavis d'au moins 60 jours ([226]); en outre, le nombre de gares à desservir à partir de 2006 pouvait être revu à la baisse d'un commun accord entre les parties, sous réserve de conditions spécifiques ([227]). De surcroît, les conditions et les volumes des services soumis à des OSP pouvaient être examinés par les parties si la compensation effectivement disponible s'avérait être inférieure aux montants alloués dans le budget national ([228]). Enfin, en ce qui concerne les services fournis par Trenitalia au-delà de l'expiration du contrat, Trenitalia était en droit de suspendre l'exécution des obligations visées par le deuxième contrat en cas d'adoption de dispositions légales incompatibles avec l'obligation de poursuivre les services ([229]).

(375) La Commission considère par conséquent que les premier et deuxième contrats satisfaisaient à l'exigence énoncée à l'article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 1191/69, selon laquelle les CSP devaient inclure des règles relatives aux avenants et modifications du contrat.

d) Durée de validité du contrat [article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(376) Le premier contrat couvrait la période allant du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2001 et comportait une clause de continuité (article 10) prolongeant sa validité jusqu'à la conclusion d'un nouveau CSP ou jusqu'à ce que le MIT informe Trenitalia de la résiliation du premier contrat.

(377) Le deuxième contrat couvrait la période allant du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2006 et comportait une clause de continuité (article 12) prolongeant sa validité jusqu'à nouvel ordre du MIT. Cet ordre devait être donné au moins 90 jours à l'avance et pouvait concerner la résiliation de tout ou partie des OSP faisant l'objet du contrat.

(378) La Commission considère que les premier et deuxième contrats sont conformes à l'article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (CEE) n° 1191/69, qui imposait d'inclure dans les CSP des règles relatives à la durée de validité du contrat.

e) Sanctions [article 14, paragraphe 2, point e), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(379) En cas de non-respect du premier contrat, Trenitalia s'exposait à une pénalité pouvant aller jusqu'à 250 000 EUR pour chaque violation d'une obligation qui lui était imposée au titre du contrat (voir considérant 60).

(380) En cas de non-respect du deuxième contrat, Trenitalia était soumise à un système de pénalités à déduire de la compensation due (voir considérant 73). Premièrement, le deuxième contrat prévoyait une pénalité spécifique de 50 000 EUR en cas de manquement à l'une des obligations suivantes: les obligations relatives à la qualité de service, aux fréquences programmées ou à l'affectation d'un minimum de personnel aux gares soumises à des obligations de service ([230]), y compris des retards dans la transmission des rapports sur le niveau de qualité des services de transport faisant l'objet du contrat ([231]). Deuxièmement, le deuxième contrat prévoyait une pénalité générale de 50 000 EUR pour chaque manquement de Trenitalia aux autres obligations contractuelles ([232]). En outre, le MIT avait la possibilité de résilier le contrat en cas de manquements ou d'insuffisances particulièrement graves.

(381) La Commission considère que les premier et deuxième contrats sont conformes à l'article 14, paragraphe 2, point e), du règlement (CEE) n° 1191/69, qui dispose que les CSP doivent prévoir les sanctions applicables en cas de non-respect du contrat.

([226]) Article 2, paragraphe 5, du deuxième contrat.
([227]) Article 2, paragraphe 7, du deuxième contrat: en cas d'augmentation substantielle ou de réduction du trafic de 30 % ou plus entre 2004 et 2005 sur une ligne faisant l'objet d'une obligation tarifaire, les parties pouvaient décider d'exclure cette ligne du périmètre du service public de transport.
([228]) Article 4, paragraphe 4, du deuxième contrat.
([229]) Article 12, paragraphe 3, du deuxième contrat.
([230]) Article 9, paragraphes 3 et 4, du deuxième contrat.
([231]) Article 9, paragraphe 2, du deuxième contrat.
([232]) Article 9, paragraphe 5, du deuxième contrat.

8.4.2.4. Proportionnalité de la compensation

(382) En ce qui concerne le montant de la compensation, sur la base des principes généraux découlant du traité, la Commission évalue si la compensation n'a pas dépassé ce qui était nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

Le premier contrat

(383) Dans le cadre du premier contrat, les coûts ont été calculés pour chaque OSP imposée par le contrat. La compensation couvrait uniquement les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, sans prévoir de marge bénéficiaire. L'annexe 4 du premier contrat contenait une méthode détaillée de calcul des coûts générés par chaque OSP et quantifiait ces coûts pour la première année du contrat (l'année 2000).

(384) En ce qui concerne plus particulièrement l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret entre le port de Trieste et la Hongrie, comme expliqué au considérant 55, les coûts correspondaient aux recettes tarifaires perdues. Ils ont été déterminés comme équivalant à la différence entre les tarifs normaux que Trenitalia aurait appliqués en l'absence du contrat et les tarifs inférieurs effectivement appliqués par Trenitalia au titre du contrat. Par exemple, les coûts supportés par Trenitalia en 2000 en raison de ladite obligation tarifaire ont été quantifiés dans le premier contrat comme suit [valeur en lire italienne (ITL) et valeur correspondante en EUR] ([233]):

Tableau 7

Méthode appliquée pour déterminer la compensation au titre du premier contrat pour le transport entre le port de Trieste et la Hongrie

	Port de Trieste-Hongrie (via l'Autriche)			Port de Trieste-Hongrie (via l'ex-Yougoslavie)			**C + F Total des recettes tarifaires perdues**
	A – Recettes tirées des tarifs appliqués	B – Recettes théoriques tirées des tarifs	C = B-A Total des recettes tarifaires perdues	D – Recettes tirées des tarifs appliqués	E – Recettes théoriques tirées des tarifs	F = E-D Total des recettes tarifaires perdues	
Lires italiennes – ITL	908 061 000	1 068 307 000	160 246 000	822 460 065	1 644 920 130	822 460 065	**982 706 065**
Valeur correspondante en EUR	468 974,37	551 734,52	82 760,15	424 765,17	849 530,35	424 765,17	**507 525,33**

(385) La Commission considère que la méthode décrite aux considérants 383 et 384 garantissait la limitation de la compensation versée à Trenitalia au titre du premier contrat à la charge financière réelle supportée par cette dernière pendant toute la durée du contrat. En effet, l'imposition d'obligations tarifaires a entraîné une diminution des recettes de Trenitalia. L'Italie a donc appliqué la bonne méthode en calculant la compensation comme étant la différence entre les recettes tirées des tarifs imposés au titre du premier contrat et les recettes tirées des tarifs que Trenitalia aurait imposés en l'absence de ce contrat. En outre, les autorités italiennes ont obligé Trenitalia à fournir les comptes financiers relatifs à l'exécution des OSP en 2001, tels que certifiés par un expert-comptable indépendant (voir considérant 58). La compensation prévue pour tout mois de service supplémentaire ne pouvait dépasser un douzième de la compensation annuelle fixée pour 2001 (voir considérant 59).

(386) Il s'ensuit que la compensation versée au titre du premier contrat ne dépassait pas les coûts liés à l'exécution des OSP prévues par ce contrat.

([233]) Taux de change: 1 EUR = 1 936,27 ITL; 1 ITL = 0,000516457 EUR.

Le deuxième contrat

(387) Le deuxième contrat a conservé, pour l'essentiel, la méthode appliquée dans le cadre du premier contrat afin de déterminer la compensation accordée à Trenitalia pour les obligations tarifaires imposées pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port de Trieste et la Hongrie et les services nationaux de transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km. L'annexe 1 du deuxième contrat décrivait la méthode utilisée pour calculer les coûts générés par chaque OSP et quantifiait ces coûts par référence à la première année du contrat (2004). La compensation couvrait uniquement les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, sans prévoir de marge bénéficiaire.

(388) Les tableaux 8 et 9 montrent la méthode appliquée pour déterminer la compensation au titre du deuxième contrat pour les obligations tarifaires imposées concernant a) le transport ferroviaire international de fret entre le port de Trieste et la Hongrie; et b) le transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km, en particulier les coûts supportés par Trenitalia durant l'année 2004.

Tableau 8

Méthode appliquée pour déterminer la compensation au titre du deuxième contrat pour le transport entre le port de Trieste et la Hongrie

Wagons complets			Wagons vides			**C + F Total des recettes tarifaires perdues (en EUR)**
A – Recettes tirées des tarifs appliqués (en EUR)	B – Recettes théoriques tirées des tarifs (en EUR)	C =B-A Total des recettes tarifaires perdues (en EUR)	D – Recettes tirées des tarifs appliqués (en EUR)	E – Recettes théoriques tirées des tarifs (en EUR)	F = E-D Total des recettes tarifaires perdues (en EUR)	
73 318	146 637	73 318	28	56	28	73 346

Tableau 9

Méthode appliquée pour déterminer la compensation au titre du deuxième contrat pour les lignes faisant plus de 1 000 km

A – Tarif moyen appliqué (EUR par tonne-kilomètre)	B – Tarif moyen théorique (en EUR par tonne-kilomètre)	C – Distance moyenne (en km)	D – Tonnes transportées	E = A*C*D Recettes tirées des tarifs appliqués (en Mio EUR)	F = B*C*D Recettes théoriques tirées des tarifs (en Mio EUR)	G = F – E Total des recettes tarifaires perdues (en Mio EUR)
0,0619	0,0716	1 322	2 342 104	191,7	221,6	29,9

(389) Comme pour le premier contrat, la Commission considère que cette méthode garantissait la limitation de la compensation versée à Trenitalia au titre du deuxième contrat à la charge financière réelle supportée par cette dernière pendant toute la durée du contrat, pour les mêmes raisons que celles exposées au considérant 385. En outre, l'Italie a versé une compensation inférieure aux coûts totaux résultant de l'application de ces obligations tarifaires.

(390) En ce qui concerne les coûts liés aux OSP relatives au transport ferroviaire de fret entre le continent et la Sardaigne (tant l'obligation tarifaire que l'obligation de service) ([234]), ceux-ci ont été compensés sur la base des comptes de résultat de Trenitalia.

([234]) À savoir les obligations: a) d'exploiter des services de traversées et manœuvres en navire transbordeur pour le transport de fret entre le continent et la Sardaigne; b) de tenir à jour une liste spécifique de gares et d'installations connexes ouvertes au public pour le service de fret en Sardaigne; c) de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à la prestation des services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ de la Sardaigne.

(391) La même méthode de calcul de la compensation, basée sur le compte de résultat de Trenitalia, a également été appliquée aux obligations relatives au trafic à destination et au départ de la Sicile.

(392) La compensation calculée au moyen de cette méthode incluait un bénéfice, déterminé comme étant le produit du coût moyen pondéré du capital et du capital engagé de Trenitalia.

(393) L'Italie a estimé la compensation relative aux OSP imposées pour le transport ferroviaire de fret à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile à verser au titre du deuxième contrat en se fondant sur les coûts supportés par Trenitalia en 2004, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10

Méthode appliquée pour déterminer la compensation au titre du deuxième contrat pour le transport à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile

(en EUR)

Compte de résultat de Trenitalia	Sardaigne	Sicile
A – Total des recettes	7 674 289	89 236 087
B – Coûts totaux	35 481 686	179 404 951
A-B	[27 807 397]	[90 168 864]
C – Rendement du capital investi	2 733 433	11 729 022
D – Impôt sur le coût du travail	—	1 003 737
Total des recettes/pertes (A-B-C-D)	[30 540 830]	[102 901 623]

(394) La Commission observe tout d'abord que les coûts liés aux OSP imposées pour les services de fret ferroviaire à destination/au départ de la Sardaigne/Sicile ont été calculés en coûts unitaires par wagon-kilomètre. Elle considère que dans le secteur du fret ferroviaire, cette mesure est appropriée pour estimer le coût du transport de marchandises par chemin de fer, car elle permet de tenir compte des coûts d'un wagon unitaire par kilomètre parcouru quel que soit le volume de marchandises transporté ([235]). Cette méthode permet ainsi d'estimer les coûts moyens des wagons utilisés par Trenitalia pour exploiter les services de fret ferroviaire à destination/au départ de la Sardaigne et de la Sicile.

(395) Deuxièmement, les autorités italiennes ont pu estimer les coûts marginaux liés à l'exécution des OSP entre le continent et la Sicile/Sardaigne sur la base d'un compte de résultat spécifique, qui contenait l'ensemble des recettes et des coûts spécifiquement imputés à ces services. Un expert-comptable indépendant a examiné les facteurs de répartition des coûts, ainsi que les comptes et les services effectivement exploités par Trenitalia. Ces éléments ont également été vérifiés par les autorités italiennes et par la Commission (voir considérant 71).

(396) Enfin, il ressort des attestations comptables fournies par les autorités italiennes à la Commission que la compensation versée à Trenitalia pour ces services ne dépassait pas les coûts supportés par cette dernière aux fins de l'exécution des OSP entre le continent et la Sicile/Sardaigne. L'Italie a versé une compensation inférieure aux coûts totaux résultant de l'exécution de ces OSP. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire de vérifier si le bénéfice raisonnable calculé par les autorités italiennes était approprié ou non, puisqu'en tout état de cause, Trenitalia n'a enregistré aucun bénéfice lors de l'exécution de ces OSP.

([235]) Le deuxième contrat ne prévoyait pas l'obligation de transporter un volume minimal de marchandises ou des types spécifiques de marchandises.

(397) En ce qui concerne la compensation globale versée à Trenitalia au titre du deuxième contrat, les données fournies par l'Italie confirment que cette compensation n'a pas dépassé la charge financière réelle supportée par Trenitalia pendant toute la durée du contrat. Le tableau 3 détaille le montant total des coûts nets supportés par Trenitalia au titre du deuxième contrat et le montant total de la compensation accordée et versée à Trenitalia au titre de ce contrat. Ces données, certifiées par un expert-comptable indépendant et vérifiées par les autorités italiennes, montrent que Trenitalia n'a bénéficié d'une compensation que pour les services effectivement fournis (les compensations versées en 2004, 2005, 2006 et 2008, en particulier, étaient inférieures aux montants indiqués dans les contrats) et que la compensation n'a pas permis de couvrir l'intégralité des coûts nets de Trenitalia.

