Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2024/2860

18.11.2024

BESLUIT (EU) 2024/2860 VAN DE COMMISSIE

van 24 november 2023

betreffende SA.32953 (2014/C) — Staatssteunmaatregelen ten gunste van Trenitalia SpA — Italië

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2023) 8017)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 18 april 2011 ontving de Commissie een klacht over de mogelijke toekenning van staatssteun door Italië aan Trenitalia S.p.A. (“**Trenitalia**”), een onderneming die deel uitmaakt van de Ferrovie dello Stato Group (“**FS Group**”), in de vorm van compensatie voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen op het gebied van het goederenvervoer per spoor, verleend in het kader van drie openbaredienstcontracten (de “**maatregelen**”). Deze klacht werd geregistreerd onder nummer SA.32953 (2014/NN — ex 2011/CP). Op 26 september 2011 verstrekte klager aanvullende informatie.

(2) Bij brief van 18 oktober 2011 maakte de Commissie deze klacht over aan de Italiaanse autoriteiten en verzocht zij om inlichtingen over de maatregelen.

(3) Op 16 november 2011 verzocht Italië om een verlenging van de termijn voor het beantwoorden van het verzoek om inlichtingen. De Commissie stond deze termijnverlenging op 24 november 2011 toe. Op 14 december 2011 verzocht Italië om verduidelijking met betrekking tot het verzoek om inlichtingen van de Commissie, waarin de Commissie diezelfde dag voorzag. Op 15 december 2011 verzocht Italië om een verdere verlenging van de termijn voor het verstrekken van de vereiste informatie, die op 20 december 2011 werd toegestaan.

(4) Op 31 januari 2012 en 17 februari 2012 verstrekte Italië een gedeeltelijk antwoord op het verzoek om inlichtingen van 18 oktober 2011. Op 22 februari 2012 stuurde de Commissie Italië een herinnering met het verzoek om de ontbrekende informatie te verstrekken. Op 11 april 2012 verstrekte Italië aanvullende informatie in antwoord op het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 18 oktober 2011.

(5) Op 4 april 2012 vulde klager zijn klacht aan met verdere bezwaren.

(6) Op 29 oktober 2012 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie. Italië zond de gevraagde informatie op 8 januari 2013, 11 januari 2013 en 17 januari 2013 toe.

(7) Op 29 oktober 2013 ontving de Commissie aanvullende bezwaren van klager.

([1]) PB C 156 van 23.5.2014, blz. 77.

(8) Bij schrijven van 28 maart 2014 stelde de Commissie Italië in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("**VWEU**") in te leiden ten aanzien van de voornoemde maatregelen (het "**inleidingsbesluit**").

(9) Het inleidingsbesluit had ook betrekking op de mogelijke toekenning van staatssteun in de vorm van de kosteloze overdracht van spoorweginfrastructuur door Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. aan Trenitalia en FS Logistica (zaak SA.32179). De Commissie zal deze maatregelen in een afzonderlijk besluit beoordelen. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de compensatie die in het kader van drie openbaredienstcontracten aan Trenitalia werd betaald voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen in de sector goederenvervoer per spoor.

(10) Op 22 april 2014 verzocht Italië om verlenging van de termijn voor het indienen van opmerkingen over het inleidingsbesluit, die de Commissie op 28 april 2014 toestond. Op 21 mei 2014 verzocht Italië om een verdere verlenging van de termijn voor het indienen van opmerkingen over het inleidingsbesluit, die de Commissie de volgende dag toestond.

(11) Het inleidingsbesluit werd op 23 mei 2014 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de maatregelen kenbaar te maken.

(12) Op 24 juni 2014 zond Italië zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit toe. De Commissie ontving van drie belanghebbenden opmerkingen over het inleidingsbesluit: de Gemeenschap van Europese spoorwegen en infrastructuurondernemingen ("**CER**)") diende op 19 juni 2014 opmerkingen in; FerCargo, een vereniging van particuliere exploitanten van goederenvervoer per spoor, diende op 8 juli 2014 opmerkingen in ([3]); en de FS Group diende op 23 juli 2014 opmerkingen in ([4]).

(13) De Commissie stuurde de opmerkingen van de belanghebbenden door naar Italië. Op 20 november 2014 zond Italië zijn opmerkingen over de opmerkingen van deze belanghebbenden toe. Op 4 november 2015 vulde Italië zijn opmerkingen aan met aanvullende informatie.

(14) Op 22 december 2017 stuurde de Commissie Italië een verzoek om inlichtingen, waarop Italië op 5 en 15 februari 2018 gedeeltelijk antwoordde. Op 21 maart 2018 vond een bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie en de Italiaanse autoriteiten. Op 3 april 2018 stuurde de Commissie Italië een aanvullend verzoek om inlichtingen, waarop Italië op 23 mei 2018 antwoordde. Op 18 december 2018 vond een bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie en de Italiaanse autoriteiten. Naar aanleiding van die bijeenkomst verstrekte Italië op 18 en 19 februari 2019 aanvullende informatie.

(15) Begin 2020 brak de COVID-19-pandemie uit, die een grote schok voor de economieën van de Unie veroorzaakte en een gecoördineerde economische respons van de lidstaten en de instellingen van de Unie vereiste om de negatieve gevolgen voor de economie van de Unie te verzachten. In die uitzonderlijke omstandigheden probeerde de Commissie snel te reageren op aanmeldingen van staatssteunmaatregelen die in het kader van de COVID-19-uitbraak werden toegekend, en voerde zij alle nodige procedurele versoepelingen in om een snel proces van goedkeuring door de Commissie mogelijk te maken ([5]). Tijdens de COVID-19-crisis moest de Commissie prioriteit geven aan staatssteunmaatregelen in verband met COVID-19 ([6]); als gevolg daarvan liepen de afronding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de maatregelen in kwestie en de afronding van andere procedures vertraging op.

([2]) Zie voetnoot 1.

([3]) Op 13 juni 2014 verzocht FerCargo de Commissie om een verlenging van de termijn om opmerkingen over het inleidingsbesluit in te dienen. Het verzoek werd gerechtvaardigd door de noodzaak om van alle leden van de vereniging voldoende informatie te verkrijgen. Op 17 juni 2014 kende de Commissie FerCargo een verlenging van de termijn toe.

([4]) Op 16 juni 2014 stuurde de FS Group de Commissie een met redenen omkleed verzoek om verlenging van de termijn voor het indienen van opmerkingen over het inleidingsbesluit. Op 17 juni 2014 gaf de Commissie de FS Group tot en met 23 juli 2014 de tijd om opmerkingen in te dienen.

([5]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en de Eurogroep "Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van Covid-19", COM(2020) 112 final van 13 maart 2020, punt 5.

([6]) Een lijst van alle besluiten die de Commissie tijdens de COVID-19-pandemie op grond van artikel 107, lid 2, punt b), VWEU, artikel 107, lid 3, punt b), VWEU en de mededeling van de Commissie "Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak" (PB C 91I van 20.3.2020, blz. 1) heeft vastgesteld, is beschikbaar op deze website: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_en (laatst geraadpleegd op 15 november 2023).

(16) Daarnaast vormde 24 februari 2022 de start van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne. De directe en indirecte effecten van de Russische militaire agressie hadden economische gevolgen voor de gehele interne markt. Die situatie vereiste een snelle reactie van de Commissie om de onmiddellijke negatieve sociale en economische gevolgen in de Unie te verzachten. In die uitzonderlijke omstandigheden werd de Commissie verzocht snel te reageren op aanmeldingen van staatssteunmaatregelen die in het kader van de crisis in Oekraïne waren toegekend ([7]). In de loop van 2022 en 2023 moest de Commissie voorrang geven aan het onderzoek van die staatssteunmaatregelen ([8]), met als gevolg een verdere vertraging bij de afronding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de onderzochte maatregelen.

(17) Op 19 januari 2023 stuurde de Commissie de Italiaanse autoriteiten nog een verzoek om inlichtingen, waarop zij op 11 april 2023 antwoordden, nadat zij een verlenging van de oorspronkelijke termijn voor het indienen van hun antwoorden hadden gevraagd en verkregen. Dit laatste verzoek was onder meer gericht op het verduidelijken van de structuur van de FS Group na de herstructurering van de vrachtactiviteiten van Trenitalia.

(18) Op 17 oktober 2023 stemde Italië er bij wijze van uitzondering mee in af te zien van zijn uit artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening 1/1958 ([9]) voortvloeiende rechten, en om dit besluit in het Engels te laten aannemen en bekendmaken.

2. BESCHRIJVING VAN HET RECHTSKADER VOOR HET AANBIEDEN VAN GOEDERENVERVOERSDIENSTEN PER SPOOR

2.1. De liberalisering van het goederenvervoer per spoor in de Unie en in Italië

2.1.1. *In de Unie*

(19) De Unie heeft het goederenvervoer per spoor in drie golven geliberaliseerd.

(20) Het eerste wetgevingsinitiatief begin jaren 1990 resulteerde in de vaststelling van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad ([10]), die de lidstaten uiterlijk op 1 januari 1993 moesten omzetten. Deze tekst heeft de aanzet gegeven tot de liberalisering van het spoorvervoer door de invoering van een recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur voor internationale samenwerkingsverbanden en spoorwegondernemingen die gecombineerd ([11]) internationaal goederenvervoer verrichten, in combinatie met het beginsel van scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de vervoersactiviteit. Dit scheidingsbeginsel had evenwel geen betrekking op de structuren, maar op de functies, meer in het bijzonder de boekhoudkundige functie. In deze richtlijn was enkel (als optie) aangegeven dat de scheiding kon worden gerealiseerd door afzonderlijke afdelingen binnen eenzelfde onderneming te creëren of door het beheer van de infrastructuur aan een afzonderlijke eenheid toe te vertrouwen.

([7]) Mededeling van de Commissie "Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne", PB C 131I van 24.3.2022, blz. 1.

([8]) Een lijst van alle besluiten die de Commissie in het kader van het tijdelijke crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne in 2022 heeft vastgesteld, is beschikbaar op deze website: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_en (laatst geraadpleegd op 15 november 2023).

([9]) Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58).

([10]) Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237 van 24.8.1991, blz. 25).

([11]) Overeenkomstig artikel 1 van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PB L 368 van 17.12.1992, blz. 38) wordt onder gecombineerd vervoer verstaan "het goederenvervoer tussen [lidstaten] waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger met of zonder trekker, de wissellaadbak of de container van 20 voet en meer [gebruikmaken] van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verrichten:
— hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft;
— hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading".
Met andere woorden, gecombineerd vervoer is een vorm van intermodaal vervoer waarbij het grootste deel van het traject per spoor, over de binnenwateren of over zee plaatsvindt en het begin- en/of eindvervoer over de weg strikt beperkt is.

(21) Richtlijn 91/440/EEG werd gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad ([12]), die deel uitmaakte van het zogenaamde "**eerste spoorwegpakket**" ([13]), dat uiterlijk op 15 maart 2003 door de lidstaten moest worden omgezet. Bij Richtlijn 2001/12/EG werd spoorwegondernemingen op niet-discriminerende basis een recht op toegang verleend met betrekking tot de volgende soorten diensten:

— internationale goederenvervoersdiensten op het trans-Europese netwerk voor goederenvervoer per spoor — TENGS ([14]) (artikel 10, lid 3);

— internationale goederenvervoersdiensten op het gehele Europese spoorwegnet, vanaf 15 maart 2008 (artikel 10, lid 3).

(22) Om de veiligheid, de interoperabiliteit en de openstelling van de markt voor goederenvervoer per spoor te verbeteren, stelde de Unie Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad ([15]) vast als onderdeel van het zogenaamde "**tweede spoorwegpakket**" ([16]). Deze richtlijn voorzag in een recht op toegang voor spoorwegondernemingen met betrekking tot de volgende soorten diensten:

— internationale goederenvervoersdiensten vanaf 1 januari 2006 (waarmee wordt geanticipeerd op de in Richtlijn 2001/12/EG vastgestelde termijn van 15 maart 2008);

— alle soorten goederenvervoersdiensten (nationaal en internationaal) vanaf 1 januari 2007.

(23) Dit betekent dat de markt voor goederenvervoer per spoor met ingang van 15 maart 2003 werd opengesteld voor concurrentie op het trans-Europese netwerk voor goederenvervoer per spoor; vanaf 1 januari 2006 voor internationaal goederenvervoer op het gehele netwerk van de Unie; en vanaf 1 januari 2007 voor cabotage in het goederenvervoer per spoor. Daarom wordt ervan uitgegaan dat het goederenvervoer per spoor sinds 1 januari 2007 op het niveau van de Unie volledig is geliberaliseerd voor zowel nationale als internationale diensten.

(24) Richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG en Richtlijn 2004/51/EG, is met ingang van 17 juni 2015 ingetrokken bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad ([17]). In artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2012/34/EU is het volgende bepaald: "Spoorwegondernemingen krijgen onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoersdiensten per spoor."

([12]) Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 1).

([13]) Dit pakket omvatte ook Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 26) en Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 29).

([14]) Een spoorwegnet van ongeveer 50 000 km, als omschreven in artikel 10 bis van en bijlage I bij Richtlijn 2001/12/EG, dat in Italië de met spoor verbonden havens van Ancona, Bari, Brindisi, Civitavecchia, Genua, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napels, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Triëst en Venetië omvat.

([15]) Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 164).

([16]) Dit pakket omvatte ook Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 44); Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 114); en Verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 1).

([17]) Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32).

2.1.2. *In Italië*

(25) Italië heeft het goederenvervoer per spoor voor het eerst met ingang van 22 oktober 2003 geliberaliseerd, met de inwerkingtreding van wetgevend besluit nr. 188/2003 van 8 juli 2003 ("**het besluit van 2003**") ([18]), waarbij het eerste spoorwegpakket werd omgezet. Met betrekking tot de nationale goederenvervoersdiensten en de nationale en internationale personenvervoersdiensten op de nationale spoorweginfrastructuur verleende artikel 6 van het besluit van 2003 onder bepaalde voorwaarden ([19]) verschillende toegangsrechten aan spoorwegondernemingen die gebruikmaakten van het nationale spoorwegnet, onder voorbehoud van wederkerigheid in het geval van in het buitenland gevestigde spoorwegondernemingen.

(26) Italië heeft Richtlijn 2004/51/EG omgezet bij wetgevend besluit nr. 162/2007 van 10 augustus 2007 (van kracht sinds 23 oktober 2007). Bij dit besluit werd het besluit van 2003 gewijzigd door spoorwegondernemingen vanaf 23 oktober 2007 toegang te verlenen tot het gehele Italiaanse spoorwegnet, onder billijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden, voor de exploitatie van internationale goederenvervoersdiensten en, uiterlijk vanaf 1 januari 2007, tot de spoorweginfrastructuur voor de exploitatie van alle soorten goederenvervoersdiensten per spoor ([20]).

(27) Tot slot heeft Italië Richtlijn 2012/34/EU omgezet bij wetgevend besluit nr. 112/2015 van 15 juli 2015 (van kracht sinds 27 juli 2015). Met dit besluit werd het recht van spoorwegondernemingen op toegang tot de markt voor goederenvervoer per spoor onder billijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden bevestigd, om concurrentie in de spoorwegsector te waarborgen ([21]).

2.2. **Het rechtskader voor openbaredienstverplichtingen in het goederenvervoer per spoor**

2.2.1. *Wetgeving van de Unie*

(28) Overeenkomstig artikel 93 VWEU zijn met de Verdragen verenigbaar "steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen".

(29) Op basis van artikel 93 VWEU stelde de Raad Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren ("**Verordening (EEG) nr. 1191/69**") ([22]) vast. Bij Verordening (EEG) nr. 1191/69 waren de regels vastgesteld voor openbaredienst-verplichtingen die van 1 juli 1969 tot en met 2 december 2009 voor personenvervoersdiensten en tot en met 3 december 2012 voor goederenvervoersdiensten van toepassing waren (zie overweging 34).

([18]) Wetgevend besluit nr. 188/2003 van 8 juli 2003 (Gazzetta Ufficiale nr. 170) ter vervanging van de presidentiële besluiten 277/98 van 8 juli 1998 (Gazzetta Ufficiale nr. 187) en 146/99 van 16 maart 1999 (Gazzetta Ufficiale nr. 119), tot omzetting van de Richtlijnen 91/440/EG, 95/18/EG en 95/19/EG.

([19]) Spoorwegondernemingen die in Italië binnenlandse goederenvervoersdiensten per spoor wilden exploiteren, moesten, naast de krachtens artikel 6, lid 1, van het besluit van 2003 vereiste exploitatievergunning voor het spoor, beschikken over een specifieke vergunning van het ministerie van Infrastructuur en Vervoer (artikel 6, lid 2, van het besluit van 2003), zoals gedefinieerd in artikel 131, lid 1, van wet nr. 388 van 23 december 2000. In de laatstgenoemde wet werd de noodzaak van een dergelijke vergunning gerechtvaardigd met het argument dat het ministerie van Infrastructuur en Vervoer in staat moest zijn de verhoging van de spoorwegtarieven binnen de perken te houden en/of de economische levensvatbaarheid van het spoorvervoer in Italië te waarborgen.

([20]) Artikel 25, lid 1, van wetgevend besluit nr. 162/2007, waarbij artikel 12, lid 1, van het besluit van 2003 werd gewijzigd. In Italië hoeven spoorwegondernemingen vanaf 1 januari 2007 niet langer in het bezit te zijn van de specifieke vergunning van het ministerie van Infrastructuur en Vervoer, zoals beschreven in voetnoot 19.

([21]) Artikel 2, lid 1, punt c), van wetgevend besluit nr. 112/2015.

([22]) Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de Lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991.

(30) In artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 werden openbaredienstverplichtingen gedefinieerd als "de verplichtingen die de vervoersonderneming, indien zij haar eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen". Openbaredienstverplichtingen in de zin van Verordening (EEG) nr. 1191/69 omvatten de exploitatieplicht ([23]), de vervoerplicht ([24]) en de tariefplicht ([25]). De parameters waarmee rekening moest worden gehouden bij de bepaling van de economische nadelen als gevolg van het opleggen van openbaredienstverplichtingen en de compensatieprocedures waren vastgesteld in de artikelen 5 en 10 tot en met 13 van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Indien een vervoersonderneming zowel aan openbaredienstverplichtingen gebonden diensten als andere activiteiten verrichte, vereiste artikel 1, lid 5, van die verordening een afzonderlijke boekhouding en de invoering van mechanismen om kruissubsidiëring tussen de openbare dienst en de afdeling die met andere activiteiten belast was, te voorkomen.

(31) Bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad ([26]) tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 werd de mogelijkheid voor de lidstaten geschrapt om openbaredienstverplichtingen te handhaven of voor te schrijven aan vervoersondernemingen, met uitzondering van ondernemingen waarvan de activiteiten uitsluitend betrekking hadden op de exploitatie van stads-, voorstads- en streekdiensten voor personenvervoer ([27]). Met de wijziging werd in Verordening (EEG) nr. 1191/69 een nieuw deel over openbaredienstcontracten ingevoerd, bestaande uit één artikel (artikel 14), dat de lidstaten de mogelijkheid bood om openbaredienstcontracten te sluiten om het publiek toereikende vervoersdiensten aan te bieden ([28]).

(32) Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad voorzag in verdere regels voor steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren ([29]). In die verordening was bepaald dat de lidstaten geen openbaredienstverplichtingen konden opleggen waarbij steun werd verleend op grond van artikel 93 VWEU, behalve voor tariefplichten die niet onder Verordening (EEG) nr. 1191/69 vielen ([30]), of vervoerondernemingen of vervoersactiviteiten die waren uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening.

(33) In het Altmark-arrest ([31]) heeft het Hof aangegeven dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 en Verordening (EEG) nr. 1107/70 werden geacht uitputtend de voorwaarden te hebben opgesomd waaronder de autoriteiten van de lidstaten steun op basis van artikel 93 VWEU konden verlenen. Dit punt is door het Hof verder bevestigd in het Combus-arrest ([32]).

(34) Zowel Verordening (EEG) nr. 1191/69 als Verordening (EEG) nr. 1107/70 werd ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad ([33]); deze trad op 3 december 2009 in werking. In artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1370/2007 was echter bepaald dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 van toepassing bleef op goederenvervoersdiensten per spoor gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007.

([23]) Zie artikel 2, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.
([24]) Zie artikel 2, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.
([25]) Zie artikel 2, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.
([26]) Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 169 van 29.6.1991, blz. 1).
([27]) Artikel 1, lid 5, van de gewijzigde Verordening (EEG) nr. 1191/69 luidde als volgt: "De bevoegde instanties van de lidstaten kunnen evenwel de in artikel 2 bedoelde openbare dienstverplichtingen handhaven of voorschrijven voor stads-, voorstads- en streekdiensten voor personenvervoer. De voorwaarden en regels, waaronder de compensatiemethoden, zijn vermeld in de afdelingen II, III en IV.".
([28]) Zie artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.
([29]) Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 130 van 15.6.1970, blz. 1). Deze verordening liet de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen en Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad onverlet.
([30]) Binnen de definitie van tariefplichten van artikel 2, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.
([31]) Arrest van het Hof van Justitie 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punt 108.
([32]) Arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, DanskeBusvognmænd/Commissie ("Combus"), T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punt 100.
([33]) Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1).

(35) Verordening (EG) nr. 1370/2007 is alleen van toepassing op het personenvervoer per spoor en andere vormen van vervoer per spoor en over de weg, met uitzondering van goederenvervoer (artikel 1). In artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 is bepaald: "Onverminderd de [artikelen 93, 106, 107 en 108 VWEU], kunnen de lidstaten overeenkomstig [artikel 93 VWEU] steun aan de vervoerssector blijven verlenen, indien deze steun beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of overeenkomt met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen die niet onder deze verordening vallen." Aan het einde van de periode van drie jaar (dat wil zeggen na 3 december 2012) moest de verenigbaarheid van steun voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen in het goederenvervoer per spoor dus rechtstreeks aan artikel 93 VWEU worden getoetst.

2.2.2. *De Italiaanse regelgeving*

(36) Wet nr. 210 van 17 mei 1985 ("**wet 210/1985**") ([34]) machtigde de staat om openbaredienstverplichtingen ten aanzien van de FS Group te handhaven, te schrappen of in te voeren en deze laatste te vergoeden voor de kosten die rechtstreeks verband hielden met de uitvoering van die openbaredienstverplichtingen.

(37) Volgens artikel 18, leden 1 en 2, van wet 210/1985 moest de minister van Vervoer bij besluit bepalen welke openbaredienstverplichtingen voor de FS Group moesten worden gehandhaafd, met de mogelijkheid om in de toekomst openbaredienstverplichtingen te schrappen en/of nieuwe openbaredienstverplichtingen in te voeren of de omvang van de reeds opgelegde openbaredienstverplichtingen uit te breiden. In geval van invoering of uitbreiding van openbaredienstverplichtingen verkreeg de FS Group het recht op een financiële compensatie voor de daarmee verband houdende uitgaven, op grond van de regels van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(38) Wat meer in het bijzonder de tariefplichten betreft, werd in artikel 16 van wet 210/1985 bepaald dat de overheid, hoewel zij erkende dat de tarieven met het oog op een evenwichtig beheer werden goedgekeurd door de raad van bestuur van de FS Group, bij besluit de maximumtarieven voor het vervoer van personen en bepaalde soorten goederen kon vaststellen. In dat artikel werd bepaald dat elk verschil tussen de door de overheid opgelegde tarieven en de door de raad van bestuur van de FS Group vastgestelde standaardtarieven aanleiding kon geven tot vergoeding op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(39) Bij wet nr. 41 van 28 februari 1986 ("**wet 41/1986**") ([35]) werden alle openbaredienstverplichtingen afgeschaft, met inbegrip van exploitatieplichten en tariefplichten ten aanzien waarvan was erkend dat de FS Group op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 recht op vergoeding had (artikel 10, lid 15). Overeenkomstig de artikelen 16 en 18 van wet 210/1985 kon het ministerie van Vervoer echter bij besluit een lijst opstellen van de openbaredienstverplichtingen die vanwege het algemeen belang en binnen de grenzen van de uit de staatsbegroting toegewezen middelen moesten worden gehandhaafd.

(40) Op 16 januari 1990 stelde het ministerie van Vervoer besluit 1-T ("**ministerieel besluit 1-T/1990**") vast. Bij artikel 2 van dit besluit werd een lijst vastgesteld van de tariefplichten die aan de FS Group moesten worden opgelegd voor het vervoer van bepaalde categorieën personen en goederen. Die lijst omvatte tariefplichten met betrekking tot:

— goederenvervoer tussen het Italiaanse vasteland en Sardinië, overeenkomstig artikel 12 van wet nr. 588 van 11 juni 1962 ([36]) ("**wet 588/1962**") tot vaststelling van de criteria voor de berekening van de spoorwegtarieven voor de verbindingen met Sardinië;

— internationaal goederenvervoer via de haven van Triëst; en

— internationaal goederenvervoer binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

(41) Vanaf 1 juli 1992, na de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 1893/91 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 (overweging 31), regelden de Italiaanse autoriteiten het opleggen van openbaredienstverplichtingen via openbaredienstcontracten, waardoor het bij besluit vastgestelde systeem van unilaterale oplegging van openbaredienstverplichtingen werd afgeschaft.

([34]) Wet nr. 210/1985 van 17 mei 1985 tot oprichting van de entiteit "Ferrovie dello Stato".

([35]) Wet nr. 41 van 28 februari 1986 betreffende de bepalingen inzake de jaarlijkse en meerjarige begroting van de staat.

([36]) Artikel 12 van wet nr. 588/1962 tot vaststelling van een plan ter bevordering van de economische en sociale ontwikkeling van Sardinië luidt als volgt: "Voor goederen die per veerboot worden vervoerd, zijn de op een virtuele afstand van 100 km berekende spoorwegtarieven van toepassing" en "Op dit vervoer zijn geen vaste tarieven, toeslagen en bijzondere heffingen van toepassing die hoger zijn dan het bedrag dat in Italië voor dezelfde afstand en voor dezelfde goederen geldt, noch doorreisquota."

(42) Bijgevolg legde Italië, wat goederenvervoersdiensten per spoor betreft, de in overweging 40 bedoelde tariefplichten voor de periode juli-december 1992 op in een openbaredienstcontract dat op 23 januari 1991 werd gesloten tussen het ministerie van Vervoer en de FS Group. Italië handhaafde deze tariefplichten voor het jaar 1993 door op 29 december 1992 een nieuw openbaredienstcontract met de FS Group te sluiten. Italië sloot vervolgens twee aanvullende openbaredienstcontracten met de FS Group voor de perioden 1994-1996 en 1997-1999. In het contract voor de periode 1997-1999 werd een continuïteitsclausule ingevoerd, waardoor de FS Group bij het aflopen van het contract verplicht was de in het contract vastgelegde tariefplichten na te leven tot de ondertekening van de volgende openbaredienstcontracten.

(43) Bij de openbaredienstcontracten die voor respectievelijk de perioden 1994-1996 en 1997-1999 werden gesloten, werden tariefplichten opgelegd met betrekking tot de volgende door de FS Group verleende diensten:

— binnenlands goederenvervoer tussen het Italiaanse vasteland en Sardinië, overeenkomstig artikel 12 van wet nr. 588/1962 tot vaststelling van de criteria voor de berekening van de spoorwegtarieven voor de verbindingen met Sardinië;

— internationaal goederenvervoer via de haven van Triëst;

— internationaal goederenvervoer binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal: deze verplichting vloeide voort uit de op 21 maart 1955 ondertekende overeenkomst tussen de regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, die voorzag in de toepassing van verlaagde tarieven voor het vervoer van kolen en staal;

— nationaal goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km; en

— internationaal goederenvervoer per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije: overeenkomstig artikel 5 ([37]) van de bilaterale overeenkomst tussen Italië en Hongarije van 19 april 1988, geratificeerd bij wet nr. 440 van 30 december 1989 (“**wet 440/1989**”) ([38]), werd een korting van 15 % op het normale tarief voor de doorreis door Oostenrijk en een verlaging van 50 % van het gewone tarief voor de doorreis door (voormalig) Joegoslavië vastgesteld.

(44) Italië stelde de onderzochte maatregelen in de periode 2000-2014 vast. In deel 3 van dit besluit worden die maatregelen beschreven.

3. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN**

3.1. **Begunstigde**

3.1.1. *Trenitalia*

(45) Trenitalia werd in juni 2000 opgericht als een volledig gecontroleerde dochteronderneming van Ferrovie dello Stato S.p.A., de holding van de FS Group, waarvan het Italiaanse ministerie van Economische Zaken en Financiën de enige aandeelhouder is. De oprichting van Trenitalia volgde op de hervorming van de FS Group, die in juli 1998 in gang werd gezet door de organische, juridische en boekhoudkundige scheiding van de activiteiten van de FS Group (infrastructuur, personenvervoersdiensten, regionale vervoersdiensten en goederenvervoersdiensten) en werd bevorderd door de oprichting van afzonderlijke juridische entiteiten die onder de zeggenschap van de FS Group stonden (Trenitalia in juni 2000, en Rete Ferroviaria Italiana in juli 2001). Meteen na zijn oprichting nam Trenitalia de verlening van goederenvervoersdiensten per spoor over van de FS Group. Trenitalia is momenteel de grootste spoorwegexploitant in Italië en was tot 31 december 2016 actief in zowel het personen- als het goederenvervoer.

([37]) Daarin werd bepaald dat “[v]oor de in- en uitvoer van goederen van en naar Hongarije via de vrijhaven van Triëst de spoorwegtarieven van de nationale grensstations naar die van de vrijhaven van Triëst worden vastgesteld door een gunstiger behandeling toe te passen dan die waarin de huidige voorwaarden en tarieven van de Italiaanse staatsspoorwegen voorzien” en dat “[a]lle aangelegenheden met betrekking tot spoorwegdiensten, met inbegrip van de tarieven, het voorwerp zullen zijn van een afzonderlijke overeenkomst tussen de Italiaanse nationale spoorwegmaatschappij en de beheerder van de Hongaarse spoorweginfrastructuur, na overleg met de andere spoorwegmaatschappijen van de staten van doorreis”.

([38]) Artikel 11 van wet 440/1989 beperkte de geldigheid van de bilaterale overeenkomst tot vijf jaar, die automatisch met vijf jaar kon worden verlengd, met de mogelijkheid voor elke partij om de overeenkomst zes maanden vóór het begin van elke periode op te zeggen.

3.1.2. *Reorganisatie van de vrachtactiviteiten van de FS Group in 2017*

(46) Met ingang van 1 januari 2017 heeft de FS Group besloten zijn vrachtactiviteiten te reorganiseren door alle activiteiten van de FS Group met betrekking tot het goederenvervoersdiensten per spoor samen te brengen in één enkele entiteit, de Mercitalia Group ([39]) ([40]). Als gevolg daarvan droeg de FS Group de activiteiten op het gebied van goederenvervoer per spoor (de zogenaamde "vrachtafdeling") over aan een nieuw opgerichte onderneming, Mercitalia Rail S.r.l. ("**Mercitalia Rail**") ([41]), die volledig onder zeggenschap stond van Mercitalia Logistics S.p.A. ("**Mercitalia Logistics**") ([42]), die zelf onder uitsluitende zeggenschap van de FS Group stond. Via Mercitalia Logistics verzorgt de FS Group goederenvervoersdiensten in Italië en in het buitenland, waarbij zowel conventionele als gecombineerde vervoerstechnieken worden gebruikt ([43]).

(47) De overdracht vond plaats nadat Mercitalia Rail de relevante veiligheidscertificaten had verkregen om als spoorwegonderneming op de markt voor goederenvervoer per spoor te kunnen opereren. ([44]) De transactie vond plaats in de vorm van een evenredige afsplitsing van alle activa en passiva van de vrachtafdeling van Trenitalia ten gunste van Mercitalia Rail ([45]), met inbegrip van werknemers, rollend materieel, onderhoudsfaciliteiten, commerciële contracten en de investeringen van Trenitalia in ondernemingen die actief waren in de vrachtvervoer- en/of logistieke sector ([46]). Gezien de aard van de overdracht, dat wil zeggen een interne herstructurering binnen de FS Group, betaalde Mercitalia Rail Trenitalia geen compensatie voor de overgedragen activiteiten.

(48) Met ingang van 1 januari 2017 werd Mercitalia Rail de nieuwe eigenaar van de vrachtafdeling van Trenitalia.

([39]) In het financieel jaarverslag 2017 van de FS Group (beschikbaar op https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/en/Documents/investor-relations/financial-statements/2017_Annual_report_FS.pdf, laatst geraadpleegd op 15 november 2023) staat dat "2017 een historisch jaar voor de FS Group was, met de oprichting van Mercitalia Rail, de afsplitsing van Trenitalia in de vrachtsector. Bovendien werd Mercitalia Logistics opgericht door FS Logistica te transformeren en treedt het op als subholding die verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle logistieke en vrachtvervoersondernemingen van de groep, die samen Mercitalia [Group] vormen" (blz. 3). In hun antwoorden van 11 april 2023 legden de Italiaanse autoriteiten uit dat Mercitalia Group momenteel bestaat uit Mercitalia Logistics en zijn zes dochterondernemingen: Mercitalia Rail, Mercitalia Intermodal SpA, Mercitalia Shunting & Terminal Srl, TX Logistik en TerAlp.

([40]) Zie https:// www.mercitaliarail.it/content/mercitalia_rail/it/chi-siamo/il-business-merci-del-gruppo-fs-italiane.html (laatst geraadpleegd op 15 november 2023). Zoals de Italiaanse autoriteiten in hun antwoorden van 11 april 2023 uitlegden, had die reorganisatie betrekking op de activiteiten op het gebied van goederenvervoer per spoor van Trenitalia en van alle andere ondernemingen van de FS Group die actief waren op de markt voor goederenvervoer per spoor.

([41]) De bestaande onderneming FS Telco Srl wijzigde haar naam in Mercitalia Rail Srl en begon met het nastreven van een nieuw doel, namelijk het aanbieden en in de handel brengen van goederenvervoersdiensten per spoor, ook voor gevaarlijke goederen en afval, in Italië en daarbuiten.

([42]) In 2017 veranderde de onderneming FS Logistica SpA, die in 2007 werd opgericht naar aanleiding van het besluit van Ferrovie dello Stato om alle logistieke activiteiten binnen de FS Group onder één enkele specifieke exploitant te brengen, haar naam in Mercitalia Logistics S.p.A.

([43]) In zijn financieel jaarverslag voor 2017 (zie voetnoot 39) verklaarde de FS Group: "Met betrekking tot het vrachtvervoer heeft [de FS Group] met de oprichting van Mercitalia [Group] onder leiding van de subholding Mercitalia Logistics S.p.A. een nieuw bedrijfsmodel ontwikkeld dat bestaat in de ontwikkeling van geïntegreerde oplossingen voor vrachtvervoer en logistiek tegen de beste marktvoorwaarden en streeft het dit bedrijfsmodel na. Binnen de [groep] presteerde de spoordienst, die profiteert van de deskundigheid en beroepservaring van de vrachtafdeling van dochteronderneming Trenitalia S.p.A., dit eerste jaar goed, deels als gevolg van de integratie met andere ondernemingen van de groep" (zie blz. 62).

([44]) Toegang tot de spoorweginfrastructuur wordt alleen verleend aan spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een geldig veiligheidscertificaat. Het veiligheidscertificaat toont aan dat de spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem heeft opgezet en in staat is haar wettelijke verplichtingen na te komen. Het wetgevingskader werd destijds vastgesteld bij Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 44), die tot en met 30 oktober 2020 van kracht was. Op 31 oktober 2020 werd deze richtlijn ingetrokken bij Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PB L 138 van 26.5.2016, blz. 102).

([45]) In hun antwoorden van 11 april 2023 dienden de Italiaanse autoriteiten bij de Commissie de handeling met betrekking tot de afsplitsing in, die op 21 december 2016 door de wettelijke vertegenwoordigers van Trenitalia en Mercitalia Rail was ondertekend en die met ingang van 1 januari 2017 van toepassing was. De afsplitsing leidde tot een vermindering van het aandelenkapitaal van Trenitalia en tot een proportionele verhoging van de waarde van het kapitaal van Mercitalia Rail, voor een bedrag dat gelijk was aan de boekwaarde van de overgedragen vrachtafdeling van Trenitalia.

([46]) Zie het financieel jaarverslag 2017 van de FS Group (zie voetnoot 39), blz. 174.

3.2. **De maatregelen**

(49) Tussen 2000 en 2014 ontving Trenitalia in totaal 1,6 miljard EUR aan financiële compensatie van de staat voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen op het gebied van goederenvervoersdiensten per spoor op het gehele Italiaanse grondgebied, ook van en naar Sardinië en Sicilië. Die openbaredienstverplichtingen werden opgelegd op basis van de volgende drie openbaredienstcontracten die binnen het kader van Verordening (EEG) nr. 1191/69 tussen het ministerie van Infrastructuur en Vervoer (het "**MIT**") en Trenitalia werden gesloten:

— een eerste contract, ondertekend op 18 oktober 2002, dat aanvankelijk betrekking had op de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2001 en van toepassing was op personen- ([47]) en goederenvervoersdiensten. Dat contract werd bij het verstrijken ervan automatisch met twee jaar verlengd tot eind 2003 op grond van een continuïteitsclausule (het "**eerste contract**");

— een tweede contract, ondertekend op 27 maart 2007, dat aanvankelijk betrekking had op de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en uitsluitend betrekking had op goederenvervoersdiensten. Dat contract werd bij het verstrijken ervan automatisch met twee jaar verlengd tot eind 2008 op grond van een continuïteitsclausule (het "**tweede contract**");

— een derde contract, ondertekend op 3 december 2012, dat betrekking had op de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2014 en uitsluitend van toepassing was op goederenvervoersdiensten (het "**derde contract**"). Dat contract verstreek op 31 december 2014 en werd niet verlengd.

(50) Het eerste en het tweede contract duiden erop dat Trenitalia zonder deze contracten de betrokken goederenvervoersdiensten niet commercieel onder dezelfde voorwaarden zou hebben verricht ([48]). In het derde contract wordt verwezen naar de verplichting voor de lidstaten uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 om de onderneming te compenseren waaraan een "openbaredienstverplichting" is opgelegd. De openbaredienstverplichtingen worden gedefinieerd als verplichtingen die de vervoersonderneming, indien zij haar eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen.

Tabel 1

Lijst van openbaredienstcontracten die onder de formele onderzoeksprocedure vallen

Openbaredienstcontract	Toepassingsperiode	Ondertekening	Eerste betaling	Totale compensatie
I	1.1.2000-31.12.2003	18.10.2002	2003	404,6 miljoen EUR
II	1.1.2004-31.12.2008	27.3.2007	2007	613,7 miljoen EUR
III	1.1.2009-31.12.2014	03.12.2012	2010	612,1 miljoen EUR

([47]) Aangezien het inleidingsbesluit alleen betrekking had op goederenvervoer per spoor, valt het personenvervoer niet onder dit besluit.

([48]) Artikel 5, lid 1, van het eerste contract luidt: "Het ministerie erkent dat de goederenvervoerdiensten als bedoeld in punt 2 hieronder zijn verricht in overeenstemming met de bepalingen van de dienstverleningsovereenkomsten van 1994-1996 en 1997-1999, de internationale verplichtingen van de staat, het besluit van het ministerie van Vervoer nr. 1-T van 1990 en de daarmee verband houdende wettelijke verplichtingen waarnaar in dat punt wordt verwezen, en erkent tegelijkertijd dat deze diensten, indien zij op zuiver commerciële basis door de onderneming zouden zijn verricht, op een andere schaal of onder andere voorwaarden zouden zijn verleend dan die welke daadwerkelijk hebben plaatsgevonden." Artikel 2, lid 3, van het tweede contract luidt: "Indien deze zelfde diensten door de onderneming op zuiver commerciële basis waren verricht, zouden zij in andere mate of onder andere voorwaarden dan de daadwerkelijk verkregen diensten zijn verricht. Met name het goederenvervoer van en naar de twee grootste eilanden garandeert de continuïteit van de verbindingen met het vasteland en mobiliteit voor het goederenvervoer over lange en zeer lange afstand en draagt bij tot het herstel van het territoriale evenwicht."