(398) Le fait que le coût supporté par Trenitalia par train-kilomètre était plus élevé que celui d'autres concurrents, ou même que le coût moyen par train-kilomètre enregistré en Italie ([236]), est sans incidence sur cette conclusion. Premièrement, le niveau de rentabilité d'une entreprise n'est pas un élément pertinent à prendre en considération afin d'apprécier si l'Italie a surcompensé Trenitalia pour l'exécution des OSP au titre du deuxième contrat. Deuxièmement, le coût par train-kilomètre ne concernait pas les OSP en question, mais les coûts globaux par train-kilomètre de Trenitalia (qui comprenaient à la fois les services commerciaux et les services soumis à des OSP). La même conclusion s'applique au coût moyen par train-kilomètre enregistré en Italie, qui est une donnée qui concerne l'ensemble du trafic des services de fret ferroviaire fournis en Italie. Par conséquent, les données fournies par Fercargo (voir considérant 210) n'offrent aucun élément de comparaison pertinent pour estimer les coûts liés à l'exécution des OSP au titre du deuxième contrat et ne démontrent pas que Trenitalia a bénéficié d'une surcompensation pour l'exécution de ces OSP.

(399) Par ailleurs, le deuxième contrat prévoyait expressément un mécanisme de récupération en cas de surcompensation. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de ce contrat, lorsque la compensation accordée dépassait les coûts réellement supportés par Trenitalia pour l'exécution des OSP au titre dudit contrat, le montant correspondant devait être déduit de la compensation due.

(400) Dans ce contexte, la Commission considère que la compensation globale reçue par Trenitalia au titre des premier et deuxième contrats n'excédait pas les limites de ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des OSP et était donc proportionnée.

8.4.2.5. Conclusion

(401) Pour les raisons qui précèdent, la Commission conclut que l'ensemble des obligations figurant dans le premier contrat (pour la partie constituant une aide nouvelle) et dans le deuxième contrat (à l'exception de l'obligation tarifaire relative au transport international transitant par le port de Trieste Marittima; voir considérants 352 et 366) sont conformes à l'article 1er, paragraphe 4, et à l'article 14 du règlement (CEE) nº 1191/69 ainsi qu'aux principes généraux du traité. Par conséquent, la compensation versée à Trenitalia au titre des premier et deuxième contrats peut être considérée comme une aide d'État compatible (à l'exception des paiements effectués concernant l'obligation tarifaire relative au transport international transitant par le port de Trieste Marittima, qui constitue une aide d'État incompatible).

8.4.3. *Le troisième contrat*

(402) La Commission observe que les conditions du troisième contrat ont fait l'objet d'un accord le 29 octobre 2010 (voir considérant 95) et que le contrat a été signé le 3 décembre 2012. Par conséquent, le troisième contrat a été conclu alors que le règlement (CEE) nº 1191/69 était toujours applicable (voir considérants 300 et 301). La Commission fait également remarquer que la compensation au titre du troisième contrat a été versée entre 2010 et 2016. Par conséquent, à la lumière des principes établis par les juridictions de l'Union (voir considérant 316), la compatibilité de l'aide versée au titre du troisième contrat sera appréciée, jusqu'au 3 décembre 2012, au regard du règlement (CEE) nº 1191/69 et des principes généraux découlant du traité et, après le 3 décembre 2012, au regard de l'article 93 du TFUE.

([236]) Voir considérant 39 de la décision dans l'affaire SA.32603 (2011/N), Régime italien «Ferrobonus» pour les transports combinés (JO C 88 du 24.3.2012, p. 1).

8.4.3.1. Compatibilité des paiements effectués jusqu'au 3 décembre 2012 au regard du règlement (CEE) nº 1191/69 et des principes généraux découlant du traité

8.4.3.1.1. Attribution du service public de transport

(403) Il ressort des éléments de preuve fournis que les autorités italiennes et Trenitalia ont convenu le 29 octobre 2010 des conditions du troisième contrat, lequel a été signé le 3 décembre 2012 (considérant 95). Ce contrat couvrait la période allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014.

(404) La Commission observe que Trenitalia avait commencé à fournir les services définis dans le cadre de ce contrat dès le 1er janvier 2009, avant la signature du troisième contrat (le 3 décembre 2012), et que l'Italie a effectué les premiers versements de la compensation au titre du troisième contrat le 21 décembre 2010 (voir considérant 102), soit avant la signature dudit contrat.

(405) La Commission fait néanmoins remarquer que l'Italie a fourni des éléments de preuve démontrant que tous les éléments substantiels du troisième contrat avaient été convenus par Trenitalia et le MIT le 29 octobre 2010.

(406) Comme expliqué au considérant 92, le projet final du troisième contrat envoyé le 29 octobre 2010 par le directeur général du MIT pour signature du ministre compétent et le troisième contrat signé le 3 décembre 2012 sont en substance identiques. Ils contiennent des dispositions identiques quant aux caractéristiques des services offerts ([237]), au prix des prestations ([238]), aux règles concernant les avenants et modifications du contrat ([239]), à la durée de validité du contrat (2009-2014) ([240]) et aux sanctions ([241]). En outre, ce projet contenait déjà tous les éléments relatifs au calcul de la compensation ([242]). En outre, c'est précisément ce projet final du troisième contrat qui a conduit à l'adoption de la loi budgétaire autorisant les autorités italiennes à verser à Trenitalia, le 21 décembre 2010, une compensation pour l'année 2009 en ce qui concerne les OSP exécutées dans le cadre du troisième contrat (voir considérant 95).

(407) En outre, le projet de troisième contrat convenu par les parties le 29 octobre 2010 définissait de manière claire et précise les caractéristiques des OSP à exécuter, ainsi que les conditions dans lesquelles Trenitalia devait les exécuter avant tout paiement.

(408) La Commission observe par ailleurs qu'entre le 1er janvier 2009 et le 29 octobre 2010, Trenitalia a effectivement exécuté les OSP en se fondant sur les indications données par les autorités publiques quant aux caractéristiques des OSP et aux conditions dans lesquelles elles devaient être exécutées, sur la base des négociations du troisième contrat. Eu égard aux éléments factuels décrits à la section 3.2.3.1, il peut être conclu que Trenitalia et le MIT ont discuté de manière approfondie de la portée et des caractéristiques des OSP à exécuter dès novembre 2008. Le projet de contrat échangé entre les parties le 4 mars 2009 (qui constituait à cette date la sixième version examinée du contrat) définissait déjà les éléments essentiels relatifs à la portée et aux caractéristiques des OSP à exécuter, ainsi que les conditions dans lesquelles Trenitalia les exécuterait (voir considérant 88) ([243]).

([237]) Articles 4 et 5 et annexe 1 du projet de contrat, devenus ultérieurement les articles 4 et 5 et l'annexe 1 du troisième contrat.

([238]) Article 9 et annexe 2 du projet de contrat, devenus ultérieurement l'article 9 et l'annexe 2 du troisième contrat.

([239]) Articles 7 et 8, article 10, paragraphe 2, article 11 et annexe 5 du projet de contrat, devenus ultérieurement les articles 7 et 8, l'article 10, paragraphe 2, l'article 11 et l'annexe 5 du troisième contrat.

([240]) Article 6, paragraphe 1, du projet de contrat, devenu ultérieurement l'article 6, paragraphe 1, du troisième contrat.

([241]) Article 13 et annexe 3 du projet de contrat, devenus ultérieurement l'article 13 et l'annexe 3 du troisième contrat.

([242]) En particulier, outre les règles relatives à la méthode de calcul de la compensation, l'annexe 2 du projet de troisième contrat contenait le plan économique et financier de Trenitalia détaillant le taux interne de recettes appliqué au contrat, les coûts d'exploitation, les recettes et le montant des fonds alloués au budget de l'État utilisés comme plafond de la compensation. Le contenu de la version finale du projet de troisième contrat n'a pas changé avant la conclusion formelle de ce contrat, le 3 décembre 2012.

([243]) L'étendue du service public couvrait l'obligation pour Trenitalia d'exploiter des services de fret ferroviaire, conformément à certaines normes de qualité (notamment en matière de ponctualité) et à la demande de tout client, en provenance/au départ des régions du sud de l'Italie. Seuls le nombre exact de trains-kilomètres à fournir et les gains d'efficacité financière minimaux requis pour l'exploitation des OSP différaient de la version finale du projet de troisième contrat.

(409) Par conséquent, en 2009 et en 2010, Trenitalia n'a pas agi sans mandat quant à la portée et aux caractéristiques des OSP. Seuls le nombre minimal de trains-kilomètres à fournir et les gains d'efficacité financière minimaux requis pour l'exploitation des OSP ont changé entre le projet de troisième contrat du 4 mars 2009 et le projet de troisième contrat du 29 octobre 2010. À cet égard, la Commission relève que la portée de ces conditions a été réduite dans le projet de contrat du 29 octobre 2010 par rapport à la version du 4 mars 2009 ([244]). Autrement dit, Trenitalia a exécuté davantage d'OSP au cours de l'année 2009 que ce qui a été finalement convenu par les parties le 29 octobre 2010 (voir considérant 91). En outre, l'Italie n'a versé qu'un montant de compensation correspondant au nombre de trains-kilomètres convenu le 29 octobre 2010 (soit 11,9 millions de trains-kilomètres) et conformément aux paramètres financiers établis dans le projet de troisième contrat du 29 octobre 2010, sans tenir compte des OSP supplémentaires exécutées par Trenitalia en 2009 ([245]). Il convient par ailleurs de noter que le MIT a considéré que Trenitalia avait exécuté toutes les OSP en 2009 conformément aux exigences du projet de troisième contrat convenu le 29 octobre 2010, ce qui confirme que la portée et les caractéristiques des OSP étaient, de fait, suffisamment claires et précises pour Trenitalia dès 2009 (voir considérant 94).

(410) La Commission considère donc que l'Italie a confié à Trenitalia l'exécution d'OSP pour la période couverte par le troisième contrat.

8.4.3.1.2. Objet du contrat de service public

(411) Le troisième contrat confiait à Trenitalia l'obligation d'exploiter des services de transport ferroviaire de fret à destination et au départ des régions du sud de l'Italie (y compris la Sicile, mais pas la Sardaigne). En particulier, Trenitalia était tenue de fournir des services de transport ferroviaire de fret en utilisant des modes de transport conventionnels par train complet ou des modes de transport combinés, selon la demande des usagers dans la zone géographique définie dans le contrat en fonction des liaisons région-région.

(412) Trenitalia était tenue de fournir ces services à tout opérateur qui en faisait la demande, conformément aux critères spécifiés à l'annexe 1 dudit contrat ([246]), et dans les limites du volume annuel de trains-kilomètres (11,9 millions) (ci-après l'«offre prévue») fixé à l'article 4, paragraphe 1, et à l'annexe 1 du troisième contrat pour les années 2009-2014 ([247]). Conformément à l'article 11 du troisième contrat, l'offre prévue pouvait être revue par les parties pour la période 2012-2014; toutefois, les parties n'ont pas fait usage de cette clause.

(413) Le troisième contrat imposait à Trenitalia des objectifs de qualité spécifiques (sur le plan de la ponctualité), précisés à l'annexe 3 du contrat ([248]). Les valeurs des indicateurs de qualité visées à l'annexe 3 étaient fondées sur des méthodes et des critères convenus avec le MIT ([249]). Trenitalia était tenue de soumettre au MIT un rapport annuel sur le service et la qualité fournis, accompagné d'une documentation appropriée et exhaustive concernant les services effectivement fournis et de tous les éléments nécessaires à la vérification du respect des obligations contractuelles, y compris les objectifs de qualité ([250]).

(414) Trenitalia était également tenue de planifier et de coordonner l'ensemble des activités accessoires à la fourniture de ces services, telles que l'entretien ordinaire et extraordinaire et l'inspection régulière du matériel roulant, la garantie d'un niveau optimal de sécurité et les activités administratives et commerciales à l'appui de la gestion des services ([251]).

([244]) Selon le projet de contrat du 4 mars 2009, Trenitalia devait fournir un minimum de 12,8 millions de trains-kilomètres, alors que ce nombre a été réduit à 11,9 millions dans le projet de contrat du 29 octobre 2010.

([245]) 14 millions de trains-kilomètres effectivement fournis en 2009 moins 11,9 millions de trains-kilomètres convenus le 29 octobre 2010 = 2,1 millions de trains-kilomètres fournis par Trenitalia en 2009 pour lesquels aucune compensation n'a été versée.

([246]) Notamment à tout opérateur qui, pour les liaisons région-région couvertes par l'annexe 1, sollicitait des services de transport ferroviaire de fret atteignant un «un niveau minimal de rentabilité», c'est-à-dire un écart entre les coûts et les recettes par train-kilomètre du service demandé supérieur à 19 EUR par train-kilomètre et supérieur à 73 % des coûts totaux. Ces dispositions visaient essentiellement à préserver l'équilibre économique du contrat et n'ont pas compromis la continuité du service.

([247]) L'article 7, paragraphe 3, du troisième contrat indique clairement que les parties ont reconnu mutuellement que l'offre prévue pour les années 2009-2014 correspondait à l'annexe 1 du troisième contrat.

([248]) Article 4, paragraphe 6, du troisième contrat.

([249]) Article 5, paragraphe 1, point a), du troisième contrat.

([250]) Article 5, paragraphe 1, point c), du troisième contrat.

([251]) Article 4, paragraphe 2, du troisième contrat.

(415) La Commission relève que le troisième contrat visait à garantir non pas des liaisons individuelles, mais un réseau minimal de services, c'est-à-dire une présence minimale d'un ensemble de lignes et de liaisons réparties dans le sud de l'Italie, avec leurs points d'origine/de destination. Cette obligation de fournir des services «à la demande» garantissait une offre de services de transport ferroviaire de fret répondant à la demande des usagers en termes de régularité et de capacité. En outre, le contrat prévoyait des normes spécifiques concernant la qualité du service ([252]).

(416) Dans ce contexte, la Commission considère que les OSP faisant l'objet du troisième contrat relèvent de la catégorie des «services de transport répondant à des normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité» visée à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1191/69.

8.4.3.1.3. Éléments précisés dans le mandat

a) Caractéristiques des services publics offerts [article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (CEE) nº 1191/69]

(417) Comme expliqué aux considérants 411 à 416, le troisième contrat définissait les normes de continuité, de régularité, de capacité et de qualité des services de transport ferroviaire de fret confiés à Trenitalia.

(418) La Commission observe que ces services tenaient compte, entre autres, de facteurs sociaux et environnementaux. Comme mentionné au considérant 326, conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement (CEE) nº 1191/69, les États membres peuvent conclure des CSP avec une entreprise de transport «[p]our garantir des services de transport suffisants, compte tenu notamment des facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire». Comme l'Italie l'a expliqué (considérant 165), le troisième contrat visait à garantir la fourniture, dans des conditions économiquement viables, d'une solution modale ferroviaire alternative par rapport au mode routier prédominant. Il poursuivait non seulement un objectif de politique des transports, mais aussi des objectifs de politique environnementale et territoriale et de cohésion économique et sociale. Il visait, de fait, à renforcer la cohésion régionale et à améliorer l'équilibre territorial entre le nord et le sud de l'Italie, tout en offrant une solution de substitution durable au transport routier. Le troisième contrat mentionnait clairement les régions de départ et de destination devant être desservies par Trenitalia dans le cadre des OSP à exécuter, ce qui suffit pour considérer que les exigences prévues à l'article 1er, paragraphe 4, et à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (CEE) nº 1191/69 sont remplies.

(419) Pour les raisons qui précèdent, la Commission conclut que les caractéristiques des services de transport public à fournir au titre du troisième contrat étaient suffisamment définies conformément à l'article 14, paragraphe 2, point a), du règlement (CEE) nº 1191/69, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 4, du même règlement.

b) Prix des prestations faisant l'objet du contrat [article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) nº 1191/69]

(420) Le troisième contrat précisait le montant de la compensation accordée à Trenitalia pour la prestation des services, c'est-à-dire le prix des services à fournir et la méthode utilisée pour son calcul.

(421) Le montant maximal de la compensation annuelle a été défini en tenant compte des ressources publiques disponibles et de l'évolution attendue des coûts et des recettes de Trenitalia au cours de la durée du contrat, présentée dans le plan économique et financier de Trenitalia (annexe 2 du contrat). La compensation réelle versée à Trenitalia couvrait la différence entre les recettes liées au trafic et les coûts associés liés à l'exécution de l'OSP, vérifiée a posteriori (voir considérants 99 et 100).

([252]) Annexe 3 du troisième contrat.

(422) Le troisième contrat comportait des règles spécifiques régissant le paiement de la compensation (voir considérant 99) et la récupération des montants versés au-delà des charges réelles annuelles supportées par Trenitalia indiquées dans les comptes certifiés transmis au MIT. En tout état de cause, la compensation ne pouvait pas dépasser les montants maximaux indiqués à l'article 9, paragraphe 1, du contrat (pour les années 2009-2011) ou déterminés conformément à l'article 11 du contrat (pour les années 2012-2014) et devait rester dans les limites des fonds alloués au budget public visés à l'annexe 2 du contrat. La Commission observe que Trenitalia a reçu, le 21 décembre 2010, une compensation pour les services fournis en 2009 et 2010, qui portait uniquement sur le volume de 11,9 millions de trains-kilomètres convenu en octobre 2010 ([253]).

(423) La Commission considère par conséquent que le troisième contrat comportait les éléments exigés à l'article 14, paragraphe 2, point b), du règlement (CEE) n° 1191/69, qui dispose que le contrat doit indiquer le prix des prestations dont il fait l'objet et les modalités des relations financières entre les deux parties.

c) Règles concernant les avenants et modifications du contrat [article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(424) Le contrat ne pouvait être modifié ou complété que si les parties parvenaient à un accord à ce sujet.

(425) Toute modification de l'offre prévue, consistant à diminuer ou à augmenter de plus de 1 % le volume total de trains-kilomètres prévu par le troisième contrat, devait être proposée par Trenitalia au MIT ([254]). L'offre prévue pouvait également être revue par les parties en cas de variation entre les coûts d'exploitation prévus et supportés supérieure à 10 % (augmentation ou diminution) des coûts totaux mentionnés à l'annexe 2, pour autant que cette variation ne soit pas imputable au comportement de Trenitalia ([255]). Toute interruption ou modification des services due à des événements imputables à Trenitalia entraînait une réduction de la compensation proportionnelle au nombre de trains-kilomètres non fournis ([256]). Si nécessaire, dans un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement du contrat, les parties avaient la possibilité de décider d'actualiser l'offre prévue et les conditions de l'équilibre économique et financier du contrat pour la période 2012-2014; cette actualisation devait être conforme à la formule figurant à l'annexe 5 du troisième contrat ([257]). Cette clause n'a jamais été utilisée.

(426) La Commission considère que le troisième contrat est conforme à l'article 14, paragraphe 2, point c), du règlement (CEE) n° 1191/69, qui imposait d'inclure dans les CSP des règles relatives aux avenants et modifications du contrat.

d) Durée de validité du contrat [article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(427) Le troisième contrat couvrait la période allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014 et comportait une clause (l'article 6, paragraphe 2) prorogeant sa validité (selon les mêmes conditions) pour une durée maximale de 12 mois si le MIT l'exigeait au plus tard six mois avant l'expiration du contrat.

(428) La Commission considère que la durée de validité du contrat a été clairement définie, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point d), du règlement (CEE) n° 1191/699.

e) Sanctions [article 14, paragraphe 2, point e), du règlement (CEE) n° 1191/69]

(429) En cas de non-respect du troisième contrat, Trenitalia était soumise à un système de pénalités à déduire de la compensation due (voir considérant 101).

([253]) Trenitalia n'a pas reçu de compensation pour les services fournis en 2009 au-delà de ce seuil (14 millions de trains-kilomètres au lieu de 11,9 millions de trains-kilomètres).
([254]) Article 7, paragraphes 1 et 2, du troisième contrat.
([255]) Article 10, paragraphe 2, du troisième contrat.
([256]) Article 8, paragraphe 4, du troisième contrat.
([257]) Article 11 du troisième contrat. L'annexe 5 prévoyait une formule spécifique applicable à la révision éventuelle de l'équilibre économique du contrat de sorte que la compensation reste proportionnelle aux coûts supportés par Trenitalia.

(430) En cas de manquement aux obligations contractuelles, l'article 13 du troisième contrat prévoyait des pénalités d'un montant variable en fonction de la gravité de l'infraction. L'article 13, paragraphes 7 à 14, définissait les différents montants de pénalités par rapport à des infractions spécifiques. Pour chaque infraction non spécifiquement mentionnée dans lesdites clauses, l'article 13, paragraphe 15, prévoyait une pénalité d'un montant ne dépassant pas 50 000 EUR. Une pénalité spécifique en cas de non-respect des objectifs de qualité était prévue à l'annexe 3.

(431) La Commission considère que les dispositions susmentionnées sont conformes à l'article 14, paragraphe 2, point e), du règlement (CEE) nº 1191/69, qui dispose que les CSP doivent prévoir les sanctions applicables en cas de non-respect du contrat.

8.4.3.1.4. Proportionnalité de la compensation

(432) En ce qui concerne le montant de la compensation, la Commission est tenue de vérifier si la compensation ne dépassait pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable (voir considérant 382).

(433) La Commission observe que l'annexe 2 du troisième contrat contenait des tableaux détaillés concernant les coûts marginaux supportés par Trenitalia pour l'exécution des obligations de service public. Le plan économique et financier figurant dans cette annexe 2 quantifiait le montant prévu pour chaque type d'élément de coût marginal pour chaque année de la durée du troisième contrat, avec un plafond total de compensation établi pour chaque année de la durée du troisième contrat.

Tableau 11

Méthode de calcul de la compensation au titre du troisième contrat — extrait du plan économique et financier de Trenitalia figurant à l'annexe 2 du troisième contrat

(en millions d'EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
A1	Coûts de remboursement et de rémunération du capital admissibles	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
A2	Coûts de remboursement et de rémunération du capital	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
b1.1	Péages	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
b1.2	Circulation des trains	22,6	19,1	17,1	16,2	16,2	16,2
b1.3	Gestion des flottes	14,0	11,3	10,0	9,3	9,3	9,3
b1.4	Conduite	58,1	47,0	39,8	36,7	36,7	36,7
b1.5	Mouvements de lacet et formation des trains	56,6	42,1	36,5	33,8	33,8	33,8
b1.6	Entretien	32,7	26,4	22,8	21,1	21,1	21,1
b1.7	Frais commerciaux	6,1	4,9	4,2	3,9	3,9	3,9
b1.8	Personnel (industriel, commercial et de soutien)	26,0	21,1	18,2	16,8	16,8	16,8

(en millions d'EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
b1.9	Coûts non absorbés	*	21,1	10,9	10,4	10,4	10,4
b1.10	Charge d'intérêts sur les indemnités de départ	*	*	3,7	3,7	3,7	3,7
b1.11	Impôt sur le coût du travail	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
B1	Coûts d'exploitation admissibles	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
b2	Coûts d'exploitation non admissibles (principe économique)	*	*	*	*	*	*
b3	Provisions pour frais de restructuration	*	*	*	*	*	*
b4	Dépréciations d'actifs	*	*	*	*	*	*
B2	Coûts d'exploitation inclus	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
C1	**TOTAL COÛTS ADMISSIBLES**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
C2	**TOTAL DES COÛTS INCLUS POUR LA RÉMUNÉRATION**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
d1	Recettes liées au trafic	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1
d2	Recettes accessoires						
d2	Frais liés aux marchés de services supportés par l'État	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
d4	Incitations à l'utilisation de transports combinés	*	*	*	*	*	*
d5	Frais (intégration de l'allocation, hors TVA)	*	*	*	*	*	*
d6	Frais liés aux marchés de services supportés par les régions	*	*	*	*	*	*
d3	Report «C» des années précédentes	5,9	0,6	*	*	*	*
D	**TOTAL DES RECETTES COUVERTES**	**214,8**	**231,8**	**238,8**	**247,1**	**247,1**	**247,1**

(434) *En ce qui concerne les éléments de coûts*, premièrement, il ressort du tableau 11 que tous les éléments de coûts qui y sont énumérés étaient directement liés à l'exécution des OSP au titre du troisième contrat. L'Italie a tenu compte de l'ensemble des coûts d'exploitation admissibles, qui se rapportent à l'exploitation directe des services de fret ferroviaire par Trenitalia en vue d'exécuter les OSP au titre du troisième contrat. Elle a également tenu compte des coûts du capital supportés par Trenitalia, en ce qui concerne, notamment, l'amortissement et la dépréciation des actifs utilisés pour l'exécution de ces OSP. En outre, d'après les certifications annuelles fournies par l'expert-comptable indépendant, Trenitalia utilisait les paramètres corrects pour répartir les coûts directement liés aux OSP faisant l'objet du troisième contrat et ceux liés à l'exploitation des activités de fret commercial de la division du fret de Trenitalia (voir considérant 100). La Commission a examiné ces certifications.

(435) *En ce qui concerne les recettes*, la Commission considère que le plan économique et financier de Trenitalia tenait compte de toutes les recettes pertinentes, à l'exception d'éventuelles recettes accessoires ([258]). Trenitalia a effectivement enregistré des recettes accessoires lors de l'exécution du troisième contrat, qui auraient donc dû être prises en considération dans les recettes marginales. Néanmoins, la Commission relève que, même en incluant ces recettes accessoires effectivement enregistrées lors de l'exécution du troisième contrat (environ 6 millions d'EUR par an, soit 30 millions d'EUR sur la durée du troisième contrat), le total des recettes marginales prévues dans le plan économique et financier de Trenitalia resterait nettement inférieur au total des coûts marginaux prévus (voir lignes d1 et C2 du tableau 11). Par conséquent, la non-inclusion des recettes accessoires dans les paramètres de calcul du montant de la compensation n'a pas d'incidence sur l'appréciation de la proportionnalité de la compensation (les «frais liés aux marchés de services supportés par l'État» dans les tableaux 11 et 12) accordée au titre du troisième contrat, dès lors que cette compensation ne dépassait pas les coûts totaux supportés par Trenitalia pour exécuter les OSP faisant l'objet du troisième contrat. Le tableau 12 montre que, dans le plan économique et financier de Trenitalia, l'Italie a estimé que Trenitalia subirait une perte nette totale de 47,53 millions d'EUR pour l'exécution des OSP faisant l'objet du troisième contrat, en tenant compte de la compensation correspondante.

Tableau 12

Résultats nets prévisionnels de Trenitalia dans le cadre du troisième contrat

(en millions d'EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Coûts admissibles	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	1 473,80
Frais liés aux marchés de services supportés par l'État	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	627,40
Recettes liées au trafic	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1	799,20
Total des recettes	214,8	231,8	238,8	247,1	247,1	247,1	1 426,27
Résultat net	**[75,30]**	**[35,53]**	**1,50**	**20,90**	**20,60**	**20,30**	**[47,53]**

(436) Deuxièmement, la Commission fait observer que la quantification ex post de la compensation versée à Trenitalia a été effectuée en prenant pour base les coûts effectivement supportés par Trenitalia et le montant du capital engagé et a été plafonnée au montant des fonds alloués au budget de l'État. En particulier, comme le montre le tableau 13, le montant total de l'aide versée à Trenitalia au titre du troisième contrat n'a pas dépassé: a) le montant total de la compensation estimée dans le plan économique et financier et celui finalement accordé; b) les coûts nets globaux de Trenitalia prévus dans le plan économique et financier et ceux effectivement supportés.

([258]) Les recettes auxiliaires sont des recettes tirées de biens ou de services autres que l'activité principale d'une entreprise (en l'espèce, les services de transport de fret).

Tableau 13

Compensation au titre du troisième contrat

(en millions d'EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Compensation estimée	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	**627,40**
Compensation accordée	92,4	106,7	107,0	106,1	106,1	105,2	**623,50**
Compensation versée	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0	**612,10**
Coûts nets prévisionnels de Trenitalia	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	**1 473,80**
Coûts nets effectivement supportés par Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9	**855,20**

(437) Dans ce contexte, la Commission considère que la compensation globale reçue par Trenitalia au titre du troisième contrat n'excédait pas les limites de ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des OSP et était donc proportionnée. Cela signifie que la compensation versée jusqu'au 3 décembre 2012 était également proportionnée.

(438) La conclusion relative à la proportionnalité de la compensation globale versée à Trenitalia au titre du troisième contrat est sans préjudice de l'appréciation des autres conditions qui doivent être remplies en vertu de l'article 93 du TFUE pour que les compensations versées après le 3 décembre 2012 soient jugées compatibles avec le marché intérieur.