3.2.1. *Het eerste contract*

3.2.1.1. Achtergrond van de sluiting van het eerste contract

(51) Overeenkomstig de continuïteitsclausule in het openbaredienstcontract voor de periode 1997-1999 (zie overweging 42) bleef de FS Group tariefplichten op zijn goederenvervoersdiensten per spoor toepassen na de vervaldatum van dat contract, dat wil zeggen na 31 december 1999.

(52) Op 18 maart 1999 ([49]) verplichtte de minister-president de FS Group een bedrijfsplan op te stellen met het oog op de actualisering van de verplichtingen in het openbaredienstcontract voor de periode 1997-1999. De FS Group heeft zijn bedrijfsplan 1999-2003 in 1999 aan het MIT voorgelegd. In dat bedrijfsplan werd ook een gedetailleerde beschrijving gegeven van de door de onderneming geëxploiteerde goederenvervoersdiensten per spoor onder voorwaarden die zonder compensatie niet commercieel rendabel zouden zijn. Het MIT keurde het bedrijfsplan in juli 2000 goed, met vermelding van de diensten die het van essentieel belang achtte voor het algemeen belang ([50]).

(53) Het eerste contract werd op 18 oktober 2002 gesloten door Trenitalia ([51]) en het MIT.

3.2.1.2. Inhoud van het eerste contract

(54) Op grond van het eerste contract moest Trenitalia zich houden aan bepaalde tariefplichten (dat wil zeggen de verplichting om voor specifieke diensten een prijs in rekening te brengen die lager was dan de normale marktprijs op basis van de tariefkaart van Trenitalia zonder tariefplichten) en de verplichting om te opereren tegen betaling van een compensatie die werd berekend volgens de in het contract vastgestelde methode.

(55) In het eerste contract werden de bestaande tariefplichten gehandhaafd die in het openbaredienstcontract voor de periode 1997-1999 waren vastgesteld (zie overweging 43) voor de volgende goederenvervoersdiensten per spoor die door Trenitalia werden geëxploiteerd, zonder wijziging van de parameters voor het bepalen van de desbetreffende compensatie:

— *Goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië*: overeenkomstig artikel 12 van wet 588/1962 voorzag het eerste contract in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen het spoorwegtarief berekend op basis van de werkelijk afgelegde afstand tussen Civitavecchia en Golfo Aranci (250 km) en het tarief berekend over een virtuele afstand van 100 km.

— *Goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km* ([52])*:* deze verplichting was erop gericht boven de drempel van 1 000 km regressieve kilometertarieven te handhaven. Zonder deze verplichting zou het door Trenitalia toegepaste tarief voor het goederenvervoer na de duizendste kilometer niet meer zijn gedaald (dat wil zeggen het niveau waarop de vaste kosten volledig worden teruggevorderd). ([53]) Het eerste contract voorzag in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen de bedragen die zouden zijn verkregen door toepassing van het theoretische kilometertarief (dat niet meer daalt na het punt waarop de vaste kosten volledig zijn teruggevorderd, overeenkomend met de duizendste kilometer) en de bedragen die daadwerkelijk werden verkregen door toepassing van het kilometertarief dat in het contract met Trenitalia werd vastgelegd, dat zelfs na 1 000 km bleef dalen.

([49]) Richtlijn van de minister-president van 18 maart 1999, bekendgemaakt in het Italiaanse staatsblad nr. 113 van 17 mei 1999.
([50]) Deze diensten zijn opgesomd in overweging 55.
([51]) Vanaf de oprichting van Trenitalia in juni 2000 nam het de exploitatie van de goederenvervoersdiensten per spoor van de FS Group over.
([52]) Deze verplichting had alleen betrekking op het binnenlandse verkeer.
([53]) Zoals vermeld in het toelichtend verslag van februari 2002 (bijlage 9.1 bij het antwoord van Italië van 29 oktober 2012) "stijgt het tarief voor het goederenvervoer naarmate het aantal kilometers stijgt, maar niet evenredig; er is een afnemende schaal die meer uitgesproken is in de initiële kilometerbereiken en vervolgens geleidelijk afvlakt om bijna asymptotisch te worden. Na de duizendste kilometer wordt het tarief echter regressiever als gevolg van de tariefplichten die bij de vorige dienstencontracten zijn ingevoerd".

— *Vervoer per spoor van kolen en staal in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal*: Het eerste contract voorzag in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen de inkomsten uit de toepassing van de tariefplichten en de inkomsten die Trenitalia zou hebben gehad uit de toepassing van zijn normale tarief. Deze verplichting bleef tot en met 1 mei 2002 van toepassing ([54]);

— *Internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije*: Het eerste contract voorzag in een compensatie die werd berekend op basis van een korting van 15 % op het normale tarief voor doorvoer door Oostenrijk en een verlaging met 50 % van het gewone tarief voor doorvoer door de landen van voormalig Joegoslavië (Slovenië en Kroatië) dat was vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van wet 440/1989. Artikel 11 van wet 440/1989 beperkte de geldigheid van de bilaterale overeenkomst tussen Italië en Hongarije tot vijf jaar, die automatisch met vijf jaar kon worden verlengd, met de mogelijkheid voor elke partij om de overeenkomst zes maanden vóór het begin van elke periode op te zeggen. Het contract voorzag in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen de inkomsten uit de toepassing van de tariefplichten en de inkomsten die Trenitalia zou hebben gehad uit de toepassing van zijn normale tarief.

— *Internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima*: In overeenstemming met de bepalingen van ministerieel besluit 1-T/1990 voorzag het eerste contract in tariefplichten voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima ([55]), met uitzondering van het vervoer tussen de haven van Triëst en Hongarije, dat wordt geëxploiteerd op basis van wet 440/1989 ([56]). De compensatie was gelijk aan het verschil tussen de inkomsten uit de toepassing van de tariefplichten en de inkomsten die Trenitalia zou hebben ontvangen door toepassing van zijn normale tarief, vermenigvuldigd met het totale aantal wagons dat door de haven van Triëst Marittima in het kader van invoer/uitvoer werd doorgevoerd.

(56) In het eerste contract werden ook nieuwe tariefplichten ingevoerd met betrekking tot de volgende door Trenitalia geëxploiteerde goederenvervoersdiensten per spoor:

— *Intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon-Turijn*: op 15 juli 1999 zijn de FS Group en de onderneming Société Nationale des Chemins de fer Français ("**SNCF**") contractueel overeengekomen een korting van 30 % toe te passen op het standaardtarief voor intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon Venissieux-Turijn Orbassano. De korting was bedoeld om een einde te maken aan de congestie van de wegen tussen Italië en Frankrijk als gevolg van de drie jaar durende sluiting van de Mont Blanc-tunnel na een ongeval in maart 1999. Deze diensten maakten de vlotte doorvoer van de goederen over de weg aan de Italiaans-Franse grens mogelijk, ongeacht de lengte van het wegtransport. ([57]) Het eerste contract voorzag in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen de inkomsten uit de toepassing van de tariefplichten en de inkomsten die Trenitalia zou hebben gehad uit de toepassing van zijn normale tarief. Deze verplichting gold van 1 januari 2000 tot eind 2001.

— *Gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land*: deze verplichting gold alleen voor nationale diensten. Zij was bedoeld om het herstel van het evenwicht tussen vervuilende vervoerswijzen (zoals de weg) en duurzamere vervoerswijzen (zoals het spoor) te bevorderen. Deze verplichting was van toepassing tot en met 31 december 2003. Het eerste contract voorzag in een compensatie die werd berekend als het verschil tussen de gemiddelde prijs van het conventionele spoorvervoer ([58]) en die van het gecombineerd vervoer, toegepast op het totale volume van het gecombineerde vervoer.

([54]) Dat was zes maanden na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschap* van het besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 23 oktober 2001 houdende beëindiging van de Overeenkomst van 21 maart 1955 met betrekking tot de invoering van directe internationale spoorwegtarieven voor het vervoer van kolen en staal, die leidde tot de beëindiging van de overeenkomst van 21 maart 1955.

([55]) De haven van Triëst Marittima is slechts één deel van de haven van Triëst; de haven wordt gevormd door het havenbekken nabij de laad- en losdokken van de haven (pier V, VI en VII). Onder Triëst Marittima wordt verstaan het treinstation van Triëst "Campo Marzio", de belangrijkste infrastructuur voor het bedienen van deze dokken.

([56]) Bij ministerieel besluit nr. 239/T van 13 april 1992 is verduidelijkt dat deze tariefplichten niet kunnen worden toegevoegd aan die waarin wet 440/1989 voorziet.

([57]) Met andere woorden, het gedeelte van de reis dat over de weg werd afgelegd, was niet in de lengte beperkt en kon langer zijn dan het deel dat met de trein werd afgelegd (zie voetnoot 11).

([58]) Onder "conventioneel spoorvervoer" wordt verstaan de vervoersdiensten die uitsluitend per spoor worden verricht, van het vertrekpunt tot de plaats van bestemming.

(57) Bovendien werden in het eerste contract voor Trenitalia ook verplichtingen ingevoerd met betrekking tot de exploitatie van *veerovertochten en -manoeuvres voor goederenvervoer tussen het vasteland en de eilanden Sardinië/Sicilië*. Deze verplichtingen maakten het mogelijk om goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden tussen het vasteland en elk van de twee eilanden, waarbij de treinen voor het maritieme gedeelte van het traject op veerboten werden geplaatst. De compensatie omvatte de vergoedingen die Trenitalia aan de infrastructuurbeheerder betaalde voor het verrichten van veerovertochten en -manoeuvres, berekend op basis van een prijs voor in- en ontscheping en een eenheidsprijs voor veerbootkosten, vermenigvuldigd met het aantal uitgevoerde reizen.

(58) Op grond van artikel 8 van het eerste contract was Trenitalia verplicht het MIT de gecertificeerde financiële rekeningen voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen voor het jaar 2001 toe te zenden.

(59) Op grond van artikel 10 van het eerste contract moest Trenitalia aan het einde van het eerste contract de diensten waarop het eerste contract betrekking had, blijven verrichten totdat het een bericht van het MIT had ontvangen ([59]). De compensatie voor eventuele aanvullende maanden waarin de diensten werden verleend, mocht niet hoger zijn dan een twaalfde van de voor 2001 vastgestelde jaarlijkse compensatie. Indien wettelijke bepalingen zouden zijn vastgesteld die onverenigbaar waren met de verplichting om de diensten voort te zetten, had Trenitalia het recht om de verrichting van de op grond van de continuïteitsclausule verleende diensten op te schorten, zonder dat dit gevolgen had voor de compensatie die verschuldigd was voor de tot die datum verleende diensten, overeenkomstig de procedures van de artikelen 4 en 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(60) Artikel 11 van het eerste contract voorzag in een boete van maximaal 250 000 EUR voor elke niet-naleving van een van de in de overwegingen 55 tot en met 57 genoemde openbaredienstverplichtingen.

(61) De compensatie voor de jaren 2000-2003 (356,4 miljoen EUR) werd in 2003 (237,6 miljoen EUR) en in 2005 (118,8 miljoen EUR) door Italië betaald.

3.2.2. *Het tweede contract*

3.2.2.1. Achtergrond van de sluiting van het tweede contract

(62) Bij het verstrijken van het eerste contract (31 december 2001) bleef Trenitalia de in het kader van het eerste contract opgelegde openbaredienstverplichtingen uitvoeren, overeenkomstig de continuïteitsclausule (zie overweging 59). Voor de volgende diensten waren de openbaredienstverplichtingen in het kader van het eerste contract echter niet langer van kracht vanaf:

— 1 januari 2002 voor intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon-Turijn (zie overweging 56);

— 1 mei 2002 voor het vervoer per spoor van kolen en staal in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal na het einde van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (zie overweging 55);

— 1 januari 2004 voor gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land (zie overweging 56).

(63) Uit het door Trenitalia aan het MIT overgelegde verslag over de financiële kosten die Trenitalia in 2005 had gemaakt met het oog op de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het eerste contract bleek dat het eerste contract, wat het goederenvervoer tussen het vasteland en de eilanden Sardinië/Sicilië betrof, slechts de kosten dekte voor veerovertochten en -manoeuvres en dat hierin geen rekening was gehouden met de extra kosten die Trenitalia had gemaakt voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië. Om te voldoen aan de openbaredienstverplichtingen in het kader van het eerste contract, moest Trenitalia verschillende spoorwegstations en infrastructuur op Sardinië en Sicilië beheren en onderhouden om het laden en lossen van de goederen te organiseren. Deze kosten waren in het kader van het eerste contract niet in aanmerking genomen, hoewel zij daadwerkelijk door Trenitalia werden gedragen en rechtstreeks verband hielden met de uitvoering van de bij het eerste contract opgelegde openbaredienstverplichtingen.

([59]) Artikel 10 van het eerste contract bepaalde ook uitdrukkelijk dat het MIT de openbaredienstverplichtingen en de criteria voor de vaststelling van de desbetreffende compensatie opnieuw moest vaststellen, rekening houdend met het geldende dereguleringsproces en op basis van uit te voeren studies en diepgaande analyses.

(64) Het MIT stelde daarom in de loop van 2006 een nieuw openbaredienstcontract op. Op 27 maart 2007 sloten Trenitalia en het MIT het tweede contract, voor de periode 2004-2006, waarbij zij de openbaredienstverplichtingen die Trenitalia op grond van de continuïteitsclausule van het eerste contract uitvoerde, erkenden.

3.2.2.2. Inhoud van het tweede contract

(65) In het tweede contract werden nog steeds dezelfde tariefplichten opgelegd (met dezelfde parameters voor het bepalen van het compensatiebedrag) die reeds in het eerste contract waren opgenomen ([60]):

— de regressieve tariefplicht voor goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km;

— de tariefplicht voor internationaal goederenvervoer per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije;

— de tariefplicht voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima;

— de tariefplicht voor het goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië.

(66) In het tweede contract werd aan Trenitalia ook de verplichting opgelegd om, net als in het eerste contract (zie overweging 57), veerovertochten en -manoeuvres te exploiteren (voor verkeer van/naar Sardinië en Sicilië).

(67) Anders dan in het eerste contract werd in het tweede contract een aanvullende verplichting aan Trenitalia opgelegd om een bepaald aantal in bijlage 1 bij het tweede contract vermelde treinstations voor goederenvervoersdiensten van/naar Sardinië en Sicilië te bedienen om in 2004 hetzelfde volume goederenvervoersdiensten per spoor van en naar deze eilanden te handhaven.

(68) Als gevolg daarvan werd in het tweede contract ook een nieuwe compensatiemethode ingevoerd voor de openbaredienstverplichtingen die betrekking hadden op trajecten van/naar Sardinië en Sicilië. Deze openbaredienstverplichtingen waren goed voor meer dan 70 % van de compensatie in het kader van het tweede contract. In tegenstelling tot het eerste contract (zie de overwegingen 55 tot en met 57) dekte de compensatie die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia werd toegekend het verschil tussen de kosten in verband met de organisatie van de goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sicilië/Sardinië (met inbegrip van het beheer van de treinstations) en de inkomsten uit deze diensten (met inbegrip van de compensatie die werd toegekend om de tariefplichten te dekken en de aan de infrastructuurbeheerder betaalde vergoedingen).

(69) De totale compensatie voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen voor goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sicilië/Sardinië werd dus berekend op basis van de voor deze diensten geregistreerde winst- en verliesrekening van Trenitalia. Meer in het bijzonder werd in die winst- en verliesrekening rekening gehouden met de inkomsten uit het vervoer van goederen (met inbegrip van de compensatie ter dekking van de gederfde inkomsten als gevolg van de toepassing van tariefplichten) en met neveninkomsten ([61]). Wat de kosten betreft, werd in de winst- en verliesrekening rekening gehouden met alle kosten in verband met de exploitatie van goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië (berekend als eenheidskosten per treinkilometer), alsmede met de kosten die konden werden toegeschreven aan het maritieme traject en het manoeuvreren van de wagons en het beheer van de treinstations en hun installaties. De compensatie omvatte een winst, die werd bepaald als het product van de gewogen gemiddelde kapitaalkosten en het geïnvesteerde kapitaal van Trenitalia.

(70) Ten slotte werd in het tweede contract ook de verplichting opgelegd om alle activiteiten te plannen en te coördineren die een aanvulling vormden op alle goederenvervoersdiensten per spoor die onder het tweede contract vielen (met name onderhoud en modernisering van het rollend materieel, een optimaal veiligheidsniveau en administratieve en commerciële activiteiten ter ondersteuning van het beheer van de diensten).

([60]) Italië legde in het kader van het tweede contract geen tariefplichten meer op voor het goederenvervoer per spoor van kolen en staal binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (zie overweging 55), voor intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon-Turijn (zie overweging 56) en voor gecombineerde goederenvervoersdiensten die de facto vanaf 1 januari 2004 niet meer werden geëxploiteerd (zie overweging 55).

([61]) Neveninkomsten zijn inkomsten uit andere goederen of diensten dan de kernactiviteiten van een onderneming (in dit geval goederenvervoersdiensten).

(71) Het tweede contract voorzag in de betaling van het totale compensatiebedrag in de vorm van een totale jaarlijkse vergoeding, die in twee tranches moest worden betaald (80 % van het bedrag werd jaarlijks betaald nadat Trenitalia zijn jaarlijkse economische ramingen — uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het referentiejaar — had ingediend, en de resterende 20 % van het bedrag na de indiening van de gecertificeerde jaarrekeningen door Trenitalia). Volgens artikel 5, lid 2, van het tweede contract moest Trenitalia zijn door accountants gecertificeerde en overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het besluit van 2003 opgestelde jaarrekening uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het referentiejaar ter controle aan het MIT toezenden. Binnen 45 dagen na ontvangst hiervan moest het MIT deze jaarrekeningen en het aantal daadwerkelijk door Trenitalia verrichte diensten verifiëren.

(72) In het tweede contract werd op basis van de begrotingsraming van het ministerie van Economische Zaken en Financiën voor het desbetreffende jaar het maximumbedrag vastgesteld van de totale jaarlijkse compensatie die moest worden toegekend voor de uitvoering van alle openbaredienstverplichtingen van het tweede contract voor de jaren 2004-2006. De totale toegekende jaarlijkse compensatie mocht in geen geval hoger zijn dan de werkelijke financiële last die Trenitalia voor elk jaar van de driejarige periode 2004-2006 had gedragen, zoals bleek uit de gecertificeerde jaarrekeningen. Wanneer de betaalde compensatie hoger was dan de daadwerkelijk door Trenitalia gedragen financiële last, bracht het MIT, na de indiening van de jaarrekeningen door Trenitalia op 30 september van elk jaar, het overeenkomstige overschot in mindering op de verschuldigde compensatie ([62]).

(73) Artikel 9 van het tweede contract voorzag in een boete van 50 000 EUR voor niet-nakoming van de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia waren opgelegd, die in mindering moest worden gebracht op de verschuldigde compensatie ([63]).

(74) In artikel 12 van het tweede contract werd de geldigheid van het tweede contract verlengd tot nadere kennisgeving van het MIT. Een dergelijke kennisgeving moest ten minste negentig dagen van tevoren worden gedaan en kon de beëindiging betreffen van sommige of alle openbaredienstverplichtingen waarop het contract betrekking had. Op grond van dit artikel bleef Trenitalia de onder het tweede contract vallende goederenvervoersdiensten per spoor na afloop ervan exploiteren, tot aan de kennisgeving van het MIT. De compensatie voor eventuele aanvullende maanden waarin de diensten werden verleend, mocht niet hoger zijn dan een twaalfde van de voor 2004 vastgestelde jaarlijkse compensatie. Indien wettelijke bepalingen zouden zijn vastgesteld die onverenigbaar waren met de verplichting om de diensten voort te zetten, had Trenitalia het recht om de verrichting van de op grond van de continuïteitsclausule verleende diensten op te schorten, zonder dat dit gevolgen had voor de compensatie die verschuldigd was voor de tot die datum verleende diensten, overeenkomstig de procedures van de artikelen 4 en 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(75) In het kader van het tweede contract ontving Trenitalia in totaal 613,7 miljoen EUR aan compensatie. De compensatie voor het jaar 2004 (118,8 miljoen EUR) werd in 2007 betaald, na de ondertekening van het contract ([64]). Wat de compensatie voor de in de daaropvolgende jaren verrichte diensten (te weten de jaren 2005, 2006, 2007 en 2008) betreft, vonden de betalingen plaats tussen 2007 en 2009, in twee tranches:

— 80 % van het bedrag werd betaald naar aanleiding van een verzoek van Trenitalia aan het MIT, dat vergezeld ging van de indiening van de jaarlijkse ontwikkeling van de economische parameters die werden gebruikt om de nauwkeurigheid van de geraamde compensatie te controleren;

— 20 % van het bedrag werd betaald na indiening van de gecertificeerde rekeningen.

([62]) Zie artikel 4, lid 2, van het tweede contract.

([63]) Er werden ad-hocsancties opgelegd in het geval van: het niet indienen van boekhoudkundige gegevens bij het MIT; niet-naleving van de in artikel 6, lid 2, van het tweede contract bedoelde verbintenissen in verband met de kwaliteit van de diensten; niet-naleving van de dienstverplichtingen met betrekking tot het bijhouden van een specifieke lijst van voor het publiek toegankelijke installaties voor goederenvervoer van en naar Sardinië en Sicilië.

([64]) De betaling van de compensatie voor het jaar 2004 was vastgelegd in artikel 5, lid 4, van het tweede contract, waarin werd erkend dat Trenitalia voor 2004 had voldaan aan de openbaredienstverplichtingen van artikel 2, lid 1, zoals uiteengezet in bijlage 1, en dat de verplichtingen van artikel 3 waren nagekomen. “Derhalve is compensatie zonder verdere nakoming van verplichtingen aan de onderneming verschuldigd”.

3.2.3. *Het derde contract*

3.2.3.1. Achtergrond van de sluiting van het derde contract

3.2.3.1.1. Geleidelijke afschaffing van de bij het tweede contract opgelegde openbaredienstverplichtingen

(76) Na afloop van het tweede contract (31 december 2006) bleef Trenitalia de openbaredienstverplichtingen uitvoeren op grond van artikel 12 van het tweede contract.

(77) Op 17 januari 2008 waarschuwde Trenitalia het MIT echter dat de geraamde kosten voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract veel hoger waren dan het compensatiebedrag dat Italië voor het jaar 2008 moest betalen ([65]). In het licht van de aanzienlijke risico's op niet-gecompenseerde verliezen deelde Trenitalia het MIT mee dat het de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract zou moeten beperken, en met name de diensten van/naar Sardinië en Sicilië zou moeten opschorten, aangezien deze het meest verliesgevend waren in het kader van het tweede contract.

(78) Op 18 januari 2008 nam het MIT nota van de aanzienlijke verliezen die Trenitalia had geleden en stemde het ermee in de omvang van de openbaredienstverplichtingen te herzien om de risico's van ondercompensatie van Trenitalia waarvan in het jaar 2008 sprake was, te beperken, met name wat betreft de vervoersdiensten van/naar Sardinië.

(79) Op 28 mei 2008 verzocht het MIT Trenitalia gegevens te verstrekken over de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract, met name met betrekking tot financiële gegevens (geregistreerde kosten en inkomsten) en vervoersgegevens (aantal ton vervoerde goederen, geëxploiteerde treinkilometers, gemiddelde afstand enz.). De Italiaanse autoriteiten waren voornemens na te gaan of openbaredienstverplichtingen nodig waren, met name naar aanleiding van de ontwikkeling van de markt voor goederenvervoer per spoor na de volledige liberalisering ervan op 1 januari 2007 (zie overweging 23).

(80) Bij brief van 27 oktober 2008 stelde het MIT Trenitalia in kennis van zijn voornemen om de omvang van de aan Trenitalia opgelegde openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het goederenvervoer per spoor naar Sardinië te herzien en deelde het mee dat een nieuw openbaredienstcontract, dat vanaf 1 januari 2009 van toepassing was, noodzakelijk was om rekening te houden met de wijziging van de omvang van de openbaredienstverplichtingen. In die brief deelde het MIT mee dat het samen met de regio Sardinië had besloten het goederenvervoer tussen Sardinië en het vasteland te reorganiseren door af te zien van het spoorvervoer op Sardinië en voor het goederenvervoer op dat eiland uitsluitend de weg te gebruiken ([66]). Bovendien erkende het MIT dat de diensten voor goederenvervoer per spoor naar Sardinië die onder de in het tweede contract vastgestelde voorwaarden door Trenitalia werden geëxploiteerd, aanzienlijke kosten met zich meebrachten.

(81) Op 19 december 2008 verstrekte Trenitalia de door de Italiaanse autoriteiten gevraagde gegevens. Op basis van deze gegevens stelden de Italiaanse autoriteiten vast dat sprake was van een sterke daling van de hoeveelheden die tussen 2004 en 2007 werden vervoerd (–84 % vervoerde ton) in het kader van de internationale diensten waarvoor de tariefplichten uit hoofde van het tweede contract golden ([67]). Op basis daarvan oordeelde Italië dus dat de tariefplichten die in het kader van het tweede contract waren opgelegd voor de internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije en die via de haven van Triëst Marittima, niet langer relevant waren, aangezien de voor deze diensten geregistreerde vraag tussen 2004 en 2007 drastisch was gedaald.

([65]) In zijn brief van 17 januari 2008 aan het MIT gaf Trenitalia aan dat de onderneming voor 2008 totale kosten van 149 miljoen EUR had gepland, terwijl de Italiaanse autoriteiten voornemens waren voor 2008 een compensatie van 92 miljoen EUR te betalen. Trenitalia verwees ook naar de gecertificeerde rekeningen voor 2006 die aan het MIT waren toegezonden, waaruit bleek dat Trenitalia 179 miljoen EUR aan kosten had gemaakt voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract voor het jaar 2006.

([66]) In het kader van het tweede contract verzorgde Trenitalia voor het vervoer van goederen van/naar Sardinië goederenvervoersdiensten per spoor op het vasteland naar verschillende havens op het vasteland; vervolgens werden de wagons op schepen geplaatst en op Sardinië ontscheept om de reis per trein via de verschillende treinstations op Sardinië voort te zetten (en vice versa). De Italiaanse autoriteiten hadden echter besloten dat Trenitalia geen treinen meer op schepen zou hoeven te plaatsen, aangezien de goederen rechtstreeks in de havens op het vasteland zouden worden gelost en over zee naar Sardinië zouden worden vervoerd, waar wegvervoerders de goederen zouden ophalen en over het hele eiland zouden afleveren.

([67]) Dat wil zeggen internationaal goederenvervoer per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije en internationaal goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima.

(82) Wat voorts het goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km betreft, merkten de Italiaanse autoriteiten op dat deze diensten in het algemeen waren geconcentreerd op segmenten in de noordelijke delen van Italië, aangezien deze segmenten veel hogere winsten voor Trenitalia opleverden. Trenitalia had in zijn bedrijfsplan voor 2007-2011 een reorganisatie van zijn goederenvervoersdiensten voorzien naar segmenten die het meest winstgevend waren, met name na de openstelling van de goederenvervoersdiensten per spoor voor concurrentie op nationaal niveau per 1 januari 2007. Deze reorganisatie van de activiteiten van Trenitalia voor het goederenvervoer per spoor leidde dus tot een aanzienlijke vermindering van de diensten in Zuid-Italië en op de belangrijkste eilanden (Sicilië/Sardinië), met name vanaf 2007. Bijgevolg waren de Italiaanse autoriteiten van mening dat de tariefplichten over afstanden van meer dan 1 000 km niet langer geschikt waren om het goederenvervoer per spoor naar Zuid-Italië te bevorderen.

(83) Het MIT verplichtte Trenitalia vanaf 1 januari 2009 dus niet langer om te voldoen aan de tariefplichten uit hoofde van het tweede contract.

(84) Na de reorganisatie van het goederenvervoer tussen Sardinië en het vasteland waren de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract met betrekking tot het goederenvervoer per spoor tussen Sardinië en het vasteland bovendien vanaf 1 januari 2009 niet meer van kracht.

(85) Als gevolg daarvan bleef alleen de openbaredienstverplichting van Trenitalia in het kader van het tweede contract met betrekking tot de levering van goederenvervoersdiensten per spoor van en naar Sicilië met ingang van 1 januari 2009 van toepassing krachtens de continuïteitsclausule van artikel 12 van het tweede contract (dat wil zeggen de verplichting om manoeuvres en overtochten te exploiteren).

3.2.3.1.2. Het ontwerp van het derde contract van 4 maart 2009

(86) In november 2008 begonnen het MIT en Trenitalia met de onderhandelingen over een nieuw openbaredienstcontract.

(87) Bij brief van 26 februari 2009 verzocht het MIT Trenitalia om de openbare diensten voor goederenvervoer per spoor tussen Zuid- en Noord-Italië te handhaven totdat het MIT en Trenitalia de omvang van het derde contract hadden bepaald. Volgens Italië was de voortzetting van deze diensten van essentieel belang om een constante goederenstroom tussen Zuid- en Noord-Italië te waarborgen en aldus een economisch evenwicht tussen de Italiaanse regio's te behouden.

(88) Volgens Italië hadden Trenitalia en het MIT op 4 maart 2009, toen zij een ontwerp van het derde contract uitwisselden, overeenstemming bereikt over het merendeel van de voorwaarden van dat contract. Dit ontwerp voorzag in de verplichting voor Trenitalia om goederenvervoersdiensten per spoor te exploiteren van/naar de regio's Abruzzen, Basilicata, Calabrië, Campanië, Molise, Apulië en Sicilië (artikel 4 van het ontwerpcontract en bijlage 1 bij dat ontwerpcontract) en verplichtte Trenitalia om een bepaalde hoeveelheid diensten per jaar (12,8 miljoen treinkilometer) te garanderen ([68]). Deze diensten moesten worden geleverd op verzoek van elke mogelijke klant in Italië (tenzij de inkomsten per treinkilometer lager waren dan 5,1 EUR en/of het verschil tussen kosten en inkomsten per treinkilometer groter was dan 16 EUR per treinkilometer) en met inachtneming van bepaalde kwaliteitsniveaus zoals opgenomen in bijlage 2 bij het ontwerpcontract. Het ontwerpcontract voorzag in een looptijd van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2013.

(89) De compensatie dekte het verschil tussen de verkeersinkomsten en de bijbehorende kosten in verband met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het ontwerpcontract ([69]). Trenitalia had recht op een totale jaarlijkse vergoeding (artikel 6, lid 6, van het ontwerpcontract) die in twee tranches moest worden betaald (90 % van het bedrag na de indiening van de desbetreffende betalingsbewijzen bij het MIT en de resterende 10 % van het bedrag na de indiening van het jaarverslag over de door Trenitalia geleverde kwantitatieve en kwalitatieve vervoersdiensten). De compensatie werd berekend op basis van het industriële plan van de FS Group voor de periode 2007-2011 (artikel 6, lid 3, van het ontwerpcontract). Trenitalia moest zowel aan het MIT als aan het ministerie van Economische Zaken en Financiën jaarlijks de gecertificeerde rekeningen overleggen met een bevestiging van het bedrag aan inkomsten, kosten en lasten die de onderneming had gemaakt voor de uitvoering van de in het ontwerpcontract vermelde dienstverplichtingen (artikel 6, lid 7, van het ontwerpcontract).

([68]) Het ontwerpcontract (artikel 5) voorzag ook in de verplichting voor Trenitalia om alle activiteiten te plannen en te coördineren die nodig waren voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen (onderhoud van het rollend materieel, veiligheidsvoorwaarden, administratieve en commerciële ondersteunende activiteiten). Voorts werd hierin van Trenitalia verlangd dat het de correcte registratie van de gegevens en informatie betreffende de openbaredienstverplichtingen uit hoofde van het ontwerpcontract waarborgde (artikel 6 van het ontwerpcontract).

([69]) De compensatie werd vastgesteld op 93 miljoen EUR voor het jaar 2009 en op 107 miljoen EUR voor 2010 en 2011 (exclusief btw).

(90) Het ontwerpcontract voorzag in sancties voor het geval dat Trenitalia niet voldeed aan de in het ontwerpcontract voorgeschreven kwaliteitsnormen. Bovendien werd vastgesteld dat in het geval van onderbrekingen en wijzigingen van de diensten als gevolg van buitengewone gebeurtenissen of gebeurtenissen die niet aan Trenitalia konden worden toegeschreven, de aan Trenitalia toegekende compensatie zou worden verlaagd naar rato van het aantal niet-geleverde treinkilometers.

(91) In de daaropvolgende maanden werd verder gesproken en onderhandeld over de voorwaarden van het ontwerp van het derde contract. Volgens Italië hadden de onopgeloste kwesties betrekking op het exacte aantal treinkilometers dat Trenitalia jaarlijks moest leveren ([70]). In de tussentijd voerde Trenitalia de met het MIT overeengekomen openbaredienstverplichtingen, zoals bepaald in het ontwerpcontract van 4 maart 2009, uit en leverde het voor het jaar 2009 in totaal 14 miljoen treinkilometer.

3.2.3.1.3. Het ontwerp van het derde contract van 29 oktober 2010

(92) Op 29 oktober 2010 legden Trenitalia en het MIT de laatste hand aan het ontwerp van het derde contract, waarin in wezen de bepalingen van het ontwerpcontract van 4 maart 2009 werden herhaald en tegelijkertijd enkele herzieningen werden doorgevoerd. Deze herzieningen hadden betrekking op de geldigheidsduur van het contract ([71]), het door Trenitalia te leveren aantal treinkilometers ([72]), de parameters voor de berekening van de compensatie ([73]) en het sanctiesysteem ([74]).

(93) De inhoud van het ontwerp van het derde contract van 29 oktober 2010 bleef ongewijzigd tot de ondertekening van het derde contract door het MIT op 3 december 2012. Deze inhoud wordt beschreven in punt 3.2.3.2.

(94) Op 29 oktober 2010 zond de directeur-generaal van het MIT het definitieve ontwerp van het derde contract aan het kabinet van de minister van Infrastructuur en Vervoer, samen met een begeleidende nota, waarin hij erop wees dat Trenitalia de diensten sinds 1 januari 2009 had verricht overeenkomstig de voorwaarden van het definitieve ontwerp van het derde contract.

(95) Naar aanleiding van het akkoord over het ontwerp van derde contract van 29 oktober 2010 stelden de Italiaanse autoriteiten wetgevend besluit nr. 225 van 29 december 2010 (geratificeerd bij wet nr. 11 van 26 februari 2011) vast, op grond waarvan het ministerie van Economische Zaken en Financiën de in de jaarlijkse begrotingswet vastgestelde compensatie voor Trenitalia voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen voor 2009 mocht toekennen, berekend volgens de parameters van het ontwerp van het derde contract.

3.2.3.2. Inhoud van het derde contract

(96) Het derde contract (gesloten op 3 december 2012 op basis van het ontwerp dat op 29 oktober 2010 door het MIT en Trenitalia was overeengekomen) had betrekking op goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Zuid-Italië, zoals gespecificeerd in overweging 97, eerste streepje. In het derde contract werd aan Trenitalia de verplichting opgelegd om jaarlijks een bepaald aantal door de staat gefinancierde diensten te garanderen binnen de grenzen van de beschikbare overheidsmiddelen ([75]). Deze diensten moesten op verzoek van klanten worden verleend met inachtneming van bepaalde in de bijlagen 1 en 3 bij het derde contract vermelde kwaliteits- en efficiëntieniveaus ([76]). Anders dan het eerste en het tweede contract, had het derde contract geen betrekking op goederenvervoersdiensten per spoor van en naar het eiland Sardinië en bevatte het geen tariefplichten, aangezien Trenitalia vrij was om marktprijzen toe te passen ([77]).

([70]) Italië verstrekte een brief van Trenitalia aan het MIT van 22 april 2009 waarin de onderneming kennis nam van de vergevorderde onderhandelingen over het ontwerpcontract en opmerkte dat de partijen de definitieve hoeveelheid treinkilometers (tussen 9,4 en 13 miljoen treinkilometer) moesten vaststellen overeenkomstig de beschikbare begrotingsmiddelen voor de periode 2009-2011.

([71]) Het ontwerp van 29 oktober 2010 voorzag in een looptijd van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2014 (dat wil zeggen een langere looptijd dan het ontwerp van 4 maart 2009, dat slechts de periode tot 31 december 2013 besloeg).

([72]) Het ontwerp van 29 oktober 2010 voorzag in een verplichting tot exploitatie van 11,9 miljoen treinkilometer in plaats van 12,8 miljoen treinkilometer.

([73]) In het ontwerp van 29 oktober 2010 was bepaald dat de parameters voor de vaststelling van het contract in het economisch en financieel plan van Trenitalia waren vastgelegd.

([74]) Het sanctiesysteem was in het ontwerp van 29 oktober 2010 verder uitgewerkt ten opzichte van het ontwerp van 4 maart 2009.

([75]) Volgens artikel 4, lid 4, van het derde contract moest Trenitalia de vrachtactiviteiten garanderen binnen de grenzen van de jaarlijkse middelen die in de staatsbegroting werden vastgesteld en die werden opgenomen in het vooraf opgestelde economisch en financieel plan dat was opgenomen in bijlage 2 bij het derde contract.

([76]) Het kwaliteitsniveau omvatte in wezen een verplichting tot stiptheid.

([77]) Overeenkomstig artikel 4, lid 5, van het derde contract moest Trenitalia zijn klanten "tariefplichten in rekening brengen die strikt in overeenstemming zijn met de marktvoorwaarden, die kunnen worden gestructureerd in verhouding tot de overeengekomen hoeveelheden en die in ieder geval op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast".

(97) Overeenkomstig artikel 4 van het derde contract verbond Trenitalia zich tot:

— het leveren van 11,9 miljoen treinkilometer ([78]) aan goederenvervoersdiensten per spoor, met conventionele gesloten treinen ([79]) of gecombineerde vervoerswijzen ([80]), naar/vanuit Zuid-Italië ([81]), met inbegrip van Sicilië, in overeenstemming met de Adriatische en Tyrreense geografische gebieden, aan elke exploitant die daarom verzocht, met een minimumefficiëntieniveau, binnen de grenzen van de middelen die waren toegewezen aan de overheidsbegroting als bedoeld in het bedrijfsplan;

— het plannen en coördineren van alle activiteiten die nodig waren voor de uitvoering van de bij het derde contract opgelegde openbaredienstverplichtingen (onderhoud van het rollend materieel, veiligheidsvoorwaarden, administratieve en commerciële ondersteunende activiteiten);

— het garanderen van een nauwkeurige registratie van de gegevens en informatie met betrekking tot de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het derde contract werden uitgevoerd (de criteria voor de opstelling van de analytische wettelijk voorgeschreven rekeningen werden uitvoerig geregeld in bijlage 2 bij het derde contract).

(98) Het derde contract voorzag in een minimaal efficiëntieniveau en Trenitalia kon bij een lager niveau weigeren de gevraagde dienst te verlenen. In bijlage 1 bij het derde contract was bepaald dat Trenitalia in alle gevallen verplicht was de dienst te verlenen, tenzij het verschil tussen kosten en inkomsten per treinkilometer meer dan 19 EUR per treinkilometer bedroeg en dit verschil meer dan 73 % van de totale kosten vormde.

(99) De compensatie dekte het verschil tussen de opbrengsten van het vervoer en de daarmee samenhangende kosten in verband met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract. Trenitalia had recht op een totale jaarlijkse vergoeding. De compensatie werd berekend op basis van het aan het derde contract gehechte en vooraf opgestelde economisch en financieel plan van Trenitalia (bijlage 2) ([82]). Overeenkomstig de bepalingen van bijlage 2 bij het derde contract moest de ondercompensatie in de eerste jaren waarop het derde contract betrekking had in de daaropvolgende jaren worden gecompenseerd, om voor de gehele periode 2009-2014 tot een evenwicht te komen. Trenitalia moest zowel aan het MIT als aan het ministerie van Economische Zaken en Financiën jaarlijks de gecertificeerde rekeningen overleggen met een bevestiging van het bedrag aan inkomsten, kosten en lasten die de onderneming had gemaakt voor de uitvoering van de in het derde contract vermelde openbaredienstverplichtingen ([83]).