8.4.3.2. Conclusion

(439) Pour les raisons qui précèdent, la Commission conclut que toutes les obligations figurant dans le troisième contrat sont conformes à l'article 1er, paragraphe 4, et à l'article 14 du règlement (CEE) no 1191/69, ainsi qu'aux principes généraux du traité. Par conséquent, la compensation versée à Trenitalia jusqu'au 3 décembre 2012 au titre du troisième contrat peut être considérée comme une aide d'État compatible.

8.4.3.3. Compatibilité des paiements effectués après le 3 décembre 2012 au regard de l'article 93 du TFUE

8.4.3.3.1. Existence d'un véritable SIEG

(440) Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un véritable SIEG au regard de l'article 93 du TFUE, il convient de vérifier si l'Italie a commis une erreur manifeste dans la définition du SIEG faisant l'objet du troisième contrat.

(441) Cette appréciation est effectuée à la lumière des arrêts du Tribunal dans les affaires Andersen ([259]) et SNCM ([260]), en tenant toutefois compte des spécificités du cadre juridique sectoriel. À cet égard, la Commission observe que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les États membres en ce qui concerne la définition du contenu et du champ d'application des SIEG dans le secteur du transport ferroviaire de fret n'est pas limité par le droit dérivé au niveau de l'Union. Elle renvoie à l'article 93 du TFUE, qui dispose que les mesures d'aide sont compatibles si elles «correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public».

([259]) Arrêt du 18 janvier 2017 dans l'affaire T-92/11 RENV, Andersen/Commission, ECLI:EU:T:2017:14, points 69 et 70.
([260]) Arrêt du 1er mars 2017 dans l'affaire T-454/13, SNCM/Commission, ECLI:EU:T:2017:134, points 134 et 135.

(442) Dans ce contexte, la Commission évaluera de manière cumulative:

1) les besoins de transport en jeu au regard de l'objectif légitime d'intérêt général poursuivi par l'État membre concerné (c'est-à-dire l'existence d'un besoin réel de service public);

2) la mesure dans laquelle les forces du marché pourraient à elles seules satisfaire ces besoins (c'est-à-dire l'existence d'une défaillance du marché rendant l'aide nécessaire pour répondre au besoin de service public défini ci-dessus);

3) la question de savoir si les CSP constituaient les mesures provoquant le moins de distorsions pour remédier à ce manque au regard de l'objectif public poursuivi par l'État membre concerné (c'est-à-dire le caractère approprié de l'aide).

8.4.3.3.1.1. Existence d'un besoin réel de service public

(443) Selon l'Italie, le troisième contrat visait à assurer le trafic de fret ferroviaire afin de renforcer la cohésion régionale entre le nord et le sud de l'Italie. L'Italie a fait valoir que le maintien d'une solution modale de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie, même minime, revêtait une importance fondamentale pour les usagers finaux et l'ensemble de la communauté, également pour éviter un transfert massif du trafic vers le mode routier (considérant 165).

(444) Le principal objectif poursuivi par l'Italie en l'espèce était d'assurer la cohésion économique et sociale territoriale entre le nord et le sud de l'Italie grâce à l'organisation d'un service interrégional de transport ferroviaire de fret. À cette fin, l'Italie a mis en évidence la nécessité d'assurer un réseau minimal de services de transport ferroviaire de fret, plutôt que des liaisons individuelles, sur l'ensemble du territoire du sud du pays. Ce réseau devait permettre la fourniture de services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ du sud de l'Italie. Il devait également servir un objectif de politique environnementale et territoriale, en favorisant un système de transport de fret plus sûr et moins polluant.

(445) La Commission considère que les objectifs de cohésion économique et sociale territoriale et de politique environnementale et territoriale mentionnés par l'Italie sont légitimes et ne sont entachés d'aucune erreur manifeste, étant donné que l'organisation de services interrégionaux de transport ferroviaire de fret peut jouer un rôle important dans le renforcement de la cohésion régionale tout en offrant une solution alternative durable au transport routier.

(446) En 2008, deux ans après que les concurrents de Trenitalia ont commencé à opérer dans le sud de l'Italie, le volume de fret transitant entre le nord et le sud de l'Italie était relativement faible par rapport au trafic dans le nord de l'Italie ([261]). Comme l'a indiqué l'Italie, ce volume avait été jugé insuffisant par les administrations des régions du sud de l'Italie (considérant 229) et allait encore diminuer, compte tenu du projet annoncé par Trenitalia de réduire ses services de transport ferroviaire de fret déficitaires en l'absence de compensation publique (considérant 216).

(447) L'Italie a estimé qu'en l'absence de mesures de soutien appropriées, la fourniture de services de transport ferroviaire de fret risquait de disparaître dans le sud de l'Italie, ce qui aurait eu une incidence négative sur la cohésion régionale, étant donné que le déséquilibre du trafic de fret entre le nord et le sud de l'Italie était également observé dans le transport routier ([262]) et aérien ([263]). Compte tenu de ces circonstances, la Commission estime que, même en l'absence de consultation publique, il existe suffisamment d'éléments lui permettant de conclure qu'un soutien public au transport ferroviaire de fret était nécessaire. Ce point de vue est également corroboré par le fait que les terminaux et plateformes intermodaux étaient principalement présents dans le nord de l'Italie, tandis que les installations dans le sud du pays étaient peu nombreuses.

([261]) En particulier, l'Italie a montré que, en 2008, le trafic de fret ferroviaire dans les régions du sud de l'Italie ne représentait que 10 % du volume total de fret transporté en Italie, dont 60 % étaient concentrés dans quatre régions du nord de l'Italie (Émilie-Romagne, Lombardie, Piémont et Vénétie). Comme l'a clairement indiqué le groupe FS dans ses observations (considérant 214), les concurrents de Trenitalia ne fournissaient qu'une part très marginale des services de transport ferroviaire de fret déjà très limités dans le sud de l'Italie.

([262]) En l'absence de transport ferroviaire, le transport routier ne serait pas en mesure de répondre aux besoins du sud de l'Italie en matière de transport de fret. En 2007, le volume de fret transporté par route du nord de l'Italie vers le sud de l'Italie et inversement représentait moins de 2,5 % seulement du total du fret routier. En 2008, le transport routier de fret représentait 90 % de l'ensemble du trafic national de fret. Voir le rapport sur l'état des infrastructures de transport en Italie, UnionTrasporti, février 2011.

([263]) En l'absence de transport ferroviaire, le transport aérien ne serait pas en mesure de répondre aux besoins du sud de l'Italie en matière de transport de fret. Le trafic de fret aérien était essentiellement concentré dans les régions du nord de l'Italie, le trafic au départ des aéroports situés dans le sud du pays étant très limité. Les marchandises transportées au départ des aéroports du sud de l'Italie ne représentaient que 3 % du trafic national de fret aérien en 2010.

(448) En outre, l'Italie a estimé que le transport ferroviaire de fret permettrait d'éviter un transfert modal vers la route susceptible d'accroître les accidents et la congestion, en particulier sur le réseau routier du sud de l'Italie. À cet égard, la Commission prend note des circonstances particulières résultant notamment de la liaison insulaire entre la Sicile et le continent, ainsi que de l'état délabré de certaines parties du réseau routier dans certaines régions du sud de l'Italie (par exemple en Calabre), comme le souligne l'étude de PwC (voir considérants 235 à 237). Une augmentation du fret routier entre le nord et le sud du pays aurait pu entraîner une augmentation non seulement de la pollution, mais aussi des risques pour la sécurité routière ([264]).

(449) Le fait que le troisième contrat se soit concentré sur les liaisons de région à région, et non sur des liaisons individuelles entre deux lignes, ne rend pas le champ d'application du SIEG incompatible avec l'objectif de cohésion régionale. Pour les raisons exposées ci-dessous (considérants 450 à 452), la Commission considère que l'approche fondée sur les liaisons de région à région était justifiée par les caractéristiques du transport ferroviaire de fret et n'était pas contraire à l'objectif de cohésion régionale.

(450) Premièrement, le transport ferroviaire est organisé en réseau et dessert plusieurs gares sur une même ligne, ainsi que plusieurs lignes sur une même liaison de région à région.

(451) Deuxièmement, en ce qui concerne plus particulièrement le transport de fret, les usagers finaux sont non seulement des opérateurs industriels, mais aussi des transporteurs de fret qui fournissent des services de transport point à point en fonction des besoins des clients. Par conséquent, aux fins de la cohésion territoriale, la Commission juge approprié de se concentrer sur les services de transport ferroviaire de fret fournis au niveau des liaisons de région à région plutôt qu'à un niveau plus détaillé.

(452) Enfin, la Commission souligne que le volume de 11,9 millions de trains-kilomètres par an, qui définit le périmètre du contrat, visait à trouver un équilibre entre les besoins de transport recensés aux considérants 443 à 445 et les contraintes budgétaires italiennes. Ce volume couvrait l'ensemble du territoire italien (indépendamment des lignes à desservir) afin que le système reste suffisamment flexible pour répondre au plus grand nombre possible de besoins de transport de fret et pour que la couverture des services soit la plus large possible. Selon l'Italie, cette flexibilité était nécessaire, étant donné que la demande de transport ferroviaire de fret différait non seulement d'une région à l'autre, mais aussi d'une année à l'autre, en fonction de la production industrielle.

(453) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que l'Italie a défini, sans commettre d'erreur manifeste, la nécessité d'instaurer des services de transport ferroviaire de fret sur des liaisons région-région spécifiques afin d'améliorer la cohésion territoriale.

8.4.3.3.1.2. Existence d'une pénurie d'offre commerciale de services de fret ferroviaire sur le marché

(454) FerCargo a affirmé que ses membres auraient pu assurer des services comparables à ceux fournis par Trenitalia sur le plan de la continuité, de la régularité, de la fréquence, de la capacité et des tarifs (considérant 206). En revanche, l'Italie a fait valoir qu'au cours de la période 2008-2009, au moment de la définition de la portée géographique et du périmètre du troisième contrat, les forces du marché n'auraient pas fourni à elles seules un volume suffisant de services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ des régions du sud de l'Italie.

(455) Le tableau 14 détaille, sur la base des données communiquées par l'Italie ([265]), l'offre (en trains-kilomètres) des concurrents de Trenitalia sur les liaisons de région à région couvertes par le troisième contrat en 2008 et 2009.

([264]) Le réseau routier du sud de l'Italie présentait un déséquilibre au niveau de la densité des autoroutes et certaines de ces autoroutes faisaient l'objet d'importants travaux de modernisation au moment de l'attribution du troisième contrat (autoroute A3 entre Salerne et Reggio de Calabre). Certaines régions ne disposaient pas d'autoroutes (Molise, Basilicate et une grande partie des Pouilles), ce qui oblige à fournir les services de fret sur les routes nationales, accroissant ainsi le risque de congestion et d'accidents (voir le rapport sur l'état des infrastructures de transport en Italie, UnionTrasporti, février 2011).

([265]) Pages 44 à 58 de la troisième étude de PwC.

Tableau 14

	Liaisons		2008		2009	
	Au départ de	À destination de	Concurrents	Offre	Concurrents	Offre
1.	**Abruzzes**	Abruzzes	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	3 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	4 200
2.	**Calabre**	Calabre	*Rail Traction Company*	250	*Rail Traction Company*	300
3.	**Campanie**	Campanie	*NordCargo, Rail Traction Company*	900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	6 300
4.	**Molise**	Molise	—	—	—	—
5.	**Pouilles**	Pouilles	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	1 000	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, GTS Rail, Linea, Nordcargo*	7 100
6.	**Sicile**	Sicile	—	—	—	—
7.	**Abruzzes**	Basilicate	—	—	—	—
	Basilicate	Abruzzes	—	—	—	—
8.	**Abruzzes**	Campanie	—	—	—	—
	Campanie	Abruzzes	—	—	—	—
9.	**Abruzzes**	Calabre	—	—	—	—
	Calabre	Abruzzes	—	—	—	—
10.	**Abruzzes**	Molise	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	—	—
	Molise	Abruzzes	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	—	—
11.	**Abruzzes**	Pouilles	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	810	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 000
	Pouilles	Abruzzes	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	940	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 100
12.	**Abruzzes**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Abruzzes	—	—	—	—
13.	**Basilicate**	Calabre	—	—	—	—
	Calabre	Basilicate	—	—	—	—

	Liaisons		2008		2009	
	Au départ de	À destination de	Concurrents	Offre	Concurrents	Offre
14.	**Basilicate**	Campanie	—	—	—	—
	Campanie	Basilicate	—	—	—	—
15.	**Basilicate**	Pouilles	—	—	Linea	1 000
	Pouilles	Basilicate	—	—	Linea	2 300
16.	**Basilicate**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Basilicate	—	—	—	—
17.	**Calabre**	Campanie	*Rail Traction Company*	90 900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 600
	Campanie	Calabre	*Rail Traction Company*	91 600	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 500
18.	**Calabre**	Pouilles	—	—	—	—
	Pouilles	Calabre	—	—	—	—
19.	**Calabre**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Calabre	—	—	—	—
20.	**Campanie**	Molise	—	—	—	—
	Molise	Campanie	—	—	—	—
21.	**Campanie**	Pouilles	—	—	—	—
	Pouilles	Campanie	—	—	—	—
22.	**Campanie**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Campanie	—	—	—	—
23.	**Molise**	Calabre	—	—	—	—
	Calabre	Molise	—	—	—	—
24.	**Molise**	Pouilles	*Rail One*	200	*Ferrotramviaria*	400
	Pouilles	Molise	—	—	*Ferrotramviaria*	400
25.	**Molise**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Molise	—	—	—	—
26.	**Pouilles**	Sicile	—	—	—	—
	Sicile	Pouilles	—	—	—	—

	Liaisons		2008		2009	
	Au départ de	À destination de	Concurrents	Offre	Concurrents	Offre
27.	**Sicile**	Nord	—	—	—	—
	Nord	Sicile	—	—	—	—
28.	**Molise**	Nord	—	—	—	—
	Nord	Molise	*Rail One*	700	—	—
29.	**Pouilles**	Nord	*Rail One, Linea*	49 000	*Linea, NordCargo*	90 700
	Nord	Pouilles	*Rail One, Linea*	51 500	*Linea, NordCargo*	108 000
30.	**Campanie**	Nord	*NordCargo, Rail Traction Company*	187 100	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	193 500
	Nord	Campanie	*NordCargo, Rail Traction Company*	175 600	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	185 100
31.	**Calabre**	Nord	—	—	—	—
	Nord	Calabre	—	—	—	—
32.	**Basilicate**	Nord	—	—	*Linea*	105 900
	Nord	Basilicate	—	—	*Linea*	92 000
33.	**Abruzzes**	Nord	*NordCargo, Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	113 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo, Rail Traction Company*	179 800
	Nord	Abruzzes	*NordCargo, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	116 400	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	178 100

(456) La Commission observe qu'en 2008-2009, les opérateurs du marché n'étaient pas présents sur 19 des 33 liaisons région-région (aller-retour) devant être desservies par Trenitalia dans le cadre du troisième contrat. Ces 19 liaisons non desservies par des concurrents en 2008 et 2009 étaient les suivantes: Molise/Molise, Sicile/Sicile, Abruzzes/Basilicate, Abruzzes/Campanie, Abruzzes/Calabre, Abruzzes/Sicile, Basilicate/Calabre, Basilicate/Campanie, Basilicate/Sicile, Calabre/Pouilles, Calabre/Sicile, Campanie/Molise, Campanie/Pouilles, Campanie/Sicile, Molise/Calabre, Molise/Sicile, Pouilles/Sicile, Sicile/nord de l'Italie et Calabre/nord de l'Italie.

(457) En revanche, les 14 liaisons de région à région (aller-retour) restantes où les concurrents de Trenitalia étaient déjà établis en 2008-2009 étaient les suivantes: Abruzzes/Abruzzes; Calabre/Calabre; Campanie/Campanie; Pouilles/Pouilles; Abruzzes/Molise; Abruzzes/Pouilles; Basilicate/Pouilles; Calabre/Campanie; Molise/Pouilles; Molise/nord de l'Italie; Pouilles/nord de l'Italie; Campanie/nord de l'Italie; Basilicate/nord de l'Italie; et Abruzzes/nord de l'Italie.

Les 19 liaisons de région à région desservies uniquement par Trenitalia en 2008 et 2009

(458) Sur les 19 liaisons de région à région non desservies par des concurrents en 2008 et 2009, on ne pouvait raisonnablement s'attendre à une entrée rapide de concurrents sur le marché.

(459) Premièrement, à l'époque, les concurrents ne disposaient pas des certificats de sécurité requis pour opérer sur ces 19 liaisons de région à région, à l'exception de la liaison Basilicate-Calabre (pour laquelle GTS était titulaire d'un certificat depuis le 10 décembre 2009) ([266]) et de la liaison Campanie-Pouilles (pour laquelle Compagnia Ferroviaria Italiana était titulaire d'un certificat depuis le 29 décembre 2009) ([267]). Ces certificats étaient toutefois limités à certains types de fret ([268]). Étant donné que l'obtention préalable de ces certificats était nécessaire à l'exploitation de la liaison ([269]), toute entreprise ferroviaire souhaitant étendre ses activités sur une «nouvelle» liaison devait présenter une demande spécifique à l'agence nationale compétente, supporter les coûts y afférents et attendre la délivrance du certificat de sécurité avant de pouvoir exercer ses activités ([270]).

(460) Deuxièmement, le seul fait de posséder le certificat de sécurité pertinent ne garantissait pas que les services seraient fournis sur la liaison: en effet, le titulaire du certificat était libre de décider quelles liaisons desservir et quand. Comme le montrent les données fournies dans le tableau 14, les concurrents opérant sur une liaison de région à région n'étaient pas nécessairement les mêmes en 2008 et en 2009, et certaines liaisons desservies par des concurrents en 2008 n'ont pas été desservies en 2009 (notamment les liaisons Abruzzes-Molise et nord de l'Italie-Molise). En outre, sur la base des informations fournies par les parties intéressées et par l'Italie, aucun élément de preuve (tel que, par exemple, une déclaration d'intérêts, un plan d'entreprise ou un communiqué de presse) n'indique qu'en l'absence du troisième contrat, les concurrents de Trenitalia auraient lancé de nouveaux services de fret ferroviaire (ou étendu les services existants) sur les 19 liaisons de région à région.

(461) Enfin, la Commission exclut la possibilité que la capacité des concurrents à fournir des services sur ces 19 liaisons de région à région ait été affectée par le deuxième contrat en vigueur jusqu'à la fin de 2008. Le deuxième contrat ne prévoyait des obligations tarifaires et des obligations d'exploiter qu'en ce qui concerne le trafic de fret ferroviaire au départ/à destination de la Sicile et de la Sardaigne. Premièrement, la Commission fait observer que l'Italie a estimé qu'il était nécessaire de conclure le troisième contrat car le deuxième contrat ne permettait pas d'assurer une couverture suffisante du sud de l'Italie et des liaisons avec le nord du pays (voir considérants 80 à 83). Deuxièmement, à l'expiration du deuxième contrat, les concurrents de Trenitalia n'étaient pas présents sur lesdites liaisons, à l'exception des liaisons Campanie-Pouilles et Basilicate-Calabre. Toutefois, le deuxième contrat n'aurait pas pu nuire aux opérations commerciales sur ces deux liaisons, celles-ci ne relevant pas du périmètre du deuxième contrat. La seule OSP imposée à Trenitalia sur les liaisons à destination/au départ du sud de l'Italie était celle qui concernait les obligations tarifaires relatives au transport ferroviaire de fret sur des distances supérieures à 1 000 km. Toutefois, le trafic sur les liaisons Campanie-Pouilles et Pouilles-Basilicate est nettement inférieur à ce seuil.

(462) À la lumière de ce qui précède, et compte tenu des circonstances et des caractéristiques spécifiques de ces 19 liaisons de région à région, la Commission considère qu'au cours de la période 2008-2009, soit au moment où le champ d'application du troisième contrat a été défini, les 19 liaisons de région à région non desservies par des concurrents étaient affectées par une défaillance du marché. La Commission conclut dès lors que, sur ces 19 liaisons de région à région, les forces du marché n'étaient pas en mesure de satisfaire seules le besoin de services publics de fret ferroviaire répondant à l'objectif d'intérêt public défini par l'Italie et que l'aide était donc nécessaire pour atteindre cet objectif.

([266]) GTS Rail avait demandé le certificat de sécurité le 8 avril 2008. Informations disponibles à l'adresse www.ansf.gov.it (dernière consultation le 15 novembre 2023).

([267]) Compagnia Ferroviaria Italiana avait demandé le certificat de sécurité le 31 octobre 2008. Informations disponibles à l'adresse www.ansf.gov.it (dernière consultation le 15 novembre 2023).

([268]) GTS Rail ne pouvait pas transporter de marchandises dangereuses sur la liaison Basilicate-Calabre. Compagnia Ferroviaria Italiana ne pouvait pas transporter certaines marchandises dangereuses (par exemple, des explosifs et des matières radioactives) sur la liaison Campanie-Pouilles. Source: www.ansf.gov.it (dernière consultation le 15 novembre 2023).

([269]) Voir article 10 du décret de 2003 et article 14, paragraphe 1, du décret législatif n° 162/2007.

([270]) Pour obtenir le certificat de sécurité, les entreprises ferroviaires doivent prouver qu'elles respectent les exigences spécifiques relatives à la circulation en toute sécurité sur l'infrastructure ferroviaire nationale résultant des règles de sécurité, des normes techniques et des normes nationales en vigueur au moment de la délivrance du certificat. Selon une étude publiée par Confcommercio («*Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia*», octobre 2017, p. 27), la délivrance du certificat prenait généralement entre six mois et un an.

(463) Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'entrée progressive de concurrents sur ces 19 liaisons de région à région, car l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché doit être effectuée au moment de l'attribution des services. En tout état de cause, les activités commerciales sur ces liaisons se sont révélées extrêmement marginales pendant toute la durée du troisième contrat, comme le confirme la troisième étude de PwC. Comme l'a expliqué l'Italie, les services de fret ferroviaire sur les 19 liaisons de région à région étaient confrontés:

a) aux lacunes objectives de l'infrastructure ferroviaire disponible dans les régions concernées, qui rendaient nécessaire l'utilisation de matériel roulant spécifique;

b) au niveau plus élevé des coûts de manœuvre généralement liés au transport conventionnel, en raison de l'assemblage/démontage des wagons; et

c) à la forte instabilité de la demande et à l'impossibilité qui en découle de compter sur des flux constants de trafic et de recettes ([271]).

(464) En ce qui concerne plus particulièrement la Sicile, il convient également de mentionner les redevances d'utilisation des infrastructures supplémentaires à payer pour les services de traversée et de manœuvre en navire transbordeur, ainsi que les caractéristiques du réseau ferroviaire en Sicile, qui ne pouvait accueillir qu'un type très ancien et spécifique de locomotives de fret.

Les 14 liaisons de région à région où les concurrents de Trenitalia étaient déjà établis en 2008 et 2009

(465) En ce qui concerne les 14 liaisons de région à région restantes où les concurrents de Trenitalia étaient déjà établis en 2008-2009 ([272]), l'Italie et le groupe FS ont affirmé que l'offre des concurrents de Trenitalia n'était pas adéquate car trop limitée (si l'on considère les lignes desservies, la direction et le type de service) et/ou instable (considérants 214 et 230 à 238). Les concurrents de Trenitalia poursuivaient une stratégie de sélection à la carte, étant donné que leur offre était concentrée sur les lignes les plus rentables et consistait principalement en des services de transports combinés ([273]).

(466) La troisième étude de PwC montre que, sur ces liaisons, l'offre des concurrents était insuffisante pour répondre entièrement à la demande de services sur la liaison de région à région lors de l'année concernée ([274]). En outre, sur certaines liaisons de région à région, les concurrents ne fournissaient des services de transport ferroviaire de fret que dans une seule direction ([275]) ou, à tout le moins, dans une seule direction pour un type de transport spécifique ([276]), tandis que Trenitalia devait fournir des services dans les deux directions. De même, l'offre des concurrents de Trenitalia sur les liaisons Campanie-nord de l'Italie, Abruzzes-nord de l'Italie, Calabre-Campanie et Basilicate-nord de l'Italie était uniquement supérieure à celle de Trenitalia en ce qui concerne le transport ferroviaire combiné, alors que Trenitalia devait également fournir des services de transport conventionnels. Enfin, sur certaines liaisons de région à région, les concurrents n'opéraient que sur une partie des lignes ([277]), alors que Trenitalia devait desservir toutes les lignes disponibles sur la liaison de région à région concernée.

(467) La Commission estime toutefois que ces éléments ne sont pas suffisants pour démontrer l'existence d'une défaillance du marché sur les 14 liaisons région-région susmentionnées.

([271]) La demande de services de transport ferroviaire de fret par les usagers (calculée comme étant la somme de l'offre de Trenitalia et de l'offre des concurrents) n'était pas homogène et, pendant plusieurs années, ces liaisons de région à région n'ont enregistré aucun trafic ou ont enregistré un trafic inférieur à 1 000 trains-kilomètres.

([272]) À savoir les liaisons Abruzzes-Abruzzes, Calabre/Calabre, Campanie/Campanie, Pouilles/Pouilles, Abruzzes/Molise, Abruzzes/Pouilles, Basilicate/Pouilles, Calabre/Campanie, Molise/Pouilles, Molise/nord de l'Italie, Pouilles/nord de l'Italie, Campanie/nord de l'Italie, Basilicate/nord de l'Italie et Abruzzes/nord de l'Italie.

([273]) À l'exception de l'offre au départ des Abruzzes, où les concurrents offraient également une quantité raisonnable de services de transport conventionnels (destinés pour la plupart à l'industrie automobile).

([274]) Cela vaut également pour les liaisons, telles que Campanie-nord de l'Italie, Pouilles-nord de l'Italie, Abruzzes-Pouilles et Abruzzes-nord de l'Italie, où, entre 2008 et 2010, la part des concurrents de Trenitalia affichait une tendance à la hausse.

([275]) Par exemple, en 2008, sur la liaison Molise-Pouilles, les concurrents de Trenitalia ne fournissaient des services que de la Molise vers les Pouilles, et, sur la liaison Molise-nord de l'Italie, ils ne fournissaient des services que du nord de l'Italie vers la Molise.

([276]) C'était le cas du trafic des Abruzzes vers les Pouilles sur la liaison Abruzzes-Pouilles, qui n'était assuré qu'au moyen du transport conventionnel, essentiellement automobile.

([277]) Ce qui était clairement le cas sur les liaisons Campanie-nord de l'Italie et Pouilles-nord de l'Italie.

(468) Afin d'établir l'existence d'une défaillance du marché justifiant l'inclusion de ces 14 liaisons de région à région dans le troisième contrat, l'Italie aurait dû démontrer que le besoin de transport ne pouvait pas être satisfait par les opérateurs déjà présents sur le marché, en l'absence d'une obligation imposée à cette fin par les autorités publiques. De fait, au moment de l'attribution du troisième contrat, l'Italie n'avait pas suffisamment tenu compte de l'offre existante sur le marché sur ces liaisons pour démontrer l'existence d'une défaillance du marché.

(469) Premièrement, les données fournies dans la troisième étude de PwC montrent qu'en 2009 et 2010, les concurrents de Trenitalia assuraient déjà ensemble plus de trains-kilomètres que Trenitalia sur certaines de ces liaisons et que le nombre de services fournis était en augmentation rapide ([278]). La troisième étude de PwC révèle que les opérateurs privés ont presque doublé leur nombre de trains-kilomètres entre 2007 et 2009 sur la plupart des 14 liaisons de région à région sur lesquelles ils étaient présents. L'augmentation du volume de trains-kilomètres concernait également certaines liaisons nord-sud, contribuant ainsi à l'objectif de cohésion régionale en Italie ([279]). L'Italie n'a pas examiné si cette offre existante sur le marché contribuait suffisamment à l'objectif de cohésion économique et sociale territoriale entre le nord et le sud de l'Italie, mentionné au considérant 444. En outre, le nombre croissant de services de fret ferroviaire fournis par des opérateurs commerciaux entre 2007 et 2009 pourrait être un signe de leur volonté d'étendre davantage leurs activités commerciales sur ces 14 liaisons de région à région. Du reste, lorsqu'il s'est avéré que le trafic des concurrents enregistré en 2009 suffisait à satisfaire la demande totale de services de transport ferroviaire de fret enregistrée en 2010 ([280]), l'Italie aurait dû vérifier si les services de Trenitalia étaient réellement nécessaires pour répondre aux besoins de transport sur ces liaisons ([281]).