([78]) Volgens artikel 10 van het derde contract kon het aanbod dat aan de klant was gedaan naar aanleiding van zijn verzoek als bedoeld in bijlage 1 bij het derde contract, worden herzien indien er sprake was van een variatie in de economische en volume-factoren die in het bedrijfsplan van Trenitalia waren vermeld (op basis van de in het contract genoemde economische en dienstverleningsparameters).

([79]) In bijlage 1 bij het derde contract was gepreciseerd dat met de term "*conventionele gesloten trein*" spoorwegvervoer werd bedoeld dat uitsluitend op verzoek van een klant of groepen klanten wordt uitgevoerd op basis van vooraf vastgestelde technische parameters voor tijd, frequentie, capaciteit en maximumlengte, die tussen de vervoerder en de klant zijn overeengekomen en waarvoor een overeenkomst met de klant is gesloten.

([80]) In bijlage 1 bij het derde contract was gepreciseerd dat met de term "*gecombineerd vervoer*" goederenvervoer werd bedoeld waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen of de oplegger, met of zonder sleepvoertuig, wissellaadbak of container, het eerste of het laatste gedeelte van het traject over de weg uitvoert en het andere deel per spoor wordt uitgevoerd, zonder tussentijdse overslag.

([81]) Bijlage 1 bij het derde contract, met als titel "*gepland aanbod*", bevatte de volgende 42 éénrichtingsverbindingen (tussen regio (herkomst)/regio (bestemming)): 1) Abruzzen/Abruzzen, 2) Abruzzen/Campanië, 3) Abruzzen/Noord-Italië, 4) Abruzzen/Apulië, 5) Basilicata/Calabrië, 6) Basilicata/Noord-Italië, 7) Basilicata/Apulië, 8) Basilicata/Sicilië, 9) Calabrië/Basilicata, 10) Calabrië/Calabrië, 11) Calabrië/Campanië, 12) Calabrië/Noord-Italië, 13) Calabrië/Apulië, 14) Calabrië/Sicilië, 15) Campanië/Basilicata, 16) Campanië/Calabrië, 17) Campanië/Campanië, 18) Campanië/Noord-Italië, 19) Campanië/Apulië, 20) Campanië/Sicilië, 21) Molise/Apulië, 22) Noord-Italië/Abruzzen, 23) Noord-Italië/Basilicata, 24) Noord-Italië/Calabrië, 25) Noord-Italië/Campanië, 26) Noord-Italië/Apulië, 27) Noord-Italië/Sicilië, 28) Noord-Italië/Noord-Italië, 29) Apulië/Abruzzen, 30) Apulië/Basilicata, 31) Apulië/Calabrië, 32) Apulië/Campanië, 33) Apulië/Molise, 34) Apulië/Noord-Italië, 35) Apulië/Apulië, 36) Apulië/Sicilië, 37) Sicilië/Basilicata, 38) Sicilië/Calabrië, 39) Sicilië/Campanië, 40) Sicilië/Noord-Italië, 41) Sicilië/Apulië, 42) Sicilië/Sicilië. Wat de verbindingen Noord-Italië/Noord-Italië betreft, werd in bijlage 2 het volgende gespecificeerd: "De noord-noordlijnen zijn de (respectievelijk Adriatische en Tyrreense) "input" in het universele verkeer of het aandeel treinen dat nodig is om de onder het contract vallende dienst uit te voeren, overeenkomstig de organisatie van het productienet voor vracht."

([82]) Naast de registratie van gegevens en informatie bevatte bijlage 2 het bedrijfsplan, de wettelijk voorgeschreven analytische boekhoudkundige procedures en de te gebruiken criteria voor de jaren 2009-2010 en 2011-2014.

([83]) Artikel 5, lid 1, punt e), van het derde contract.

(100) Volgens artikel 5, lid 1, punt e), van het derde contract moest Trenitalia zijn door accountants gecertificeerde en overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het besluit van 2003 opgestelde jaarrekening uiterlijk binnen negentig dagen na de goedkeuring van zijn jaarrekening ter controle aan het MIT toezenden.

(101) In het contract was een gedetailleerd systeem van verplichtingen, controles en sancties opgenomen ([84]). Bovendien werd vastgesteld dat in het geval van onderbrekingen en wijzigingen van de diensten als gevolg van buitengewone gebeurtenissen of gebeurtenissen die niet aan Trenitalia konden worden toegeschreven, de aan Trenitalia toegekende compensatie zou worden verlaagd naar rato van de niet-geleverde treinkilometers ([85]).

(102) In het kader van het derde contract ontving Trenitalia in totaal 612,1 miljoen EUR aan compensatie. De compensatie voor de jaren 2009 en 2010 werd op 21 december 2010 aan Trenitalia betaald; terwijl de compensatie voor de daaropvolgende jaren (van 2011 tot en met 2014) jaarlijks in twee tranches aan Trenitalia werd betaald: i) 90 % werd maandelijks achteraf naar rato betaald; ii) 10 % werd gefactureerd vanaf april van het jaar volgend op het referentiejaar, exclusief sancties ([86]).

4. **BESCHRIJVING VAN DE REDENEN DIE HEBBEN GELEID TOT DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE**

4.1.1. *Is er sprake van steun?*

(103) In het inleidingsbesluit was de Commissie van oordeel dat de compensatie voor de openbare dienst voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het goederenvervoer per spoor staatssteun ten gunste van Trenitalia vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(104) De Commissie stelde zich op het voorlopige standpunt dat de compensatie die in het kader van de drie openbaredienstcontracten aan Trenitalia was toegekend, rechtstreeks uit de staatsbegroting was gefinancierd en rechtstreeks aan de Italiaanse staat kon worden toegerekend, aangezien de contracten door het MIT waren ondertekend ([87]).

(105) Wat het bestaan van een voordeel voor de betrokken onderneming betreft, betwijfelde de Commissie of aan de vier criteria van het Altmark-arrest was voldaan.

(106) Wat het eerste Altmark-criterium met betrekking tot de toewijzing van openbaredienstverplichtingen betreft, betwijfelde de Commissie of sprake was van marktfalen met betrekking tot de drie openbaredienstcontracten gezien de aanwezigheid van particuliere exploitanten in Zuid-Italië en de soorten diensten die door Trenitalia werden geëxploiteerd.

(107) De Commissie betwijfelde ook of wel was voldaan aan het tweede Altmark-criterium, dat betrekking heeft op de voorafgaande vaststelling van de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, omdat Trenitalia vóór het sluiten van de openbaredienstcontracten was begonnen met de uitvoering van de diensten die onder openbaredienstverplichtingen vielen.

(108) Wat het derde Altmark-criterium betreft, volgens hetwelk de compensatie niet hoger mag zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, beschikte de Commissie niet over voldoende elementen om te concluderen dat er geen sprake was van overcompensatie.

([84]) Artikelen 8, 11 en 12 van het derde contract.
([85]) Artikel 8, lid 3, van het derde contract.
([86]) Zie artikel 9, lid 3, van het derde contract: "Een aandeel van 90 % van de jaarlijkse vergoeding kan elke maand achteraf naar rato worden gefactureerd. Het resterende bedrag kan vanaf april van het volgende jaar worden gefactureerd, met aftrek van eventuele in artikel 13 bedoelde sancties."
([87]) Overeenkomstig artikel 38, lid 2, van wet nr. 166/2002 van 1 augustus 2002, zoals gewijzigd bij wet nr. 222/2007 van 29 november 2007, behoort de toewijzing van openbaredienstcontracten van nationaal belang tot de taken van het MIT.

(109) Wat ten slotte het vierde Altmark-criterium ([88]) betreft, was de Commissie van mening dat niet aan dit criterium was voldaan, omdat Trenitalia niet in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure voor een van de drie openbaredienstcontracten was gekozen om de diensten aan te bieden en omdat de hoogte van de compensatie niet was gebaseerd op de analyse van de kosten van een goed beheerde onderneming. Wat met name het derde contract betreft, merkte de Commissie met betrekking tot de door Italië verstrekte studie ([89]) op dat in de studie duidelijk werd gesteld dat Trenitalia opereerde in een andere operationele en technische context, met name in Zuid-Italië, in vergelijking met andere Europese exploitanten van goederenvervoersdiensten per spoor, en kwam zij tot de conclusie dat Trenitalia niet even efficiënt kon worden geacht als zijn belangrijkste Europese concurrenten.

(110) Bijgevolg heeft de Commissie zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de drie openbaredienstcontracten een voordeel voor Trenitalia hebben opgeleverd dat de onderneming onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen. Een dergelijk voordeel was bovendien selectief, aangezien de maatregelen alleen ten goede kwamen aan Trenitalia.

(111) De Commissie stelde zich ook op het voorlopige standpunt dat de maatregelen de mededinging op de Italiaanse markt voor goederenvervoer per spoor konden vervalsen, waar Trenitalia op nationaal en Unieniveau concurreerde met andere spoorwegondernemingen, en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig konden beïnvloeden, aangezien de belangrijkste exploitanten van goederenvervoersdiensten per spoor op de Italiaanse markt ook internationaal actief waren.

4.1.2. *Wettigheid van de maatregel*

(112) De Commissie was van mening dat de Italiaanse autoriteiten zich niet konden beroepen op de vrijstelling van voorafgaande aanmelding van artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69, aangezien de compensatie voor de openbare dienst het gevolg was van drie openbaredienstcontracten en niet van de eenzijdige oplegging van openbaredienstverplichtingen. Aangezien de openbaredienstcontracten niet bij de Commissie waren aangemeld voordat zij werden uitgevoerd, kon de compensatie als onrechtmatige steun worden aangemerkt.

4.1.3. *Verenigbaarheid*

(113) In het inleidingsbesluit uitte de Commissie twijfels over de verenigbaarheid van de voor de drie openbaredienstcontracten betaalde compensatie met de interne markt op grond van zowel Verordening (EEG) nr. 1191/69 als artikel 93 VWEU.

(114) De Commissie plaatste vraagtekens bij de naleving van de vereisten van artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69, omdat Trenitalia was begonnen met het verlenen van de diensten waarop de drie openbaredienstcontracten in kwestie betrekking hadden voordat een contract met het MIT was geformaliseerd.

(115) De Commissie beschikte niet over voldoende elementen om te concluderen dat de verleende diensten konden worden aangemerkt als reële en correct omschreven diensten van algemeen economisch belang (“**DAEB's**”). De Commissie was van mening dat Italië de beoordelingsmarge om een openbaredienstverplichting vast te stellen, had overschreden. Met name hadden de Italiaanse autoriteiten niet aangetoond dat er sprake was van marktfalen op alle trajecten die in het derde contract waren genoemd en waarvoor Trenitalia de openbaredienstverplichtingen moest uitvoeren. De Commissie merkte op dat het goederenvervoer per spoor sinds 2003 in Italië geliberaliseerd was en dat meer dan twintig ondernemingen, waaronder verschillende grote Europese exploitanten van goederenvervoer per spoor, actief waren op de Italiaanse markt en op delen van de trajecten die onder het derde contract vielen. Bovendien hadden de Italiaanse autoriteiten niet aangetoond waarom de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde specifieke kenmerken van Zuid-Italië deze exploitanten zouden hebben belet de betrokken dienst tegen commerciële voorwaarden te verlenen.

([88]) Aan dit criterium wordt geacht te zijn voldaan indien de begunstigden van de compensatie zijn gekozen in het kader van een aanbestedingsprocedure waarbij de inschrijver kan worden geselecteerd die de diensten tegen de laagste kosten kan verlenen of, wanneer dat niet het geval is, indien de compensatie is berekend op basis van de kosten van een efficiënte onderneming.

([89]) Studie van 9 oktober 2012, “*Analisi del Contratto di Servizio Trenitalia alla luce delle disposizioni europee in materia di compensazione degli Oneri di Servizio Pubblico*” verricht door Price Waterhouse Coopers Advisory S.p.A.

(116) Voorts was de Commissie van mening dat alle drie de openbaredienstcontracten waren vastgesteld en ondertekend nadat Trenitalia begon met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen. Zij betwijfelde derhalve of de parameters voor de berekening van de compensatiebedragen vooraf waren vastgesteld. Wat het niet-bestaan van overcompensatie betreft, was de Commissie van mening dat overcompensatie in het kader van het derde contract (bij gebrek aan door Italië verstrekte informatie) niet kon worden uitgesloten, terwijl de Commissie wat het tweede contract betreft betwijfelde of Trenitalia daadwerkelijk alle openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract had uitgevoerd, zodat de aan Trenitalia betaalde compensatie mogelijk hoger was dan de kosten die daadwerkelijk door Trenitalia waren gedragen.

(117) Wat ten slotte het derde contract betreft, merkte de Commissie op dat de openbaredienstverplichtingen niet strikt beperkt waren tot Zuid-Italië, maar ook betrekking hadden op lijnen naar het noorden waarop ook concurrerende spoorwegexploitanten actief waren. De Italiaanse autoriteiten hadden niet aangetoond dat er sprake was van marktfalen voor een openbaredienstverplichting in het goederenvervoer per spoor, zodat elke compensatie die aan Trenitalia werd toegekend om een dergelijke brede dienst te leveren, de mededinging waarschijnlijk zodanig kon verstoren dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad. De Commissie had vergelijkbare twijfels over het eerste en het tweede contract, aangezien die contracten openbaredienstverplichtingen op internationale trajecten omvatten, met name van en naar Triëst en van en naar Hongarije, die ook door binnenlandse en internationale spoorwegondernemingen werden geëxploiteerd.

(118) Daarom verzocht de Commissie Italië en de belanghebbenden alle opmerkingen en de nodige informatie in te dienen om te kunnen beoordelen of de maatregelen als verenigbaar met de interne markt konden worden beschouwd.

5. OPMERKINGEN VAN ITALIË

5.1. Het eerste contract

(119) In zijn opmerkingen van 24 juni 2014 was Italië van mening dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie geen staatssteun vormde, omdat er geen sprake was van een vervalsing van de mededinging en het handelsverkeer en omdat er geen sprake was van enig voordeel dat aan Trenitalia werd toegekend. Italië verstrekte in zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 en 23 mei 2018 aanvullende verduidelijkingen.

5.1.1. *Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de Unie*

(120) Wat het niet-bestaan van een vervalsing van de mededinging betreft, voerde Italië aan dat de maatregelen niet als steun konden worden aangemerkt, aangezien zij betrekking hadden op verplichtingen die bijna volledig in overeenstemming waren met de reeds bestaande verplichtingen die van kracht waren toen de markt voor goederenvervoer per spoor nog niet op nationaal niveau geliberaliseerd was (dat wil zeggen vóór 22 oktober 2003). Wat de periode tussen de liberalisering op nationaal niveau (22 oktober 2003) en het einde van het contract (31 december 2003) betreft, was Italië van mening dat de compensatie geen gevolgen had voor de mededinging op het niveau van de Unie, omdat de verplichtingen inzake internationaal vervoer geen betrekking hadden op andere lidstaten ([90]). In elk geval was Italië van mening dat dergelijke verplichtingen zo marginaal waren dat zij Trenitalia niet financieel in staat konden stellen zijn activiteiten op buitenlandse markten uit te breiden. Subsidiair was Italië van mening dat, indien de compensatie als steun zou worden beschouwd, deze overeenkomstig artikel 1, punt b), v), van Verordening (EG) nr. 659/1999 tot de liberalisering op het niveau van de Unie (1 januari 2007) als bestaande steun kon worden aangemerkt ([91]).

(121) Bovendien merkte Italië op dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie geen gevolgen had voor het handelsverkeer in de Unie, aangezien deze ontoereikend was om het exploitatietekort te dekken dat Trenitalia voor het verrichten van diensten in het kader van het eerste contract had geconstateerd. Bovendien gaf Italië aan dat Trenitalia een zelfstandige juridische entiteit van de FS Group was. Het beschikte over een boekhoudsysteem dat losstond van dat van de andere ondernemingen van de FS Group en voerde een gescheiden boekhouding voor zijn verschillende activiteiten (goederenvervoersdiensten per spoor en personenvervoersdiensten per spoor). In zijn opmerking van 23 mei 2018 verduidelijkte Italië dat Trenitalia tussen 2000 en 2002 uitsluitend actief was in sectoren die niet voor concurrentie openstonden (dat wil zeggen het personenvervoer per spoor en het goederenvervoer per spoor). Het voegde daaraan toe dat de dochterondernemingen van Trenitalia die actief waren op de geliberaliseerde markten (bijvoorbeeld de onderneming Passaggi S.p.A., die actief was op de markt van reisbureaus) een gescheiden boekhouding voerden en dat alle transacties die tussen deze ondernemingen en Trenitalia werden verricht, marktconform waren.

([90]) Hongarije maakt pas vanaf 1 mei 2004 deel uit van de Unie en het verkeer via de haven van Triëst had ook kunnen plaatsvinden van/naar locaties buiten de Unie.

([91]) In zijn opmerking van 23 mei 2018 voerde Italië aan dat er geen sprake was van steun, aangezien op 15 maart 2003 alleen internationaal gecombineerd vervoer en internationaal goederenvervoer per spoor op het trans-Europese spoorwegnet (en niet het internationale goederenvervoer per spoor) op het niveau van de Unie bij Richtlijn 2001/12/EG waren geliberaliseerd.

5.1.2. *Voordeel*

(122) Wat betreft het ontbreken van een voordeel dat aan Trenitalia is toegekend, was Italië van mening dat het eerste contract voldeed aan alle vier de Altmark-criteria.

5.1.2.1. Bestaan van een reële DAEB (eerste *Altmark*-criterium)

(123) Wat het bestaan van reële DAEB's betreft, konden volgens Italië alle verplichtingen die onder het eerste contract vielen, als reële DAEB's worden aangemerkt, zelfs wanneer zij betrekking hadden op internationale verbindingen.

(124) Enerzijds werden met het eerste contract verschillende doelstellingen van algemeen belang nagestreefd, waaronder het beleid inzake vervoer ([92]), milieu ([93]), veiligheid ([94]) en economische en sociale samenhang ([95]). Italië was van mening dat de beoordeling van de economische en sociale redenen die aan de vaststelling van een DAEB ten grondslag liggen, een discretionaire bevoegdheid van de autoriteiten van de lidstaten is en dat de beoordeling van de Commissie in dit verband beperkt is tot kennelijke fouten.

(125) Anderzijds kon op basis van de praktijk van de Commissie niet worden geconcludeerd dat er op internationale trajecten geen sprake kon zijn van een DAEB ([96]). Bovendien had de tariefplicht voor de internationale trajecten enkel betrekking op het vervoer op het nationale grondgebied, aangezien de tariefverlaging alleen voor het nationale traject was voorzien. Hoe dan ook vormde de tariefplicht een zeer klein deel van het totaal van de aan Trenitalia toevertrouwde verplichtingen.

(126) In zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 merkte Italië op dat de verplichtingen die onder het eerste contract vielen, onder de definitie van artikel 2, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vielen, aangezien het ging om verplichtingen die Trenitalia, indien het zijn eigen commercieel belang in aanmerking zou hebben genomen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou hebben genomen.

(127) Wat de toewijzing van de dienst betreft, was Italië van mening dat de aan Trenitalia opgelegde verplichtingen sinds het begin van het eerste contract duidelijk waren vastgesteld. De rechtsgrondslag van de verplichtingen die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia waren opgelegd, was namelijk te vinden in reeds bestaande wetgeving, internationale overeenkomsten of eerdere openbaredienstcontracten (voor de perioden 1992-1993, 1994-1996 en 1997-1999).

5.1.2.2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, worden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld (tweede *Altmark*-criterium)

(128) Italië voerde aan dat er van meet af aan absolute zekerheid bestond over de wijze waarop de compensatie zou worden vastgesteld, aangezien dit vóór de ondertekening van het contract tussen de partijen was overeengekomen. Italië was van mening dat de latere ondertekening van het contract slechts een formalisering was van de eerder tussen partijen overeengekomen elementen en in wezen als certificering diende. Als bewijs voerde het aan dat het gedrag van de partijen altijd in overeenstemming was geweest met de voorwaarden van het contract, ondanks dat dit pas in een later stadium formeel werd ondertekend.

([92]) Om de bijna totale "verwoestijning" van het goederenvervoer per spoor in het zuiden van Italië te voorkomen, waardoor een nog sterkere en zelfs bijna totale concentratie van het goederenvervoer over de weg in deze regio's werd vermeden.

([93]) Om een duurzaam alternatief voor het wegvervoer te bieden en aldus een verdere toename van vervuiling en verkeerscongestie, die in Zuid-Italië al buitensporig hoog zijn en onverenigbaar zijn met het toerisme in de meeste betrokken gebieden, te voorkomen.

([94]) Om het aantal verkeersongevallen te beperken.

([95]) Om een verbindingsstructuur van het spoorwegvervoer, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, te waarborgen in de desbetreffende Italiaanse regio's, die weliswaar een minimale structuur hebben, maar zo homogeen mogelijk moeten blijven ten opzichte van de rest van het schiereiland.

([96]) Italië voerde aan dat de praktijk van de Commissie in de spoorwegsector erkent dat "[h]et feit dat een vervoersdienst betrekking heeft op een grensoverschrijdende of internationale verbinding [...] geen afbreuk [doet] aan de mogelijkheid deze te exploiteren in het kader van een opdracht van openbare dienst. Wat dat betreft, benadrukt de Commissie dat er zelfs in sectoren die volledig zijn opengesteld voor mededinging diensten van algemeen economisch belang bestaan voor internationale verbindingen". Het verwees met name naar het besluit van de Commissie van 24 februari 2010 betreffende de contracten voor openbaarvervoersdiensten tussen het Deense ministerie van Vervoer en Danske Statsbaner (Steunmaatregel C 41/08 (ex NN 35/08)) (kennisgeving geschied onder nummer C(2010) 975) (PB L 7 van 11.1.2011, blz. 1, punt 265).

(129) Italië gaf aan dat in de jaarlijkse begrotingswetten van de staat jaarlijks de bedragen waren vastgesteld van de aan Trenitalia te betalen compensatie voor de diensten die in het kader van het eerste contract werden verricht, nog vóór de ondertekening van dat contract, op basis van de veronderstelling dat het contract daadwerkelijk van kracht was. In zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 verduidelijkte Italië dat de rechtsgrondslag voor de in het kader van het eerste contract aan Trenitalia betaalde compensatie als volgt was: artikel 12, lid 5, van wetsbesluit nr. 299/2001 voor het jaar 2000; artikel 38, lid 1, van wet nr. 166/2002 voor het jaar 2001; bijlage IV bij het eerste contract voor het jaar 2002 en artikel 10, lid 3, van het eerste contract voor de jaren 2003-2004.

5.1.2.3. Geen overcompensatie (derde Altmark-criterium)

(130) Volgens Italië was het eerste contract zodanig opgesteld dat elk risico op overcompensatie werd uitgesloten door de gevraagde diensten en de parameters voor de berekening van de overeenkomstige compensatie te specificeren. Italië was van mening dat er aanzienlijke marges van ondercompensatie waren gerapporteerd in de rekeningen van Trenitalia en dat er nooit sprake was geweest van overcompensatie van diensten.

(131) In zijn opmerkingen van 23 mei 2018 verstrekte Italië het bedrag van de compensatie die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia werd betaald en de nettokosten van Trenitalia, zoals samengevat in tabel 2.

Tabel 2

Compensatie van de nettokosten van Trenitalia in het kader van het eerste contract

(miljoen EUR (exclusief btw))

	2000	2001	2002	2003
Contractuele bepaling	48,2	118,8	118,8	118,8
Betaalde compensatie	48,2	118,8	118,8	118,8
Nettokosten van Trenitalia	48,2	185,4	166,5	156,5

5.1.2.4. De hoogte van de compensatie (vierde *Altmark*-criterium)

(132) Volgens Italië was Trenitalia een "goed beheerde" onderneming die in staat was kostenniveaus te vertonen die vergelijkbaar waren met die van de concurrenten, en diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar waren met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien. In dit verband nam Italië de kosten per treinkilometer in aanmerking, in plaats van de kosten per tonkilometer, omdat deze volgens Italië werden beïnvloed door factoren die structureel van invloed waren op de goederenvervoersdiensten per spoor in Zuid-Italië (zoals de kenmerken van de vraag en de netwerkinfrastructuur), wat het marktfalen verklaarde.

5.1.3. *Wettigheid*

(133) Italië was van mening dat, indien de compensatie als steun zou worden aangemerkt, deze steun hoe dan ook vrijgesteld was van voorafgaande aanmelding op grond van artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Italië wees erop dat de verplichtingen in kwestie, hoewel opgenomen in een openbaredienstcontract, het resultaat waren van besluiten van overheidsinstanties die vaak in de tijd teruggingen en aan hen waren opgelegd om redenen van beleid op het gebied van milieu, veiligheid, vervoer en economische en sociale samenhang.

(134) Italië voerde aan dat, anders dan de situatie die het Gerecht in de zaak Combus ([97]) had onderzocht, Trenitalia de in het contract opgenomen vervoersdiensten verrichtte op grond van de uitdrukkelijke bepaling dat Italië de onderneming moest compenseren voor de verliezen die zij bij de verlening van dergelijke diensten had geleden. De in dit geval betaalde compensatie is die welke van meet af aan tussen Italië en Trenitalia was overeengekomen, en niet een bijkomend bedrag ten opzichte van de oorspronkelijke compensatie.

(135) Ten slotte merkten de Italiaanse autoriteiten op dat Italië de Commissie in de loop van het door de Commissie uitgevoerde toezicht op de toepassing van Verordening (EEG) nr. 1191/69 regelmatig in kennis had gesteld van de compensatie die op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 werd toegekend voor het verrichten van goederenvervoersdiensten in het kader van openbaredienstcontracten. Italië was van mening dat, aangezien de Commissie nooit om opheldering met betrekking tot dergelijke compensatie had verzocht, de compensatie die in het kader van de openbaredienstcontracten voor goederenvervoer per spoor werd betaald, onder artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 viel.

5.1.4. *Verenigbaarheid*

(136) Subsidiair, voor het geval dat de Commissie tot de conclusie zou komen dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie nieuwe, aan te melden steun vormde, stelde Italië dat de steun verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69, de op het tijdstip van de betaling van de steun geldende materiële regel ([98]).

(137) Italië voerde aan dat artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 de lidstaten het recht verleende om openbaredienstcontracten te sluiten om "een toereikende vervoervoorziening aan de gemeenschap te verlenen" en een compensatie te verlenen voor het verrichten van dergelijke diensten. In dit verband heeft de Commissie volgens Italië reeds vastgesteld dat het volstaat aan te tonen dat het compensatiebedrag, dat wil zeggen de door de staat betaalde prijs, niet hoger is dan het bedrag dat strikt noodzakelijk is om de kosten te dekken die voortvloeien uit de uitvoering van de openbaredienstverplichting ([99]).

(138) Tegen deze achtergrond voerde Italië aan dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie verenigbaar was met Verordening (EEG) nr. 1191/69, omdat deze alle elementen bevatte die waren vastgesteld in artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en slechts een deel van de kosten dekte die Trenitalia had gemaakt om de in het contract opgenomen diensten uit te voeren.

(139) Bovendien sloot Italië niet uit dat de compensatie ook in overeenstemming kon zijn met Verordening (EEG) nr. 1107/70, waarbij ook de bepalingen van artikel 93 VWEU werden uitgevoerd, of rechtstreeks met artikel 93 VWEU. Italië verstrekte geen rechtvaardiging met betrekking tot de beweerde naleving van Verordening (EEG) nr. 1107/70. Wat artikel 93 VWEU betreft, voerde Italië enerzijds aan dat de in het kader van het openbaredienst-contract betaalde compensatie betrekking had op reële DAEB's die vooraf waren omschreven, dat deze uitsluitend was toegekend om de extra nettokosten in verband met de DAEB's te dekken en dat zij geen ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging in strijd met het gemeenschappelijk belang veroorzaakte. Anderzijds stelde Italië dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie hoe dan ook als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd op grond van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen ([100]), aangezien de maatregel bedoeld was om de externe kosten te verminderen. Volgens Italië was het eerste contract namelijk "bedoeld om de modale verschuiving naar het spoorvervoer aan te moedigen, als vervoerswijze die lagere kosten genereert in vergelijking met andere vervoerswijzen, zoals het wegvervoer" ([101]).

([97]) Arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, T-157/01, DanskeBusvognmænd/Commissie ("Combus"), ECLI:EU:T:2004:76.

([98]) Italië verwees naar punt 40 van het arrest van het Gerecht in de zaak Andersen (arrest van het Gerecht van 20 maart 2013, T-92/11, Jørgen Andersen/Commissie, ECLI:EU:T:2013:143).

([99]) Zie de beschikking van de Commissie van 26 november 2008 betreffende de steunmaatregel van Oostenrijk ten behoeve van Postbus in het district Lienz (PB L 306 van 20.11.2009, blz. 26).

([100]) Mededeling van de Commissie "Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen", PB C 184 van 22.7.2008, blz. 13.

([101]) Zie punt 98, b), van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen van 22 juli 2008. In deze richtsnoeren — die dienen als leidraad ten aanzien van de regels die van toepassing zijn op overheidsfinanciering ter ondersteuning van dit soort ondernemingen — wordt met name verduidelijkt dat de voor dit soort steun in aanmerking komende kosten "de externe kosten [zijn] die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van spoorvervoer in plaats van een andere vervoerswijze".

5.2. **Het tweede contract**

(140) In zijn opmerkingen van 24 juni 2014 merkte Italië ten eerste op dat de in het kader van het tweede contract betaalde compensatie geen staatssteun vormde, omdat er geen sprake was van enig voordeel voor Trenitalia, noch van een vervalsing van de mededinging. Ten tweede voerde Italië aan dat, zelfs indien de compensatie steun vormde, de steun moest worden beschouwd als bestaande steun in de zin van artikel 1, punt b), v), van Verordening (EG) nr. 659/1999. Subsidiair voerde Italië aan dat de steun verenigbaar was met de interne markt omdat deze in overeenstemming was met artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en vrijgesteld was van aanmelding op grond van artikel 17, lid 2, van die verordening.

5.2.1. *Voordeel*

(141) Italië was van mening dat het tweede contract aan alle vier de Altmark-criteria voldeed. Wat het eerste contract betreft, voerde Italië met name aan dat de verplichtingen reële DAEB's waren en dat deze verplichtingen van meet af aan duidelijk waren omschreven, dat de compensatieparameters vooraf op objectieve en transparante wijze waren vastgesteld en dat Trenitalia geen overcompensatie genoot.

5.2.1.1. Bestaan van een reële DAEB (eerste *Altmark*-criterium)

(142) Naast de argumenten die reeds werden ontwikkeld met betrekking tot het eerste contract (zie de overwegingen 123 tot en met 125), voerde Italië aan dat de omvang van de aan Trenitalia toevertrouwde openbaredienstverplichtingen correct was omschreven.

(143) Met betrekking tot de nieuw ingevoerde verplichting om overtochten en manoeuvres van veerboten te exploiteren, legde Italië uit dat deze verplichting bestond in het ontkoppelen en opnieuw koppelen van treinen, de zeeovertocht van treinen per veerboot en het laden en lossen. Hoewel de verplichting om deze dienst uit te voeren formeel aan de infrastructuurbeheerder (Rete Ferroviaria Italiana — RFI) was opgelegd, werd de compensatie aan Trenitalia betaald om de door RFI in rekening gebrachte kosten te dekken. Italië legde uit dat de compensatie niet openstond voor alle potentiële aanbieders van spoorwegdiensten op de eilanden (Sicilië/Sardinië), omdat i) deze exploitanten wettelijk niet verplicht waren de dienst te verlenen aan iedereen die daarom verzocht, en ii) deze exploitanten de kosten in hun prijzen konden verrekenen terwijl Trenitalia wettelijk vastgestelde tarieven moest toepassen.

(144) Gezien het gebrek aan toereikende vervoersdiensten in Zuid-Italië achtte Italië het gerechtvaardigd geen openbare marktraadpleging te houden om het bestaan en de omvang van een behoefte aan een openbare dienst vast te stellen. Hoe dan ook voerde Italië aan dat het op grond van de DAEB-regels ([102]) niet verplicht was een dergelijk soort raadpleging te verrichten, omdat deze regels pas in januari 2012 in werking waren getreden en hoe dan ook niet van toepassing waren op het spoorvervoer.

(145) Met betrekking tot de toewijzing van de dienst stelde Italië, naast de argumenten die reeds voor het eerste contract waren ontwikkeld (zie de overwegingen 127 en 128), dat het tweede contract slechts een reeds sinds 2004 bestaande relatie tussen Italië en Trenitalia formaliseerde en aldus fungeerde als certificering die zorgde voor rechtszekerheid met betrekking tot reeds bestaande overeenkomsten. Enerzijds was sprake van continuïteit tussen het tweede en het eerste contract, waarbij de reeds in het eerste contract opgenomen verplichtingen grotendeels werden gehandhaafd, waarbij sommige van deze verplichtingen voortvloeiden uit wetgevingshandelingen en internationale verdragen. Anderzijds waren de essentiële onderdelen van het contract (dat wil zeggen de te verrichten diensten en de vergoeding) van meet af aan door de partijen vastgesteld en overeengekomen. In dit verband wees Italië erop dat in de jaarlijkse begrotingswetten van de staat vóór de ondertekening van het contract de jaarlijkse bedragen waren vastgesteld van de compensatie die gedurende de periode waarop het tweede contract betrekking had voor de openbare diensten aan Trenitalia moest worden betaald.

([102]) Mededeling van de Commissie "EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011)" (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

5.2.1.2. De parameters op basis waarvan de compensatie werd berekend, werden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld (tweede *Altmark*-criterium)

(146) Net zoals wat het eerste contract betreft (zie overweging 128) voerde Italië aan dat er vooraf een absolute zekerheid bestond over de wijze waarop de compensatie in het kader van het tweede contract zou worden vastgesteld en dat de daaropvolgende ondertekening van het contract slechts een formalisering van deze elementen was. Als bewijs voerde het aan dat het gedrag van de partijen altijd in overeenstemming was geweest met de voorwaarden van het contract, ondanks dat dit pas in een later stadium formeel werd ondertekend.

(147) Italië gaf aan dat in de jaarlijkse begrotingswetten van de staat jaarlijks de bedragen waren vastgesteld van de aan Trenitalia te betalen compensatie voor de diensten die in het kader van het tweede contract werden verricht, nog vóór de ondertekening van dat contract, op basis van de veronderstelling dat het contract daadwerkelijk van kracht was. In zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 gaf Italië aan dat in de jaarlijkse begrotingswetten van de staat reeds vóór de formele ondertekening van het tweede contract de bedragen waren vastgesteld van de compensatie die voor de uitgevoerde openbare diensten aan Trenitalia moest worden betaald ([103]).

5.2.1.3. Geen overcompensatie (derde *Altmark*-criterium)

(148) Italië wees erop dat de kosten die Trenitalia in het kader van het tweede contract had gemaakt, werden geraamd op basis van de kosten van Trenitalia in 2004, dat wil zeggen het eerste jaar van de periode waarop het tweede contract betrekking had. Het MIT baseerde zich op gecertificeerde rapportageberichten, die door het ministerie zelf werden onderzocht en goedgekeurd en door een accountantskantoor werden geverifieerd.

(149) Volgens Italië werd in het tweede contract vooraf elk risico op overcompensatie uitgesloten door de gevraagde diensten en de parameters voor de berekening van de compensatie van de desbetreffende afrekening te specificeren. De compensatie voor Trenitalia voor het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen was uitsluitend gericht op het bereiken van een financieel evenwicht (volledige compensatie van de kosten voor de exploitatie van de dienst), zonder overcompensatie.

(150) In zijn opmerkingen van 23 mei 2018 verstrekte Italië de hieronder samengevatte gegevens over de hoogte van de betaalde compensatie en de hoogte van de nettokosten van Trenitalia in het kader van het tweede contract:

Tabel 3

Compensatie van de nettokosten van Trenitalia in het kader van het tweede contract

(miljoen EUR (exclusief btw))

	2004	2005	2006	2007	2008
Contractuele bepaling	119,1	119,1	97,9	142,8	145,7
Betaalde compensatie	118,8	118,8	97,7	142,8	145,5
Nettokosten van Trenitalia	163,5	159,0	179,6	150,2	132,1

(151) Bovendien voerde Italië aan dat Trenitalia beschikte over een doeltreffend afzonderlijk boekhoudsysteem waarin zijn marktgebaseerde activiteiten werden gescheiden van de activiteiten in het kader van het tweede contract. Trenitalia exploiteerde goederenvervoersdiensten per spoor via zijn vrachtafdeling, die afzonderlijk was opgenomen in het algemene boekhoudplan van de onderneming. De onder marktvoorwaarden verleende diensten werden afzonderlijk van de diensten in het kader van het openbaredienstcontract gerapporteerd door middel van een analytische boekhoudmethode waarbij: i) kosten en ontvangsten op basis van een systeem van kostenfactoren aan de marktdiensten en de openbare diensten werden toegewezen; ii) werd gezorgd voor de financiële verslaglegging voor de openbare diensten; iii) sprake was van certificering door een onafhankelijk accountantskantoor.

([103]) Wat bijvoorbeeld de compensatie voor de jaren 2004, 2005 en 2006 betreft, verwees artikel 4 van het tweede contract naar de bedragen die werden toegewezen in de desbetreffende hoofdstukken van de nationale begroting voor respectievelijk 2004, 2005 en 2006.

5.2.1.4. De hoogte van de compensatie (vierde *Altmark*-criterium)

(152) Om dezelfde redenen als in het kader van het eerste contract (zie overweging 132) stelde Italië dat Trenitalia een goed beheerde onderneming was die in staat was kostenniveaus te vertonen die vergelijkbaar waren met die van zijn concurrenten, en diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar waren met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien.

5.2.2. *Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

(153) Italië was van mening dat de compensatie die in het kader van het tweede contract was vastgesteld voor het vervoer op internationale trajecten (dat wil zeggen de internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije en de internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima) de mededinging noch het handelsverkeer ongunstig beïnvloedde. De reden hiervoor was dat de tariefplichten (en de daaropvolgende compensatie) slechts voor het nationale deel van de trajecten waren vastgesteld en slechts een zeer klein deel uitmaakten van de totale verplichtingen die aan Trenitalia waren toevertrouwd.

5.2.3. *Bestaande steun*

(154) Subsidiair, indien zou worden geconcludeerd dat de uit hoofde van het tweede contract betaalde compensatie staatssteun vormde, gaf Italië aan dat de steun tot de volledige liberalisering van de markt voor goederenvervoer per spoor op het niveau van de Unie (1 januari 2007) als bestaande steun moest worden beschouwd. In dit verband merkte Italië op dat het tweede contract betrekking had op een aantal van de verplichtingen die reeds in het eerste contract waren opgenomen ([104]) en die in hun essentiële onderdelen ongewijzigd bleven. De enige nieuwe verplichting die in het kader van het tweede contract was ingevoerd, was het bijhouden van een specifieke lijst van voor het publiek toegankelijke installaties voor de goederenvervoersdiensten op Sardinië en Sicilië.

5.2.4. *Wettigheid*

(155) Volgens Italië hoefde de steun niet bij de Commissie te worden aangemeld. Net als in verband met het eerste contract (zie de overwegingen 133 tot en met 135) was Italië van mening dat de steun onder de vrijstelling van voorafgaande aanmelding van artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 viel.

5.2.5. *Verenigbaarheid*

(156) Subsidiair, voor het geval dat de Commissie tot de conclusie komt dat de in het kader van het tweede contract betaalde compensatie nieuwe, aan te melden steun vormde, stelde Italië dat de steun verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69, de op het tijdstip van de betaling van de steun geldende materiële regel.