(470) L'argument selon lequel les opérateurs privés ne disposaient pas des moyens nécessaires pour couvrir l'intégralité du périmètre du troisième contrat (11,9 millions de trains-kilomètres) est dénué de pertinence, étant donné que la capacité des opérateurs privés aurait dû être évaluée sur chacune des 14 liaisons de région à région où ils étaient présents en 2008 ou en 2009. En effet, le périmètre du troisième contrat aurait dû être défini *après* avoir pris en considération la capacité de l'offre du marché à répondre aux besoins de transport.

(471) Deuxièmement, le fait que les concurrents ne desservaient que certaines lignes d'une liaison de région à région donnée ne signifie pas nécessairement que l'ensemble de la liaison concernée était affectée par une défaillance du marché. Comme indiqué au considérant 451, les usagers finaux de services de transport ferroviaire de fret sont non seulement des opérateurs industriels, mais aussi des transporteurs de fret qui fournissent des services de transport point à point en fonction des besoins des clients. L'Italie n'a pas expliqué en quoi, du point de vue de ces transporteurs, une ou plusieurs lignes d'une même liaison de région à région n'étaient pas substituables. La Commission considère qu'une telle justification aurait été un élément nécessaire, étant donné que l'Italie a elle-même décidé de définir le besoin de transport public au niveau de la liaison de région à région plutôt qu'au niveau des liaisons individuelles.

([278]) En particulier, sur la liaison Campanie-nord de l'Italie, en 2009, les concurrents de Trenitalia ont fourni 374 300 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire contre 281 500 trains-kilomètres pour Trenitalia et, en 2010, ils ont fourni 621 200 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire, contre 253 100 trains-kilomètres pour Trenitalia. Sur la liaison Abruzzes-nord de l'Italie, en 2009, les concurrents de Trenitalia ont fourni 57 300 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire, tandis que Trenitalia n'a fourni aucun service, et, en 2010, ils ont fourni 93 400 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire, contre 50 900 trains-kilomètres pour Trenitalia. Sur la liaison Calabre-Campanie, en 2009, les concurrents de Trenitalia ont fourni 179 100 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire contre 46 900 trains-kilomètres pour Trenitalia. L'offre des concurrents est tombée à 7 200 trains-kilomètres en 2010, contre 20 100 trains-kilomètres pour Trenitalia. Sur la liaison Basilicate-nord de l'Italie, les concurrents de Trenitalia ont fourni 10 000 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire en 2009 et 1 000 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire en 2010, tandis que Trenitalia n'a fourni aucun service. Sur la liaison Abruzzes-Pouilles, en 2009, les concurrents de Trenitalia ont fourni 30 500 trains-kilomètres de services de transport conventionnel de fret ferroviaire, contre 6 800 trains-kilomètres pour Trenitalia, et 37 600 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire, contre 1 200 trains-kilomètres pour Trenitalia. En 2010, les concurrents de Trenitalia ont fourni 58 600 trains-kilomètres de services de transport conventionnel de fret ferroviaire, contre 1 100 trains-kilomètres pour Trenitalia, et 59 800 trains-kilomètres de services de transport combiné de fret ferroviaire, tandis que Trenitalia n'a fourni aucun service de transport combiné de fret ferroviaire.

([279]) En particulier sur les lignes Campanie-nord de l'Italie, Pouilles-nord de l'Italie et Abruzzes-nord de l'Italie.

([280]) Comme cela s'est produit, par exemple, sur la liaison Calabre/Campanie.

([281]) Les données fournies par l'Italie ne permettent pas de conclure que les services de Trenitalia étaient réellement nécessaires pour répondre aux besoins de transport sur ces liaisons, étant donné qu'elles ne donnent pas une vision globale de l'évolution du trafic de fret ferroviaire enregistré sur ces liaisons. En particulier, l'Italie n'a pas communiqué le trafic enregistré par Trenitalia en 2007 et 2008 sur ces liaisons, mais uniquement le trafic total des concurrents (sans opérer de distinction entre le transport conventionnel et le transport combiné); voir la troisième étude de PwC. Ces données auraient permis de vérifier l'évolution du trafic des concurrents par rapport à celui de Trenitalia au cours de la période 2007-2009 et de comprendre si cette tendance justifiait des OSP sur ces liaisons en 2010.

(472) Troisièmement, la Commission ne saurait accepter l'argument de l'Italie selon lequel, sur certaines liaisons de région à région, l'offre des concurrents n'était pas suffisamment stable pour garantir la prestation constante d'un volume minimal de services ([282]). Tout d'abord, l'objectif de la consultation du marché aurait précisément été de déterminer si des opérateurs qui fournissaient déjà des services commerciaux sur des liaisons ou des réseaux donnés envisageaient d'augmenter, de maintenir ou de réduire ces services; toutefois, l'Italie a exclu la nécessité d'une consultation du marché (voir considérant 166). En outre, le troisième contrat lui-même ne précisait aucune ligne spécifique devant être exploitée par Trenitalia, mais, de manière plus générale, imposait à Trenitalia l'obligation d'exploiter des liaisons interrégionales (indépendamment des lignes exploitées à l'intérieur de ces régions) «à la demande» de tout usager final. Ainsi, l'argument selon lequel les concurrents n'étaient en mesure d'exploiter que certaines lignes devrait être écarté, étant donné que Trenitalia elle-même n'avait aucune obligation d'exploiter, au titre du troisième contrat, toutes les lignes à l'intérieur d'une région donnée. En tout état de cause, la Commission fait observer que la prétendue instabilité de l'offre des concurrents est également liée aux caractéristiques intrinsèques de la demande sur ces liaisons de région à région, qui a rendu très difficile la détermination d'un nombre minimal stable de services à fournir sur chaque liaison de région à région ([283]). Enfin, comme le montre le tableau 15, l'offre de Trenitalia et celle de ses concurrents entre 2009 et 2010 sur les trois liaisons de région à région mentionnées par l'Italie ont connu une évolution similaire du trafic.

Tableau 15

Trafic de fret ferroviaire en 2009

(en trains-kilomètres)

Liaison de région à région	Concurrents		Trenitalia	
	Conventionnel	Combiné	Conventionnel	Combiné
Pouilles-nord de l'Italie	119 200	79 500	1 864 100	1 767 900
Calabre-Campanie	—	179 100	264 800	46 900
Basilicate-nord de l'Italie	187 900	10 000	380 500	—

Trafic de fret ferroviaire en 2010

(en trains-kilomètres)

Liaison de région à région	Concurrents		Trenitalia	
	Conventionnel	Combiné	Conventionnel	Combiné
Pouilles-nord de l'Italie	80 900	497 400	1 439 700	1 279 700
Calabre-Campanie	—	7 200	80 200	20 100
Basilicate-nord de l'Italie	25 600	1 000	340 400	—

(473) Comme le montrent les données du tableau 15, qui indiquent une diminution du trafic des concurrents, Trenitalia a elle aussi connu la même tendance à la baisse. Par conséquent, l'évolution de l'offre des concurrents de Trenitalia était davantage imputable à une baisse de la demande des usagers qu'à une prétendue instabilité de leur offre. En tout état de cause, l'offre de Trenitalia a elle aussi diminué de la même manière, ne garantissant donc pas une offre stable.

([282]) Notamment les liaisons Pouilles-nord de l'Italie, Calabre-Campanie et Basilicate-nord de l'Italie; voir considérant 235.

([283]) Cette difficulté a été reconnue par l'Italie elle-même lorsqu'elle a décidé d'imposer l'obligation de fournir des services «à la demande» plutôt que l'obligation de fournir un volume fixe de services.

(474) Enfin, la Commission observe que l'Italie n'a pas démontré que les services fournis par Trenitalia présentaient des caractéristiques particulières (par rapport à ceux offerts par les opérateurs commerciaux) justifiant une défaillance du marché. Le troisième contrat avait un périmètre très large, qui n'était limité que par le nombre maximal de trains-kilomètres pour lesquels Trenitalia avait droit à une compensation. Par exemple, le troisième contrat ne limitait pas les OSP au transport de certaines marchandises sur les 14 liaisons de région à région que les opérateurs commerciaux ne pouvaient pas transporter. Au contraire, en vertu du troisième contrat, Trenitalia pouvait potentiellement transporter n'importe quel type de marchandises que les clients lui demandaient de prendre en charge. Selon la troisième étude de PwC, les services de transport de fret fournis par Trenitalia concernaient principalement des marchandises transportées en conteneurs, soit un type de service que les opérateurs commerciaux auraient également pu fournir. Le troisième contrat n'exigeait pas que les marchandises soient transportées selon certaines normes que les opérateurs commerciaux n'étaient pas en mesure de respecter ou dans des trains spécifiques que ces opérateurs ne possédaient pas. Le troisième contrat ne limitait pas le périmètre des OSP à des services de fret spécifiques et l'Italie n'a pas démontré que, sur les 14 liaisons de région à région, le troisième contrat confiait à Trenitalia des services de fret particuliers différents de ceux des opérateurs commerciaux.

(475) Le fait que Trenitalia ait été soumise à une obligation de ponctualité ([284]) et de garantie d'un niveau de sécurité suffisant ne change rien à la conclusion ci-dessus. En effet, la ponctualité et la sécurité sont des normes de qualité attendues de tout opérateur de fret et rien dans le dossier n'indique que les opérateurs commerciaux n'étaient pas en mesure de respecter de telles normes. Dans le même ordre d'idées, le fait que Trenitalia ait été tenue de garantir des prix non discriminatoires est dénué de pertinence en l'espèce, étant donné que cet aspect ne confère pas, en soi, une caractéristique particulière aux services offerts par Trenitalia dans le cadre du troisième contrat.

(476) Il ressort des éléments figurant aux considérants 469 à 475 que l'Italie n'a pas prouvé que Trenitalia n'avait bénéficié d'une compensation que pour les services fournis en vue de remédier à une pénurie d'offre sur le marché. Compte tenu du large périmètre du troisième contrat et de la présence croissante d'opérateurs commerciaux sur les 14 liaisons de région à région, l'Italie devait réaliser d'autres études de marché, consultations publiques ou toute autre étude appropriée afin d'analyser l'offre existante et prévue sur le marché. Partant, en ce qui concerne les 14 liaisons de région à région, la Commission conclut que, là où des concurrents étaient déjà présents au moment de l'attribution du troisième contrat, ce dernier n'a pas couvert uniquement les liaisons de région à région caractérisées par une défaillance du marché.

(477) En ce qui concerne les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie faisant l'objet du troisième contrat, la Commission prend note de la clarification fournie par l'Italie selon laquelle ces liaisons constituaient une simple prolongation des liaisons nord-sud destinée à regrouper et optimiser les flux de trafic (considérant 237). Comme l'Italie l'a expliqué, ces liaisons accessoires poursuivaient deux objectifs:

— elles permettaient à Trenitalia de réaffecter les trains et wagons, ou tout autre actif nécessaire, du nord de l'Italie (où elle concentrait ses activités commerciales de fret ferroviaire) vers les liaisons de région à région faisant l'objet du troisième contrat. Étant donné que le troisième contrat ne prévoyait pas l'exploitation de lignes régulières par Trenitalia, mais bien l'exploitation de lignes ad hoc, à la demande, sur les liaisons de région à région, Trenitalia n'a pas affecté de manière permanente des actifs sur ces liaisons de région à région, mais en a repositionné sur ces liaisons en fonction de la demande des usagers. Ce repositionnement a concerné les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie, étant donné que les actifs requis étaient principalement situés dans le nord de l'Italie,

— en outre, Trenitalia a utilisé les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie pour optimiser le trafic de fret à transporter sur les autres liaisons de région à région. Grâce à ces liaisons, Trenitalia pouvait transporter toutes les marchandises prises en charge sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie vers la même destination finale dans le sud de l'Italie (et inversement). En d'autres termes, les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie ont également été utilisées comme lignes auxiliaires vers les 33 liaisons de région à région afin de regrouper les volumes de fret sur ces dernières liaisons et d'optimiser ainsi au maximum le taux de chargement.

([284]) Voir annexe 3 du troisième contrat.

(478) Par conséquent, l'absence ou l'existence d'une défaillance du marché sur ces liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie dépendait, en fin de compte, de l'absence ou de l'existence d'une défaillance du marché sur la liaison nord/sud reliée à la liaison nord de l'Italie-nord de l'Italie concernée.

(479) En conclusion, la Commission reconnaît l'existence d'une défaillance du marché sur les 19 liaisons de région à région (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées), où il existait une pénurie manifeste d'offre commerciale de services de fret ferroviaire sur le marché, en raison de l'absence de concurrents. En revanche, en ce qui concerne les 14 autres liaisons de région à région (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées), qui étaient déjà desservies par des concurrents au moment de l'attribution du troisième contrat, l'Italie n'a pas procédé à une analyse complète de l'offre réelle et potentielle sur le marché et n'a donc pas établi ex ante l'existence d'une défaillance du marché. L'Italie n'ayant pas procédé à cette évaluation en l'espèce, rien ne prouve que l'aide était nécessaire pour satisfaire un besoin de service public. Il s'ensuit que la compensation versée pour les services fournis sur ces 14 liaisons de région à région (et sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées) n'est pas compatible avec le marché intérieur au regard de l'article 93 du TFUE.

8.4.3.3.1.3. Un CSP constituait la mesure provoquant le moins de distorsions pour remédier à la défaillance du marché

(480) Enfin, la Commission vérifiera si le troisième contrat constituait la mesure provoquant le moins de distorsions pour remédier à la défaillance du marché mise en évidence par l'Italie en ce qui concerne l'objectif poursuivi de cohésion économique et sociale territoriale.

(481) L'Italie a fait valoir qu'au cours de la période 2008-2010, la libéralisation du marché n'était pas suffisamment avancée pour garantir un niveau suffisant de services de transport ferroviaire de fret à destination/au départ du sud de l'Italie, même en présence d'un système généralisé de subventions.

(482) La Commission considère qu'au cours de la période 2008-2010, compte tenu de la concurrence limitée disponible sur le marché, un régime d'aides ([285]) n'aurait pas été suffisant pour garantir que toutes les régions du sud de l'Italie soient couvertes par des services de transport ferroviaire de fret. Un tel régime, ouvert à toutes les entreprises ferroviaires remplissant des conditions spécifiques d'admissibilité et de fond, aurait pu réduire les coûts supportés par les concurrents de Trenitalia pour la prestation des services, mais n'aurait pas garanti la prestation de services minimaux sur l'ensemble des liaisons de région à région et n'aurait donc pas permis d'atteindre l'objectif de cohésion territoriale poursuivi par l'Italie. Le trafic des concurrents était inexistant sur les 19 liaisons de région à région caractérisées par une défaillance du marché et, en tout état de cause, les concurrents seraient restés libres de décider de s'étendre ou non sur des liaisons de région à région non desservies auparavant ([286]).