(157) Net als in het geval van het eerste contract (zie overweging 138) voerde Italië aan dat het tweede contract alle in artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vastgestelde elementen bevatte en slechts een deel van de kosten dekte die Trenitalia had gemaakt om de in het contract opgenomen diensten uit te voeren.

(158) Ten slotte herhaalde Italië het reeds voor het eerste contract ontwikkelde argument dat het tweede contract ook als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd op grond van Verordening (EEG) nr. 1107/70 of artikel 93 VWEU (zie overweging 139). Italië onderbouwde dit standpunt echter niet.

([104]) Met name de tariefplichten voor: i) goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km, ii) internationaal goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima, iii) internationaal goederenvervoer per spoor van de haven van Triëst naar Hongarije en omgekeerd, en iv) goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië, en de verplichting om overtochten en manoeuvres van veerboten te exploiteren voor goederenvervoer tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië.

5.3. **Het derde contract**

(159) In zijn opmerkingen van 24 juni 2014 merkte Italië op dat de in het kader van het derde contract betaalde compensatie geen staatssteun vormde, omdat er geen sprake was van enig voordeel voor Trenitalia, noch van een vervalsing van de mededinging of gevolgen voor de handel. Subsidiair voerde Italië aan dat, zelfs indien de compensatie steun vormde, de steun verenigbaar was met de interne markt op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 tot uitvoering van artikel 93 VWEU, en dus ook volledig in overeenstemming was met artikel 93 VWEU.

5.3.1. *Voordeel*

(160) Italië was van mening dat het derde contract voldeed aan alle vier de Altmark-criteria. Net zoals wat het eerste en het tweede contract betreft, voerde Italië met name aan dat de verplichtingen reële DAEB's waren, dat deze verplichtingen van meet af aan duidelijk waren omschreven, dat de compensatieparameters vooraf op objectieve en transparante wijze waren vastgesteld en dat Trenitalia geen overcompensatie genoot.

5.3.1.1. Bestaan van een reële DAEB (eerste *Altmark*-criterium)

(161) Naast de argumenten die reeds waren ontwikkeld met betrekking tot het eerste (zie de overwegingen 123 tot en met 126) en het tweede (zie de overwegingen 142 tot en met 144) contract, was Italië van mening dat het derde contract noodzakelijk was om het marktfalen aan te pakken waarvan in Zuid-Italië in de periode 2008-2009 nog steeds sprake was.

(162) Volgens Italië boden particuliere exploitanten in Zuid-Italië geen diensten voor goederenvervoer per spoor aan die vergelijkbaar waren met die van Trenitalia. De schaarse belangstelling van de markt voor deze verbindingen was te wijten aan het feit dat het goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië kenmerken vertoonde (in termen van volatiliteit van de vraag en infrastructurele beperkingen) die zelfs op lange termijn geen toereikende rentabiliteit van de dienst waarborgden.

(163) Enerzijds was het goederenvervoer per spoor vanwege de infrastructuur en het landschap in Zuid-Italië duur door ontoereikende treinmodules, hellingen van de lijnen, onvoldoende spoorbreedte en kosten voor veerboten. Na de openstelling van de sector goederenvervoer per spoor voor mededinging zouden de nieuwe spoorwegondernemingen zich hebben geconcentreerd op het verkeer in Noord-Italië, waarbij zij de spoorverbindingen met Zuid-Italië, waarvan de dekking een complexe industriële en organisatorische structuur vereiste, met hoge productiekosten, links zouden hebben laten liggen ([105]).

(164) Anderzijds leidde het bijzondere gebrek aan evenwicht in de geografische spreiding van industriële clusters in Italië tot een onevenwichtig verkeer tussen het noorden en het zuiden. Ten eerste was de vraag in Noord-Italië zowel qua volume als qua waarde groter ([106]). Ten tweede werd het aanbod aan spoorwegdiensten in Zuid-Italië beïnvloed door een aanzienlijke onevenwichtigheid in het handelsverkeer tussen de inkomende en uitgaande trajecten ([107]). Ten derde was het goederenvervoer over de weg in Zuid-Italië veruit overheersend; daardoor was het vervoer per spoor een prijsvolger voor alle soorten goederen waarvoor de weg een alternatief was ([108]). Noemenswaardig is dat de concurrenten van Trenitalia, en met name de exploitanten van geïntegreerde logistiek, Zuid-Italië gewoonlijk met wegvervoer bedienden ([109]).

([105]) De kenmerken van de trajecten van/naar Zuid-Italië vereisten namelijk duurder rollend materieel dan het rollend materieel dat werd gebruikt voor geslotentreindiensten op reguliere trajecten, zoals de internationale trajecten. Het onderhoud van het vereiste netwerk van installaties en een adequate dekking van het nationale grondgebied brachten ook een hoger aandeel aan vaste kosten met zich mee.

([106]) Italië wees erop dat in Zuid-Italië een lager percentage van het verkeer gecombineerd vervoer was dan op nationaal niveau (34 % tegenover 39 %) en dat landbouw- en voedingsproducten een veel groter aandeel hadden (17 % voor het verkeer van/naar het zuiden, 9 % in totaal op nationale schaal).

([107]) Het grootste deel van de goederenstromen per spoor in Italië bestond in eenrichtingsstromen van de productiecentra in Noord-Italië naar consumptiecentra in Zuid-Italië. In de omgekeerde richting bestonden de meeste reizen in de terugkeer van lege wagons (die geen goederen konden vervoeren omdat er geen goederen waren om te verzenden of omdat de lading niet compatibel was met de wagons).

([108]) Dit leidde tot een geringere bereidheid om voor de spoorvervoersdiensten te betalen, waardoor de tarieven voor het goederenvervoer per spoor lager waren dan voor het totale nationale vervoer.

([109]) Italië noemde het geval van DB Schenker en NordCargo, die in Noord-Italië terminals hadden, zogenaamde "spoorweghavens", om de overgang van het spoor naar de weg te bewerkstelligen.

(165) Italië gaf aan dat het derde contract bedoeld was om te zorgen voor een minimaal netwerk van diensten en niet voor individuele verbindingen. De grondgedachte was te zorgen voor een minimale aanwezigheid van een reeks lijnen en verbindingen in Zuid-Italië, met hun vertrek- en eindpunten: dit zou het mogelijk hebben gemaakt om onder economisch duurzame voorwaarden het spoor als een alternatief voor het overheersende wegvervoer te handhaven. Dit zou de regionale samenhang en het territoriale evenwicht tussen Noord- en Zuid-Italië hebben versterkt. Italië was met name van mening dat met de in het derde contract vastgestelde verplichtingen de volgende doelstellingen van algemeen belang werden nagestreefd:

— *vervoersbeleid en veiligheid*: de bijna totale "verwoestijning" van het goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië voorkomen, waarmee de concentratie van het goederenvervoer over de weg in deze regio's werd vermeden en het aantal verkeersongevallen werd beperkt ([110]);

— *milieu- en territoriaal beleid*: een duurzaam alternatief voor het wegvervoer bieden en aldus een verdere toename van vervuiling en verkeerscongestie, die in Zuid-Italië al buitensporig hoog zijn en onverenigbaar zijn met het toerisme in de meeste betrokken gebieden, te voorkomen;

— *economische en sociale samenhang*: een verbindingsstructuur van het spoorwegvervoer, met inbegrip van de bijbehorende infrastructuur, waarborgen in de desbetreffende Italiaanse regio's, die weliswaar een minimale structuur hebben, maar zo homogeen mogelijk moeten blijven ten opzichte van de rest van het schiereiland.

(166) Om een aanpak vast te stellen die geschikt was om de levering van goederenvervoersdiensten met een toereikend territoriaal bereik te waarborgen, werd in het derde contract de omvang van de aan Trenitalia opgelegde verplichtingen (in vergelijking met het tweede contract) opnieuw gedefinieerd, met bijzondere aandacht voor de verbindingen tussen de regio's ([111]). Italië sloot uit dat een openbare marktraadpleging nodig was om het bestaan van een behoefte aan een openbare dienst aan te tonen en het toepassingsgebied ervan correct vast te stellen.

(167) Met betrekking tot de toewijzing van de dienst voerde Italië aan dat de essentiële onderdelen van het contract (dat wil zeggen de te verrichten diensten en de vergoeding) van meet af aan waren gedefinieerd en gereguleerd en dat het contract in wezen was gesloten om reeds bestaande juridische en bindende betrekkingen en diensten te certificeren.

5.3.1.2. De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, worden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld (tweede *Altmark*-criterium)

(168) Net zoals wat het eerste contract (zie overweging 128) en het tweede (zie overweging 146) contract betreft, voerde Italië aan dat er vooraf een absolute zekerheid bestond over de wijze waarop de compensatie in het kader van het derde contract zou worden vastgesteld en dat de daaropvolgende ondertekening van het contract slechts een formalisering van deze elementen was en in wezen diende als certificering. Als bewijs voerde het aan dat het gedrag van de partijen altijd in overeenstemming was geweest met de voorwaarden van het contract, ondanks dat dit pas in een later stadium formeel werd ondertekend.

(169) In het bijzonder met betrekking tot het derde contract voerde Italië aan dat het rechtskader voor de betrokken diensten (zoals exploitatievoorwaarden, boekhouding en rapportage van de diensten met het oog op compensatie, omvang en berekening van de compensatie) reeds was vastgesteld en van toepassing was vanaf het begin van de contractperioden. Volgens Italië was er vooraf absolute zekerheid over de wijze waarop de compensatie werd vastgesteld, omdat de parameters (op basis waarvan de compensatie werd berekend) vooraf waren vastgesteld op basis van een financieel bedrijfsplan, rekening houdend met de verwachte kosten en inkomsten uit de verrichte dienst.

([110]) Ter ondersteuning van dit argument verwees Italië naar de conclusies van het feitenonderzoek van de negende parlementaire commissie, waarin werd gesteld dat "ook voor het goederenvervoer per spoor een openbaar belang bestaat bij het sluiten van een openbaredienstcontract, teneinde het gebruik van andere vormen van vervoer dan wegvervoer aan te moedigen, met duidelijke positieve gevolgen voor het milieu en de veiligheid van het vervoer".

([111]) Voornamelijk verbindingen tussen het noorden en het zuiden en verbindingen in het zuiden. Verbindingen binnen Noord-Italië werden in beginsel niet uitgesloten, zolang zij noodzakelijk waren om de dienst naar Zuid-Italië te verlenen door verkeersstromen over te brengen waarvan de omvang te klein was.

(170) Net zoals wat het tweede contract betreft, gaf Italië in zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 aan dat in de jaarlijkse begrotingswetten van de staat reeds vóór de formele ondertekening van het derde contract de bedragen waren vastgesteld van de compensatie die voor de uitgevoerde openbare diensten aan Trenitalia moest worden betaald ([112]).

5.3.1.3. Geen overcompensatie (derde *Altmark*-criterium)

(171) Italië voerde aan dat de compensatie voor Trenitalia voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen uitsluitend gericht was op een volledige compensatie van de kosten voor de exploitatie van de dienst, zonder overcompensatie. In dit verband wees Italië erop dat in het contract vooraf elk risico op overcompensatie was uitgesloten door de gevraagde diensten en de criteria voor de compensatie die op jaarbasis per treinkilometer werd berekend, te specificeren. Er was in feite er nooit sprake van overcompensatie van diensten en er werden aanzienlijke ondercompensatiemarges gemeld.

(172) Ter ondersteuning van het bovenstaande verstrekte Italië de gegevens over de kosten en de compensatie van Trenitalia voor de periode 2009-2014 en de bijbehorende gecertificeerde rapportageberichten, die door het MIT zelf waren onderzocht en goedgekeurd en door een accountantskantoor waren geverifieerd. Italië merkte op dat Trenitalia beschikte over een doeltreffend afzonderlijk boekhoudsysteem waarin zijn marktgebaseerde activiteiten werden gescheiden van de activiteiten in het kader van het derde contract.

(173) In zijn opmerkingen van 4 november 2015 en 23 mei 2018 voorzag Italië in een nadere verduidelijking van het bedrag van de compensatie die in het kader van het derde contract aan Trenitalia werd betaald en de nettokosten van Trenitalia, zoals hieronder samengevat.

Tabel 4

Compensatie van de nettokosten van Trenitalia in het kader van het derde contract

(miljoen EUR (exclusief btw))

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Contractuele bepaling	92,4	106,7	107	106,1	106,1	105,2
Betaalde compensatie	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0
Nettokosten van Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9

5.3.1.4. De hoogte van de compensatie (vierde *Altmark*-criterium)

(174) Net zoals met betrekking tot het eerste (zie overweging 132) en het tweede (zie overweging 152) contract, was Italië van mening dat Trenitalia een goed beheerde onderneming was die in staat was kostenniveaus te vertonen die vergelijkbaar waren met die van de concurrenten en diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar waren met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien.

(175) Italië verwees naar de studie van 9 oktober 2012 betreffende het derde contract, die in opdracht werd gegeven aan de adviseur PriceWatersCooper ("**PWC**") en die vóór het inleidingsbesluit aan de Commissie was voorgelegd (de "**eerste PWC-studie**"), om te concluderen dat de compensatie werd vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van Trenitalia in overeenstemming met de Europese benchmarks. Italië voerde met name aan dat het rollend materieel van Trenitalia en de gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer in overeenstemming waren met de kosten die werden gerapporteerd door andere Europese exploitanten van vergelijkbare omvang die soortgelijke diensten verleenden.

([112]) Italië verwees naar artikel 2 (4 quaterdecies) van wetgevend besluit nr. 225 van 29 december 2010 (omgezet in wet nr. 10 van 26 februari 2011) op grond waarvan het ministerie van Economische Zaken en Financiën de uit de staatsbegroting voor de jaren 2009-2010 toegewezen middelen aan Trenitalia mocht uitbetalen voor de openbaredienstverplichtingen voor het spoorvervoer, in afwachting van de definitieve sluiting van het nieuwe dienstencontract.

(176) In de eerste PWC-studie werden zes spoorwegondernemingen ([113]) aangewezen die in de Unie actief waren en die geschikt werden geacht voor de opstelling van een steekproef van ondernemingen met een omvang die voldoende vergelijkbaar was met die van Trenitalia. Uit de studie bleek dat deze zes ondernemingen in de jaren 2009 en 2010 jaarlijks meer dan 25 miljoen treinkilometer en meer dan 10 miljard tonkilometer hadden geregistreerd ([114]). Bovendien werd in de studie uitgelegd dat deze ondernemingen over toereikende vervoermiddelen beschikten. Ter ondersteuning van deze bevinding werd in de studie een raming gemaakt van het aantal vervoerde ton per beladen wagon om een schatting te maken van de gemiddelde capaciteit die daadwerkelijk door één enkele wagon werd vervoerd; het jaarlijkse aantal beladingen per wagon, waaruit het werkelijke gebruik van het vervoermiddel blijkt; en de gemiddelde afstand van het vervoer van één ton goederen (vervoerde ton/km) om de specifieke kenmerken van het spoorwegnet vast te stellen waarop de ondernemingen actief waren ([115]). Volgens de eerste PWC-studie was het aantal vervoerde ton per beladen wagon dat in 2009 door Trenitalia werd geregistreerd (41 ton in 2009 en 2010) in overeenstemming met de mediaan van vergelijkbare ondernemingen (42 in 2009 en 44 in 2010), waaruit blijkt dat Trenitalia toereikend was uitgerust gezien het geregistreerde verkeer, wat met name het geval was omdat de gemiddelde afstand van het vervoer in Italië langer was (307 km in 2009 en 288 km in 2010) ten opzichte van de mediaan van de steekproef (272 km in 2009 en 264 km in 2004).

(177) Wat het rollend materieel betreft, blijkt uit de eerste PWC-studie dat het niet mogelijk was gegevens te verkrijgen over het rollend materieel dat uitsluitend voor het vervoer van goederen werd gebruikt. Daarom werd in de eerste PWC-studie rekening gehouden met de volledige vloot die werd gebruikt door de ondernemingen waaruit de steekproef bestond en die zowel voor het vervoer van personen als van goederen werd gebruikt. Er werd geconcludeerd dat het rollend materieel van Trenitalia toereikend was in vergelijking met het rollend materieel dat werd gebruikt door de in de steekproef opgenomen ondernemingen: in 2009 leverde Trenitalia gemiddeld 69 000 treinkilometer per locomotief (81 000 in 2010), terwijl zijn concurrenten in 2009 gemiddeld 56 000 treinkilometer en in 2010 53 000 treinkilometer leverden) ([116]).

(178) Om de efficiëntie van de exploitatie van Trenitalia aan te tonen, werden in de eerste PWC-studie de gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer van de ondernemingen van de steekproef vergeleken met die van Trenitalia. Volgens de studie is deze maatstaf (kosten per treinkilometer) het relevantst om de efficiëntie van de spoorwegondernemingen vast te stellen, aangezien de metrieke exploitatiekosten per tonkilometer onvoldoende indicatie geven van de efficiëntie van de onderneming. In de eerste PWC-studie werd gesteld dat de metrieke kosten per tonkilometer vertekend konden zijn als gevolg van de specifieke kenmerken van de vraag (gebrek aan evenwicht tussen de stromen op een bepaald traject, soorten vervoerde goederen enz.) of van het spoorwegnet (maximumlengte van de treinen, gebruikte spoorbreedtes enz.), die op hun beurt van invloed konden zijn op het aanbod van de spoorwegondernemingen.

(179) Bij de analyse was rekening gehouden met de totale exploitatiekosten van Trenitalia en de ondernemingen van de steekproef (exclusief afschrijvingskosten en belastingen), met inbegrip van zowel nationale als internationale activiteiten en zowel personen- als goederenvervoer. In de eerste PWC-studie werden twee ondernemingen (Ceskedrahy in Tsjechië en Polskie Koleje Państwowe in Polen) echter van de steekproef uitgesloten omdat PWC van mening was dat de gemiddelde kosten per werknemer (minder dan 20 000 EUR) van deze twee ondernemingen veel lager waren dan van de rest van de steekproef (50 000 EUR) en van Trenitalia.

(180) In de eerste PWC-studie werd het volgende geconcludeerd:

— de exploitatiekosten per treinkilometer van Trenitalia liepen uiteen van 22,1 tot 22,5 EUR per treinkilometer, in lijn met de door ÖBB, DB en SNCF geregistreerde kosten (variërend van 21,8 EUR per treinkilometer tot 22,6 EUR per treinkilometer) ([117]).

([113]) De in de studie vastgestelde steekproef omvatte de exploitant Österreichische BundesBahnen (ÖBB) in Oostenrijk, Deutsche Bahn AG (DB) in Duitsland, SNCF in Frankrijk, Ceskedrahy (CD) in Tsjechië, Polskie Koleje Państwowe (PKP) in Polen en Schweizerische Bundesbahnen/Chemins de fers fédéraux suisses/Ferrovie Federali Svizzere (SBB/CFF/FFS) in Zwitserland.

([114]) Uit de studie bleek dat andere ondernemingen in de Unie (Lietuvos geležinkeliai (LG) in Litouwen, Valtion Rautatiet (VR) in Finland en Latvijas dzelzceļš (LDz) in Letland) vergelijkbare niveaus bereikten in termen van jaarlijks verkeer, maar minder ton/geëxploiteerde km. Hoe dan ook bleek uit de studie dat deze ondernemingen actief waren op een veel kleiner spoorwegnet met een grotere spoorbreedte dan het Italiaanse spoorwegnet, en dus andere kenmerken hadden. Deze ondernemingen werden daarom van de steekproef uitgesloten.

([115]) Een gemiddeld langere afstand wijst op een grote verdeling van de productiecapaciteit in één gebied, waardoor het jaarlijkse volume van de vervoerde goederen afneemt.

([116]) Blz. 35 van de eerste PWC-studie.

([117]) Blz. 36 van de eerste PWC-studie. In de studie werd SBB/CFF/FFS buiten beschouwing gelaten, aangezien diens gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer hoger waren dan 30 EUR per treinkilometer.

— de gemiddelde totale inkomsten (inkomsten per treinkilometer) van Trenitalia, variërend van 14,8 tot 15,7 EUR per treinkilometer, waren lager dan die van ÖBB, DB en SNCF (variërend van 23,2 EUR per treinkilometer tot 18,7 EUR per treinkilometer) ([118]).

(181) Italië heeft de lagere inkomsten van Trenitalia verklaard door te wijzen op de sterk verschillende marktsituatie waarin de concurrenten van Trenitalia actief waren (wat betreft de concurrentie met andere goederenvervoersdiensten en het soort goederen die werden vervoerd) ([119]). Het gaf aan dat het verschil ook te wijten was aan de niet-homogene gemiddelde hoeveelheid vervoerde goederen per trein (infrastructurele beperkingen en onevenwichtige handel tussen de inkomende en uitgaande trajecten in Zuid-Italië en volatiele prijzen van de soorten vervoerde goederen).

(182) Volgens Italië waren de factoren die van invloed waren op de totale kosten per treinkilometer voor de levering van de onder het derde contract vallende diensten: i) de behoefte aan te veel rollend materieel, met inbegrip van locomotieven en wagons; ii) de moeilijkheid om optimaal gebruik te maken van menselijke hulpbronnen en productiemiddelen als gevolg van strenge snelheidsbeperkingen; iii) infrastructurele en logistieke beperkingen ([120]).

(183) Daarnaast, en met name met betrekking tot het verkeer van/naar Sicilië, wees Italië op het volgende:

— de treinlengte was met name op Sicilië beperkt, waar treinen niet langer mochten zijn dan 400 m om deze op veerboten te kunnen laden om de Straat van Messina over te steken.

— voor het oversteken van de Straat van Messina waren speciale productiestructuren nodig om de wagons die van en naar het eiland en het Italiaanse vasteland reizen, op de veerboten te laden en over zee te vervoeren.

— de kosten van het vervoer van elke trein op veerboten van kust tot kust (inclusief in- en ontscheping) werden geraamd op ongeveer 6 000 EUR. De kosten stegen wanneer gevaarlijke vracht van/naar het eiland werd vervoerd, aangezien hiervoor een speciale veerbootreis nodig was, met een maximum van vier wagons per reis.

(184) Op basis van de eerste PWC-studie concludeerde Italië dat:

— Trenitalia toereikend was uitgerust met vervoermiddelen in vergelijking met ondernemingen van vergelijkbare omvang in de Unie;

— de exploitatiekosten per treinkilometer in overeenstemming waren met vergelijkbare ondernemingen;

— de inkomsten van Trenitalia als gevolg van exogene factoren (de structuur van de markt voor het vervoer over land en infrastructuurbeperkingen die van invloed waren op de prijzen) veel lager waren (25 %) dan die van vergelijkbare ondernemingen.

([118]) Blz. 38 en 39 van de eerste PWC-studie.

([119]) In de studie werd erop gewezen dat deze factoren van invloed waren op de prijs en de inkomsten. Het marktaandeel van de spoorwegonderneming bedroeg in 2009 in Italië 10 % van het totale goederenvervoer over land, ten opzichte van 20 % in de steekproef. De gemiddelde inkomsten per 100 tonkilometer van Trenitalia bedroegen 3,60 EUR, de laagste van de steekproef (mediaan van 4,42 EUR).

([120]) Italië lichtte met name het volgende toe:

— gezien de beperkte bruikbare spoorlengte in stations was de toegestane lengte van treinen kleiner dan de lengte die in andere lidstaten was toegestaan (waar deze in de regel 750 tot 550 m bedraagt).

— gezien de maximaal toegestane asbelasting voor treinen in Zuid-Italië (20 ton per as ten opzichte van een nationale en Unienorm van 22,5 ton per as) was het absolute en het soortelijk gewicht van de goederen die per spoor konden worden vervoerd, beperkt.

— gezien de strengere grenswaarden voor het laadprofiel dan in de rest van Italië en op het Europese spoorwegnet waren zeer lage platte wagons nodig en was geen vervoer van de grotere "high cube"-containers mogelijk. Hierdoor werd ook de ontwikkeling verhinderd van het systeem van "kangoeroevervoer" dat nodig was voor intermodaal spoor- en wegvervoer.

— gezien het hoge aantal niet-geëlektrificeerde spoorlijnen moesten spoorwegondernemingen zowel elektrische als diesellocomotieven gebruiken, wat leidde tot productienadelen en de onderbenutting van locomotieven.

— gezien de lengte van de treinreizen was het gemiddelde aantal vertrekkende treinen per dag lager dan op andere verbindingen (Italië noemde gemiddeld 2 vertrekkende treinen per dag van/naar Zuid-Italië in vergelijking met een normaal gemiddelde van 3,5 vertrekkende treinen). Als gevolg daarvan was het productienetwerk van niet-reizend personeel voor grondactiviteiten te groot en onderbenut.

— gezien de hoge kosten van de overdracht van rollend materieel voor de specifieke onderhoudswerkzaamheden die moesten worden uitgevoerd op werkplaatsen in Midden- en Noord-Italië, had het onderhoudsnetwerk intrinsieke economische nadelen.

(185) Dit verschil tussen de inkomsten van Trenitalia en die van zijn concurrenten was des te groter voor de diensten die in het kader van het derde contract werden gecompenseerd, waaronder de diensten tussen Noord- en Zuid-Italië. Tegen die achtergrond was Italië van mening dat de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit had geuit, het gevolg leken te zijn van een misverstand. De Commissie zou hebben gewezen op het bestaan van hogere kosten per tonkilometer die op verbindingen met Zuid-Italië werden vervoerd, en hebben geconcludeerd dat dit het gevolg zou kunnen zijn geweest van de lagere efficiëntie van Trenitalia. Volgens Italië moest in het kader van het vierde Altmark-criterium echter worden aangetoond dat de begunstigde van de compensatie een goed beheerde onderneming was, die dus in staat was kostenniveaus te vertonen die vergelijkbaar waren met de concurrenten, en diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar waren met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien. De in dit verband in aanmerking te nemen indicator waren juist de gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer, die de kosten per eenheid van de betrokken dienst correct weergaven.

(186) Wat de indicator voor de kosten per tonkilometer betreft, voerde Italië aan dat deze niet relevant was voor de toepassing van het vierde Altmark-criterium op de onderhavige zaak. Die indicator had een ander doel: hiermee moesten comparatieve nadelen worden vastgesteld die structureel van invloed waren op het goederenvervoer per spoor tussen Noord- en Zuid-Italië, die juist de oorzaak waren van het marktfalen en dus van de desbetreffende overheidsinterventie. Italië voerde aan dat deze factoren niets te maken hadden met de efficiëntie van Trenitalia; integendeel, het ging hier om exogene factoren die volledig losstonden van Trenitalia, maar die dezelfde gevolgen hadden voor Trenitalia als voor elke andere marktdeelnemer.

5.3.2. *Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

(187) Italië ontkende dat het derde contract tot een vervalsing van de mededinging had geleid en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig had beïnvloed.

(188) Ten eerste voerde Italië aan dat, na de liberalisering van de markt voor goederenvervoer per spoor op nationaal en Unieniveau, de mededinging op de markt gericht was op de meest winstgevende trajecten in Noord-Italië en geen betrekking had op het verkeer in Zuid-Italië.

(189) Bovendien betoogde Italië dat het door Trenitalia ingevoerde afzonderlijke boekhoudsysteem elke stroom van overheidsmiddelen ten gunste van de andere activiteiten van de onderneming uitsloot. Dit was des te meer het geval omdat de compensatie ontoereikend was om het exploitatietekort te dekken dat Trenitalia in verband met de verplichtingen uit hoofde van het derde contract had geconstateerd.

5.3.3. *Wettigheid*

(190) Italië was van mening dat de vrijstelling van voorafgaande kennisgeving waarin artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 voorzag, ook van toepassing was op de compensaties die Trenitalia in het kader van het derde contract had ontvangen, omdat de betrokken verplichtingen, hoewel zij in een contract waren opgenomen, het resultaat waren van besluiten van overheidsinstanties.

5.3.4. *Verenigbaarheid*

(191) Subsidiair, indien zou worden geconcludeerd dat de uit hoofde van het derde contract betaalde compensatie nieuwe, aan te melden steun vormde, voerde Italië aan dat de steun op grond van artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 verenigbaar was met de interne markt, aangezien de contractuele relatie die door het genoemde contract was geformaliseerd, in 2009 was ontstaan, toen Verordening (EEG) nr. 1191/69 nog van kracht was.

(192) Wat de datum van ondertekening van het derde contract (3 december 2012) betreft, was Italië van mening dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 van toepassing was tot en met 3 december 2012. Omdat in artikel 10, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1370/2007, die sinds 3 december 2009 van kracht is, is bepaald dat "Verordening (EEG) nr. 1191/69 wordt [...] ingetrokken. De bepalingen ervan blijven echter van toepassing op goederenvervoersdiensten gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van deze verordening", was Italië van oordeel dat de uiterste datum samenviel met het einde van dezelfde dag in december (dat wil zeggen 3 december) van het derde jaar na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007, dat wil zeggen 3 december 2012 ([121]).

([121]) Italië beriep zich op artikel 3, lid 2, punt c), van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden, volgens welke een termijn die in jaren wordt uitgedrukt, afloopt (dies ad quem) "bij het einde van het laatste uur van de dag die — in de laatste week, de laatste maand of het laatste jaar — dezelfde naam of cijferaanduiding heeft als de dag waarop de termijn ingaat".

(193) In zijn opmerkingen van 24 juni 2014 maakte Italië duidelijk dat het feit dat het derde contract op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 werd gesloten en zelfs werd ondertekend, een belangrijke rol speelde bij de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Voor de toekomst wees Italië erop dat het MIT voornemens was de maatregelen ter ondersteuning van het goederenvervoer per spoor en de gebruikers ervan naar behoren vast te stellen.

(194) Net als in het geval van het eerste (zie overweging 138) en het tweede (zie overweging 157) contract stelde Italië dat het derde contract alle in artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vastgestelde elementen bevatte en slechts een deel van de kosten dekte die Trenitalia had gemaakt om de in het contract opgenomen diensten uit te voeren.

(195) Ten slotte herhaalde Italië het reeds met betrekking tot het eerste (zie overweging 139) en het tweede (zie overweging 158) contract ontwikkelde argument dat het derde contract ook als verenigbaar met de interne markt kon worden beschouwd op grond van Verordening (EEG) nr. 1107/70 of artikel 93 VWEU. Italië onderbouwde dit standpunt echter niet.

5.4. **Economische continuïteit**

(196) Met ingang van 1 januari 2017 werd Mercitalia Rail de nieuwe eigenaar van de vrachtafdeling van Trenitalia.

(197) De Italiaanse autoriteiten legden in hun opmerkingen van 11 april 2023 betreffende de economische continuïteit tussen Trenitalia en Mercitalia Rail uit dat Mercitalia Rail volgens de Italiaanse wetgeving de rechtsopvolger van Trenitalia was op de markt voor goederenvervoer per spoor in zijn hoedanigheid van nieuwe eigenaar van de vrachtafdeling van Trenitalia.

(198) De Italiaanse autoriteiten legden echter uit dat een dergelijke rechtsopvolging niet tot gevolg had dat de terugbetalingsverplichtingen die zouden kunnen voortvloeien uit de vaststelling van onrechtmatige en onverenigbare steun die vóór de afsplitsing aan Trenitalia was verleend voor de levering van goederenvervoersdiensten per spoor, aan Mercitalia Rail werden overgedragen. Zij waren van oordeel dat deze verplichtingen bij Trenitalia bleven berusten, omdat zij niet aan de vrachtafdeling van Trenitalia konden worden toegerekend ([122]). In dit verband gaven de Italiaanse autoriteiten in hun antwoord van 11 april 2023 het volgende aan: i) indien Trenitalia het voornemen had gehad om deze verplichtingen aan Mercitalia Rail over te dragen, zou het deze uitdrukkelijk in de handeling met betrekking tot de afsplitsing hebben vermeld; ii) ten tijde van de afsplitsing was het derde contract reeds verstreken; en iii) de afsplitsing was alleen bedoeld als bedrijfsreorganisatie binnen de FS Group.

6. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

6.1. **De Gemeenschap van Europese spoorwegen en infrastructuurondernemingen**

(199) De Gemeenschap van Europese Spoorwegen en infrastructuurondernemingen (“**CER**”) vertegenwoordigt 75 spoorwegondernemingen (waaronder de FS Group) en infrastructuurondernemingen uit de Unie, de kandidaat-lidstaten en de landen van de Westelijke Balkan, Noorwegen en Zwitserland.

(200) In haar opmerkingen van 18 juni 2014 was de CER van mening dat het opleggen van openbaredienstverplichtingen en/of het sluiten van openbaredienstcontracten voor de levering van goederenvervoer per spoor op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 gerechtvaardigd zou kunnen zijn om een duurzame economie, regionale samenhang en territoriaal evenwicht te ontwikkelen en tegelijkertijd de overgang van goederenvervoer over de weg naar goederenvervoer per spoor te bevorderen.

(201) Zij wees erop dat Verordening (EEG) nr. 1191/69, die tot en met 3 december 2012 van toepassing was op goederenvervoersdiensten, de lidstaten de mogelijkheid bood om het goederenvervoer per spoor te financieren en te bevorderen. Zij concludeerde dat een dienst als DAEB kan worden aangemerkt wanneer het risico bestaat dat concurrerende diensten geen substantieel deel van de behoeften van burgers en consumenten dekken.

([122]) Volgens artikel 2 van de handeling betreffende de afsplitsing bleven alle verplichtingen en verplichtingen die verband hielden met feiten of omstandigheden die vóór de afsplitsing waren ontstaan en die niet aan het overgedragen bedrijfsonderdeel konden worden toegerekend, bij Trenitalia berusten.

6.2. **FerCargo**

(202) FerCargo vertegenwoordigt 17 spoorwegondernemingen ([123]) (zowel overheidsbedrijven als particuliere ondernemingen) die goederenvervoersdiensten per spoor aanbieden in Italië.

(203) In zijn opmerkingen van 8 juli 2014 voerde FerCargo aan dat de door Italië aan Trenitalia toegekende compensatie de positie van deze laatste op de markt voor goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië had versterkt ten nadele van de andere ondernemingen voor goederenvervoer per spoor die op die markt diensten voor goederenvervoer per spoor konden aanbieden.

(204) FerCargo nam geen standpunt in ten aanzien van het eerste contract. Wat het tweede en het derde contract betreft, was FerCargo van mening dat de compensatie staatssteun ten gunste van Trenitalia vormde, aangezien niet aan de vier Altmark-criteria was voldaan en de openbaredienstcontracten de mededinging vervalsten en het handelsverkeer ongunstig beïnvloedden. Het wees erop dat de meeste op de Italiaanse markt actieve ondernemingen tot internationale groepen behoorden, namelijk Nordcargo (Deutsche Bahn), Schweizerische Bundesbahnen Cargo Italia (Schweizerische Bundesbahnen Cargo International) en Rail Cargo Italia (Rail Cargo Austria), of in verschillende lidstaten actief waren (bv. Rail Traction Company).

(205) Bovendien betwistte FerCargo de verenigbaarheid van de staatssteun met de interne markt.

(206) In de eerste plaats was FerCargo niet op de hoogte van enige openbare raadpleging door de Italiaanse autoriteiten om na te gaan of er behoefte was aan goederenvervoersdiensten per spoor met dezelfde omvang en dezelfde kenmerken als die welke aan Trenitalia waren toevertrouwd. FerCargo beklaagde zich erover dat de Italiaanse autoriteiten geen rekening hadden gehouden met het toenemende aantal exploitanten, als alternatief voor de gevestigde exploitant, die sinds 2006 in Zuid-Italië actief waren geworden. FerCargo voerde aan dat zijn leden diensten hadden kunnen verzekeren die vergelijkbaar waren met die van Trenitalia op het gebied van continuïteit, regelmaat en frequentie, capaciteit en tarieven, waardoor de openbaredienstcontracten overbodig zouden zijn geworden. Het wees erop dat er vóór de sluiting van het derde contract naast Trenitalia reeds twee ondernemingen actief waren op de verbindingen Campanië/Noord-Italië ([124]) en Abruzzen/Noord-Italië ([125]), en vijf ondernemingen op de verbindingen Campanië/Calabrië ([126]), Molise/Apulië ([127]), Apulië/Basilicata ([128]), Campanië/Apulië ([129]), Basilicata/Calabrië ([130]) en binnen Campanië ([131]), Calabrië ([132]) en Apulië ([133]) hadden kunnen opereren omdat zij over de nodige certificering beschikten.

([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., 17. TUA (Sangritana) S.p.A.

([124]) In 2008 verzorgde Rail Traction Company één traject op de verbinding Campanië-Noord-Italië.

([125]) Tussen 2009 en 2011 verzorgde NordCargo twee trajecten op de verbinding Abruzzen/Noord-Italië.

([126]) Op de verbinding Campanië/Calabrië: had Rail Traction Company vanaf 2008 één traject kunnen bedienen; had Compagnia Ferroviaria Italiana vanaf 2009 één traject kunnen bedienen; had GTS Rail vanaf 2009 één traject kunnen bedienen (de Commissie merkt echter op dat deze laatste informatie niet wordt bevestigd in het veiligheidscertificaat van GTS Rail voor 2009, beschikbaar op www.ansf.it, laatst geraadpleegd op 15.11.2023).

([127]) Op de verbinding Molise/Apulië: had Linea vanaf 2009 één traject kunnen bedienen, had GTS Rail vanaf 2009 twee trajecten kunnen bedienen, en had NordCargo vanaf 2009 één traject kunnen bedienen.

([128]) Op de verbinding Apulië/Basilicata had Linea vanaf 2009 één traject kunnen bedienen.

([129]) Op de verbinding Campanië/Apulië: had Compagnia Ferroviaria Italiana vanaf 2009 één traject kunnen bedienen; had GTS vanaf 2009 één traject kunnen bedienen (de Commissie merkt echter op dat deze laatste informatie niet wordt bevestigd in het veiligheidscertificaat van GTS voor 2009, beschikbaar op www.ansf.it, laatst geraadpleegd op 15.11.2023).

([130]) Op de verbinding Basilicata/Calabrië had GTS Rail vanaf 2009 twee trajecten kunnen bedienen.

([131]) Op de verbinding Campanië/Campanië: had Rail Traction Company vanaf 2008 zes trajecten kunnen bedienen; had Compagnia Ferroviaria Italiana vanaf 2009 tien trajecten kunnen bedienen; had GTS vanaf 2009 twee trajecten kunnen bedienen; had NordCargo vanaf 2009 vier trajecten kunnen bedienen.

([132]) Op de verbinding Calabrië/Calabrië had GTS Rail vanaf 2009 vijf trajecten kunnen bedienen.

([133]) Op de verbinding Apulië/Apulië: had Linea vanaf 2009 drie trajecten kunnen bedienen; had GTS Rail vanaf 2009 tien trajecten kunnen bedienen; had NordCargo vanaf 2009 twee trajecten kunnen bedienen.

(207) In de tweede plaats voerde het aan dat de aan Trenitalia opgelegde verplichtingen "onverenigbaar" waren met de doelstellingen van de openbaredienstcontracten (dat wil zeggen de regionale samenhang en het evenwicht tussen Noord- en Zuid-Italië). In dit verband was het van mening dat de tariefplichten op de internationale trajecten in het kader van het tweede contract de uitbreiding van Trenitalia op de markten van andere lidstaten financierden. Bovendien betwistte het de wijze waarop Italië de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract had omschreven en het feit dat in het derde contract niet was bepaald welke trajecten door Trenitalia moesten worden bediend, maar alleen de regio's van vertrek en aankomst. Het herinnerde eraan dat het Italiaanse interministerieel comité voor economische planning ("**CIPE**") op 21 december 2012 positieve feedback had gegeven over het derde contract, onder voorbehoud van verduidelijkingen van de omvang van de openbare dienst, de gecompenseerde kosten en de hoogte van de aan Trenitalia toegekende vergoeding. Bovendien wees het erop dat de Italiaanse mededingingsautoriteit op 1 juni 2009 ook had aangedrongen op een duidelijkere omschrijving van de openbare diensten die aan Trenitalia waren toevertrouwd, gelet op het bestaan van mededinging binnen het spoorwegvervoer en van intermodale mededinging van zee- en wegvervoer.

(208) In de derde plaats voerde FerCargo aan dat Trenitalia gedurende het grootste deel van de periode waarop het tweede en het derde contract betrekking hadden, handelde zonder formeel toewijzingsbesluit en zonder dat de parameters van de compensatie duidelijk waren omschreven. Het ontkende dat Trenitalia zich in afwachting van de ondertekening van het derde contract kon beroepen op de continuïteitsclausule in het tweede contract, aangezien de twee openbaredienstcontracten verschillende verplichtingen en verschillende compensatiemethoden betroffen.

(209) In de vierde plaats sloot FerCargo een mogelijke overcompensatie niet uit, aangezien in het tweede en het derde contract niet werd vermeld dat de compensatie moest worden berekend op basis van de kosten van een efficiënte onderneming. Om na te gaan of de kosten van Trenitalia in overeenstemming waren met de kosten van een onderneming die efficiënt opereerde, had de benchmark volgens FerCargo moeten bestaan uit de bestaande mededinging, in plaats van uit spoorwegondernemingen die op buitenlandse markten actief waren. Wat met name het derde contract betreft, voerde FerCargo aan dat de enige kwalitatieve parameter die voor de beoordeling van de dienst werd gebruikt, stiptheid was en geen efficiënt kostenbeheer van de dienst. Bovendien werd bij de hoogte van de compensatie geen rekening gehouden met de lagere energiebelastingen die Trenitalia betaalde op de elektriciteit die door treinen werd gebruikt ([134]).

(210) Ten slotte voerde FerCargo aan dat Trenitalia geen gescheiden boekhouding voerde en dat zij de marges in het kader van de openbaredienstcontracten gebruikte om een agressief prijsbeleid in het commerciële segment te financieren en de aanwezigheid van Trenitalia op de markt te vergroten. Volgens FerCargo waren de door Trenitalia gedeclareerde kosten per eenheid exorbitant ([135]) in vergelijking met de gegevens die de Commissie had opgenomen in haar besluit over de Italiaanse Ferrobonusregeling (SA.32603) ([136]) en de kosten die door de concurrenten van Trenitalia waren geregistreerd ([137]). FerCargo voerde aan dat de Italiaanse mededingingsautoriteit op 1 juni 2009 reeds had opgemerkt dat compensatie die was betaald in het kader van een openbaredienstcontract dat niet via een transparante concurrentiële aanbestedingsprocedure was toegekend, de vraag deed rijzen of er sprake was van een mogelijke kruissubsidiëring tussen marktdiensten en openbare diensten, waarbij er zelfs sprake was van een gedeeltelijke overlapping tussen de twee soorten diensten.

(211) FerCargo concludeerde dat de staatssteun onverenigbaar was met de interne markt, omdat naar zijn mening noch artikel 93 VWEU, noch Verordening (EEG) nr. 1191/69 was nageleefd.

6.3. **FS Group**

(212) In zijn opmerkingen van 23 juli 2014 voerde de FS Group aan dat het derde contract niet als staatssteun kon worden aangemerkt, aangezien het voldeed aan de Altmark-criteria. In dit verband legde het een aanvullende studie van juli 2014 ([138]) over (ter aanvulling van de door de Italiaanse autoriteiten ingediende eerste PWC-studie) om aan te tonen dat aan het eerste en het vierde Altmark-criterium was voldaan.

([134]) FerCargo verwees naar Italiaans besluit nr. 730 van 22 mei 1963 en wetsbesluit nr. 91 van 14 juni 2014.

([135]) 24 EUR per treinkilometer in 2009, 26,1 EUR per treinkilometer in 2010, 24 EUR per treinkilometer in 2011.

([136]) Besluit van 16 december 2011 (PB C 88 van 24.3.2012, blz. 1). In dit besluit werden de gemiddelde kosten van het goederenvervoer per spoor in Italië geraamd op 10 EUR per treinkilometer (zie overweging 39 van het besluit).

([137]) FerCargo verwees naar de kosten van twee van zijn leden (Rail Traction Company en NordCargo). Wat met name Rail Traction Company betreft, lagen de kosten tussen 9,5 EUR per treinkilometer voor de verbinding Campanië/Noord-Italië en 9,27 EUR per treinkilometer voor de verbinding Campanië/Calabrië. Wat Nord Cargo betreft, beliepen de kosten 11,7 EUR per treinkilometer voor langeafstandstreinen, met inbegrip van de kosten van het rollend materieel die volgens FerCargo reeds volledig hadden moeten zijn gedekt.

([138]) PWC-studie van juli 2014 — "*Contratto di servizio Trenitalia Cargo, Supporto per la risposta alla decisione CE*" van 27 maart 2014.

(213) Wat het ontbreken van een kennelijke fout bij de afbakening van de omvang van het derde contract betreft, was de FS Group van mening dat het goederenvervoer per spoor van/naar Zuid-Italië werd getroffen door marktfalen.

(214) In dit verband wees de FS Group erop dat de concurrenten van Trenitalia geen stabiele en wijdverbreide aanwezigheid op de markt hadden en dat hun marktaandeel in de periode 2007-2008 zelfs op de meest rendabele interregionale verbindingen, zoals die van/naar Campanië en Apulië, minder dan 3 % bedroeg. Op deze verbindingen verzorgden de concurrenten van Trenitalia echter voornamelijk gecombineerd vervoer (daarom werden sommige goederen die alleen via conventioneel vervoer konden worden vervoerd, zoals staal en chemicaliën, niet door concurrenten geleverd) en voornamelijk in één richting (Zuid-Noord in het geval van Apulië en Noord-Zuid in het geval van Campanië). Bovendien bedienden de concurrenten destijds in Zuid-Italië slechts een beperkt aantal spoorwegstations en interregionale verbindingen in vergelijking met die waarop het derde contract betrekking had.

(215) Volgens de FS Group was de schaarse belangstelling van de concurrenten voor Zuid-Italië te wijten aan het feit dat het conventionele goederenvervoer per spoor in die regio's werd gekenmerkt door een volatiele vraag (die leidde tot lege wagons en lage frequenties). Bovendien was, gezien de verschillende soorten goederen (staal, chemicaliën, goederen voor de automobielindustrie en andere goederen), voor de verlening van de dienst een groot aantal wagons nodig. De FS Group legde uit dat het contract goed was voor 26-28 % van de totale goederenvervoersdiensten per spoor in Italië in termen van treinkilometers, maar slechts 6-7 % in tonnage (omdat het goederenvervoer waarop het contract betrekking had, vaak over grotere afstanden plaatsvond dan het gemiddelde Italiaanse vrachtvervoer en de treinen op de betrokken trajecten minder vol beladen waren). Volgens de FS Group rechtvaardigde het feit dat de onder het derde contract vallende interregionale verbindingen soortgelijke kenmerken vertoonden, de keuze van de Italiaanse autoriteiten om de DAEB te definiëren in termen van interregionale verbindingen als een netwerk van spoorverbindingen (in plaats van als punt-puntverbindingen) ([139]).

(216) De FS Group gaf aan dat het zonder het derde contract niet langer goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië zou hebben aangeboden. Het grootste deel van het goederenvervoer zou dan van het spoor naar de weg zijn verschoven. Zo verwees de FS Group naar het geval van Sardinië, waar Trenitalia het goederenvervoer per spoor tussen 2008 en 2009 drastisch beperkte ([140]), dat wil zeggen nadat Italië had besloten de regio Sardinië niet op te nemen in het toepassingsgebied van het derde contract na afloop van het tweede contract op 31 december 2008. Op dat moment bediende geen enkele andere spoorwegonderneming Sardinië of trad zij na het verlaten van de markt van Trenitalia tot die markt toe.

(217) Wat het vierde Altmark-criterium betreft, steunde de FS Group het standpunt van Italië dat de kosten per treinkilometer van Trenitalia in overeenstemming waren met die van andere ondernemingen die op het niveau van de Unie actief waren (ÖBB, DB, SNCF), zoals aangegeven in de eerste PWC-studie (zie overweging 175), en dus met de kosten van een gemiddelde goed beheerde onderneming. Hij was van mening dat de kostenefficiëntieanalyse moest worden uitgevoerd op het niveau van de onderneming die de dienst verrichtte (en niet op het niveau van het openbaredienstcontract). Voor de toepassing van het vierde Altmark-criterium sloot hij elke relevantie van de gegevens over de inkomsten uit (aangezien het vierde Altmark-criterium alleen betrekking heeft op de "kosten" van een goed beheerde onderneming) en maakte hij in elk geval duidelijk dat de vraag naar goederenvervoer per spoor werd gekenmerkt door een hoge mate van volatiliteit die de inkomsten zeer onvoorspelbaar maakte.

([139]) De FS Group verwees naar het besluit van de Commissie van 24 februari 2010 betreffende Danske Statsbaner (SA.21143), waarin de Commissie opmerkte dat "de specifieke geldende wetgeving geenszins de mogelijkheid beperkt taken van openbare dienst toe te vertrouwen die betrekking hebben op een geheel van lijnen om te zorgen voor een coherent vervoerssysteem, met name om een zekere continuïteit van het vervoer te waarborgen. Er wordt geen criterium gesteld met betrekking tot de rendabiliteit of niet-rendabiliteit van de individuele lijnen" en concludeerde dat "Denemarken geen kennelijke beoordelingsfout begaat wanneer het een of meer rendabele lijnen opneemt in een contract voor openbaarvervoersdiensten, op voorwaarde dat deze lijnen passen in een coherent vervoerssysteem", omdat de lidstaat "[b]ij gebrek aan precieze regels [...] vrij de omvang [kan] bepalen van de openbare dienst waarmee hij een onderneming wil belasten, om te zorgen voor een toereikend vervoerssysteem", zie punt 166 van besluit van de Commissie van 24 februari 2010 betreffende de contracten voor openbaarvervoersdiensten tussen het Deense ministerie van Vervoer en Danske Statsbaner (Steunmaatregel C 41/08 (ex NN 35/08)).

([140]) Het aanbod van Trenitalia daalde van 400 000 tot 500 000 treinkilometer per jaar tot ongeveer 22 000 treinkilometer in 2009 en bleef in de daaropvolgende jaren dalen (ongeveer 5 000 treinkilometer in 2010 en 3 000 treinkilometer in 2011) totdat het in 2012 verdween.

7. OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER DE OPMERKINGEN VAN FERCARGO

(218) In zijn opmerkingen van 20 november 2014, 4 november 2015, 5-15 februari 2018, 23 mei 2018 en 18-19 februari 2019 voerde Italië in antwoord op de opmerkingen van FerCargo aanvullende argumenten aan. Deze argumenten hadden voornamelijk betrekking op het bestaan van steun in het kader van het tweede en derde contract.

7.1. **Het tweede contract**

7.1.1. *Voordeel*

(219) In zijn opmerkingen van 20 november 2014 herhaalde Italië voornamelijk de argumenten van de overwegingen 141 tot en met 152 om de beweringen van FerCargo te betwisten dat de aan Trenitalia betaalde compensaties een voordeel voor Trenitalia hadden opgeleverd.

(220) Italië voerde met name aan dat de definitie van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract coherent en passend was om de regionale samenhang en het economisch evenwicht op het Italiaanse grondgebied te waarborgen (dat wil zeggen om een verstoring van de productie- en economische circuits tussen Noord- en Zuid-Italië te voorkomen). Bovendien was het van mening dat de diensten die Trenitalia in de periode 2004-2006 had verricht, allemaal eerder met de Italiaanse autoriteiten waren overeengekomen. Wat de periode 2007-2008 betreft, verwees Italië naar artikel 12 van het tweede contract (de "continuïteitsclausule"), op grond waarvan Trenitalia de diensten waarop het tweede contract betrekking had, bleef leveren tot een verdere mededeling van de minister van Vervoer en Infrastructuur.

(221) Italië wees erop dat Trenitalia de enige spoorwegexploitant was die de dienst met een passende geografische spreiding en een passend geografisch bereik kon leveren. Ter ondersteuning van zijn stelling legde het een studie van 22 oktober 2014 over, waartoe PWC opdracht had gekregen (de "**tweede PWC-studie**"). Uit deze studie, die betrekking had op het derde contract, maar waarin ook het aanbod van de concurrenten van Trenitalia in de periode 2006-2008 werd beoordeeld in antwoord op de bewering van FerCargo dat de Italiaanse autoriteiten geen rekening hadden gehouden met het toenemende aantal exploitanten dat sinds 2006 in Zuid-Italië actief was (zie overweging 206), bleek dat de concurrenten van Trenitalia tot 2007, ongeacht de liberalisering van het goederenvervoer per spoor op nationaal niveau, geen diensten van en naar Zuid-Italië verrichtten ([141]). In 2008 was de aanwezigheid van de concurrenten in Zuid-Italië nog steeds bijna verwaarloosbaar en waren zij op Sardinië en Sicilië helemaal afwezig ([142]).

(222) In antwoord op de bewering van FerCargo dat de in het kader van het tweede contract betaalde compensatie Trenitalia in staat stelde met verlies te opereren om zijn concurrenten uit te schakelen (overweging 210), wees Italië erop dat Trenitalia niet vrij was om zijn tarieven vast te stellen, maar onderworpen was aan de door Italië opgelegde tariefplichten ([143]). Bovendien bevond Trenitalia zich in de positie van "prijsvolger", aangezien de prijzen van het goederenvervoer per spoor grotendeels werden bepaald door de tarieven van het wegvervoer. Met betrekking tot de onmogelijkheid om het aanbod van Trenitalia te repliceren, waarvan volgens FerCargo sprake was, achtte Italië het onwaarschijnlijk dat concurrenten het aanbod van Trenitalia niet konden repliceren, aangezien de ondernemingen voor goederenvervoer per spoor in Italië een gemiddelde kostprijs opgaven die minder dan de helft van die van Trenitalia bedroeg ([144]).

([141]) Hoewel sommige ondernemingen — Rail Traction Company en NordCargo — in 2006 het veiligheidscertificaat hadden aangevraagd, althans voor Campanië.

([142]) Met ingang van 2008 verzorgden andere spoorwegmaatschappijen alleen een dienst waarmee de twee industrieterreinen Nola (in Campanië) en Fossacesia (in de regio Abruzzen) met elkaar werden verbonden.

([143]) In bijlage 1 bij het derde contract was bepaald dat Trenitalia in alle gevallen verplicht was de dienst te verlenen, tenzij het verschil tussen kosten en inkomsten per treinkilometer meer dan 19 EUR per km bedroeg en tenzij dit verschil meer dan 73 % van de totale kosten vormde. Door deze beperkingen werden minimumtariefdrempels vastgesteld waaronder Trenitalia de levering van de dienst kon weigeren. Boven deze drempels was Trenitalia verplicht de dienst aan derden te verlenen, met het in het derde contract vastgestelde kwaliteitsniveau.

([144]) In de tweede PWC-studie werd benadrukt dat de gemiddelde kosten die Trenitalia moest dragen voor de verlening van diensten in het kader van het derde contract voor de periode 2009-2010 ongeveer 22 EUR per treinkilometer bedroegen, terwijl de gemiddelde kosten van andere spoorwegmaatschappijen in de sector goederenvervoer per spoor in Italië (met name exploitanten met een veel kleinere omvang dan Trenitalia) ongeveer 10 EUR per treinkilometer bedroegen. Op basis daarvan was Italië van mening dat de concurrenten van Trenitalia in staat waren om op de markt prijzen aan te bieden die vergelijkbaar waren met of lager waren dan die van Trenitalia.

(223) In antwoord op de bewering van FerCargo inzake mogelijke overcompensatie (overweging 209) voerde Italië aan dat de in het kader van het tweede contract gemaakte kosten niet waren geraamd op basis van het eerste contract, maar op basis van de kosten die Trenitalia in 2004, het eerste jaar van toepassing van het tweede contract, had gedragen. Voor de berekening van de compensatie baseerde het MIT zich op gecertificeerde rapportageberichten, die door het MIT zelf waren onderzocht en goedgekeurd, en niet louter op schattingen.

(224) Met betrekking tot het argument van FerCargo dat bij de compensatie geen rekening was gehouden met de lagere energiebelastingen die Trenitalia had betaald op de door treinen gebruikte elektriciteit (overweging 209), verduidelijkte Italië in zijn opmerkingen van 5-15 februari 2018 dat deze belastingverlaging gold voor alle spoorwegondernemingen die in Italië actief waren.

7.1.2. *Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

(225) Italië achtte het irrelevant dat de leden van FerCargo onder zeggenschap stonden van of banden hadden met toonaangevende Europese spoorwegmaatschappijen die Alpen- en grensoverschrijdende trajecten exploiteerden. Volgens Italië toonde deze omstandigheid geenszins aan dat de compensatie gevolgen had kunnen hebben gehad voor de diensten van deze spoorwegondernemingen, wier verkeersvolume en internationale trajecten juist toenamen ([145]).

7.2. **Het derde contract**

(226) Italië herhaalde dat er geen sprake was van een vervalsing van de mededinging en van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie, en dat er geen sprake was van een voordeel voor Trenitalia. Wat het eerste aspect betreft, herhaalde Italië voornamelijk de argumenten van de overwegingen 187 tot en met 189 en 225. Wat het voordeel betreft, antwoordde Italië uitvoerig op de argumenten van FerCargo met betrekking tot i) het ontbreken van een reële DAEB; ii) het ontbreken van een toewijzing; en iii) mogelijke overcompensatie.

7.2.1. *Bestaan van een reële DAEB*

(227) In zijn opmerkingen van 24 juni 2014 verduidelijkte Italië waarom het de omvang van de openbare dienst had gedefinieerd in termen van interregionale verbindingen in plaats van in termen van afzonderlijke trajecten (overweging 165).

(228) In zijn opmerkingen van 20 november 2014 voerde Italië in antwoord op de bewering van FerCargo dat er een aantal spoorwegondernemingen was dat de onder de openbaredienstverplichtingen vallende trajecten exploiteerde (overweging 206), aan dat het derde contract noodzakelijk was om marktfalen aan te pakken.

(229) In het algemeen wees Italië erop dat de concurrenten van Trenitalia hun diensten aanboden op winstgevende trajecten in Noord-Italië en via de Alpenpassen (bv. Brenner, Chiasso en Tarvisio) ([146]). Volgens Italië hadden de overheden van de regio's in Zuid-Italië herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van goederenvervoersdiensten per spoor in hun regio's ([147]).

(230) Met betrekking tot de marktsituatie in 2008 (toen de omvang van het derde contract door de partijen werd afgebakend) voerde Italië aan dat het aanbod op de markt voor goederenvervoer per spoor niet alleen ontoereikend, maar ook ongeschikt was.

([145]) Volgens Italië vertoonde het verkeer op de meest rendabele trajecten — zowel grensoverschrijdende trajecten als die in de regio's van Noord-Italië die het dichtst bij bergpassen lagen — in de periode 2009-2013 een groei van het marktaandeel van de spoorwegen die met Trenitalia concurreerden, variërend van 25 tot 42 %.

([146]) Italië vermeldde bijvoorbeeld dat DB Schenker (dat in 2009 de zeggenschap over NordCargo overnam) alleen in Noord-Italië aanwezig was. In dit verband verwees Italië ook naar het besluit van de Italiaanse mededingingsautoriteit van december 2008 betreffende de concentratie Deutsche Bahn/NordCargo, waarin werd verklaard dat "de exploitatie trajecten omvat die Noord-Italië met Noord-Europa verbinden" (besluit van de Italiaanse mededingingsautoriteit van 11 december 2008, zaak C9819, DEUTSCHE BAHN/NORDCARGO, bekendgemaakt in het Weekblad nr. 47/2008 van de Italiaanse mededingingsautoriteit op 14 januari 2009).

([147]) Italië noemde de brieven van respectievelijk de regio Apulië van 9 juli 2009, van de regio Abruzzen van 9 maart 2010, van de regio Sicilië van 20 februari 2009 en van de voorzitter van de gemeenteraad van Lamezia Terme (in de regio Calabrië) van 26 februari 2009.

(231) Ten eerste verleenden de concurrenten van Trenitalia, die in 2008 in Zuid-Italië actief werden (de ondernemingen Rail Traction Company, Interporto Servizi Cargo en NordCargo), slechts diensten van/naar twee industrieterreinen (één in Campanië, Nola, en één in de regio Abruzzen, Fossacesia). Wat het soort verkeer betreft, besloegen deze ondernemingen nichemarkten (in het eerste geval pendeldiensten voor gecombineerd vervoer vanuit Nola en in het tweede geval treinen die lichte wegvoertuigen vanuit de SEVEL-fabriek ([148]) in Fossacesia vervoerden). Hun diensten waren derhalve niet vergelijkbaar met het goed ontwikkelde netwerk van diensten voor alle soorten goederenstromen dat Trenitalia in het kader van het derde contract exploiteerde. Bovendien maakte de totale output van de drie spoorwegmaatschappijen met actieve contracten op noord-zuidverbindingen slechts een klein deel uit van het totale aanbod aan goederenvervoer op die trajecten (gemiddeld minder dan 6 % van het aanbod in termen van treinkilometers dat Trenitalia moest ontwikkelen om aan de voorwaarden van het derde contract te voldoen).

(232) Ten tweede hadden GTS Rail ([149]) en Interporto Servizi Cargo weliswaar kleinschalige goederenvervoersdiensten per spoor opgezet voor enkele locaties in Campanië en Apulië (te weten Nola en Bari), maar was deze keuze volgens Italië ingegeven door het feit dat deze ondernemingen eigenaren en beheerders van terminals en overslaghavens en logistieke exploitanten waren, die hadden besloten hun eigen diensten voor goederenvervoer per spoor tussen hun faciliteiten en hun klanten te exploiteren.

(233) Ten derde was Trenitalia de enige spoorwegonderneming die houder was van een veiligheidscertificaat dat geldig was voor het gehele Italiaanse grondgebied, terwijl de nieuwkomers, gezien de zeer hoge kosten voor de verwerving van dergelijke certificaten, alleen over veiligheidscertificaten beschikten die geldig waren voor bepaalde verbindingen. Alle spoorwegmaatschappijen voor goederenvervoer die in het bezit waren van een veiligheidscertificaat voor goederenvervoer per spoor van/naar een of meer regio's waarop het derde contract betrekking had, beschikten samen over rollend materieel en productiemiddelen die ontoereikend waren om het in het derde contract voorgeschreven volume af te handelen (11,9 miljoen treinkilometer).

(234) In zijn antwoorden van 23 mei 2018 verduidelijkte Italië dat de in bijlage 1 bij het derde contract ([150]) opgenomen lijst van 42 interregionale éénrichtingsverbindingen niet uitputtend was. Hierin waren enkel de verbindingen opgenomen waarvoor in 2009 vraag van de gebruikers bestond, ten tijde van de afbakening van de geografische omvang van het derde contract. De openbaredienstverplichtingen van Trenitalia hadden echter betrekking op de levering van goederenvervoersdiensten per spoor aan alle exploitanten die daarom verzochten van/naar de in het contract genoemde regio's van Zuid-Italië (dat wil zeggen Abruzzen, Molise, Campanië, Apulië, Basilicata, Calabrië, Sicilië). Daarom was Trenitalia verplicht om ook andere verbindingen te bedienen, indien er vraag naar kwam ([151]). In de periode 2009-2014 bedroeg het totale aantal interregionale éénrichtingsverbindingen dat daadwerkelijk door Trenitalia werd gedekt 66, dat wil zeggen 33 interregionale verbindingen (heen- en terugreis). Bij dit aantal is geen rekening gehouden met de interregionale verbindingen in Noord-Italië, die slechts werden onderhouden zolang zij nodig waren om het verkeer van/naar de regio's in Zuid-Italië te optimaliseren.

(235) In zijn antwoorden van 18-19 februari 2019 legde Italië een studie (de "**derde PWC-studie**") over, die erop gericht was aan te tonen dat de marktsituatie in de jaren 2007-2009 werd gekenmerkt door een ontoereikend aanbod aan goederenvervoersdiensten per spoor in Zuid-Italië in vergelijking met het door de staat vereiste minimumaanbod. Met name:

— In de periode 2007-2008 waren, naast Trenitalia, slechts vijf spoorwegondernemingen (NordCargo BV, Rail Traction Company S.p.A., Linea Srl, Rail One S.p.A. en Ferrovia Adriatico Sangritana S.p.A.) actief in een aantal van de regio's waarop het derde contract betrekking had. In 2008 leverden deze bedrijven samen 883 000 treinkilometer. In 2009 steeg het aantal concurrenten van Trenitalia van vijf tot acht en leverden zij samen 1,4 miljoen treinkilometer (tegenover de 14 miljoen treinkilometer die Trenitalia ter beschikking stelde).

([148]) SEVEL S.p.A. (acroniem van "Società Europea Veicoli Leggeri") is een Italiaanse automobielonderneming die lichte bedrijfsvoertuigen produceert.

([149]) GTS Rail S.p.A. behoort tot de groep GTS S.p.A. en is een van de 17 spoorwegondernemingen die door FerCargo worden vertegenwoordigd.

([150]) Zie voetnoot 81.

([151]) Uit de derde PWC-studie bleek dat Trenitalia gedurende ten minste één jaar in het kader van het derde contract diensten had verleend op alle verbindingen die onder het derde contract vielen. Op de verbinding Abruzzen/Basilicata verzorgde Trenitalia tussen 2009 en 2014 bijvoorbeeld in totaal 400 treinkilometer (conventionele vervoerswijze), waarvan de helft in 2011 alleen in noord-zuidrichting en de overige helft in 2014 alleen in zuid-noordrichting.

— Tussen 2008 en 2009, toen de partijen de geografische omvang van het contract bepaalden ([152]), verzorgden de concurrenten slechts 14 interregionale verbindingen (heen- en terugreis), tegenover de 33 interregionale verbindingen (heen- en terugreis) die Trenitalia op verzoek moest bedienen in het kader van het derde contract, met inbegrip van Sicilië. Bovendien boden de concurrenten op slechts zes van de bediende interregionale verbindingen (Campanië/Noord-Italië, Abruzzen/Noord-Italië, Apulië/Noord-Italië, Calabrië/Campanië, Basilicata/Noord-Italië en Abruzzen/Apulië) een relevante hoeveelheid verkeer aan (met een totaal aanbod van meer dan 60 000 treinkilometer), en was hun aanbod zelfs op deze verbindingen geen perfect alternatief voor het aanbod van Trenitalia. Het had namelijk slechts betrekking op een deel van de beschikbare trajecten en/of betrof slechts één soort goederenvervoersdiensten per spoor of één soort product, of er werd slechts in één richting geëxploiteerd, in plaats van als heen- en terugreis. Deze marktsituatie kon nauwelijks worden beschouwd als een gevolg van het tweede contract, dat, wat de noord-zuidtrajecten op het Italiaanse vasteland betreft, slechts betrekking had op verkeer van meer dan 1 000 km.

— Op het kleine aantal interregionale verbindingen waar de diensten van Trenitalia en de diensten van de concurrenten elkaar konden overlappen (in termen van trajecten, vervoerstype en producten), was het aanbod van de concurrenten niet toereikend om de totale vraag naar verkeer te dekken of was het te versnipperd of onzeker om te worden gebruikt. Wat de vermeende onzekerheid van het aanbod betreft, verwees Italië met name naar het aanbod voor de verbindingen Apulië/Noord-Italië, Calabrië/Campanië en Basilicata/Noord-Italië.

— Hoewel het aanbod van de concurrenten in de periode 2009-2014 gestaag toenam, leverden de concurrenten in 2014 samen 2,3 miljoen treinkilometer (tegenover de 10,9 miljoen treinkilometer die Trenitalia ter beschikking stelde). Bovendien was deze toename van het verkeer voornamelijk gericht op 3 (Abruzzen/Noord-Italië, Campanië/Noord-Italië en Apulië/Noord-Italië) van de 33 interregionale verbindingen die op verzoek door Trenitalia moesten worden bediend.

(236) Italië concludeerde dat de levering van goederenvervoersdiensten per spoor — indien er geen passende steunmaatregelen zouden zijn genomen — waarschijnlijk geconcentreerd zou zijn geweest in Noord-Italië of op bepaalde beperkte punt-puntverbindingen, zonder enige garantie van continuïteit, en Zuid-Italië ongedekt zou zijn gebleven. Italië was met name van mening dat, zonder het derde contract, 80-90 % van het goederenvervoer per spoor dat Trenitalia in het kader van het tweede contract ter beschikking had gesteld, zou zijn verdwenen, hetzij ten voordele van het wegvervoer, hetzij helemaal (bijvoorbeeld voor bepaalde chemische en staalproducten waarvoor geen haalbare vervoersalternatieven voorhanden waren). Volgens Italië werd deze stand van zaken ook bevestigd door het verslag van de spoorweginfrastructuurbeheerder over de aanvragen voor de toewijzing van treinpaden van nieuwkomers en door de Italiaanse Rekenkamer ([153]).

(237) Met betrekking tot de verbindingen binnen Noord-Italië die onder het derde contract vielen, die volgens FerCargo niet in overeenstemming waren met de omvang van de DAEB's (overweging 207), legde Italië uit dat er op deze verbindingen geen nieuwe laaddiensten werden geleverd of nieuwe klanten werden bediend, maar deze slechts de continuïteit van de noord-zuidverbindingen dienden. Deze verbindingen waren even noodzakelijk als de zuid-zuidverbindingen om de verkeersstromen op de noord-zuidverbindingen samen te brengen en te optimaliseren. Volgens Italië zou elk ander ontwerp van de dienst de kosten van de dienst hebben doen stijgen en een hogere compensatie hebben vereist.

(238) Ten slotte was Italië van mening dat de Italiaanse mededingingsautoriteit in haar verslag van 1 juni 2009 de noodzaak van openbaredienstverplichtingen op de markt voor goederenvervoer niet had uitgesloten, maar veeleer de bijbehorende toekenningsmethoden aanpakte. Het MIT had de opmerkingen van de autoriteit naar behoren in aanmerking genomen, maar uiteindelijk geconcludeerd dat Trenitalia de enige spoorwegexploitant was die de openbaredienstverplichtingen met een passende geografische spreiding en een passend bereik kon leveren ([154]).

([152]) De omvang van het contract werd tussen november 2008 en maart 2009 door partijen besproken.

([153]) Italië wees er in dit verband op dat de Italiaanse Rekenkamer in een verslag van 22 februari 2012 het verrichten van diensten met verlies door Trenitalia vanuit industrieel oogpunt ongerechtvaardigd achtte. De Rekenkamer erkende dat er "in de sector van het goederenvervoer bovendien sprake is van een sterke intramodale mededinging, die uitsluitend gericht is op de meest winstgevende markten, voornamelijk in Noord-Italië; in feite worden ten zuiden van Rome geen goederenvervoersdiensten per spoor aangeboden, behalve door de FS Group".

([154]) Nota van het MIT van 23 juli 2009.

7.2.2. *Toewijzing van de dienst*

(239) In antwoord op de bewering van FerCargo dat Trenitalia in het kader van het derde contract zonder formeel toewijzingsbesluit opereerde (overweging 208), gaf Italië in zijn opmerkingen van 20 november 2014 aan dat de verplichtingen die onder het derde contract vielen, waren vastgesteld door middel van een dialoog tussen Trenitalia en de bevoegde ministeries (het ministerie van Economische Zaken en Financiën en het MIT). Volgens Italië bleek uit de door de aanbestedende dienst goedgekeurde economisch-financiële plannen van Trenitalia dat er sprake was van een van tevoren gegeven openbaredienstverleningstaak en mandaat.

(240) Bovendien verduidelijkte Italië in zijn antwoorden van 18-19 februari 2019 dat de partijen in oktober 2010 overeenstemming hadden bereikt over de aard en de omvang van de door Trenitalia te verlenen diensten, de methode voor de berekening van het compensatiebedrag, de duur van het contract en de sancties in geval van niet-naleving van de contractuele verplichtingen.

(241) Met name de omvang van het contract (dat wil zeggen de te bedienen regio's en de aard van de dienstverlening) en het maximumbedrag van de compensatie waren sinds begin 2009 informeel met Trenitalia overeengekomen. Wat het totale aantal diensten betreft dat onder de omvang van het contract viel (dat wil zeggen 11,9 miljoen treinkilometer per jaar), legde Italië uit dat dit aantal tijdens de besprekingen die tussen 2009 en 2010 waren gevoerd, uiteenliep van maximaal 13,1 miljoen treinkilometer per jaar tot minimaal 9,4 miljoen treinkilometer per jaar. Het maximum van 11,9 miljoen treinkilometer werd in oktober 2010 door de partijen overeengekomen. Bij gebrek aan duidelijkheid over het aantal diensten voor goederenvervoer per spoor dat uiteindelijk in het kader van het derde contract werd aangevraagd, leverde Trenitalia in 2009 14 miljoen treinkilometer.

(242) Italië voerde aan dat Trenitalia pas eind 2010 (op 21 december 2010) compensatie voor deze diensten ontving en slechts binnen de uiteindelijk overeengekomen limiet van 11,9 miljoen treinkilometer. Italië verwees naar een rapport van de Italiaanse mededingingsautoriteit van 1 juni 2009 en een openbare verklaring van juli 2011 van de minister van Vervoer naar aanleiding van een vraag van het Italiaanse parlement als elementen die het bestaan van een contractuele relatie tussen Trenitalia en de staat bevestigden, zelfs vóór de ondertekening van het derde contract. In het verslag werd rekening gehouden met het reeds bestaande dienstencontract met betrekking tot de goederenvervoersector, ook al was het nog niet ondertekend. In de publieke verklaringen werd duidelijk gemaakt welke compensatiebedragen voor de jaren 2009-2011 aan Trenitalia verschuldigd waren, zoals aangegeven in het later ondertekende contract, en deze bedragen waren vastgesteld op basis van een economisch en financieel meerjarenplan.

7.2.3. *Geen overcompensatie*

(243) Met betrekking tot het argument van FerCargo inzake mogelijke overcompensatie (overweging 209) merkte Italië in zijn opmerkingen van 20 november 2014 op dat de Europese exploitanten de enige mogelijke benchmark waren om de kosten van Trenitalia te beoordelen. De bestaande concurrenten die door FerCargo werden genoemd — dat wil zeggen spoorwegmaatschappijen met weinig rollend materieel (maximaal 10-20 treinen) die elk niet meer dan 1–3 miljoen treinkilometer bestreken — konden geen geldige benchmark vormen voor de beoordeling van een openbaredienstverplichting die een veel grotere output (ongeveer 12 miljoen treinkilometer) genereerde en die werd geleverd op een zeer complex netwerk van noord-zuidtrajecten. Italië verstrekte in dat verband de tweede PWC-studie, waarbij de eerste PWC-studie werd bijgewerkt (zie overweging 175). In de tweede PWC-studie werden gemiddelde kosten voor Trenitalia van 22 EUR per treinkilometer ([155]) vastgesteld voor de levering van de diensten in het kader van het derde contract en gemiddelde inkomsten van 10,8 EUR per treinkilometer voor de verlening van de diensten in het kader van het derde contract ([156]).

(244) Italië voerde aan dat de compensatie strikt gekoppeld was aan de verleende diensten. Zoals Italië reeds had uitgelegd (overweging 181), waren de hogere kosten van de dienst in vergelijking met die van de concurrenten van Trenitalia afhankelijk van de noodzaak om te beschikken over voldoende rollend materieel (toereikend voor de infrastructurele en logistieke beperkingen van het spoorwegnet in Zuid-Italië), personele middelen en productiemiddelen om "op verzoek" goederenvervoersdiensten per spoor te leveren. Italië erkende dat het aantal locomotieven van Trenitalia tijdens de periode waarop het derde contract betrekking had, was afgenomen, maar ontkende dat deze afname tot overcompensatie had geleid, omdat het om locomotieven ging die Trenitalia nauwelijks gebruikte als gevolg van technische veroudering (lage efficiëntie en beschikbaarheid en onmogelijkheid om reserveonderdelen te verkrijgen).

([155]) Berekend als de som van de gemiddelde kosten per treinkilometer voor energie, tol, huur van locomotieven, machinisten en manoeuvres, wagons, overhead- en veerbootovertochten. Zie blz. 17, 22 en 23 van de tweede PWC-studie.

([156]) Zie blz. 24 van de tweede PWC-studie.

(245) Ten slotte verduidelijkte Italië in zijn antwoorden van 18-19 februari 2019 dat de methode voor de berekening van de compensatie voor de jaren 2009-2014 in wezen dezelfde was als die van het tweede contract ([157]). Het enige verschil tussen het tweede en het derde contract betrof de opname in dit laatste (met name sinds het definitieve ontwerp van oktober 2010) van de verwijzing naar het economisch en financieel plan van Trenitalia als basis voor de berekening van de ontwikkeling van de kosten en inkomsten van Trenitalia gedurende de looptijd van het contract.

8. **BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN**

8.1. **Is er sprake van steun?**

(246) Een maatregel kan als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien deze toerekenbaar is aan de staat en met staatsmiddelen wordt bekostigd, de begunstigde een voordeel verschaft en dat voordeel selectief is, de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

(247) Gezien de opmerking van Italië dat de in het kader van de drie openbaredienstcontracten betaalde compensatie geen staatssteun vormde omdat er geen sprake was van vervalsing van de mededinging en gevolgen voor het handelsverkeer binnen de Unie, zal de Commissie eerst nagaan of aan die voorwaarden is voldaan. Of aan de andere cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, zal vervolgens alleen worden beoordeeld met betrekking tot de openbaredienstverplichtingen waarvoor wordt vastgesteld dat de betaalde compensatie de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

8.1.1. *Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

(248) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt ([158]). Een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107 VWEU wordt aangenomen zodra de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar concurrentie is of zou kunnen zijn ([159]).

(249) Een mogelijke vervalsing van de mededinging valt uit te sluiten indien elk van de volgende vier voorwaarden is vervuld ([160]): een bepaalde dienst is onderworpen aan een wettelijk monopolie (vastgesteld overeenkomstig Unierecht); het wettelijke monopolie sluit niet alleen concurrentie óp de markt uit, maar ook concurrentie óm die markt; de dienst concurreert niet met vergelijkbare diensten; en indien de dienstverrichter actief is op een andere markt die openstaat voor concurrentie, dient kruissubsidiëring te worden uitgesloten. Dit vereist dat een gescheiden boekhouding wordt gevoerd en dat overheidsfinanciering die wordt verschaft voor de dienst die onder het wettelijke monopolie valt, niet aan andere activiteiten ten goede kan komen.

([157]) Deze methode bestond uit de volgende drie stappen: i) de voorafgaande vaststelling van het maximumbedrag van de jaarlijkse compensatie, rekening houdend met de beschikbare overheidsmiddelen; ii) de definitieve kwantificering van de verschuldigde compensatie op basis van de daadwerkelijk door Trenitalia gedragen kosten en het bedrag van het geïnvesteerde kapitaal; en iii) de terugvordering van de te veel betaalde bedragen als aftrek op de compensatie van het volgende jaar.

([158]) Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Mauro Alzetta e.a./Commissie, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

([159]) Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Mauro Alzetta e.a./Commissie, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punten 141 tot en met 147; Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punt 82.

([160]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (C/2016/2946), PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1, punt 188.

(250) De Commissie merkt op dat de markt voor goederenvervoer per spoor ten tijde van de ondertekening van het eerste contract ([161]) grotendeels ([162]) gesloten was voor concurrentie op zowel nationaal als Unieniveau. In Italië bezat Trenitalia een monopolie op de markt voor goederenvervoer per spoor en concurreerde het niet met ondernemingen uit andere lidstaten, die op de respectieve nationale markten diensten verrichtten ([163]). Dit monopolie sloot ook concurrentie om de markt uit, aangezien er op 18 oktober 2002 geen nationale of Unieregels (zie overweging 23) golden die de lidstaten ertoe verplichtten om openbaredienstcontracten voor de levering van goederenvervoersdiensten per spoor aan te besteden. De Commissie merkt op dat de FS Group, voordat de nationale markt voor goederenvervoer per spoor op 22 oktober 2003 werd geliberaliseerd (zie overweging 25), een wettelijk monopolie had op de exploitatie van het door de staat beheerde spoorwegnet ([164]).