(483) En outre, en ce qui concerne la possibilité de confier les services à différents opérateurs et d'éviter ainsi qu'un lot de services soit attribué au titre d'un seul CSP, la Commission fait observer que le troisième contrat portait sur 33 liaisons de région à région (aller-retour) couvrant chacune plusieurs lignes. La Commission relève en outre que la conclusion de différents CSP (et les coûts administratifs y afférents) aurait pu être excessivement lourde. En outre, l'Italie n'avait pas l'obligation de lancer des appels d'offres afin de conclure les CSP relatifs aux services de transport ferroviaire de fret, mais pouvait attribuer directement un CSP à un seul opérateur. Pour ces raisons, la conclusion de CSP distincts n'aurait pas eu moins d'effets de distorsion sur le marché.

(484) Pour les raisons qui précèdent, la Commission conclut que l'attribution à Trenitalia d'un CSP pour la fourniture de services de transport ferroviaire de fret sur les 19 liaisons de région à région affectées par une défaillance du marché (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées) était appropriée pour garantir l'objectif de cohésion territoriale entre le nord et le sud du pays poursuivi par l'Italie.

([285]) Ce type de régime est ouvert à toutes les entreprises ferroviaires qui remplissent les conditions d'admissibilité et de fond qui y sont énoncées. Voir, par exemple, la mesure examinée par la Commission dans l'affaire SA.45482 — Régime d'aides en faveur du fret ferroviaire.

([286]) Ce constat n'est pas contredit par le fait que, en 2015, l'Italie a abandonné le CSP et a introduit un régime de compensation des tarifs d'accès à l'infrastructure et des coûts externes liés à la prestation de services de transport ferroviaire de fret (affaire SA.45482 — Régime d'aides en faveur du fret ferroviaire et affaire SA.48759 — Prolongation du régime d'aides en faveur du fret ferroviaire). Ce régime reposait sur un objectif stratégique différent, à savoir soutenir les services de transport intermodal de fret sur l'ensemble du territoire national, au lieu de garantir la fourniture d'un volume minimal de services de transport ferroviaire de fret dans le sud de l'Italie.

8.4.3.3.2. Attribution du service public de transport

(485) La Commission observe que, comme déjà mentionné au considérant 405, tous les éléments essentiels du troisième contrat avaient déjà été convenus par Trenitalia et le MIT le 29 octobre 2010 et que le contrat a été signé le 3 décembre 2012. La Commission considère donc que l'Italie a confié à Trenitalia l'exécution d'OSP pour la période couverte par le troisième contrat.

8.4.3.3.3. Absence de surcompensation

(486) Les considérations déjà exposées aux considérants 432 à 437 en ce qui concerne la proportionnalité de la compensation versée au titre du troisième contrat jusqu'au 3 décembre 2012 s'appliquent à la compensation versée au titre du troisième contrat au cours de la période comprise entre le 4 décembre 2012 et le 31 décembre 2014, étant donné que la même méthode a été appliquée pour calculer l'aide.

(487) En particulier, la Commission relève que la compensation versée au titre du troisième contrat a été calculée ex ante sur la base des coûts liés à la prestation des services, comme prévu dans le plan économique et financier de Trenitalia joint au troisième contrat (considérant 99). La compensation totale prévue dans le contrat se limitait à la charge financière réelle supportée par l'opérateur pendant toute la durée du contrat. On constate par ailleurs a posteriori que la compensation versée entre le 3 décembre 2012 et le 31 décembre 2014 est inférieure au montant total des coûts enregistrés par la société pour la prestation de services au cours de la même période (voir considérant 436). En outre, elle était même inférieure au montant prévu dans le plan économique et financier de Trenitalia.

(488) Dans ce contexte, la Commission considère que la compensation globale reçue par Trenitalia au titre du troisième contrat n'excédait pas les limites de ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des OSP et était donc proportionnée. Cela signifie que la compensation versée après le 3 décembre 2012 était également proportionnée. La conclusion relative à la proportionnalité de la compensation globale versée à Trenitalia au titre du troisième contrat est sans préjudice de l'appréciation des autres conditions qui doivent être remplies pour que les compensations versées après le 3 décembre 2012 soient jugées compatibles avec le marché intérieur.

8.4.3.3.4. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence

(489) La Commission considère que le troisième contrat n'était pas susceptible de fausser la concurrence sur les 19 liaisons de région à région affectées par une défaillance du marché. Premièrement, sur la majorité de ces liaisons, les concurrents de Trenitalia ne disposaient pas de l'autorisation d'exploitation nécessaire (voir considérant 459). Deuxièmement, même à supposer qu'ils aient obtenu ou qu'ils auraient pu obtenir cette autorisation dans un délai relativement court, la Commission fait observer que le troisième contrat ne les empêchait pas d'entrer sur le marché, mais assurait simplement une prestation constante de services sur des lignes dont il a été prouvé qu'elles présentaient un faible intérêt pour les opérateurs du marché (voir considérants 460 et 461). Enfin, grâce à l'approche «à la demande» suivie par l'Italie, l'offre de Trenitalia n'excédait pas la demande des usagers.

(490) En revanche, en ce qui concerne les 14 liaisons de région à région sur lesquelles la Commission a constaté l'absence de défaillance du marché (voir considérant 479), la compensation versée était susceptible de fausser la concurrence, d'autant plus que, sur ces lignes, des concurrents étaient déjà présents au moment où Trenitalia et le MIT ont convenu de tous les éléments essentiels du troisième contrat et qu'en l'absence de ce dernier, les concurrents auraient pu accroître leur offre de services sur les liaisons de région à région déjà desservies.

(491) En ce qui concerne les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie faisant l'objet du troisième contrat, la Commission relève qu'elles étaient destinées à regrouper et à optimiser les flux de trafic sur les liaisons nord/sud et, à ce titre, étaient accessoires par rapport aux liaisons région-région (considérant 237). La Commission considère que le troisième contrat a uniquement faussé la concurrence sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie accessoires par rapport aux 14 liaisons région-région pour lesquelles l'Italie n'a pas établi ex ante l'existence d'une défaillance du marché.

9. **CONCLUSIONS**

(492) La compensation versée au titre du premier contrat ne constitue pas une aide d'État, à l'exception: a) de la compensation accordée pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret fournis à partir du 22 octobre 2003, qui constituait une aide existante; et b) de la compensation accordée pour les services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et transitant par le port de Trieste Marittima, fournis à partir du 15 mars 2003, qui constitue une aide nouvelle. Cette nouvelle aide, appréciée au regard du règlement (CEE) n° 1191/69 et des principes généraux du traité, constitue une aide d'État compatible en ce qui concerne les montants versés pour le transport ferroviaire international de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie; elle constitue une aide illégale et incompatible en ce qui concerne les montants versés pour le transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

(493) La compensation versée au titre du deuxième contrat, appréciée au regard du règlement (CEE) n° 1191/69 et des principes généraux du traité, constitue une aide d'État compatible, à l'exception de l'aide versée dans le cadre de l'obligation tarifaire relative au transport ferroviaire international de fret transitant par le port de Trieste Marittima, qui constitue une aide d'État illégale et incompatible.

(494) En ce qui concerne le troisième contrat, la compensation versée jusqu'au 3 décembre 2012, appréciée au regard du règlement (CEE) n° 1191/69 et des principes généraux du traité, constitue une aide d'État compatible. La compensation versée après le 3 décembre 2012 au titre du troisième contrat, dont la compatibilité est appréciée directement au regard de l'article 93 du TFUE, constitue une aide illégale et peut être considérée en partie comme une aide compatible et en partie comme une aide incompatible. Le montant versé par l'Italie à Trenitalia en ce qui concerne les services de transport ferroviaire de fret fournis sur les 19 liaisons de région à région suivantes constitue une aide illégale compatible: Molise/Molise, Sicile/Sicile, Abruzzes/Basilicate, Abruzzes/Campanie, Abruzzes/Calabre, Abruzzes/Sicile, Basilicate/Calabre, Basilicate/Campanie, Basilicate/Sicile, Calabre/Pouilles, Calabre/Sicile, Campanie/Molise, Campanie/Pouilles, Campanie/Sicile, Molise/Calabre, Molise/Sicile, Pouilles/Sicile, Sicile/nord de l'Italie, Calabre/nord de l'Italie (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées). Le montant versé par l'Italie à Trenitalia en ce qui concerne les services de transport ferroviaire de fret fournis sur les 14 liaisons de région à région suivantes constitue une aide illégale incompatible: Abruzzes/Abruzzes; Calabre/Calabre; Campanie/Campanie; Pouilles/Pouilles; Abruzzes/Molise; Abruzzes/Pouilles; Basilicate/Pouilles; Calabre/Campanie; Molise/Pouilles; Molise/nord de l'Italie; Pouilles/nord de l'Italie; Campanie/nord de l'Italie; Basilicate/nord de l'Italie; Abruzzes/nord de l'Italie (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées). Pour ces 14 liaisons de région à région, qui étaient également desservies par des concurrents de Trenitalia, l'Italie a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que, en l'absence du troisième contrat, le marché n'aurait pas pu fournir tout ou partie des services fournis par Trenitalia dans le cadre du troisième contrat.

Tableau 16

Conclusion sur les trois CSP

Mesures d'aides d'État	Appréciation de l'aide d'État
Premier contrat	**Absence d'aide**: compensation pour a) les services internationaux de transport ferroviaire de fret avant le 15.3.2003; b) les services nationaux de transport ferroviaire de fret avant le 22.10.2003. **Aide existante**: compensation pour les services nationaux de transport ferroviaire de fret entre le 22.10.2003 et le 31.12.2003. **Nouvelle aide**: compensation pour la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le RTEFF entre le 15.3.2003 et le 31.12.2003, dont: — ***aide compatible***: compensation pour la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie, — ***aide illégale incompatible***: compensation pour la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.

Mesures d'aides d'État	Appréciation de l'aide d'État
Deuxième contrat	**Nouvelle aide**: compensation pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret, dont: — ***aide compatible***: compensation pour la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie et pour la prestation de services nationaux de transport ferroviaire (obligations tarifaires et obligations d'exploiter), — ***aide illégale incompatible***: compensation pour la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima.
Troisième contrat	**Nouvelle aide**: compensation pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret, dont: — ***aide compatible***: aides versées jusqu'au 3.12.2012 pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret, — ***aide illégale compatible***: aides versées après le 3.12.2012 pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret sur les 19 liaisons de région à région visées au considérant 456 et sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées; — ***aide illégale incompatible***: aides versées après le 3.12.2012 pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret sur les 14 liaisons de région à région visées au considérant 457 et sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées.

10. **RÉCUPÉRATION**

(495) Conformément au TFUE et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union européenne, la Commission est compétente pour décider si l'État membre intéressé doit supprimer ou modifier les aides dont elle a constaté l'incompatibilité avec le marché intérieur ([287]). Les juridictions de l'Union ont également considéré à plusieurs reprises que l'obligation faite à un État donné de supprimer une aide considérée par la Commission comme non compatible avec le marché intérieur visait à rétablir la situation antérieure ([288]).

(496) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont précisé que cet objectif était atteint dès lors que le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([289]).

(497) En conformité avec cette jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([290]) prévoit qu'«[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».

(498) Dès lors, puisque certaines des compensations versées à Trenitalia visées aux considérants 492 à 494 ont été mises en œuvre en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et ont été considérées comme une aide illégale et incompatible, elles doivent être récupérées afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant qu'elles soient octroyées. Le montant à récupérer comprend des intérêts qui courent à compter de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition de Trenitalia jusqu'à celle de leur récupération effective.

([287]) Arrêt du 12 juillet 1973 dans l'affaire C-70/72, Commission/Allemagne, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([288]) Arrêt du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.
([289]) Arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.
([290]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

(499) Aucune disposition du droit de l'Union n'exige que la Commission, lorsqu'elle ordonne la restitution d'une aide déclarée incompatible avec le marché intérieur, fixe le montant exact de l'aide à restituer. Il suffit au contraire que la décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant ([291]).

(500) Le montant des aides illégales et incompatibles octroyées à Trenitalia est calculé comme suit.

(501) En ce qui concerne l'aide illégale et incompatible octroyée à Trenitalia au titre des premier et deuxième contrats sous la forme de compensations pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima entre le 15 mars 2003 et le 31 décembre 2008, son montant est calculé comme équivalant à la différence entre les recettes réelles tirées de l'application de l'obligation tarifaire et les recettes que Trenitalia aurait perçues en appliquant son tarif standard, multipliée par le nombre total de wagons traités au port de Trieste Marittima.

(502) En ce qui concerne l'aide illégale et incompatible octroyée à Trenitalia au titre du troisième contrat après le 3 décembre 2012 pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret sur les 14 liaisons de région à région visées au considérant 494 et sur les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées, son montant est calculé en tenant compte du pourcentage de trains-kilomètres assurés par Trenitalia sur les 14 liaisons de région à région en question (et les liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées) par rapport au nombre total de trains-kilomètres ayant fait l'objet de la compensation au titre du troisième contrat après le 3 décembre 2012.

(503) La Commission relève qu'après la décision d'ouvrir la procédure, la division du fret de Trenitalia a fait l'objet d'un important processus de restructuration (voir considérants 46 et 47). En 2017, le groupe FS, propriétaire exclusif de Trenitalia, a transféré toutes ses activités de fret à une nouvelle entité dénommée «Mercitalia Group», placée sous son contrôle exclusif. Ce processus de restructuration a inclus la scission de la division du fret de Trenitalia en faveur de Mercitalia Rail.

(504) Lorsque le bénéficiaire d'une aide d'État illégale et incompatible a transféré tout ou partie de ses activités à une autre entreprise, l'obligation de rembourser une aide d'État illégale et incompatible peut être étendue à l'entreprise qui bénéficie effectivement de l'avantage à la suite du transfert d'activités (c'est-à-dire l'entreprise qui lui succède) ([292]). En outre, dans le cas d'une concentration ou d'une autre forme de réorganisation d'entreprise, l'obligation de rembourser l'aide peut être transférée à l'entité qui continuera à exister ([293]).