(251) Wat de concurrentie met andere diensten betreft, is de Commissie van mening dat, hoewel aanbieders van goederenvervoersdiensten per spoor in het algemeen concurreren met aanbieders van wegvervoersdiensten, er geen sprake is van volledige substitueerbaarheid. Elke vorm van goederenvervoer heeft verschillende kenmerken wat betreft prijzen en kostenstructuren, tijdschema's en geografische beschikbaarheid. Bovendien kan alleen goederenvervoer per spoor voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot het soort vervoerde goederen (bijvoorbeeld veiligheidseisen voor gevaarlijke goederen, volume/hoeveelheid, gewicht van de goederen of geografische locatie) en is het voor sommige klanten het enige alternatief ([165]).

(252) Wat mogelijke kruissubsidiëring betreft, is de Commissie, in het licht van wat Italië heeft toegelicht (zie overweging 121), van oordeel dat er geen kruissubsidiëring tussen de verschillende activiteiten van Trenitalia heeft plaatsgevonden. Hoewel de dochterondernemingen van de FS Group ook actief waren op geliberaliseerde markten (zie overweging 121), beschikte Trenitalia over een boekhoudsysteem dat gescheiden was dat van de andere ondernemingen van de FS Group en voerde het ook een afzonderlijke boekhouding voor elk van zijn verschillende activiteiten.

(253) Tegen deze achtergrond concludeert de Commissie dat de uit hoofde van het eerste contract te betalen compensatie ten tijde van de ondertekening van dat contract (18 oktober 2002) geen staatssteun vormde omdat zij de mededinging niet kon vervalsen of dreigde te vervalsen. Aan deze overweging wordt niet afgedaan door het feit dat ten tijde van de ondertekening van het eerste contract de markt voor gecombineerd internationaal goederenvervoer reeds openstond voor concurrentie. Enerzijds had het eerste contract, zoals uiteengezet in overweging 56, geen betrekking op dit soort diensten, omdat a) de openbaredienstverplichtingen voor gecombineerd goederenvervoer per spoor over land alleen betrekking hadden op het nationale verkeer, en b) intermodale vervoersdiensten op de route Lyon-Turijn niet als gecombineerde vervoersdiensten konden worden aangemerkt ([166]). Anderzijds sluit het bestaan van een afzonderlijk boekhoudsysteem voor elk van de activiteiten van Trenitalia uit dat Trenitalia in het kader van het eerste contract een mogelijk voordeel zou hebben ontvangen ten gunste van activiteiten die op die open markt werden uitgeoefend.

(254) Om tot een conclusie te komen over het bestaan van steun voor de gehele looptijd van het eerste contract, moet de Commissie echter rekening houden met de ontwikkeling van de interne markt in de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2003. De in het kader van het eerste contract betaalde compensatie vormt immers geen steun zolang zij betrekking heeft op activiteiten die niet zijn geliberaliseerd.

([161]) Het eerste contract werd op 18 oktober 2002 ondertekend en was vanaf 1 januari 2000 van toepassing.

([162]) De enige markt die reeds openstond voor concurrentie op het niveau van de Unie was die van gecombineerd internationaal goederenvervoer (zie overweging 23).

([163]) De internationale concurrentie op de markt voor goederenvervoer per spoor werd de facto ook voorkomen door de diversiteit van de bestaande nationale regelingen, die een aanzienlijke belemmering vormden voor de toegang tot de markt. Spoorwegondernemingen die toegang tot de infrastructuur van een andere lidstaat wensten, moesten bijvoorbeeld hun rollend materieel laten goedkeuren door de nationale certificeringsinstantie en moesten een door de nationale bevoegde instantie afgegeven veiligheidscertificaat verkrijgen en de machinisten moesten in het bezit zijn van een certificaat voor het net waarop de spoorwegdienst werd verricht.

([164]) Met name artikel 1 van wet nr. 210/1985 bepaalde dat "de entiteit "Ferrovie dello Stato" op kosteneffectieve en efficiënte wijze en met inachtneming van het Gemeenschapsrecht: a) voorziet in de exploitatie van de spoorlijnen die reeds worden beheerd door de "azienda autonoma Ferrovie dello Stato" (noot van opsteller: de publiekrechtelijke entiteit en voorganger van de FS Group) en de exploitatie van de spoorlijnen die door de staat zullen worden beheerd; b) voorziet in de exploitatie van de veerdiensten tussen spoorwegterminals [...]".

([165]) In concentratiezaken heeft de Commissie reeds geoordeeld dat het goederenvervoer per spoor een afzonderlijke productmarkt is, zie zaak COMP/M.5855 — DB/Arriva van 11 augustus 2010, overwegingen 144 en 145.

([166]) Deze diensten konden niet als gecombineerde vervoersdiensten worden aangemerkt, omdat het gedeelte van de reis dat over de weg werd afgelegd niet in de lengte beperkt was en langer kon zijn dan het deel dat met de trein werd afgelegd (zie voetnoot 57). Op grond van artikel 1 van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten (PB L 368 van 17.12.1992, blz. 38), is voor de aanmerking als gecombineerd vervoer vereist dat het begin- en/of eindtraject over de weg strikt beperkt is (zie voetnoot 11).

(255) In de zaak Alzetta hebben de rechterlijke instanties van de Unie duidelijk gemaakt dat "liberalisering [...] een voorwaarde [is] voor de toepassing van de verdragsbepalingen betreffende steunmaatregelen van de staten, op sommige specifieke sectoren, zoals de vervoersector, die aanvankelijk niet openstonden voor concurrentie" ([167]). In dit verband moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen liberalisering die het gevolg is van de ontwikkeling van de interne markt en een door het recht van de Unie voorgeschreven liberalisering. Overeenkomstig artikel 1, punt b), v), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ("de procedureverordening") ([168]) is bestaande steun onder andere "steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van tot uitvoering brengen geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de interne markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het Unierecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd".

(256) De Commissie merkt het volgende op:

— Op het niveau van de Unie is de toegang tot internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS op 15 maart 2003 geliberaliseerd. Daarom vormde de compensatie die in het kader van het eerste contract voor dit soort diensten werd betaald, tot en met 14 maart 2003 geen staatssteun, terwijl zij vanaf 15 maart 2003 nieuwe steun zou vormen (aangezien de liberalisering van die diensten op grond van het Unierecht werd uitgevoerd), mits aan de overige cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, is voldaan. Dit betreft met name de compensatie voor: a) internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije; en b) internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

— Op nationaal niveau werd de toegang tot nationale goederenvervoersdiensten per spoor op 22 oktober 2003 geliberaliseerd, dat wil zeggen vóór de liberalisering van die activiteit op het niveau van de Unie vanaf 1 januari 2007. De compensatie die in het kader van het eerste contract voor dit soort diensten werd betaald, vormde dus tot en met 21 oktober 2003 geen staatssteun, terwijl zij vanaf 22 oktober 2003 bestaande steun zou vormen (vanwege een ontwikkeling van de interne markt), mits aan de overige voorwaarden van artikel 107, lid 1, is voldaan. Dit betreft alle verplichtingen die zijn opgenomen in het eerste contract met betrekking tot goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië, goederenvervoersdiensten per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km en het gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land.

— De verplichting betreffende het vervoer per spoor van kolen en staal in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was vanaf 1 mei 2002 niet meer van kracht en de verplichting inzake intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon-Turijn gold tot en met 31 december 2001. Aangezien deze verplichtingen vóór de liberalisering van de internationale goederenvervoersdiensten per spoor in de Unie (met ingang van 1 januari 2006) ophielden te bestaan, kon de overeenkomstige aan Trenitalia betaalde compensatie de mededinging niet vervalsen of het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloeden, en vormde zij dus geen staatssteun.

(257) Om bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat de compensatie die vóór 15 maart 2003 in het kader van het eerste contract werd betaald voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor ([169]) en vóór 22 oktober 2003 voor het nationale goederenvervoersdiensten per spoor ([170]), geen steun vormde, omdat zij het handelsverkeer niet ongunstig kon beïnvloeden en de mededinging niet kon vervalsen.

([167]) Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Mauro Alzetta e.a./Commissie, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 144, bevestigd door het Hof van Justitie in zijn arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, ECLI:EU:2004:240.

([168]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9), die met ingang van 14 oktober 2015 in de plaats is gekomen van de procedureverordening.

([169]) Met name de internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS (dat wil zeggen de internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en de internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima) en de overige internationale diensten voor goederenvervoer per spoor die vóór 15 maart 2003 waren stopgezet (dat wil zeggen het vervoer per spoor van kolen en staal in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en intermodale vervoersdiensten op het traject Lyon-Turijn).

([170]) Dit betreft alle verplichtingen die zijn opgenomen in het eerste contract met betrekking tot het goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië, het goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km en de gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land.

(258) Omgekeerd kon de compensatie die met ingang van 15 maart 2003 uit hoofde van het eerste contract werd betaald voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen, en kan zij derhalve voor de periode van 15 maart 2003 tot en met 31 december 2003 als steun worden aangemerkt indien ook aan de andere cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan (zie de overwegingen 264 tot en met 286). In tegenstelling tot wat Italië heeft aangevoerd (overweging 120), is het feit dat Hongarije op dat moment geen lidstaat was, irrelevant omdat de betaalde compensatie gevolgen had of had kunnen hebben voor het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor door ondernemingen uit de Unie op dat internationale traject. Bovendien is de vermeende "marginaliteit" van die openbaredienstverplichtingen in verhouding tot de totale openbaredienstverplichtingen die in het kader van het eerste contract werden opgelegd (zie overweging 120) niet relevant voor de beoordeling van de steun, aangezien de steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, ongeacht het bedrag van de toegekende compensatie of de omvang van de betrokken activiteit. Volgens de definitie van staatssteun is het niet vereist dat de vervalsing van de mededinging of de beïnvloeding van het handelsverkeer aanzienlijk of materieel is. Het feit dat deze openbaredienstverplichtingen beperkt waren in vergelijking met het totale bedrag van de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia waren opgelegd, kan op zich niet uitsluiten dat er sprake is van een vervalsing van de mededinging, ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer of dreigende ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. Wil steun geacht worden de mededinging te vervalsen, is het doorgaans voldoende dat steun de begunstigde ervan een voordeel verleent door de onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen ([171]).

(259) Wanneer een lidstaat bovendien aan een onderneming overheidssubsidie toekent om vervoersdiensten te verrichten, kan de verrichting van die diensten, ongeacht of deze beperkt of aanzienlijk zijn, dankzij de subsidie in stand blijven of toenemen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun vervoersdiensten op de markt van die lidstaat te verrichten, afnemen, waardoor de handel ongunstig wordt beïnvloed. In het onderhavige geval zou de blijvende aanwezigheid van Trenitalia (de historische gevestigde marktpartij) door de betaling van subsidies nieuwe exploitanten ervan kunnen weerhouden zich op een nieuwe markt te begeven, met name in de context waarin deze nieuwe exploitanten na de openstelling voor de concurrentie van internationale goederenvervoersdiensten op het TENGS een marktpositie hadden moeten opbouwen. In dezelfde geest sluit het feit dat de compensatie ontoereikend was om het exploitatietekort te dekken dat Trenitalia voor het verrichten van diensten in het kader van het eerste contract had geconstateerd, niet uit dat het handelsverkeer ongunstig kan zijn beïnvloed en de mededinging kan zijn vervalst. De compensatie, hoe minimaal deze ook moge zijn, stond Trenitalia in staat zijn activiteiten op de markt te handhaven of uit te breiden, waardoor de concurrenten minder mogelijkheden hadden om op die markt goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden.

(260) De compensatie die vanaf 22 oktober 2003 in het kader van het eerste contract was toegekend voor binnenlandse goederenvervoersdiensten per spoor ([172]) kan voor de periode van 22 oktober 2003 tot en met 31 december 2003 als steun worden aangemerkt indien ook aan de andere cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan (zie de overwegingen 264 tot en met 286).

Tabel 5

Eerste contract: Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie

Compensatie voor	1.1.2000 — 14.3.2003	15.3.2003 — 21.10.2003	22.10.2003 — 31.12.2003
Internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS	Geen steun	Mogelijke vervalsing	Mogelijke vervalsing
Nationale goederenvervoersdiensten per spoor	Geen steun	Geen steun	Mogelijke vervalsing

([171]) Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punt 55.

([172]) Dit betreft alle verplichtingen die in het eerste contract zijn opgenomen met betrekking tot goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië, goederenvervoersdiensten per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km en gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land.

(261) Wat het eerste contract betreft, zal de Commissie uitsluitend de betaalde compensatie beoordelen die de mededinging kon vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig kon beïnvloeden. Daarom heeft elke verwijzing naar het eerste contract alleen betrekking op de compensatie van: i) internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije in de periode 15 maart 2003 tot en met 31 december 2003; ii) internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima in de periode 15 maart 2003 tot en met 31 december 2003; en iii) nationale goederenvervoersdiensten per spoor in de periode van 22 oktober 2003 tot en met 31 december 2003.

(262) Wat het tweede en het derde contract (ondertekend op respectievelijk 27 maart 2007 en 3 december 2012) betreft, merkt de Commissie op dat deze werden gesloten nadat de markt voor goederenvervoer per spoor op het niveau van de Unie volledig was geliberaliseerd (1 januari 2007). Het staat buiten kijf dat Trenitalia op dat moment op nationaal en Unieniveau met andere spoorwegondernemingen concurreerde op de markt voor goederenvervoer per spoor. In tegenstelling tot wat Italië beweert (overwegingen 153 en 187 tot en met 189), konden de compensaties die in het kader van het tweede en het derde contract werden ontvangen derhalve de mededinging op deze markt vervalsen, ongeacht de beperkte omvang van de diensten of het bedrag van de compensatie dat hiermee gemoeid was en het feit dat Trenitalia een afzonderlijk boekhoudsysteem voor zijn activiteiten bijhield.

(263) Aangezien ondernemingen uit andere lidstaten op de Italiaanse markt diensten voor goederenvervoer per spoor exploiteerden ([173]) of hadden kunnen exploiteren, hadden de compensaties voor openbare diensten die in het kader van het tweede en het derde contract door Trenitalia werden ontvangen, ook ongunstige gevolgen voor het handelsverkeer binnen de Unie. Anders dan Italië stelt (overweging 225), hoeft voor de kwalificatie van een nationale maatregel als staatssteun alleen te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen, en niet of er daadwerkelijk sprake is van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten en een daadwerkelijke vervalsing van de mededinging. Daarom volstaat het feit dat de concurrenten van Trenitalia op dat moment een toename van het verkeersvolume en de uitbreiding van de internationale trajecten lieten zien, niet om te concluderen dat het tweede en het derde contract geen staatssteun vormden. Integendeel, deze uitbreiding had zonder de tweede en het derde contract zelfs nog aanzienlijker kunnen zijn geweest.

8.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

(264) De compensatie die in het kader van het eerste, het tweede en het derde contract aan Trenitalia werd toegekend, werd rechtstreeks uit de staatsbegroting gefinancierd (zie de overwegingen 129, 145 en 170). Bovendien werden deze contracten toevertrouwd door de bevoegde ministeries en was in elk van de contracten bepaald dat de staat Trenitalia zou compenseren voor het vervullen van de openbaredienstverplichtingen die in het kader van die contracten werden uitgevoerd (zie de overwegingen 59, 71, 72 en 99). De maatregelen zijn derhalve rechtstreeks toerekenbaar aan de staat.

8.1.3. *Economisch voordeel*

(265) Compensaties met betrekking tot openbaredienstverplichtingen die aan een onderneming zijn toegekend, vormen geen economisch voordeel indien is voldaan aan vier cumulatieve voorwaarden, zoals uiteengezet in het Altmark-arrest. Het gaat om de volgende vier voorwaarden:

— in de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn.

— in de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld.

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

([173]) Zie bijvoorbeeld voetnoot 109 (DB Schenker).

— in de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(266) Vanwege de cumulatieve aard van de vier Altmark-criteria wordt de compensatie geacht een voordeel te verstrekken in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wanneer aan een van deze criteria niet is voldaan.

(267) In dit geval is de Commissie van oordeel dat, anders dan de Italiaanse autoriteiten beweren, voor alle drie de openbaredienstcontracten niet aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(268) Enerzijds werd de begunstigde van de drie openbaredienstcontracten niet gekozen na een openbare aanbestedingsprocedure waarbij de inschrijver kon worden geselecteerd die de dienst tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kon leveren ([174]). Anderzijds worden de argumenten van Italië dat de hoogte van de compensatie in het kader van de drie openbaredienstcontracten gebaseerd was op de kosten van een gemiddelde efficiënte onderneming, niet gestaafd door bewijsmateriaal waaruit blijkt dat aan het vierde Altmark-criterium is voldaan.

(269) Wat het eerste en het tweede contract betreft, betoogt Italië, zonder enig bewijs te leveren dat zijn bewering kan staven, dat Trenitalia een goed beheerde onderneming was die in staat was kostenniveaus te vertonen die vergelijkbaar waren met die van de concurrenten en diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar waren met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien (overwegingen 132 en 152).

(270) Italië voerde soortgelijke argumenten aan met betrekking tot het derde contract. Ter ondersteuning van deze argumenten legde Italië twee PWC-studies van 9 oktober 2012 en 22 oktober 2014 (zie de overwegingen 175 en 243) over, waaruit zou blijken dat de gemiddelde exploitatiekosten van Trenitalia per treinkilometer in overeenstemming waren met ondernemingen van vergelijkbare omvang in de Unie, die soortgelijke diensten verrichtten en toereikend met vervoermiddelen waren uitgerust (zie de overwegingen 180 tot en met 186). De FS Group legde een studie van juli 2014 over waarin slechts enkele opmerkingen werden opgesomd over de benadering die de Commissie in het inleidingsbesluit had gevolgd met betrekking tot de beoordeling van het vierde Altmark-criterium (zie overweging 217).

(271) De Commissie merkt op dat wanneer de DAEB niet in het kader van een aanbestedingsprocedure wordt toegewezen en er voor een bepaalde dienst geen algemeen aanvaarde marktconforme vergoeding bestaat, het vierde Altmark-criterium in de eerste plaats vereist dat een gemiddelde, goed beheerde onderneming wordt geïdentificeerd die voldoende met vervoermiddelen is uitgerust ([175]).

(272) De identificatie van een "gemiddelde, goed beheerde en voldoende met vervoermiddelen uitgeruste onderneming" maakt het mogelijk het compensatiebedrag te berekenen dat nodig is voor de uitvoering van de toegewezen openbaredienstopdracht, op zodanige wijze dat de hoge kosten van een inefficiënte onderneming worden vermeden.

([174]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), punt 65).

([175]) Er kan niet worden verwezen naar de kosten van een onderneming die een monopoliepositie geniet of compensatie voor de openbare dienst ontvangt die wordt toegekend onder voorwaarden die niet in overeenstemming zijn met het Unierecht, aangezien in beide gevallen het kostenniveau hoger kan zijn dan normaal, zie punt 74 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, ("DAEB-mededeling") (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4-.

(273) Het Hof heeft verduidelijkt dat "een van de benaderingen die kan worden gehanteerd om te beoordelen of aan deze vierde voorwaarde is voldaan, erin bestaat de compensatie die moet worden toegekend aan een onderneming waaraan een openbaredienstcontract is gegund, te berekenen op basis van het gemiddelde van de kosten die ondernemingen hebben gemaakt die gedurende meerdere jaren op een voor concurrentie opengestelde markt een dienst verrichten die in alle opzichten vergelijkbaar is met de openbare dienst die in het hoofdgeding aan de orde is, op basis van de inkomsten die deze ondernemingen voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen hebben ontvangen en, in voorkomend geval, op basis van de door hen als gevolg van deze dienst gegenereerde winst" ([176]).

(274) In dit verband merkt de Commissie in de eerste plaats op dat de in overweging 273 genoemde benadering in casu echter niet relevant is, omdat de aan Trenitalia toegekende compensatie niet kon worden berekend op basis van een gemiddelde van de kosten van ondernemingen die gedurende meerdere jaren op een vrije markt een dienst hadden verricht die vergelijkbaar was met die van de betrokken openbare diensten.

(275) In de tweede plaats merkt de Commissie met betrekking tot de onderzochte maatregelen op dat, op basis van het beschikbare bewijsmateriaal, moet worden geconcludeerd dat Italië de kosten van Trenitalia in het kader van de openbaredienstcontracten uitsluitend had vastgesteld aan de hand van de vroegere of verwachte prestaties van Trenitalia. Wat het eerste contract betreft, was de door Trenitalia ontvangen compensatie gebaseerd op de kosten die Trenitalia in 2000 en 2001 daadwerkelijk had gedragen voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het eerste contract waren opgelegd, en op basis van de werkelijke kosten die Trenitalia in 2001 had gemaakt voor de jaren 2002 en 2003 (overwegingen 58 en 59). Wat het tweede contract betreft, was de door Trenitalia ontvangen compensatie gebaseerd op de kosten die Trenitalia in 2004 had gedragen voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het tweede contract waren opgelegd (overweging 223). Zoals aangegeven in overweging 99, werd de hoogte van de compensatie voor het derde contract bepaald op basis van het vooraf opgestelde economisch en financieel plan van Trenitalia, dat wil zeggen alleen op basis van de geraamde kosten van Trenitalia voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract.

(276) Met betrekking tot het argument van Italië dat Trenitalia een goed beheerde onderneming is (zie overweging 174), herinnert de Commissie eraan dat het vierde Altmark-criterium niet bedoeld is om aan te tonen dat de begunstigde *zelf* "goed beheerd" is en in staat is om kostenniveaus aan te tonen die in overeenstemming zijn met die van de concurrenten of om diensten te verlenen onder economische voorwaarden die in wezen vergelijkbaar zijn met die welke uit een mededingingsprocedure zouden voortvloeien ([177]). Bovendien heeft het Hof in de zaak SAD Trasporto Locale SpA in verband met de vraag of de historische kosten van de diensten die in het kader van eerdere gunningen werden verleend in aanmerking kunnen worden genomen, opgemerkt dat "het criterium van de "gemiddelde, goed beheerde onderneming die met de noodzakelijke middelen is uitgerust" op zich niet uitsluit dat een berekening wordt gemaakt op basis van de historische kosten van een door de vorige exploitant verstrekte dienst of op basis van de kosten die betrekking hebben op de vorige gunning, op voorwaarde evenwel dat de vorige exploitant in het licht van de daartoe gebruikelijke boekhoudkundige en financiële analysemethoden als een gemiddelde en goed beheerde onderneming kan worden beschouwd" ([178]).

(277) De Commissie is van mening dat op basis van de door Italië verstrekte gegevens niet kan worden geconcludeerd dat de kostenstructuur van Trenitalia overeenkwam met die van een gemiddelde en goed beheerde onderneming.

(278) Om te beginnen werden de drie openbaredienstcontracten afgesloten zonder ondersteunende studie waaruit bleek dat Trenitalia gezien de methoden van boekhouding en financiële analyse die gewoonlijk daartoe worden gebruikt, als een gemiddelde en goed beheerde onderneming kon worden beschouwd.

([176]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 oktober 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, punt 39. Voor deze benadering gelden echter twee cumulatieve voorwaarden. Ten eerste moet "het aantal op de markt actieve ondernemingen dat in aanmerking wordt genomen, substantieel [zijn], zodat een dergelijk gemiddelde kan worden geacht statistisch betrouwbaar en derhalve representatief te zijn voor de standaard die gehanteerd wordt in het kader van de vierde voorwaarde als bedoeld in het arrest van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), aangezien de specifieke situatie van een bepaalde onderneming niet op onevenredige wijze mag worden meegewogen". Ten tweede "mogen voor een dergelijke berekening alleen ondernemingen in aanmerking worden genomen die in staat zijn om de betreffende openbaredienstverplichtingen onmiddellijk uit te voeren en die derhalve kunnen worden beschouwd als ondernemingen die zodanig met de noodzakelijke middelen zijn uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kunnen voldoen" (punten 40 en 41).

([177]) In zijn arrest van 24 september 2015, TV2/Danmark/Commissie, heeft het Gerecht het volgende geoordeeld: "het Hof [heeft] geenszins [...] gesuggereerd dat, ingeval de begunstigde van de compensatie niet bij wege van een openbare aanbesteding was geselecteerd, voor de vervulling van deze voorwaarde zou kunnen worden aangetoond dat de begunstigde zelf een ["]goed beheerde en met voldoende middelen uitgeruste" onderneming was" (zie arrest van 24 september 2015, TV2/Danmark/Commissie, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, punt 131).

([178]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 oktober 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, punt 44.

(279) Wat het derde contract betreft, merkt de Commissie ook op dat de eerste en de tweede PWC-studie niet aantonen dat de hoogte van de compensatie in het kader van het derde contract werd vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en voldoende met vervoermiddelen uitgeruste onderneming zou maken om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren. In deze studies werden drie ondernemingen geïdentificeerd (ÖBB, DB, SNCF), van de zes ondernemingen die geschikt werden geacht voor het samenstellen van een steekproef van ondernemingen met een omvang die voldoende vergelijkbaar was met die van Trenitalia, waarvan de kosten vergelijkbaar werden geacht met de kosten van Trenitalia (overwegingen 180 en 217), maar wordt niet uitgelegd waarom Trenitalia of deze ondernemingen als gemiddelde en goed beheerde ondernemingen konden worden beschouwd. Over het geheel genomen bevatten de eerste en de tweede PWC-studie slechts een vergelijking van de totale gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer van Trenitalia en andere ondernemingen in de Unie van vergelijkbare omvang die soortgelijke diensten verlenen (zie overweging 175). De vergelijkbare omvang van deze ondernemingen met die van Trenitalia geeft echter geen enkele indicatie met betrekking tot de vraag of zij gemiddelde en goed beheerde ondernemingen zijn. Wat de soortgelijke diensten betreft, zijn in de twee PWC-studies (eerste en tweede PWC-studie) alleen de totale gemiddelde kosten voor het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor beoordeeld, zonder vast te stellen of deze diensten vergelijkbaar waren met de diensten in het kader van de aan Trenitalia opgelegde openbaredienstverplichtingen.

(280) Bovendien vereist het vierde Altmark-criterium een analyse van de kosten van een onderneming die over voldoende middelen beschikt om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren. Wat het derde contract betreft, blijkt uit de twee PWC-studies (eerste en tweede PWC-studie) niet dat de ondernemingen waaruit de steekproef bestond, van voldoende middelen waren voorzien om de in het kader van het derde contract opgelegde openbaredienstverplichtingen na te komen. Zoals Italië zelf heeft erkend (zie de overwegingen 182 en 183), was met betrekking tot het Italiaanse spoorwegnet sprake van een aanzienlijk aantal specifieke kenmerken die het nodig maakten om na te gaan of de ondernemingen waaruit de steekproef bestond, voldoende waren uitgerust om in het licht van deze kenmerken te voldoen aan de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het derde contract waren vastgesteld. Dit was in casu des te meer vereist, aangezien deze specifieke kenmerken een van de redenen voor het sluiten van het derde contract vormden (zie de overwegingen 162 en 186). Dit bewijs kan dus niet worden beperkt tot de bepaling van de gemiddelde capaciteit voor het vervoer van goederen van de ondernemingen in de Unie (zie overweging 176), zonder rekening te houden met die specifieke kenmerken. Bovendien bevatten de twee PWC-studies (eerste en tweede PWC-studie) geen elementen aan de hand waarvan de Commissie kan bepalen of de ondernemingen van de Unie waaruit de steekproef was samengesteld, voldoende waren uitgerust met het nodige rollend materieel om de verplichtingen uit hoofde van het derde contract na te komen. Deze PWC-studies gaven gewoon een algemene prestatie van het rollend materieel per onderneming (zie overweging 177), dat zowel voor personen- als goederenvervoer worden gebruikt, zonder informatie te verstrekken over de geschiktheid van dergelijk rollend materieel om de in het kader van het derde contract opgelegde openbaredienstverplichtingen uit te voeren.

(281) Bovendien merkt de Commissie op dat de twee PWC-studies (eerste en tweede PWC-studie) geen passende analyse bevatten van de kosten die dergelijke ondernemingen zouden dragen om de door Italië opgelegde openbaredienstverplichtingen uit te voeren. In deze studies werd rekening gehouden met de gehele geografische ([179]) en materiële ([180]) omvang van de activiteiten van de zes spoorwegondernemingen waaruit de steekproef bestond (waarvan slechts drie spoorwegondernemingen, te weten ÖBB, DB en SNCF, kosten hadden die vergelijkbaar waren met de kosten van Trenitalia) en niet alleen met de activiteiten die onder het derde contract vielen, zoals vereist door het vierde Altmark-criterium. Vanwege de geaggregeerde aard van deze gegevens was het niet mogelijk om de aan elk specifiek type activiteit toe te rekenen kosten uit te splitsen die een efficiënte en kosteneffectieve onderneming in de sector van het goederenvervoer per spoor zou hebben gemaakt om de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract uit te voeren ([181]). In tegenstelling tot de bewering van de FS Group dat de kostenefficiëntieanalyse moest worden uitgevoerd op het niveau van de onderneming die de dienst verrichtte (zie overweging 217), merkt de Commissie bovendien op dat de voor die analyse in aanmerking te nemen kosten alleen de directe kosten zijn die nodig zijn om de openbaredienstverplichting uit te voeren plus een passende bijdrage in de indirecte kosten die gemeenschappelijk zijn voor zowel de onder de openbaredienstverplichting vallende activiteiten als de overige activiteiten ([182]). Bovendien werden in de studies alleen de totale exploitatiekosten per treinkilometer vergeleken (zie overweging 179) en werd niets gezegd over het efficiëntieniveau als zodanig en dus over de kosten zelf. De Commissie merkt op dat deze vergelijking niet overtuigend is, omdat, zoals ook Italië heeft opgemerkt (overwegingen 181 en 182), de kosten per treinkilometer voor de levering van de onder het derde contract vallende diensten en de hoogte van de inkomsten sterk afhankelijk waren van de specifieke kenmerken van het goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië.

([179]) In de PWC-studies werd geen specifieke omvang vastgesteld, maar werden cijfers verstrekt over de algemene dekking van het Franse grondgebied door de SNCF, het Oostenrijkse grondgebied door de ÖBB en het Duitse grondgebied door DB Schenker.

([180]) In de PWC-studie werden de gemiddelde exploitatiekosten per treinkilometer vastgesteld op basis van de totale activiteiten van de ondernemingen, dat wil zeggen het vervoer van personen en goederen.

([181]) Zie bijvoorbeeld arrest van het Gerecht van 12 juli 2019, Syndicat Transport Île de France (STIF-IDF), T-738/17, ECLI:EU:T:2019:526, punt 64.

([182]) Zie punt 74 van de DAEB-mededeling.

(282) Concluderend is de Commissie van oordeel dat Italië niet heeft aangetoond dat Trenitalia, in het licht van de boekhoudkundige en financiële-analysemethoden die daarvoor gewoonlijk worden gebruikt, kon worden beschouwd als een gemiddelde en goed beheerde onderneming, en dat de hoogte van de compensatie die Trenitalia voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van de drie openbaredienstcontracten ontving, in overeenstemming was met de compensatie die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gevraagd om een dienst te leveren die vergelijkbaar was met die van de openbaredienstverplichtingen die onder die openbaredienstcontracten vielen.

(283) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de Italiaanse autoriteiten niet hebben aangetoond dat aan het vierde Altmark-criterium is voldaan. De compensaties die in het kader van het eerste, het tweede en het derde contract zijn toegekend, leverden Trenitalia derhalve een voordeel op dat de onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

8.1.4. *Selectiviteit*

(284) Een maatregel wordt als selectief beschouwd wanneer deze leidt tot verschillen tussen ondernemingen die zich ten aanzien van het doel van de maatregel in een vergelijkbare situatie bevinden en daardoor bepaalde ondernemingen in een gunstiger situatie kan brengen dan andere. In het geval van individuele steun is het Hof van oordeel dat bij de vaststelling van een economisch voordeel in beginsel kan worden vermoed dat er sprake is van selectiviteit ([183]).

(285) In het onderhavige geval heeft Italië aan Trenitalia compensatie voor de openbare dienst toegekend in de vorm van individuele steun die laatstgenoemde een voordeel verschafte. Deze compensatie werd toegekend ten nadele van andere concurrenten op het gebied van goederenvervoer, die in de sector van het goederenvervoer per spoor met Trenitalia concurreerden of hadden kunnen concurreren. Aangezien de in het kader van het eerste, het tweede en het derde contract toegekende compensatie voor de openbare dienst de situatie van Trenitalia kon verbeteren ten opzichte van die van zijn concurrenten, was deze als zodanig selectief.

8.1.5. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

(286) Op basis van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de compensatie voor de openbare dienst die was opgenomen in het eerste contract (voor het verrichten van i) internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije, ii) internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima vanaf 15 oktober 2003, en iii) nationale goederenvervoersdiensten per spoor vanaf 22 oktober 2003), in het tweede en in het derde contract staatssteun ten gunste van Trenitalia vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.2. **Kwalificatie van de steun als bestaande of nieuwe steun**

(287) Italië voert aan dat de in het kader van het eerste en het tweede contract betaalde compensatie als bestaande steun kan worden aangemerkt, omdat deze betrekking had op verplichtingen die bijna volledig overeenkwamen met de reeds bestaande verplichtingen, die waren ingevoerd toen de markt voor goederenvervoer per spoor nog niet was geliberaliseerd, noch op nationaal niveau, noch op het niveau van de Unie (overwegingen 120 en 154). Volgens Italië waren deze verplichtingen met name ingevoerd bij ministerieel besluit 1-T/1990 ([184]), wet 440/1989 ([185]) of eerdere openbaredienstcontracten ([186]).

([183]) Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punten 59 en 60; arrest van het Hof van Justitie van 28 september 2023, Ryanair DAC/Commissie, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, punt 104.

([184]) Wat betreft de tariefplichten voor goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sardinië en voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

([185]) Wat betreft de tariefplichten voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor van de haven van Triëst naar Hongarije en omgekeerd.

([186]) Wat betreft de tariefplichten voor vervoer over afstanden van meer dan 1 000 km.

(288) Met betrekking tot het eerste contract (2000-2003) overweegt de Commissie het volgende:

— de compensatie die tussen 22 oktober 2003 en 31 december 2003 werd betaald voor nationale goederenvervoersdiensten per spoor ([187]) kan worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, punt b), v), van de procedureverordening na de liberalisering van de markt. Op het moment dat de compensatie werd betaald, vormde zij immers geen steun, omdat zij de mededinging niet kon vervalsen of dreigen te vervalsen. Daarna (vanaf 22 oktober 2003) werd de compensatie voor nationale goederenvervoersdiensten een bestaande steunmaatregel vanwege de ontwikkeling van de interne markt (met name de liberalisering van de markt op nationaal niveau) en zonder dat Italië deze heeft gewijzigd. Bestaande steun kan alleen voor de toekomst onverenigbaar worden verklaard. Aangezien de openbaredienstverplichtingen voor het verrichten van nationale goederenvervoersdiensten per spoor tot en met 31 december 2003 van kracht waren, hoeft de Commissie de mogelijke verenigbaarheid ervan in het onderhavige besluit niet te beoordelen.

— de compensatie die tussen 15 maart 2003 en 31 december 2003 werd betaald voor internationaal goederenvervoer per spoor op het TENGS ([188]) kan als nieuwe steun worden aangemerkt omdat de markt voor goederenvervoer per spoor op 15 maart 2003 op het niveau van de Unie werd geliberaliseerd.

(289) Wat het tweede contract (2004-2008) betreft, merkt de Commissie op dat dit contract voorzag in een compensatie voor het uitvoeren van de in de overwegingen 65 tot en met 67 en 70 genoemde openbaredienstverplichtingen. Deze openbaredienstverplichtingen betroffen zowel internationale (op het TENGS) als nationale goederenvervoersdiensten per spoor.

(290) Wat betreft de openbaredienstverplichtingen met betrekking tot internationale goederenvervoersdiensten per spoor (dat wil zeggen de internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en de internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima), wordt, zoals aangegeven in overweging —, de compensatie die vanaf 15 maart 2003 voor deze diensten aan Trenitalia werd betaald, als nieuwe steun aangemerkt; zij kan derhalve worden aangemerkt als nieuwe steun in het kader van het tweede contract.

(291) Wat betreft de openbaredienstverplichtingen met betrekking tot nationale goederenvervoersdiensten per spoor (dat wil zeggen met betrekking tot het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Sardinië, Sicilië en langeafstandsdiensten van meer dan 1 000 km), merkt de Commissie op dat deze diensten op 1 januari 2007 op het niveau van de Unie werden geliberaliseerd. Italië voert aan dat de steun tot de volledige liberalisering van de markt voor goederenvervoer per spoor op het niveau van de Unie, op 1 januari 2007, moet worden beschouwd als bestaande steun in de zin van artikel 1, punt b), v), van de procedureverordening. De Commissie merkt echter op dat het totale bedrag van de compensatie die in het kader van het tweede contract voor deze diensten was toegekend, na die datum werd betaald, aangezien deze pas na de ondertekening van het tweede contract op 27 maart 2007 werd betaald (zie overweging 75). Daarom kan de steun in het kader van het tweede contract in zijn geheel als nieuwe steun worden aangemerkt. ([189])

(292) Hoe dan ook merkt de Commissie op dat de steun in het kader van het tweede contract niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 1, punt b), v), van de procedureverordening, aangezien Italië — in tegenstelling tot wat het beweerde (zie overweging 154) — de aanvankelijk in het kader van het eerste contract toegekende steun aanzienlijk heeft gewijzigd. In dit verband merkt de Commissie het volgende op:

— in het tweede contract werd de omvang van de openbaredienstverplichtingen die aan Trenitalia waren opgelegd, gewijzigd door toevoeging van i) aanvullende openbaredienstverplichtingen met betrekking tot de levering van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Sardinië en Sicilië (overweging 67) en ii) aanvullende verplichtingen in verband met elk van de in overweging 66 genoemde openbaredienstverplichtingen. Ook werden bepaalde openbaredienstverplichtingen die voorheen in het eerste contract waren opgenomen, uitgesloten van de omvang van het tweede contract (overweging 62);

([187]) Dit betreft alle verplichtingen die zijn opgenomen in het eerste contract met betrekking tot het goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië, het goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km en de gecombineerde goederenvervoersdiensten per spoor over land.

([188]) Dit betreft internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

([189]) Artikel 1, punt b), v), van de procedureverordening bepaalt: "**steun die** als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij **op het moment van tot uitvoering brengen** geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de interne markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht". Zie ook arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Mauro Alzetta e.a., gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punten 144 en 145; en arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punt 190.

— het tweede contract voorzag in een ander compensatiemechanisme voor de compensatie voor goederenvervoersdiensten per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië (overweging 68);

— in het tweede contract werden nieuwe voorwaarden ingevoerd voor de betaling van de steun aan Trenitalia (overweging 71) die niet in het eerste contract waren opgenomen.

(293) Uit de in overweging 292 beschreven elementen blijkt dat de wijzigingen die bij het tweede contract werden aangebracht, niet van louter formele of administratieve aard waren. Met deze wijzigingen werd de door Italië in het kader van het eerste contract verleende steun ingrijpend gewijzigd. Daarom kan de steun in het kader van het tweede contract niet worden aangemerkt als bestaande steun in de zin van artikel 1, punt b), v), van de procedureverordening.

(294) Wat het derde contract betreft, merkt de Commissie op dat de nationale en internationale goederenvervoersdiensten per spoor sinds 1 januari 2007, dat wil zeggen vóór de ondertekening van het derde contract, op het niveau van de Unie geliberaliseerd zijn (overweging 23). De Commissie merkt ook op dat de omvang van het derde contract aanzienlijk verschilde van het toepassingsgebied van het eerste en het tweede contract: alle tariefplichten werden afgeschaft en de dienstverplichtingen in eerdere openbaredienstcontracten werden vervangen door een uitgebreide dienstverplichting voor het goederenvervoer per spoor van/naar Zuid-Italië (zie punt 3.2.3.1.1). Daarom kan de in het kader van het derde contract toegekende compensatie in zijn geheel als nieuwe steun worden aangemerkt.

Tabel 6

Conclusie betreffende de kwalificatie van staatssteun als bestaande of nieuwe steun

Staatssteunmaatregelen	Beoordeling van de staatssteun
Het eerste contract	**Geen steun**: compensatie voor a) internationale goederenvervoersdiensten per spoor vóór 15.3.2003; b) nationale goederenvervoersdiensten per spoor vóór 22.10.2003. **Bestaande steun**: compensatie voor nationale goederenvervoersdiensten per spoor vanaf 22.10.2003. **Nieuwe steun**: compensatie voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS vanaf 15.3.2003.
Het tweede contract	**Nieuwe steun**
Het derde contract	**Nieuwe steun**

8.3. **Rechtmatigheid van de steun**

(295) Volgens artikel 108, lid 3, VWEU, moeten de lidstaten de Commissie op de hoogte brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen en mogen zij de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, met uitzondering van de categorieën staatssteun die van de verplichting tot aanmelding zijn uitgesloten. Overeenkomstig artikel 1, punt f), van de procedureverordening vormt elke nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht, onrechtmatige steun.

(296) Italië heeft geen van de maatregelen bij de Commissie aangemeld. De Commissie zal derhalve onderzoeken of de maatregelen, die op grond van artikel 107, lid 1, VWEU als nieuwe steun kunnen worden aangemerkt (zie de overwegingen 288 tot en met 294), op grond van de toepasselijke staatssteunregels van aanmelding waren vrijgesteld. Daartoe moet eerst worden vastgesteld welke staatssteunregels in casu van toepassing zijn op een dergelijke vrijstelling.

8.3.1. *Het desbetreffende wettelijke kader*

(297) Zoals uiteengezet in de overwegingen 30 tot en met 33, zijn in Verordening (EEG) nr. 1191/69 de toepasselijke regels vastgesteld met betrekking tot de verplichtingen die inherent zijn aan het begrip openbare dienst op het gebied van het vervoer per spoor (zowel voor personen als voor goederen). Verordening (EEG) nr. 1107/70 regelt verder de toekenning van steun (die niet onder Verordening (EEG) nr. 1191/69 valt) voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Beide verordeningen werden ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1370/2007, die op 3 december 2009 in werking trad. In artikel 10, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 is echter bepaald dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van toepassing bleef op goederenvervoersdiensten. Aangezien het goederenvervoer per spoor niet onder Verordening (EG) nr. 1370/2007 valt, moet artikel 93 VWEU worden toegepast om de verenigbaarheid te beoordelen van steun die voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op het gebied van goederenvervoer per spoor is verleend. Deze steunmaatregelen worden na 3 december 2012 rechtstreeks getoetst aan artikel 93 VWEU.

(298) In zijn Andersen-arrest ([190]), dat betrekking had op personenvervoer, heeft het Hof in zijn uitspraak over de toepassing in de tijd van Verordening (EG) nr. 1370/2007 en Verordening (EEG) nr. 1191/69 aangegeven dat de relevante datum voor het bepalen van de toepasselijke wetgeving voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de compensatie die is toegekend in het kader van een openbaredienstcontract in de sector vervoer over land, de datum is waarop de compensatie is betaald. Het Hof gaf bovendien aan dat de steun die aan een openbaarvervoersonderneming is betaald op de datum waarop Verordening (EEG) nr. 1191/69 nog van toepassing was, en die voldeed aan de in die verordening neergelegde voorwaarden, een situatie betrof die definitief was verworven op het ogenblik van de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007.

(299) De Commissie merkt op dat zowel het Andersen-arrest als de andere tot dusver door de rechterlijke instanties van de Unie gewezen arresten over de toepassing in de tijd van Verordening (EEG) nr. 1191/69 verwijzen naar Verordening (EG) nr. 1370/2007, aangezien de in die zaken onderzochte overeenkomsten betrekking hadden op het personenvervoer per spoor en over de weg.

(300) Bijgevolg moet de Commissie, wanneer steun wordt betaald in het kader van een openbaredienstcontract dat werd gesloten toen Verordening (EEG) nr. 1191/69 nog van kracht was, deze steun onderzoeken in het licht van de voorwaarden van Verordening (EEG) nr. 1191/69 voor de compensatie die werd betaald toen Verordening (EEG) nr. 1191/69 nog van kracht was, dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007 op 3 december 2009 voor het personenvervoer per spoor en over de weg; en gedurende drie jaar na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007 voor het goederenvervoer per spoor en over de weg. Voor maatregelen die binnen de werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1370/2007 vallen, moet de Commissie echter in het licht van Verordening (EG) nr. 1370/2007 en met inachtneming van de regels van deze verordening zowel de rechtmatigheid als de verenigbaarheid met de interne markt onderzoeken van de steun die is uitgekeerd vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening. ([191]) Voor maatregelen die niet onder Verordening (EG) nr. 1370/2007 vallen, zal de Commissie de verenigbaarheid van de toegekende compensatie moeten onderzoeken op basis van de ten tijde van de betaling van de compensatie geldende regels.

(301) Wat goederenvervoersdiensten betreft, herinnert de Commissie eraan dat de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69 overeenkomstig artikel 10, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 gedurende drie jaar na de inwerkingtreding ervan (dat wil zeggen tot en met 3 december 2012) van toepassing bleven op goederenvervoersdiensten per spoor. Daarom is de Commissie van oordeel dat in het onderhavige geval de regels die van toepassing waren op de tot en met 3 december 2012 aan Trenitalia betaalde steun, die van Verordening (EEG) nr. 1191/69 waren. Voor steun die na die datum aan Trenitalia werd betaald, vormt artikel 93 VWEU de toepasselijke rechtsgrondslag bij gebreke van andere toepasselijke secundaire wetgeving inzake de toekenning van staatssteun voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op het gebied van goederenvervoer per spoor.

(302) De Commissie moet nu beoordelen of deze twee rechtsgrondslagen (Verordening (EEG) nr. 1191/69 en artikel 93 VWEU) voorzien in een vrijstelling van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU voor de maatregelen waarop zij van toepassing zijn.

([190]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, Europese Commissie/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, punten 51 tot en met 55.

([191]) Arrest van het Gerecht van 29 november 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Europese Commissie, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, punt 158.

8.3.2. *Vrijstelling van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 voor steun die vóór 3 december 2012 aan Trenitalia werd betaald*

(303) Artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 bepaalt dat "compensaties die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening" niet zijn onderworpen aan de verplichting tot aanmelding van staatssteun.

(304) Overeenkomstig de beginselen die het Hof in het Andersen-arrest ([192]) heeft vastgesteld, is de Commissie van oordeel dat artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 betrekking heeft op compensaties die tot en met 3 december 2012 werden betaald voor openbaredienstverplichtingen in het goederenvervoer per spoor die voldoen aan de voorwaarden van die verordening.

(305) Volgens artikel 1, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 kunnen "[d]e bevoegde instanties van de lidstaten [...] de in artikel 2 bedoelde openbare dienstverplichtingen handhaven of voorschrijven voor stads-, voorstads- en streekdiensten voor personenvervoer. De voorwaarden en regels, waaronder de compensatiemethoden, zijn vermeld in de afdelingen II, III en IV". Hoewel artikel 1, lid 5, alleen betrekking heeft op personenvervoersdiensten, hebben de definitie van openbaredienstverplichting in artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en artikel 5, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 (dat deel uitmaakt van afdeling II) betrekking op zowel personen- als goederenvervoer. Daarom is de Commissie van mening dat de lidstaten op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 ook openbaredienstverplichtingen voor goederenvervoersdiensten konden handhaven of voorschrijven, en compensatie konden toekennen voor deze openbaredienstverplichtingen ([193]).

(306) Bijgevolg was steun die aan een exploitant voor openbaredienstverplichtingen werd betaald op een datum waarop Verordening (EEG) nr. 1196/69 nog van kracht was en die voldeed aan de voorwaarden van die verordening, vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. Daarentegen was steun die werd betaald toen Verordening (EEG) nr. 1191/69 nog van kracht was, maar die niet voldeed aan de voorwaarden van die verordening, niet vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting ([194]). Daarom hoefde Italië de compensaties die in het kader van de drie openbaredienstcontracten aan Trenitalia werden betaald, niet aan te melden op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, zolang die compensaties in overeenstemming waren met Verordening (EEG) nr. 1191/69. De steun die tot en met 3 december 2012 was betaald en die niet voldeed aan de voorwaarden van Verordening (EEG) nr. 1191/69 was daarentegen niet vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. Aangezien Italië geen van de te beoordelen maatregelen heeft aangemeld, zal de conclusie van de Commissie met betrekking tot de naleving van de regels van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de aan Trenitalia tot en met 3 december 2012 uitgekeerde steun (zie de overwegingen 401 en 439) derhalve ook van invloed zijn op de rechtmatigheid van die steun.

8.3.3. *Vrijstelling van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel 93 VWEU voor steun die na 3 december 2012 aan Trenitalia werd betaald*

(307) Artikel 93 VWEU voorziet niet in een vrijstelling van de verplichting van de lidstaten om staatssteun overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie aan te melden ([195]).

(308) Bijgevolg moest Italië overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU de steun die na 3 december 2012 aan Trenitalia werd betaald bij de Commissie aanmelden, hetgeen Italië niet heeft gedaan.

([192]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, Europese Commissie/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, punt 52.

([193]) Aan deze uitlegging doet niet af dat Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren de mogelijkheid voor de lidstaten invoerde om openbaredienstcontracten te sluiten voor het verlenen van toereikende vervoersdiensten. Volgens de rechtspraak (arrest van het Hof van Justitie van 3 april 2014, CTP — Compagnia Trasporti Pubblici SpA/Regione Campania en Provincia di Napoli, gevoegde zaken C-516/12 tot en met C-518/12, ECLI:EU:C:2014:220; en arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, Europese Commissie/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647), zijn openbaredienstcontracten een andere manier om de te leveren vervoersdiensten te reguleren en kunnen zij openbaredienstverplichtingen bevatten.

([194]) Zie arrest van het Gerecht van 11 juli 2018, CSTP Azienda della Mobilità SpA c./Commissie, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, punt 120; en arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, CSTP Azienda della Mobilità SpA c./Commissie, C-587/18 P, ECLI:EU:T:2020:150, punt 51.

([195]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punt 95; en arrest van het Hof van Justitie van 7 mei 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, punt 23.

8.3.4. *Conclusie*

(309) De compensaties die in het kader van het eerste (voor zover de maatregelen nieuwe steun vormden), het tweede en het derde contract tot en met 3 december 2012 werden betaald, waren vrijgesteld van voorafgaande aanmelding, mits zij in overeenstemming waren met de desbetreffende bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69. De conclusie die de Commissie zal trekken met betrekking tot de naleving van de regels van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de steun die tot en met 3 december 2012 aan Trenitalia werd betaald, zal derhalve om de in overweging 306 uiteengezette redenen ook van invloed zijn op de rechtmatigheid van die steun.

(310) De compensaties die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract werden betaald, moesten overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie worden aangemeld. Aangezien Italië deze compensaties niet heeft aangemeld, vormen zij onrechtmatige steun.

8.4. **Verenigbaarheid van de steunmaatregelen**

8.4.1. *Rechtsgrondslag voor de beoordeling*

(311) Artikel 93 VWEU valt onder titel VI "Vervoer", waarvan de bepalingen uitsluitend van toepassing zijn op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. In artikel 93 VWEU is het volgende bepaald: "Met de Verdragen zijn verenigbaar de steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen."

(312) De maatregelen bestonden in de compensatie die aan Trenitalia werd toegekend voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen voor nationale en internationale goederenvervoersdiensten per spoor.

(313) Op grond van artikel 93 VWEU kan compensatie worden verleend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op het gebied van goederenvervoer per spoor. Zoals aangegeven in de overwegingen 29 tot en met 33, bevatten Verordening (EEG) nr. 1191/69 en Verordening (EEG) nr. 1107/70 de toepasselijke regels voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de compensatie die werd betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, tot de intrekking van die verordeningen bij Verordening (EG) nr. 1370/2007. Verordening (EG) nr. 1370/2007 is van kracht geworden op 3 december 2009; zij voorzag echter in een periode van drie jaar waarin Verordening (EEG) nr. 1191/69 van toepassing bleef op goederenvervoersdiensten (artikel 10, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1370/2007).

(314) Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 kunnen de lidstaten compensatie blijven verlenen voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen die niet onder die verordening vallen, onverminderd de artikelen 93, 106, 107 en 108 VWEU.

(315) In tegenstelling tot wat Italië beweert (overweging 139), zijn de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen ([196]) niet van toepassing op de onderhavige zaak. De genoemde richtsnoeren hebben betrekking op de toepassing van artikel 93 VWEU met betrekking tot onder meer steun ten behoeve van de coördinatie van het vervoer. Met dit soort steun wordt een andere doelstelling nagestreefd dan de steun voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, omdat deze bedoeld is om de tekortkomingen van het goederenvervoer per spoor in vergelijking met andere vervoerswijzen (bijvoorbeeld wat externe kosten betreft) aan te pakken. De Commissie merkt op dat het doel van de openbaredienstcontracten in het onderhavige geval erin bestond de levering van goederenvervoersdiensten per spoor op het Italiaanse grondgebied te waarborgen, ongeacht een eventuele behoefte aan coördinatie van het vervoer. De in het kader van de openbaredienstcontracten overeengekomen compensatie dekte met name de nettokosten van de aan Trenitalia toevertrouwde openbaredienstverplichtingen, die niet onder een van de definities van subsidiabele kosten in de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen vielen.

(316) Bij het bepalen van de toepasselijke regels voor de beoordeling van de verenigbaarheid van door de lidstaten ten uitvoer gelegde steun voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen op grond van artikel 93 VWEU, hebben de rechterlijke instanties van de Unie geoordeeld dat de verenigbaarheid van de compensatie moet worden beoordeeld op basis van de wetgeving die van kracht was op het tijdstip waarop de steun werd uitgekeerd ([197]).

([196]) Mededeling van de Commissie "Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen", PB C 184 van 22.7.2008, blz. 13.

([197]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2015, Jorgen Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, punt 54; arrest van het Gerecht van 11 juli 2018, Buonotourist Srl c./Commissie, T-185/15, ECLI:EU:T:2018:430, punt 216; arrest van het Gerecht van 11 juli 2018, CSTP Azienda della Mobilità SpA c./Commissie, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, punt 216; arrest van het Gerecht van 29 november 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Europese Commissie, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, punt 132.

(317) Zoals aangegeven in overweging 313, waren de regels voor openbare diensten in het goederenvervoer per spoor tot en met 3 december 2012 vastgesteld in Verordening (EEG) nr. 1191/69, tot en met 3 december 2009 in Verordening (EEG) nr. 1107/70 en na 3 december 2012 in artikel 93 VWEU.

(318) De werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1191/69 wordt in artikel 1, lid 1, van die verordening als volgt omschreven:

"1. Deze verordening is van toepassing op vervoersondernemingen die diensten exploiteren op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. De lidstaten kunnen ondernemingen waarvan de activiteiten uitsluitend bestaan uit de exploitatie van stads-, voorstads- en regionale vervoersdiensten van de werkingssfeer van deze verordening uitsluiten."

(319) Artikel 2, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 verduidelijkt het volgende:

"Onder tariefplicht in de zin van deze verordening wordt verstaan de aan de vervoersondernemingen opgelegde verplichting om door de overheid vastgestelde of goedgekeurde prijzen toe te passen, welke in strijd zijn met het commerciële belang van de onderneming en die voortvloeien uit een verplichting tot toepassing, dan wel een verbod tot wijziging van bijzondere tariefmaatregelen, met name voor bepaalde categorieën reizigers, bepaalde categorieën producten of voor bepaalde verbindingen.

Het bepaalde in de vorige alinea is niet van toepassing op verplichtingen die voortvloeien uit algemene maatregelen van prijsbeleid die voor het gehele bedrijfsleven gelden of uit maatregelen inzake algemene prijzen en vervoervoorwaarden, welke zijn getroffen met het oog op de ordening van de vervoermarkt of van een gedeelte daarvan."

(320) In het onderhavige geval zijn de diensten die in het kader van de drie openbaredienstcontracten werden verricht (en waarvoor Italië compensatie aan Trenitalia toekende) nationale en internationale goederenvervoersdiensten per spoor die werden geëxploiteerd door Trenitalia, een vervoersonderneming die vervoer per spoor verricht. Het eerste, het tweede en het derde contract hadden derhalve betrekking op een vervoersonderneming die actief was in de sectoren die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vielen.

(321) Wat de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1107/70 betreft, is in artikel 1 van die verordening bepaald dat deze van toepassing is op steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, voor zover deze steunmaatregelen specifiek zijn voor activiteiten in de betrokken sector. In de tiende overweging van deze verordening staat te lezen dat "moet worden aangegeven in welke gevallen en onder welke voorwaarden de lidstaten de mogelijkheid hebben, coördinatiemaatregelen te treffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op te leggen, die de toekenning, uit hoofde van artikel 77 van het Verdrag [(artikel 93 VWEU)] van niet in de voornoemde [Verordening (EEG) nr. 1191/69] bedoelde steun ten gevolge hebben". Bovendien was in artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 1107/70 bepaald dat door de lidstaten "[o]nverminderd de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69 [...], [...] slechts in de hierna genoemde gevallen en onder de [in artikel 3, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1107/70 genoemde] voorwaarden coördinatiemaatregelen [worden] getroffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen [worden] opgelegd die de toekenning van steun uit hoofde van [artikel 93 VWEU] ten gevolge hebben". Dit artikel had met name betrekking op "compensatie van de [openbaredienstverplichtingen] die [aan vervoersondernemingen] werden opgelegd door de Staat of door openbare lichamen, en die betrekking hebben [...] ofwel op tariefplichten die niet zijn genoemd in artikel 2, lid 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69, [...] ofwel op de vervoerondernemingen of de vervoeractiviteiten die van de werkingssfeer van die verordening zijn uitgesloten". Hieruit volgt dat Verordening (EEG) nr. 1107/70 alleen van toepassing was wanneer Verordening (EEG) nr. 1191/69 dat niet was.

(322) De Commissie merkt ook op dat Verordening (EEG) nr. 1107/70, in tegenstelling tot Verordening (EEG) nr. 1191/69, in geen van de maatregelen werd genoemd als een van de relevante bepalingen die de contracten regelen.

(323) Ten slotte heeft Italië niet uitgelegd waarom het Verordening (EEG) nr. 1107/70 van toepassing achtte op de maatregelen.

(324) In het licht van bovenstaande concludeert de Commissie dat, aangezien de onderzochte maatregelen binnen het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vielen, Verordening (EEG) nr. 1107/70 in dit geval niet van toepassing was. Italië kan zich derhalve niet op laatstgenoemde verordening beroepen als alternatieve rechtsgrondslag voor de beoordeling (overwegingen 139, 158 en 195).

(325) Daarom zal de Commissie de verenigbaarheid van de steun die in het kader van het eerste ([198]), het tweede en het derde contract tot en met 3 december 2012 werd betaald, beoordelen op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69, en de verenigbaarheid van de steun die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract werd betaald, op grond van artikel 93 VWEU.

8.4.1.1. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69

(326) Overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 kunnen de lidstaten openbaredienstcontracten sluiten met een vervoersonderneming "[o]m toereikende vervoerdiensten te waarborgen, met name rekening houdend met sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren, of om bepaalde tariefvoorwaarden te bieden aan bepaalde categorieën reizigers".

(327) De bepalingen die van toepassing zijn op openbaredienstcontracten zijn opgenomen in afdeling V van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Deze afdeling bestaat uit één enkel artikel (artikel 14), dat bepaalt dat "[o]nder "openbare dienstcontract" wordt verstaan een tussen de bevoegde instanties van een lidstaat en een vervoersonderneming gesloten contract dat ten doel heeft het publiek toereikende vervoerdiensten aan te bieden" en waarin wordt gespecificeerd wat een dergelijk contract kan ([199]) en moet ([200]) omvatten.

(328) Artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 is gebaseerd op het begrip "toereikende vervoersdiensten" ([201]). In dit verband merkt de Commissie op dat de lidstaten op grond van artikel 1, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 openbaredienstcontracten met een vervoersonderneming kunnen afsluiten om toereikende vervoersdiensten te waarborgen, onder meer rekening houdend met sociale en milieufactoren.

(329) Het Hof heeft verduidelijkt dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 en Verordening (EEG) nr. 1107/70 een uitputtende opsomming bevatten van de voorwaarden waaronder de autoriteiten van de lidstaten steun op basis van artikel 93 VWEU konden verlenen ([202]), en dat de verenigbaarheid van compensatiebetalingen die binnen de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vallen, moet worden beoordeeld op basis van de bepalingen van die verordening ([203]).

(330) In eerdere besluiten/beschikkingen ([204]) heeft de Commissie de verenigbaarheid van openbaredienstcontracten beoordeeld op basis van het genoemde artikel 14, in combinatie met de algemene beginselen die voortvloeien uit het Verdrag, de vaste rechtspraak en de beschikkingspraktijk van de Commissie op andere gebieden. Deze beginselen, die zijn ontwikkeld in het kader van artikel 106, lid 2, VWEU, vereisen in wezen enerzijds het bestaan van een toewijzingsbesluit en anderzijds dat geen sprake is van overcompensatie ([205]).

([198]) Slechts het deel van de uit hoofde van het eerste contract betaalde compensatie dat nieuwe steun vormt, te weten a) het internationale goederenvervoer per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije; en b) internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

([199]) Zie artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 — "Het openbare dienstcontract kan in het bijzonder het volgende omvatten: — vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit, — complementaire vervoerdiensten, — vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen, — aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften."

([200]) Zie artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 — "Het openbare dienstcontract bevat onder andere de volgende punten: a) de kenmerken van de aangeboden diensten, met name de normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit; b) de prijs van de verrichtingen waarop het contract betrekking heeft en die hetzij wordt toegevoegd aan de volgens de tarieven geïnde bedragen, hetzij de geïnde bedragen alsmede de financiële regelingen tussen de twee partijen omvat; c) de regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract, met name ter aanpassing aan onvoorziene ontwikkelingen; d) de geldigheidsduur van het contract; e) sancties bij niet-naleving van het contract."

([201]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1998, Kainuun Liikenne Oy, C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, punten 33 en 34.

([202]) Arrest van het Hof van Justitie 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punt 108.

([203]) Arrest van het Hof van Justitie van 7 mei 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, punt 32.

([204]) Beschikkingen van de Commissie in de zaken N 332/2008, Denemarken, Compensatie voor exploitanten van langeafstandsbussen voor kortingen voor bepaalde soorten passagiers die gebruikmaken van langeafstandsbusdiensten (PB C 46 van 25.2.2009, blz. 8); N 409/2008, Tsjechië, N 410/2008 en N 411/2008, Verwerving en modernisering van rollend spoorwegmaterieel, voertuigen voor stadsvervoer en voertuigen voor regionaal vervoer (PB C 106 van 8.5.2009, blz. 17); C 3/08, Tsjechië, Compensatie voor openbare dienstverlening voor Zuid-Moravische busmaatschappijen (PB L 97 van 16.4.2009, blz. 14); C 16/2007, Oostenrijk, Openbaredienstcontract van Postbus in het district Lienz (PB L 306 van 20.11.2009, blz. 26); N 495/2007, Tsjechië, Programme d'acquisition et de modernisation de materiel roulant ferroviaire (PB C 152 van 18.6.2008, blz. 21); N 350/2007, Tsjechië, Aankoop van bussen (PB C 140 van 6.6.2008, blz. 2).

([205]) Zie de mededeling van de Commissie "EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst" ("**DAEB-kaderregeling**") (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15). Hoewel de DAEB-kaderregeling niet van toepassing is op de sector van het vervoer over land (zie punt 8), kunnen deze richtsnoeren een leidraad bieden voor een aantal beginselen die aan DAEB's ten grondslag liggen.

(331) Wat het bestaan van een toewijzingsbesluit betreft, is het vaste rechtspraak dat de met de uitvoering van DAEB's belaste ondernemingen die taak moeten hebben gekregen bij een of meer handelingen van een overheidsinstantie, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald ([206]). Deze handelingen moeten een duidelijke en nauwkeurige omschrijving bevatten van de activiteiten die onder de openbare dienst vallen en de voorwaarden waaronder dergelijke activiteiten moeten worden uitgevoerd. De dienst moet zijn toegewezen voordat compensatie wordt betaald.

(332) Wat de afwezigheid van overcompensatie betreft, mag het compensatiebedrag niet hoger zijn dan nodig is om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst ([207]). In eerdere besluiten/beschikkingen heeft de Commissie opgemerkt dat de overheid, door vooraf een compensatieplafond vast te stellen, er in beginsel voor heeft gezorgd dat de toekomstige compensatiebetalingen niet hoger konden zijn dan de verliezen van de met de DAEB belaste exploitant ([208]).

(333) Hieruit volgt dat de Commissie, wat betreft de toepassing van artikel 1, lid 4, en artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 op openbaredienstcontracten in de sector van het goederenvervoer per spoor en de uit het Verdrag voortvloeiende algemene beginselen, zal nagaan of:

— de openbarevervoerdienst werd toevertrouwd bij een of meer overheidsbesluiten;

— het voorwerp van het openbaredienstcontract valt onder artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69;

— in het toewijzingsbesluit a) de kenmerken van de aangeboden diensten (dat wil zeggen de door de lidstaat vastgestelde "toereikende vervoersdiensten" met betrekking tot de normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit), b) de prijs van de dienst en de financiële regelingen tussen de twee partijen, c) de regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract, d) de geldigheidsduur van het contract, e) de sancties bij niet-naleving van het contract zijn vermeld;

— de compensatie niet hoger was dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst.

8.4.1.2. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen met artikel 93 VWEU

(334) Voor goederenvervoersdiensten is artikel 93 VWEU na 3 december 2012 rechtstreeks van toepassing geworden als rechtsgrondslag voor de vaststelling van de verenigbaarheid van steun die niet onder Verordening (EG) nr. 1370/2007 valt ([209]). Deze bepaling vormt een *lex specialis* ten opzichte van de algemene regels die van toepassing zijn op staatssteun ([210]).

([206]) In het arrest van 21 maart 1974, BRT en Belgische Vereniging van auteurs, componisten en uitgevers (C-127/73, ECLI:EU:C:1974:25, punt 22), heeft het Hof geoordeeld dat een onderneming die zich op grond van artikel 106, lid 2, VWEU op een afwijking van de Verdragsregels beroept, door de lidstaat met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang moet zijn belast.

([207]) Zie naar analogie arrest van het Gerecht van 11 juli 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie, T-533/10, ECLI:EU:T:2014:629, punt 117. Zie ook C 16/2007, Oostenrijk, Openbaredienstcontract van Postbus in het district Lienz (PB L 306 van 20.11.2009, blz. 26).

([208]) Zie N 495/2007, Tsjechië, Programme d'acquisition et de modernisation de materiel roulant ferroviaire (PB C 152 van 18.6.2008, blz. 21), overwegingen 80 en 81.

([209]) In de mededeling van de Commissie "Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg" (2023/C 222/01) herinnerde de Commissie eraan dat "Verordening (EG) nr. 1370/2007 [...] niet van toepassing [is] op goederenvervoersdiensten. Goederenvervoersdiensten kunnen slechts als diensten van algemeen economisch belang worden aangemerkt indien de betrokken lidstaat vaststelt dat er een reële behoefte aan deze diensten bestaat waarin de markt niet, of niet in voldoende mate, voorziet (zie punt 2.2.3). Indien lidstaten ervoor opteren steunmaatregelen voor goederenvervoersdiensten per spoor vast te stellen die niet voldoen aan de voorwaarden van het Altmark-arrest en staatssteun vormen, moeten zij die maatregelen overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie aanmelden.".

([210]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punt 34.

(335) Staatssteun die overeenkomt met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" op het gebied van het goederenvervoer per spoor verbonden verplichtingen, kan op grond van artikel 93 VWEU als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd ([211]). Bij de toepassing van artikel 93 VWEU gaat de Commissie na of er geen sprake is van overcompensatie en of de steun noodzakelijk, passend en evenredig is. De Commissie gaat ook na of de steun geen ongerechtvaardigde verstoring van de mededinging veroorzaakt.

(336) Voor de beoordeling van de compensatie die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract aan Trenitalia is betaald, zal de Commissie naar analogie de beginselen toepassen die voor de beoordeling van DAEB's zijn vastgesteld. Wat artikel 106, lid 2, VWEU betreft, blijkt uit de rechtspraak ([212]) dat aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan. Ten eerste moet de betrokken dienst een reële DAEB zijn. Ten tweede moet de onderneming bij een of meer overheidsbesluiten uitdrukkelijk belast zijn met het verstrekken van de reële DAEB. Ten derde moet de maatregel evenredig zijn. Ten slotte mag de afwijking van de Verdragsbepalingen de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.

(337) Daarom zal de Commissie overeenkomstig artikel 93 VWEU, om de verenigbaarheid te beoordelen van steun die is verleend voor de uitvoering van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden verplichtingen, nagaan of:

— de openbare dienst een reële DAEB is;

— de DAEB werd toevertrouwd bij een of meer overheidsbesluiten;

— de compensatie niet hoger was dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst;

— de verplichtingen en de daarmee samenhangende compensatie niet leiden tot buitensporige vervalsingen van de mededinging.

8.4.2. *Het eerste en het tweede contract*

(338) Aangezien de in het kader van het eerste en het tweede contract betaalde compensatie volledig vóór 3 december 2012 werd betaald, wordt de verenigbaarheid van de in het kader van deze contracten betaalde steun beoordeeld aan de hand van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen die uit het Verdrag voortvloeien (zie overweging 333).

8.4.2.1. Toewijzing van de openbaarvervoerdienst

(339) *Wat betreft het eerste contract*, dat op 18 oktober 2002 werd ondertekend, heeft de in dit deel onderzochte steun betrekking op de compensatie voor de toepassing van tariefplichten voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS die van 15 maart 2003 tot en met 31 december 2003 door Trenitalia werden verleend.

(340) *Wat betreft het tweede contract* merkt de Commissie op dat dit op 27 maart 2007 werd ondertekend en betrekking had op de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006. De Commissie merkt op dat Trenitalia vóór de ondertekening van het tweede contract was begonnen met het verrichten van de in het kader van dat contract vastgestelde diensten.

([211]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 oktober 1978, Commissie van de Europese Gemeenschappen/Koninkrijk België, C-156/77, ECLI:EU:C:1978:180, punt 10.

([212]) Een samenvatting van de voorwaarden waaraan op grond van artikel 106, lid 2, moet worden voldaan, is bijvoorbeeld te vinden in het arrest van het Gerecht van 24 september 2015, Viasat Broadcasting UK/Commissie, T-125/12, ECLI:EU:T:2015:687, punt 61.

(341) Om de in punt 8.3.1 over "8.3.1. Relevant legal framework" uiteengezette redenen is volgens de rechterlijke instanties van de Unie de relevante datum voor het bepalen van de toepasselijke wetgeving voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de compensatie die is toegekend in het kader van een openbaredienstcontract in de sector vervoer over land, de datum waarop de compensatie is betaald. De Commissie merkt op dat de in dit deel beoordeelde steun volledig na de ondertekening van het desbetreffende openbaredienstcontract is betaald. De compensatie uit hoofde van het eerste contract werd in 2003 en 2005 betaald (zie overweging 61) en de compensatie uit hoofde van het tweede contract werd volledig na de ondertekening van dat contract betaald (zie overweging 75) ([213]). Dit betekent dat op het moment van de betaling van de compensaties de openbaredienstverplichtingen, de voorwaarden waaronder de openbaredienstverplichtingen moesten worden uitgevoerd en de methode voor de berekening van de compensatie reeds waren vastgesteld in een toewijzingsbesluit (wat het eerste contract betreft, met betrekking tot de compensatie voor de toepassing van tariefplichten voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS die Trenitalia van 15 maart 2003 tot en met 31 december 2003 verrichtte, en wat het tweede contract betreft, met betrekking tot de compensatie voor de openbaredienstverplichtingen die in het kader van dat contract waren vastgesteld). Italië betaalde dus een compensatie voor de verlening van openbaredienstverplichtingen die duidelijk waren geïdentificeerd en die bekend waren bij Trenitalia ([214]).

(342) De Commissie is derhalve van oordeel dat Italië, in het licht van de specifieke omstandigheden die in dit deel worden beschreven, de openbaredienstverplichtingen aan Trenitalia had toevertrouwd voor de periode waarop het eerste en het tweede contract betrekking hadden.

8.4.2.2. Het voorwerp van de openbaredienstcontracten valt onder artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(343) Overeenkomstig artikel 14, lid 1, tweede alinea, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 kan een openbaredienstcontract met name het volgende omvatten:

— vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit;

— complementaire vervoerdiensten;

— vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen;

— aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften.

(344) De Commissie merkt op dat de in overweging 343 genoemde lijst van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 niet uitputtend is. Dit betekent echter niet dat de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de identificatie van de inhoud van openbaredienstcontracten in het kader van Verordening (EEG) nr. 1191/69 onbeperkt was. Artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 verduidelijkt dat een openbaredienstcontract "een tussen de bevoegde instanties van een lidstaat en een vervoersonderneming gesloten contract [is] dat ten doel heeft het publiek toereikende vervoerdiensten aan te bieden". De in artikel 14, lid 1, tweede alinea, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 genoemde elementen zijn bedoeld om een reeks eisen vast te stellen die vervoersdiensten "toereikend" maken, mits het openbaredienstcontract ook voldoet aan de dwingende voorwaarden van artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

([213]) Zie artikel 5, lid 4, van het tweede contract en de balansen van Trenitalia van 2007, blz. 33. Wat de steun voor het jaar 2005 betreft, die ook in 2007 werd betaald, bepaalde artikel 5, lid 5, van het tweede contract dat de betaling aan Trenitalia afhankelijk was van de controle door het ministerie van de gecertificeerde rekeningen voor het jaar 2005, die binnen dertig dagen na de ondertekening van het contract aan het ministerie moesten worden toegezonden. De steun voor de jaren 2006 en 2007, die ook voor een deel in 2007 werd betaald, werd goedgekeurd op grond van artikel 9 van wetsbesluit nr. 159 van 1 oktober 2007. Op grond van deze bepaling kon het ministerie van Economische Zaken en Financiën de compensatie aan Trenitalia verstrekken voor de openbaredienstverplichtingen die in het kader van openbaredienstcontracten waren uitgevoerd.

([214]) Deze omstandigheid verschilt van de zaak Fallimento Traghetti del Mediterraneo (arrest van het Hof van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335), waarin de lidstaat compensatie had betaald aan de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen belaste onderneming, zonder deze openbaredienstverplichtingen feitelijk of rechtens te definiëren. De lidstaat betaalde de onderneming dus zonder vooraf de kenmerken te hebben vastgesteld van de openbaredienstverplichtingen waarvoor compensatie moest worden betaald, noch de parameters voor de berekening van de verbonden kosten van de openbaredienstverplichtingen en het overeenkomstige compensatiebedrag.

(345) Het eerste contract had betrekking op tariefplichten, exploitatieplichten en de verplichting om aanvullende activiteiten te plannen en te coördineren. Deze soorten openbaredienstverplichtingen vallen onder de categorieën die zijn vastgesteld in artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Zoals hieronder wordt toegelicht, vallen de tariefplichten (zie de overwegingen 346 tot en met 352) en de exploitatieplichten (zie de overwegingen 353 tot en met 357) onder de categorie "vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen". Wat betreft de verplichting om alle activiteiten te plannen en te coördineren die een aanvulling vormen op de verlening van openbaredienstverplichtingen waarin het tweede contract voorzag, is de Commissie van mening dat deze verplichting valt onder de categorie "complementaire vervoersdiensten" die onder een openbaredienst-contract in het kader van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 kunnen vallen.

(346) Wat de tariefplichten betreft, betrof het eerste contract, voor het gedeelte dat nieuwe steun vormt, de verplichting voor Trenitalia tot verrichting van i) internationale goederenvervoersdiensten per spoor op de trajecten tussen de haven van Triëst en Hongarije, en ii) internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima. Daarnaast voorzag het tweede contract in de verplichting van Trenitalia om tegen bepaalde tarieven goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden op de nationale trajecten iii) tussen het vasteland en Sardinië en iv) die langer zijn dan 1 000 km.

(347) De Commissie is van oordeel dat de in de punten i), iii) en iv) genoemde verplichtingen vallen onder de categorie "vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor [...] bepaalde verbindingen", die onder een openbaredienstcontract in het kader van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 kunnen vallen. Al deze verplichtingen voldeden aan de voorwaarden om "tegen welbepaalde prijzen" en "onder welbepaalde voorwaarden" te zijn, omdat hierin de toepasselijke tariefkorting en de trajecten waarop de korting betrekking had, waren vastgesteld.

(348) Daarentegen valt de tariefplicht voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima om de volgende redenen niet onder een van de in artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 genoemde categorieën.

(349) Ten eerste was noch in het eerste, noch in het tweede contract bepaald onder welke voorwaarden het internationaal goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima moest worden verricht. In beide contracten werd vaag verwezen naar internationale trajecten via die haven, met uitzondering van die tussen Hongarije en Italië waarvoor reeds een andere tariefplicht uit hoofde van beide contracten gold, zonder enige informatie te verstrekken over de omvang van de betrokken trajecten, de begin- en eindpunten hiervan (bijvoorbeeld of dit trajecten binnen of buiten de Unie waren) of de in aanmerking genomen afstand. De tariefplicht omvatte alle "internationale trajecten", waarvan het enige referentiepunt was dat de trajecten door de haven van Triëst Marittima liepen. Zoals Italië heeft uitgelegd (zie overweging 125), werd de tariefverlaging alleen toegekend voor het nationale gedeelte van het traject en werd de compensatie in overeenstemming met de gecertificeerde rekeningen van Trenitalia uitsluitend berekend op basis van het aantal wagons dat via de haven van Triëst Marittima werd doorgevoerd voor invoer/uitvoer vanuit het aangrenzende Oostenrijkse spoorwegnet, dat werd beheerd door de Oostenrijkse exploitant Österreichische Bundesbahnen (ÖBB). Aangezien er geen verband was tussen de tariefplicht en het feitelijke traject dat daadwerkelijk door Trenitalia werd geëxploiteerd en de dienst naast de tariefplicht niet was onderworpen aan een specifieke voorwaarde, is de Commissie van mening dat de tariefplicht voor het vervoer door de haven van Triëst Marittima niet valt onder het begrip "vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden", die kunnen vallen onder openbaredienstcontracten in het kader van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(350) Ten tweede kan deze tariefplicht niet worden gedekt door een van de andere streepjes van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69, zoals vermeld in overweging 343. Met betrekking tot het eerste streepje, dat betrekking heeft op "vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit", heeft deze tariefplicht, bij gebreke van specifieke voorwaarden voor het verrichten van internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima, niet bijgedragen tot het verrichten van vervoersdiensten die voldeden aan vastgestelde normen van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit. Wat het tweede streepje betreft, dat betrekking heeft op "complementaire vervoerdiensten", vormt deze tariefplicht geen complementaire vervoerdienst, aangezien in de contracten niet is aangegeven welke hoofdvervoerdienst de tariefplicht aanvulde. Met betrekking tot het vierde streepje, dat betrekking heeft op de "aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften", vormt deze tariefplicht geen aanpassing aan een feitelijke behoefte, aangezien deze behoefte in geen van de contracten was vermeld.