(505) La Commission observe que le transfert de la division du fret de Trenitalia à Mercitalia Logistics constituait essentiellement une réorganisation d'activités prenant la forme d'un transfert intragroupe, au sein du groupe FS, de l'activité de fret ferroviaire de Trenitalia à Mercitalia Rail, dans le cadre de laquelle aucun prix n'a été payé. Le groupe FS lui-même a présenté ce transfert comme une réorganisation de son activité de fret (voir considérant 46). Comme l'ont reconnu les autorités italiennes, depuis le 1er janvier 2017, Mercitalia Rail, en sa qualité de nouveau propriétaire de la division du fret de Trenitalia, est devenue, en droit italien, le successeur légal de Trenitalia sur le marché du transport ferroviaire de fret.

(506) Conformément au point 95 de la communication sur la récupération, dans le cas d'une concentration ou d'une autre forme de réorganisation d'entreprise, l'entreprise tenue de rembourser toute aide incompatible et illégale est le bénéficiaire initial ou, si l'aide ne peut être récupérée auprès de ce dernier, son successeur légal.

([291]) Arrêt du 18 octobre 2007 dans l'affaire C441/06, Commission/France, ECLI:EU:C:2007:616, point 29 et jurisprudence citée.

([292]) Arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, ECLI:EU:C:1991:136, point 57, et communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur (JO C 247 du 23.7.2019, p. 1) (ci-après la «communication sur la récupération»), point 89. En remboursant l'aide, le bénéficiaire doit renoncer à l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché, la situation antérieure au versement de l'aide étant ainsi rétablie.

([293]) Point 95 de la communication sur la récupération.

(507) Par conséquent, la Commission conclut que toute aide déclarée illégale et incompatible au titre de la présente décision doit être récupérée par l'Italie auprès de Trenitalia, en tant que bénéficiaire directe de cette aide, ou, dans l'hypothèse où l'Italie ne serait pas en mesure de récupérer l'aide illégale et incompatible auprès de Trenitalia, auprès de son successeur légal, Mercitalia Rail.

(508) La conclusion ci-dessus resterait inchangée même si, comme le soutiennent les autorités italiennes, la succession légale n'avait pas entraîné le transfert à Mercitalia Rail des dettes liées à l'aide illégale et incompatible accordée à Trenitalia avant la scission (voir considérant 198). De fait, ainsi que cela sera expliqué aux considérants 511 à 517, Mercitalia Rail peut également, en tout état de cause, être considérée comme un successeur économique de Trenitalia sur le marché du transport ferroviaire de fret.

(509) Conformément au point 89 de la communication sur la récupération, si, au stade de l'exécution de la décision de récupération, l'aide ne peut être récupérée auprès du bénéficiaire original et a été transférée à une autre entreprise, l'État membre devrait étendre la procédure de récupération à l'entreprise qui bénéficie effectivement de l'avantage à la suite du transfert d'activités et veiller à ce que l'obligation de récupération ne soit pas contournée. Ce transfert peut prendre la forme de la cession, par le bénéficiaire, de l'ensemble ou d'une partie de ses actifs, à la suite de quoi l'activité n'est plus exercée par la même entité juridique.

(510) Selon l'arrêt de la Cour du 8 mai 2003 dans l'affaire Italie et SIM 2/Commission ([294]), l'évaluation de la continuité économique entre le bénéficiaire de l'aide et l'entreprise à laquelle ses activités ont été transférées repose sur toute une série d'éléments. Il est possible de tenir compte des éléments suivants, qui ne doivent toutefois pas être remplis cumulativement pour établir la continuité économique entre deux sociétés ([295]): a) la conformité du prix de vente par rapport au prix du marché; b) l'objet du transfert (actifs et passifs, force de travail, existence d'actifs groupés); c) l'identité de l'acquéreur ou des acquéreurs; d) le moment du transfert (après le début de l'évaluation préliminaire, l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou la décision finale); e) la logique économique de l'opération.

(511) En l'espèce, la Commission considère qu'il existe plusieurs facteurs qui, considérés ensemble, permettent de conclure à l'existence d'une continuité économique entre Trenitalia et Mercitalia Rail.

(512) Premièrement, en ce qui concerne l'identité de l'acquéreur, les activités transférées sont restées, en fin de compte, aux mains du même propriétaire (Ferrovie dello Stato S.p.A.). Il est constant que Trenitalia et Mercitalia Rail (indirectement via Mercitalia Logistics pour la seconde) sont toutes deux placées sous le contrôle de Ferrovie dello Stato S.p.A., la société holding du groupe FS.

(513) Deuxièmement, en ce qui concerne la logique économique et la finalité de l'opération, il est également clair que celle-ci a été entièrement conçue comme une simple réorganisation des activités au sein du groupe FS (considérant 48). Cette réorganisation visait à poursuivre plus efficacement l'exploitation de la division du fret de Trenitalia et des autres activités de fret ferroviaire du groupe FS, en les attribuant à une entité unique (le groupe Mercitalia).

(514) Troisièmement, il est constant (voir considérant 47) que Mercitalia Rail n'a payé aucun prix à Trenitalia pour le transfert de sa division du fret et que ce transfert a été effectué en réduisant le capital social de Trenitalia et en augmentant proportionnellement la valeur du capital de Mercitalia Rail d'un montant équivalent à la valeur comptable de la division du fret transférée de Trenitalia. L'opération n'était donc pas structurée d'une manière qui aurait empêché le transfert de l'aide incompatible de Trenitalia à Mercitalia Rail.

([294]) Arrêt du 8 mai 2003 dans les affaires C-328/99 et C-399/00, République italienne et SIM 2 Multimedia/Commission, ECLI:EU:C:2003:252.

([295]) Cet ensemble d'indicateurs a été confirmé par la Cour dans son arrêt du 29 avril 2021 rendu dans l'affaire C-890/19 P, Fortischem a.s, ECLI:EU:C:2021:345, point 59.

(515) Quatrièmement, en ce qui concerne la portée du transfert, comme l'indiquent les autorités italiennes ainsi que le groupe FS lui-même dans son rapport financier de 2017 (voir considérants 46 et 47), Mercitalia Rail a repris tous les actifs ([296]) et tous les contrats en cours de la division du fret de Trenitalia. Elle a notamment repris: a) l'ensemble des contrats commerciaux conclus par Trenitalia dans le cadre de son activité de transport de fret, ainsi que l'accès à l'ensemble des informations et des données relatives aux clients de Trenitalia; b) l'ensemble du personnel et de la direction de la division du fret de Trenitalia (soit 3 117 salariés et 15 directeurs), aux mêmes conditions contractuelles que celles applicables avant la scission; c) l'ensemble des licences de propriété commerciale et intellectuelle détenues par Trenitalia en ce qui concerne les activités de transport de fret; d) l'ensemble des contrats de location relatifs aux activités de transport de fret (matériel roulant, infrastructure, etc.), ainsi que les droits de propriété sur les actifs précédemment détenus par Trenitalia; et e) les capacités et les droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire et/ou aux installations de service dont Trenitalia jouissait en Italie et dans tout autre État membre. Le transfert incluait également une part importante des dettes de Trenitalia ([297]).

(516) Enfin, en ce qui concerne le moment choisi pour effectuer le transfert, la réorganisation des activités a eu lieu après l'ouverture de la procédure formelle d'examen, c'est-à-dire alors que Trenitalia avait déjà connaissance du risque de récupération.

(517) Tous les éléments mentionnés aux considérants 512 à 516 indiquent l'existence d'une continuité économique entre Trenitalia et Mercitalia Rail en ce qui concerne leur activité commerciale de fret. Les autorités italiennes n'ont fourni aucun élément susceptible de contredire cette conclusion. L'argument selon lequel Trenitalia n'avait pas l'intention de transférer à Mercitalia Rail les dettes potentielles découlant d'une éventuelle aide d'État illégale et incompatible et que le troisième contrat avait déjà expiré n'exclut pas la possibilité que Mercitalia Rail bénéficie de l'avantage tiré de l'aide illégale et incompatible reçue par la division du fret de Trenitalia. Le fait que le certificat de sécurité de Trenitalia ne faisait pas partie du transfert n'exclut pas à lui seul la possibilité que Mercitalia Rail opérait en continuité économique avec Trenitalia et résulte en tout état de cause de ce que la nouvelle entreprise ferroviaire Mercitalia Rail devait, conformément à la législation applicable ([298]), obtenir son propre certificat afin de pouvoir opérer en tant qu'entreprise ferroviaire sur le marché du fret ferroviaire.

(518) Compte tenu de l'existence d'une continuité économique entre Trenitalia et Mercitalia Rail en ce qui concerne leur activité de fret, cette dernière devrait être considérée comme le successeur économique de Trenitalia.

(519) En conclusion, si l'aide illégale et incompatible ne peut pas être récupérée auprès de Trenitalia, la récupération devrait être étendue à Mercitalia Rail en sa qualité de successeur légal ou, en tout état de cause, de successeur économique de Trenitalia,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La compensation accordée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret ne constitue pas une aide d'État en tant qu'elle concernait: a) les services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire fournis avant le 15 mars 2003; et b) les services nationaux de transport ferroviaire de fret fournis avant le 22 octobre 2003.

([296]) Comme l'ont expliqué les autorités italiennes dans leurs réponses du 11 avril 2023, les actifs comprenaient des actifs corporels (bâtiments, installations, équipements, matériel roulant), des actifs incorporels (principalement des logiciels liés aux systèmes de gestion de la division), des participations détenues dans des filiales, des entreprises associées et d'autres entreprises, des stocks (notamment les pièces détachées pour la maintenance du matériel roulant) et des créances clients courantes.

([297]) Comme l'ont expliqué les autorités italiennes dans leurs observations du 11 avril 2023, les dettes transférées comprenaient la dette financière de la branche d'activité (consistant essentiellement en un financement à court terme par la société mère Ferrovie dello Stato S.p.A.), des provisions pour indemnités de licenciement et autres avantages du personnel, des provisions pour risques et charges, d'autres passifs courants et des dettes fournisseurs courantes. En revanche, comme indiqué au considérant 198, le transfert n'incluait pas les dettes susceptibles de découler de la constatation d'une aide illégale et incompatible octroyée à Trenitalia pour la prestation de services de transport ferroviaire de fret avant la scission.

([298]) Voir note n° 44 de bas de page.

La compensation accordée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret jusqu'au 31 décembre 2003 constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE en tant qu'elle concernait: a) les services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire fournis à partir du 15 mars 2003; et b) les services nationaux de transport ferroviaire de fret fournis à partir du 22 octobre 2003.

La compensation accordée à Trenitalia au titre du deuxième contrat pour l'exécution d'obligations de service public concernant la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

La compensation accordée à Trenitalia au titre du troisième contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

L'aide d'État octroyée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide existante en tant qu'elle concernait les services nationaux de transport ferroviaire de fret fournis entre le 22 octobre 2003 et le 31 décembre 2003. L'aide d'État octroyée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide nouvelle en tant qu'elle concernait les services internationaux de transport ferroviaire de fret sur le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire fournis entre le 15 mars 2003 et le 31 décembre 2003.

L'aide d'État octroyée à Trenitalia au titre du deuxième contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide nouvelle.

L'aide d'État octroyée à Trenitalia au titre du troisième contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret constitue une aide nouvelle.

Article 3

L'aide d'État versée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret entre le port italien de Trieste et la Hongrie est compatible avec le marché intérieur. L'aide d'État versée à Trenitalia au titre du premier contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima a été illégalement mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et est incompatible avec le marché intérieur.

L'aide d'État versée à Trenitalia au titre du deuxième contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret est compatible avec le marché intérieur, à l'exception de l'aide d'État versée à Trenitalia pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services internationaux de transport ferroviaire de fret transitant par le port de Trieste Marittima, qui a été illégalement mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et est incompatible avec le marché intérieur.

L'aide d'État versée à Trenitalia au titre du troisième contrat pour l'exécution d'obligations de service public consistant en la prestation de services de transport ferroviaire de fret est légale en ce qui concerne les aides versées jusqu'au 3 décembre 2012, tandis qu'elle a été illégalement mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE en ce qui concerne les aides versées après le 3 décembre 2012. L'aide d'État versée à Trenitalia au titre du troisième contrat est compatible avec le marché intérieur, à l'exception de l'aide d'État versée après le 3 décembre 2012 en ce qui concerne les services fournis sur les 14 liaisons de région à région suivantes (y compris l'ensemble des liaisons nord de l'Italie-nord de l'Italie qui leur sont associées): Abruzzes/Abruzzes; Calabre/Calabre; Campanie/Campanie; Pouilles/Pouilles; Abruzzes/Molise; Abruzzes/Pouilles; Basilicate/Pouilles; Calabre/Campanie; Molise/Pouilles; Molise/nord de l'Italie; Pouilles/nord de l'Italie; Campanie/nord de l'Italie; Basilicate/nord de l'Italie; Abruzzes/nord de l'Italie, qui est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

L'Italie récupère l'aide incompatible visée à l'article 3 auprès de Trenitalia ou, dans l'impossibilité de la récupérer auprès de Trenitalia, auprès de son successeur, Mercitalia Rail.

Les sommes à rembourser portent intérêt à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date de leur remboursement effectif.

Les intérêts sont calculés sur une base composée en conformité avec le chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([299]) et le règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ([300]) modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.

Article 5

La récupération de l'aide incompatible visée à l'article 3 est immédiate et effective.

L'Italie veille à ce que la présente décision soit exécutée dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 6

Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes à la Commission:

— le montant total des aides reçues par le bénéficiaire,

— le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire,

— une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision,

— des documents attestant que la restitution de l'aide a été demandée au bénéficiaire.

L'Italie informe la Commission de l'avancée des mesures nationales adoptées pour l'exécution de la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 3. Elle soumet immédiatement, sur simple demande de la Commission, des informations sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants des aides et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 7

La République italienne est destinataire de la présente décision.

([299]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

([300]) Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

La Commission peut publier le montant de l'aide et le montant des intérêts récupérés en application de la présente décision, sans préjudice de l'article 30 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([301]).

Fait à Bruxelles, le 24 novembre 2023.

Par la Commission
Didier REYNDERS
Membre de la Commission

([301]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).