(351) Ten slotte zijn er geen aanwijzingen dat die tariefplicht, ook al viel zij niet onder de in artikel 14, lid 1, tweede alinea, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 genoemde categorieën, hoe dan ook noodzakelijk was om "toereikende vervoerdiensten" aan te bieden in de zin van artikel 14, lid 1, eerste alinea, van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Zoals vermeld in overweging 326 kunnen de lidstaten op grond van artikel 1, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 openbaredienstcontracten sluiten met een vervoersonderneming "[o]m toereikende vervoerdiensten te waarborgen, met name rekening houdend met sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren". Sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren speelden echter geen enkele rol bij de vaststelling van de tariefplicht voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

(352) Om bovenstaande redenen is de Commissie van oordeel dat de tariefplicht voor het vervoer door de haven van Triëst Marittima buiten het toepassingsgebied van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 valt. Aangezien de verenigbaarheid van compensatiebetalingen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vallen, moet worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen van die verordening en die verordening een limitatieve opsomming geeft van de voorwaarden waaronder de lidstaten steun kunnen verlenen op grond van artikel 93 VWEU (zie overweging 329), kunnen verplichtingen die niet onder artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vallen, niet als verenigbaar met Verordening (EEG) nr. 1191/69 worden beschouwd.

(353) Wat betreft de exploitatieplichten die onder het tweede contract vielen, met name de verplichting om veerovertochten en -manoeuvres te exploiteren voor goederenvervoer tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië en de verplichting om een bepaald aantal stations op Sardinië en Sicilië te exploiteren, is de Commissie van mening dat deze verplichtingen vallen onder de categorie "vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit" van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(354) In de eerste plaats kon Trenitalia de verrichting van deze diensten niet onderbreken of opschorten ([215]). In zijn antwoorden van 15 februari 2018 heeft Italië duidelijk gemaakt dat Trenitalia goederenvervoersdiensten per spoor van/naar de in het contract genoemde stations moest aanbieden aan alle klanten die daarom verzochten. Het feit dat Trenitalia de constante beschikbaarheid van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar de genoemde stations op Sardinië en Sicilië moest garanderen, waarborgde het potentiële aanbod van continue goederenvervoersdiensten per spoor naar deze eilanden.

(355) Wat in de tweede plaats de regelmaat van de diensten betreft, merkt de Commissie op dat Trenitalia krachtens het tweede contract verplicht was om treinstations op Sardinië en Sicilië te exploiteren en goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden volgens de specifieke dienstregelingen en kenmerken van de stations, zoals beschreven in bijlage 1 bij het tweede contract. Daarom moest de regelmatige toegang tot de dienst worden gewaarborgd voor alle potentiële gebruikers.

(356) In de derde plaats was Trenitalia verplicht de in het contract bedoelde diensten met de in bijlage 1 bij het contract ([216]) beschreven kenmerken te leveren en het kwaliteitsniveau van deze diensten te handhaven ([217]). In bijlage 1 waren de naam van de te bedienen stations op Sardinië en Sicilië en de bedrijfsuren en het soort dienst vermeld ([218]), rekening houdend met de infrastructurele kenmerken van de stations. Bijlage 2 bevatte de algemene voorwaarden voor goederenvervoer per spoor, die van toepassing waren op alle gebruikers. Daarnaast was Trenitalia verplicht om:

a) alle activiteiten te plannen en te coördineren die een aanvulling vormden op de verlening van deze diensten, zoals gewoon en aanvullend onderhoud en periodieke reorganisatie van rollend materieel, het zorgen voor optimale veiligheidsomstandigheden en de administratieve en commerciële activiteiten ter ondersteuning van het dienstenbeheer (artikel 3, lid 1, van het tweede contract);

([215]) Behalve in noodsituaties of omstandigheden die buiten de macht van de onderneming vielen en die met normale zorgvuldigheid niet konden worden vermeden, in gevallen van overmacht waarin de wet voorzag of in door de autoriteiten om redenen van openbare orde en openbare veiligheid vastgestelde gevallen. In dat geval moesten wijzigingen of onderbrekingen van de dienst echter onverwijld aan het MIT worden meegedeeld en moesten de diensten zo spoedig mogelijk worden hersteld (zie artikel 7, leden 1 en 4, van het tweede contract).

([216]) Artikel 2, lid 2, van het tweede contract.

([217]) Artikel 2, lid 4, van het tweede contract. Trenitalia kon de in bijlage 1 genoemde diensten alleen wijzigen na voorafgaande goedkeuring van het MIT (zie artikel 2, lid 5, van het tweede contract). Met ingang van 2006 konden Trenitalia en het MIT samen besluiten om installaties waar in 2005 sprake was van een verkeersvermindering van 30 % of meer ten opzichte van 2004 of een aanzienlijke toename van de financiële lasten in verband met de exploitatie van de dienstverplichtingen uit hoofde van dit contract uit te sluiten (zie artikel 2, lid 7, van het tweede contract). De Commissie is van mening dat deze bepalingen in wezen bedoeld waren om het economisch evenwicht van het contract te waarborgen en de continuïteit van de dienstverlening niet in het gedrang brachten.

([218]) Bijvoorbeeld de hantering van gevaarlijke goederen, het vervoer van levende dieren of het vervoer van voertuigen.

b) een verslag op te stellen over de kwantiteit en de kwaliteit van deze diensten, onder meer met betrekking tot de stiptheid van treinen, de betrouwbaarheid van de dienstverlening en de feedback van klanten (artikel 6, lid 1, van het tweede contract), en de kwaliteit te verbeteren van de dienstverlening aan de klanten door ten minste de in artikel 6, lid 2, van het tweede contract genoemde elementen te verstrekken (bijvoorbeeld controlediensten voor vervoer, elektronische vrachtbrieven, verkeersstatistieken, klantenservice).

(357) Wat ten slotte de vaste normen voor de capaciteit van de dienst betreft, is de Commissie van mening dat Trenitalia er, om aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen, voor moest zorgen dat de capaciteit voor goederenvervoer per spoor constant beschikbaar was in verhouding tot de vraag van de potentiële gebruikers. Italië legde uit dat het contract Trenitalia niet verplichtte een vooraf bepaalde minimum- of maximumcapaciteit te leveren teneinde het systeem flexibel genoeg te houden om zich aan de schommelingen van de vraag aan te passen.

(358) Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat de openbaredienstverplichtingen in het kader van het eerste contract die nieuwe steun vormden, en de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract onder artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vielen, met uitzondering van de tariefplicht voor het internationale goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima.

(359) Kortom, het eerste en het tweede contract voldeden niet aan artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 voor het gedeelte betreffende de tariefplicht voor het internationale goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima. De compensatie die uit hoofde van het eerste en het tweede contract voor de genoemde tariefplicht is betaald, kan derhalve als onverenigbare steun worden aangemerkt.

8.4.2.3. In het toewijzingsbesluit gespecificeerde elementen

(360) Artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 bepaalt: "Het openbare dienstcontract bevat onder andere de volgende punten: a) de kenmerken van de aangeboden diensten, met name de normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit; b) de prijs van de verrichtingen waarop het contract betrekking heeft en die hetzij wordt toegevoegd aan de volgens de tarieven geïnde bedragen, hetzij de geïnde bedragen alsmede de financiële regelingen tussen de twee partijen omvat; c) de regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract, met name ter aanpassing aan onvoorziene ontwikkelingen; d) de geldigheidsduur van het contract; e) sancties bij niet-naleving van het contract."

a) Kenmerken van de te verlenen dienst (artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(361) Zowel in het eerste als in het tweede contract werden de door Trenitalia te leveren goederenvervoersdiensten per spoor vermeld en werden de daarvoor geldende voorwaarden gedetailleerd beschreven ([219]).

(362) Wat de *tariefplichten* betreft, is de Commissie van mening dat de kenmerken van de tariefplicht naar behoren waren vastgesteld in het geval van de openbaredienstverplichtingen voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en voor de goederenvervoersdiensten per spoor op de nationale trajecten tussen het vasteland en Sardinië met een afstand van meer dan 1 000 km. Zowel in het kader van het eerste als het tweede contract was Trenitalia namelijk verplicht om de goederen op specifieke trajecten te vervoeren tegen de in dat contract vastgestelde tarieven. Deze verlaagde tarieven waren dezelfde voor alle gebruikers van de dienst en moesten voortdurend en regelmatig worden toegepast, ongeacht de hoeveelheid vervoerde goederen of eventuele overwegingen met betrekking tot de efficiëntie. Wat de kwaliteit van de dienst betreft, werd in beide contracten bepaald dat Trenitalia zich moest houden aan de normen inzake veiligheid, stiptheid van de treinen, betrouwbaarheid van de dienstverlening en feedback van klanten, zoals vastgesteld in het in artikel 7 van het eerste contract en artikel 6 van het tweede contract voorgeschreven verslag.

([219]) Bijlage 4 bij het eerste contract en bijlage 1 bij het tweede contract.

(363) Dezelfde overwegingen gelden daarentegen niet voor de tariefplicht voor de internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima, aangezien de trajecten waarop de tariefplicht betrekking had niet vooraf waren gedefinieerd, zelfs niet wat het begin- en eindpunt betreft. De Commissie merkt op dat de verleende dienst werd vastgesteld aan de hand van het aantal wagons dat werd in- of uitgevoerd via de haven van Triëst Marittima, ongeacht de oorsprong/bestemming hiervan. Het aantal wagons dat in een haven wordt afgehandeld geeft op zich geen informatie over de kenmerken van de te verlenen dienst in termen van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit. Dit zijn kenmerken die alleen zinvol kunnen worden beoordeeld met betrekking tot vergelijkbare vervoersdiensten, wat niet het geval is wanneer voor de goederenvervoersdiensten per spoor geen specifieke voorwaarden gelden, bijvoorbeeld wat betreft de begin- en eindpunten, die ze vergelijkbaar zouden kunnen maken.

(364) Wat betreft de *exploitatieplichten van het tweede contract* gelden dezelfde overwegingen als uiteengezet in de overwegingen 354 tot en met 357. Dit geldt met name wat betreft de verplichting om veerbootovertochten en -manoeuvres te exploiteren voor goederenvervoer tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië en de verplichting om een bepaald aantal stations op Sardinië en Sicilië te exploiteren. Het tweede contract bevatte alle vereiste elementen ter bepaling van de kenmerken van de aangeboden diensten in termen van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit. Hetzelfde geldt voor de verplichting om alle activiteiten te plannen en te coördineren die een aanvulling vormden op de uitvoering van openbaredienstverplichtingen waarin het tweede contract voorzag. Deze bijkomende verplichting was immers onderworpen aan dezelfde voorwaarden van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit die golden voor de onderliggende hoofdvervoersdiensten.

(365) Tegen deze achtergrond overweegt de Commissie het volgende:

— Wat de tariefplicht voor het internationale goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima betreft, werd noch in het eerste, noch in het tweede contract aangegeven wat de kenmerken van de vervoersdiensten waren wat betreft de normen van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit, zodat niet werd voldaan aan artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

— Met betrekking tot de tariefplicht voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije waarop het eerste en het tweede contract betrekking hadden, de tariefplichten voor de goederenvervoersdiensten per spoor op de nationale trajecten tussen het vasteland en Sardinië en op de nationale trajecten van meer dan 1 000 km waarop het tweede contract betrekking had, en de exploitatieplichten die onder het tweede contract vielen, waren de kenmerken van de vervoersdiensten in beide contracten voldoende omschreven, wat betreft de normen van continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit. Deze elementen waren geschikt om ervoor te zorgen dat toereikende diensten voor goederenvervoer per spoor aan het publiek konden worden aangeboden. Wat die openbaredienstverplichtingen betreft, voldeden het eerste en het tweede contract derhalve aan artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

(366) Al met al was — aangezien in het eerste en het tweede contract niet naar behoren was aangeven wat de kenmerken waren van de dienst die moest worden verricht in het kader van de tariefplicht voor het internationale goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima — de compensatie die uit hoofde van het eerste en het tweede contract voor die tariefplicht werd betaald, niet in overeenstemming met artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en vormt zij derhalve onverenigbare steun, zonder dat hoeft te worden nagegaan of aan de andere voorwaarden van artikel 14, lid 2, van die verordening is voldaan. Deze conclusie doet geen afbreuk aan de conclusie dat het eerste en het tweede contract voldeden aan de overige voorwaarden van artikel 14, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69, zoals uiteengezet in de overwegingen 367 tot en met 381.

b) Prijs van de diensten waarop het contract betrekking had (artikel 14, lid 2, punt b), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(367) In het eerste en het tweede contract werd het bedrag gespecificeerd van de compensatie die aan Trenitalia moest worden betaald voor het verrichten van de diensten, dat wil zeggen de prijs van de diensten en de methode voor de berekening ervan ([220]).

([220]) Zie bijlage 4 bij het eerste contract en artikel 2 van en bijlage 1 bij het tweede contract.

(368) *Wat de tariefplichten betreft*, dekte de aan Trenitalia te betalen compensatie het verschil tussen de verwachte inkomsten uit de toepassing van het normale tarief en het door de staat opgelegde tarief (zie overwegingen 54 tot en met 56).

(369) De Commissie merkt met name het volgende op:

— wat het internationale goederenvervoer per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije betreft, voorzagen het eerste en het tweede contract in een prijs die gelijk was aan het verschil tussen de werkelijke inkomsten uit de toepassing van de tariefplicht (namelijk een korting van 15 % voor doorvoer door Oostenrijk en een korting van 50 % voor doorvoer door voormalig Joegoslavië (Slovenië en Kroatië)) en de verwachte winst uit de toepassing van het normale tarief.

— wat het goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km betreft, voorzag het tweede contract in een prijs die gelijk was aan het verschil tussen de bedragen die zouden zijn verkregen door toepassing van het theoretische kilometertarief en de bedragen die daadwerkelijk werden verkregen door toepassing van het kilometertarief, dat zelfs na 1 000 km bleef dalen.

— wat het goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië betreft, was in het kader van het tweede contract het verschil tussen de verwachte inkomsten uit de toepassing van het normale tarief en het in het contract vermelde tarief voor het verkeer van/naar Sardinië een van de elementen waarmee rekening werd gehouden bij de kwantificering van de compensatie die werd berekend op basis van de winst- en verliesrekening van Trenitalia.

(370) Wat betreft de *exploitatieplichten* uit hoofde van het tweede contract (dat wil zeggen de verplichting om goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië/Sicilië te exploiteren, de verplichting om een bepaald aantal treinstations op Sardinië/Sicilië te exploiteren en de verplichting om activiteiten uit te voeren die een aanvulling vormden op het verrichten van de goederenvervoersdiensten per spoor), werd de compensatie berekend op basis van de winst- en verliesrekening van Trenitalia.

(371) Zoals vermeld in de overwegingen 71 en 72, bevatte het tweede contract specifieke regels voor a) de betaling van de compensatie en b) de terugvordering van betaalde bedragen die hoger waren dan de werkelijke jaarlijkse lasten van Trenitalia, zoals vermeld in de door het MIT geëvalueerde gecertificeerde rekeningen. De compensatie mocht niet hoger zijn dan de in artikel 4, lid 1, van het contract vermelde maximumbedragen ([221]), met de aanvullende waarborg van artikel 4, lid 2, van dat contract, volgens hetwelk "de totale jaarlijkse compensatie in geen geval hoger mag zijn dan de werkelijke financiële lasten van de onderneming voor elk jaar van de driejarige periode 2004-2006". Er waren ook specifieke bepalingen met betrekking tot de betaling van de door Trenitalia na afloop van het contract verrichte diensten (zie overweging 74).

(372) De Commissie is van mening dat het eerste en het tweede contract in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 2, punt b), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, waarin is bepaald dat de prijs van de dienst waarop het contract betrekking heeft en de financiële regelingen tussen de twee partijen moeten worden vermeld.

c) Regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract (artikel 14, lid 2, punt c), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(373) In het kader van het eerste contract had het MIT het recht om de openbaredienstverplichtingen die onder dat contract vielen en de bijbehorende methode voor de berekening van de compensatie te wijzigen ([222]). Daartegenover stond dat Trenitalia het recht had om de verrichting van de diensten op te schorten indien de genoemde wijzigingen of vastgestelde wettelijke bepalingen onverenigbaar waren met de verplichting om de diensten voort te zetten ([223]). In elk geval was Trenitalia verplicht het MIT vooraf in kennis te stellen van elke wijziging van de dienst ([224]) en kon zij de verrichting van sommige of alle in het kader van het eerste contract verleende diensten met een opzegtermijn van ten minste dertig dagen beëindigen ([225]).

([221]) Dat wil zeggen voor 2004 142 828 104 EUR (inclusief btw); voor 2005 142 828 104 EUR (inclusief btw); voor 2006 117 521 500 EUR (inclusief btw).

([222]) Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van het eerste contract moest een dergelijke wijziging worden uitgevoerd op basis van studies en onderzoeken, rekening houdend met het proces van liberalisering van de markt voor goederenvervoer per spoor en op basis van studies en diepgaande onderzoeken.

([223]) Artikel 10, lid 4, van het eerste contract.

([224]) Artikel 10, lid 5, van het eerste contract.

([225]) Artikel 10, lid 2, van het eerste contract.

(374) Wat het tweede contract betreft, kon de wijziging van het contract slechts plaatsvinden in overleg met het MIT. De in bijlage 1 bij het tweede contract vermelde diensten konden door Trenitalia worden gewijzigd, mits het ministerie daarmee instemde en met inachtneming van een termijn van ten minste zestig dagen ([226]); bovendien kon het aantal te bedienen stations vanaf 2006 in onderling overleg onder bepaalde voorwaarden worden verminderd ([227]). Daarnaast konden de voorwaarden en het aantal van de aan openbaredienstverplichtingen onderworpen diensten door de partijen worden herzien indien de daadwerkelijk beschikbare compensatie uiteindelijk lager zou zijn dan de in de nationale begroting toegewezen bedragen ([228]). Wat ten slotte de diensten betreft die Trenitalia na het verstrijken van de looptijd van het contract had verricht, had Trenitalia het recht om de nakoming van de verplichtingen van het tweede contract op te schorten indien wettelijke bepalingen zouden worden vastgesteld die onverenigbaar waren met de verplichting om de diensten voort te zetten ([229]).

(375) Op basis daarvan is de Commissie van oordeel dat het eerste en het tweede contract voldeden aan het in artikel 14, lid 2, punt c), van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vastgestelde vereiste dat in het openbaredienstcontract regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract moesten worden opgenomen.

d) Geldigheidsduur van het contract (artikel 14, lid 2, punt d), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(376) Het eerste contract bestreek de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2001 en bevatte een continuïteitsclausule (artikel 10), waarbij de geldigheid ervan werd verlengd tot de sluiting van een nieuw openbaredienstcontract of tot de kennisgeving van het MIT aan Trenitalia van de opzegging van het eerste contract.

(377) Het tweede contract bestreek de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en bevatte een continuïteitsclausule (artikel 12), waarbij de geldigheid ervan werd verlengd tot nadere kennisgeving van het MIT. Een dergelijke kennisgeving moest ten minste negentig dagen van tevoren worden gedaan en kon betrekking hebben op de beëindiging van sommige of alle openbaredienstverplichtingen waarop het contract betrekking had.

(378) De Commissie is van mening dat het eerste en het tweede contract in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 2, punt d), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, op grond waarvan in het contract regels betreffende de geldigheidsduur van het contract moesten worden opgenomen.

e) Sancties (artikel 14, lid 2, punt e), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(379) Bij niet-naleving van het eerste contract kon aan Trenitalia een sanctie van maximaal 250 000 EUR worden opgelegd voor elke niet-nakoming van een verplichting van Trenitalia uit hoofde van het contract (zie overweging 60).

(380) Bij niet-naleving van het tweede contract werd Trenitalia onderworpen aan een systeem van sancties die in mindering moesten worden gebracht op de verschuldigde compensatie (zie overweging 73). Het tweede contract voorzag ten eerste in een specifieke sanctie van 50 000 EUR bij niet-nakoming van elk van de volgende verplichtingen: verplichtingen inzake de kwaliteit van de dienstverlening, de geplande frequenties of de terbeschikkingstelling van een minimumaantal personeelsleden in de stations waarop de dienstverplichtingen van toepassing waren ([230]), met inbegrip van vertraging bij de indiening van verslagen over het kwaliteitsniveau van de vervoersdiensten waarop het contract betrekking had ([231]). Ten tweede voorzag het tweede contract in een algemene sanctie van 50 000 EUR voor elke niet-nakoming of ontoereikende verrichting door Trenitalia van de overige contractuele verplichtingen ([232]). Bovendien had het MIT de mogelijkheid om het contract op te zeggen in geval van bijzonder ernstige gebreken of onvolkomenheden.

(381) De Commissie is van mening dat het eerste en het tweede contract in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 2, punt e), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, op grond waarvan het openbaredienstcontract de sancties moet bevatten in geval van niet-naleving van het contract.

([226]) Artikel 2, lid 5, van het tweede contract.
([227]) Artikel 2, lid 7, van het tweede contract: in geval van een aanzienlijke toename of een vermindering van het verkeer van 30 % of meer tussen 2004 en 2005 op een traject waarvoor een tariefplicht gold, konden de partijen besluiten het traject van het openbaar vervoer uit te sluiten.
([228]) Artikel 4, lid 4, van het tweede contract.
([229]) Artikel 12, lid 3, van het tweede contract.
([230]) Artikel 9, leden 3 en 4, van het tweede contract.
([231]) Artikel 9, lid 2, van het tweede contract.
([232]) Artikel 9, lid 5, van het tweede contract.

8.4.2.4. Evenredigheid van de compensatie

(382) Wat het compensatiebedrag betreft, beoordeelt de Commissie op basis van de algemene beginselen die voortvloeien uit het Verdrag of de compensatie niet hoger was dan nodig was om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst.

Het eerste contract

(383) In het kader van het eerste contract werden de kosten berekend voor elke bij het contract opgelegde openbaredienstverplichting. De compensatie dekte slechts de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, zonder dat enige winstmarge werd toegestaan. In bijlage 4 bij het eerste contract was een gedetailleerde methode voor de berekening van de kosten van elke openbaredienstverplichting opgenomen en werden deze kosten voor het eerste jaar van het contract (het jaar 2000) gekwantificeerd.

(384) Met betrekking tot de tariefplicht voor internationaal goederenvervoer per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije, zoals uiteengezet in overweging 55, kwamen de kosten overeen met de gederfde tariefinkomsten. Zij werden vastgesteld als het verschil tussen de normale tarieven die Trenitalia zonder het contract zou hebben toegepast en de lagere tarieven die Trenitalia daadwerkelijk toepaste op basis van het contract. Zo werden de kosten die in 2000 als gevolg van de genoemde tariefplicht door Trenitalia werden gedragen in het eerste contract als volgt gekwantificeerd (waarde in Italiaanse lire (ITL) en overeenkomstige waarde in EUR) ([233]):

Tabel 7

Methode voor de bepaling van de compensatie in het kader van het eerste contract voor vervoer tussen de haven van Triëst en Hongarije

	Haven van Triëst — Hongarije (via Oostenrijk)			Haven van Triëst — Hongarije (via voormalig Joegoslavië)			**C + F Totaal gederfde tariefinkomsten**
	A — Inkomsten uit het toegepaste tarief	B — Theoretische inkomsten uit tarieven	C = B–A Totaal gederfde tariefinkomsten	D — Inkomsten uit het toegepaste tarief	E — Theoretische inkomsten uit tarieven	F = E–D Totaal gederfde tariefinkomsten	
Italiaanse lire — ITL	908 061 000	1 068 307 000	160 246 000	822 460 065	1 644 920 130	822 460 065	**982 706 065**
Overeenkomstige waarde in EUR	468 974,37	551 734,52	82 760,15	424 765,17	849 530,35	424 765,17	**507 525,33**

(385) De Commissie is van mening dat de in de overwegingen 383 en 384 beschreven methode ervoor heeft gezorgd dat de compensatie die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia werd betaald, beperkt was tot de daadwerkelijke financiële last die Trenitalia gedurende de gehele looptijd van het contract droeg. Het opleggen van tariefplichten leidde immers tot een daling van de inkomsten voor Trenitalia. Italië heeft derhalve de juiste methode toegepast door de compensatie te bepalen als het verschil tussen de inkomsten uit de in het kader van het eerste contract opgelegde tarieven en de inkomsten uit de tarieven die Trenitalia zonder dat contract zou hebben opgelegd. Voorts hebben de Italiaanse autoriteiten Trenitalia verplicht de financiële rekeningen met betrekking tot de kwijting in 2001 van de openbaredienstverplichtingen te verstrekken, zoals gecertificeerd door een onafhankelijke boekhouddeskundige (zie overweging 58). De compensatie voor een extra dienstmaand mocht niet meer bedragen dan een twaalfde van de voor 2001 vastgestelde jaarlijkse compensatie (zie overweging 59).

(386) Hieruit volgt dat de in het kader van het eerste contract betaalde compensatie niet hoger was dan de kosten in verband met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen waarin dat contract voorzag.

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

Het tweede contract

(387) In het tweede contract werd grotendeels vastgehouden aan de methode die in het kader van het eerste contract werd toegepast met betrekking tot de bepaling van de compensatie die aan Trenitalia werd toegekend voor de tariefplichten die waren opgelegd voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije en voor het nationale goederenvervoersdiensten per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km. In bijlage 1 bij het tweede contract werd de methode voor de berekening van de door elke openbaredienstverplichting gegenereerde kosten uiteengezet en werden deze kosten gekwantificeerd aan de hand van het eerste jaar van het contract (het jaar 2004). De compensatie dekte slechts de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, zonder dat enige winstmarge werd toegestaan.

(388) De tabellen 8 en 9 geven een overzicht van de methode die is toegepast om de compensatie in het kader van het tweede contract vast te stellen voor de tariefplichten die waren opgelegd voor a) het internationale goederenvervoer per spoor tussen de haven van Triëst en Hongarije en b) het goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km, en met name de kosten die in 2004 door Trenitalia werden gedragen.

Tabel 8

Methode voor de bepaling van de compensatie in het kader van het tweede contract voor vervoer tussen de haven van Triëst en Hongarije

Volle wagons			Lege wagons			**C + F Totaal gederfde tariefinkomsten (in EUR)**
A — Inkomsten uit het toegepaste tarief (in EUR)	B — Theoretische inkomsten uit tarieven (in EUR)	C = B–A Totaal gederfde tariefinkomsten (in EUR)	D — Inkomsten uit het toegepaste tarief (in EUR)	E — Theoretische inkomsten uit tarieven (in EUR)	F = E–D Totaal gederfde tariefinkomsten (in EUR)	
73 318	146 637	73 318	28	56	28	73 346

Tabel 9

Methode voor het bepalen van de compensatie in het kader van het tweede contract voor trajecten van meer dan 1 000 km

A — Gemiddeld toegepast tarief (EUR per tonkilometer)	B — Gemiddeld theoretisch tarief (EUR per tonkilometer)	C — Gemiddelde afstand (km)	D — Vervoerd gewicht (in ton)	E = A*C*D Inkomsten uit het toegepaste tarief (in miljoen EUR)	F = B*C*D Theoretische inkomsten uit tarieven (in miljoen EUR)	G = F–E Totaal gederfde tariefinkomsten (in miljoen EUR)
0,0619	0,0716	1 322	2 342 104	191,7	221,6	29,9

(389) De Commissie van mening dat deze methode er, net zoals bij het eerste contract, voor zorgde dat de in het kader van het tweede contract aan Trenitalia betaalde compensatie beperkt bleef tot de daadwerkelijke financiële last die Trenitalia gedurende de gehele looptijd van het contract had gedragen, en wel om dezelfde redenen als degene die in overweging 385 zijn uiteengezet. Bovendien betaalde Italië een compensatie die lager was dan de totale kosten die uit de toepassing van deze tariefplichten voortvloeiden.

(390) De kosten in verband met de openbaredienstverplichtingen voor het goederenvervoer per spoor tussen het vasteland en Sardinië (zowel de tariefplicht als de dienstverplichting) ([234]) werden gecompenseerd op basis van de winst- en verliesrekening van Trenitalia.

([234]) Te weten de verplichtingen om: a) veerbootovertochten en -manoeuvres te exploiteren voor vrachtvervoer tussen het vasteland en Sardinië; b) een specifieke lijst bij te houden van de voor het publiek toegankelijke treinstations en hun installaties voor goederenvervoersdiensten op Sardinië; c) alle activiteiten te plannen en te coördineren die een aanvulling vormden op het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Sardinië.

(391) Dezelfde methode voor de berekening van de compensatie, gebaseerd op de winst- en verliesrekening van Trenitalia, werd ook toegepast op de verplichtingen met betrekking tot het verkeer van en naar Sicilië.

(392) De op basis van die methode berekende compensatie omvatte een winst, die werd bepaald als het product van de gewogen gemiddelde kapitaalkosten van Trenitalia en het geïnvesteerde kapitaal.

(393) Italië raamde de compensatie voor de openbaredienstverplichtingen die waren opgelegd voor het goederenvervoer per spoor van/naar Sardinië en Sicilië in het kader van het tweede contract op basis van de kosten die Trenitalia in 2004 had gemaakt, zoals uiteengezet in onderstaande tabel.

Tabel 10

Methode voor het bepalen van de compensatie in het kader van het tweede contract voor het vervoer van/naar Sardinië en Sicilië

(EUR)

Winst-en-verliesrekening van Trenitalia	Sardinië	Sicilië
A — Totale inkomsten	7 674 289	89 236 087
B — Totale kosten	35 481 686	179 404 951
A–B	[27 807 397]	[90 168 864]
C — Rendement op het geïnvesteerde kapitaal	2 733 433	11 729 022
D — Belasting op arbeidskosten	-	1 003 737
Totale inkomsten/verliezen (A–B–C–D)	[30 540 830]	[102 901 623]

(394) De Commissie merkt in de eerste plaats op dat de kosten in verband met de openbaredienstverplichtingen voor goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Sardinië/Sicilië werden berekend als eenheidskosten per wagonkilometer. De Commissie is van mening dat deze maatstaf in de sector van het goederenvervoer per spoor geschikt is om de kosten van het goederenvervoer per spoor te ramen, aangezien daarmee rekening kan worden gehouden met de kosten van een wagon per kilometer, ongeacht de hoeveelheid vervoerde goederen ([235]). Op grond van deze methode kan een schatting worden gemaakt van de gemiddelde kosten van de wagons die Trenitalia gebruikte voor de exploitatie van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Sardinië en Sicilië.

(395) Ten tweede konden de Italiaanse autoriteiten de incrementele kosten in verband met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen tussen het vasteland en Sicilië/Sardinië schatten op basis van een specifieke winst-en-verliesrekening, waarin alle inkomsten en kosten waren opgenomen die specifiek aan deze diensten waren toegerekend. Een onafhankelijke boekhouddeskundige controleerde de toerekeningsfactoren van de kosten, alsmede de rekeningen en de diensten die Trenitalia daadwerkelijk had geëxploiteerd. Deze elementen werden ook gecontroleerd door de Italiaanse autoriteiten en de Commissie (zie overweging 71).

(396) Ten slotte blijkt uit de door de Italiaanse autoriteiten aan de Commissie overgelegde accountantsverklaringen dat de compensatie die voor deze diensten aan Trenitalia werd betaald, niet hoger was dan de kosten die deze laatste had gemaakt om de openbaredienstverplichtingen tussen het vasteland en Sicilië/Sardinië uit te voeren. Italië betaalde een compensatie die lager was dan de totale kosten die uit de toepassing van deze openbaredienstverplichtingen voortvloeiden. Om die reden hoeft niet te worden nagegaan of de door de Italiaanse autoriteiten berekende redelijke winst al dan niet passend was, aangezien Trenitalia bij de uitvoering van die openbaredienstverplichtingen hoe dan ook geen winst had geboekt.

([235]) Het tweede contract voorzag niet in een verplichting om een minimumhoeveelheid goederen of specifieke soorten goederen te vervoeren.

(397) Met betrekking tot de totale compensatie die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia is betaald, bevestigen de door Italië verstrekte gegevens dat deze compensatie niet hoger was dan de werkelijke financiële last die Trenitalia gedurende de gehele looptijd van het contract had gedragen. Tabel 3 geeft een overzicht van het totaalbedrag van de nettokosten van Trenitalia in het kader van het tweede contract en het totaalbedrag van de in het kader van dat contract aan Trenitalia toegekende en betaalde compensatie. Uit deze gegevens blijkt dat Trenitalia alleen werd gecompenseerd voor de daadwerkelijk verrichte diensten, die door een onafhankelijke boekhouddeskundige werden gecertificeerd en door de Italiaanse autoriteiten werden geverifieerd (met name de in 2004, 2005, 2006 en 2008 betaalde compensaties waren lager dan de in de contracten vermelde bedragen) en dat met de compensatie de nettokosten van Trenitalia niet volledig konden worden gedekt.

(398) Het feit dat de kosten van Trenitalia per treinkilometer hoger waren dan die van andere concurrenten of zelfs de gemiddelde kosten per in Italië geregistreerde treinkilometer ([236]), heeft geen invloed op deze conclusie. Om te beginnen is het efficiëntieniveau van een onderneming geen relevant element waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of Italië Trenitalia heeft overgecompenseerd voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract. Daarnaast hadden de kosten per treinkilometer geen betrekking op de openbaredienstverplichtingen in kwestie, maar op de totale kosten per treinkilometer van Trenitalia (die zowel commerciële diensten als diensten in het kader van openbaredienstverplichtingen omvatten). Dezelfde conclusie geldt voor de gemiddelde kosten per in Italië geregistreerde treinkilometer, een gegeven dat betrekking heeft op het volledige verkeer van goederenvervoersdiensten per spoor in Italië. Daarom bieden de door FerCargo verstrekte gegevens (zie overweging 210) geen relevant vergelijkingselement om de kosten voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract te schatten en tonen zij niet aan dat Trenitalia voor de uitvoering van die openbaredienstverplichtingen werd overgecompenseerd.

(399) Bovendien voorzag het tweede contract uitdrukkelijk in een mechanisme voor terugvordering in geval van overcompensatie. Volgens artikel 4, lid 3, van het tweede contract moest, wanneer de toegekende compensatie hoger was dan de daadwerkelijk door Trenitalia gedragen kosten voor de nakoming van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het tweede contract, het overeenkomstige bedrag in mindering worden gebracht op de verschuldigde compensatie.

(400) Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat de totale compensatie die Trenitalia in het kader van het eerste en het tweede contract heeft ontvangen, niet verder ging dan nodig was om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, en derhalve evenredig was.

8.4.2.5. Conclusie

(401) Om bovenstaande redenen concludeert de Commissie dat alle verplichtingen van het eerste (voor het gedeelte dat nieuwe steun vormt) en het tweede contract (met uitzondering van de tariefplicht voor internationaal vervoer door de haven van Triëst Marittima, zie de overwegingen 352 en 366) in overeenstemming zijn met artikel 1, lid 4, en artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen van het Verdrag. De compensatie die in het kader van het eerste en tweede contract aan Trenitalia is betaald, kan derhalve worden aangemerkt als verenigbare staatssteun (met uitzondering van de betalingen in verband met de tariefplicht voor internationaal vervoer via de haven van Triëst Marittima, die als onverenigbare staatssteun kunnen worden aangemerkt).

8.4.3. *Het derde contract*

(402) De Commissie merkt op dat de voorwaarden van het derde contract op 29 oktober 2010 waren overeengekomen (zie overweging 95) en dat het contract op 3 december 2012 werd ondertekend. Dit betekent dat het derde contract werd gesloten toen Verordening nr. 1191/69 nog steeds van toepassing was (zie de overwegingen 300 en 301). De Commissie merkt ook op dat de compensatie in het kader van het derde contract tussen 2010 en 2016 werd betaald. Daarom zal, in het licht van de door de rechterlijke instanties van de Unie vastgestelde beginselen (zie overweging 316), de verenigbaarheid van de in het kader van het derde contract tot en met 3 december 2012 betaalde steun aan Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen die voortvloeien uit het Verdrag en de na 3 december 2012 betaalde steun aan artikel 93 VWEU worden getoetst.

([236]) Zie overweging 39 van SA.32603 (2011/N), Subsidieregeling "Ferrobonus" voor gecombineerd vervoer (PB C/88, 24.3.2012, blz. 1).

8.4.3.1. Verenigbaarheid van de tot en met 3 december 2012 verrichte betalingen uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de uit het Verdrag voortvloeiende algemene beginselen

8.4.3.1.1. Toewijzing van de openbaarvervoerdienst

(403) Op basis van de verstrekte bewijsstukken blijkt dat de Italiaanse autoriteiten en Trenitalia op 29 oktober 2010 overeenstemming hadden bereikt over de voorwaarden van het derde contract, dat op 3 december 2012 werd ondertekend (overweging 95). Dat contract bestreek de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2014.

(404) De Commissie merkt op dat Trenitalia de in het kader van dat contract vastgestelde diensten vanaf 1 januari 2009 had verricht, vóór de ondertekening van het derde contract (3 december 2012), en dat Italië de eerste tranches van de compensatie uit hoofde van het derde contract op 21 december 2010 had betaald (zie overweging 102), dus vóór de ondertekening van het derde contract.

(405) De Commissie merkt echter op dat Italië bewijsmateriaal heeft verstrekt waaruit blijkt dat alle wezenlijke elementen van het derde contract op 29 oktober 2010 door Trenitalia en het MIT waren overeengekomen.

(406) Zoals uiteengezet in overweging 92, waren het definitieve ontwerp van het derde contract dat op 29 oktober 2010 door de directeur-generaal van het MIT ter ondertekening aan de bevoegde minister werd toegezonden, en het derde contract dat op 3 december 2012 werd ondertekend, in wezen identiek. Zij bevatten identieke bepalingen betreffende de kenmerken van de te verlenen diensten ([237]), de prijs van de dienst ([238]), de regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract ([239]), de geldigheidsduur van het contract (2009-2014) ([240]) en de sancties ([241]). Bovendien bevatte dit ontwerp reeds alle elementen met betrekking tot de berekening van de compensatie ([242]). Daarnaast vormde juist dit definitieve ontwerp van het derde contract de aanleiding voor de goedkeuring van de begrotingswet op grond waarvan de Italiaanse autoriteiten op 21 december 2010 een compensatie voor het jaar 2009 aan Trenitalia konden betalen voor de openbaredienstverplichtingen die in het kader van het derde contract waren verricht (zie overweging 95).

(407) Bovendien werden in het ontwerp van het derde contract dat op 29 oktober 2010 door de partijen werd overeengekomen, op duidelijke en nauwkeurige wijze de kenmerken van de uit te voeren openbaredienstverplichtingen omschreven, alsmede de voorwaarden waaronder Trenitalia deze diensten moest verlenen voordat enige betaling werd verricht.

(408) Bovendien merkt de Commissie op dat Trenitalia tussen 1 januari 2009 en 29 oktober 2010 de openbaredienstverplichtingen uitvoerde met aanwijzingen van de overheid over de kenmerken van de openbaredienstverplichtingen en de voorwaarden waaronder deze moesten worden uitgevoerd, op basis van de onderhandelingen over het derde contract. Op basis van de in punt 3.2.3.1 beschreven feitelijke elementen kan worden geconcludeerd dat Trenitalia en het MIT de omvang en de kenmerken van de openbaredienstverplichtingen die moesten worden verstrekt al in november 2008 intensief hadden besproken. In het op 4 maart 2009 tussen de partijen uitgewisselde ontwerpcontract (dat de zesde versie vormde die tot die datum werd besproken) werden de kernelementen van de omvang en de kenmerken van de uit te voeren openbaredienstverplichtingen, alsmede de voorwaarden voor de exploitatie ervan door Trenitalia (zie overweging 88) reeds gedefinieerd ([243]).

([237]) De artikelen 4 en 5 van en bijlage 1 bij het ontwerp, later de artikelen 4 en 5 van en bijlage 1 bij het derde contract.

([238]) Artikel 9 van en bijlage 2 bij het ontwerp, later artikel 9 van en bijlage 2 bij het derde contract.

([239]) De artikelen 7 en 8, artikel 10, lid 2, en artikel 11 van en bijlage 5 bij het ontwerp, later de artikelen 7 en 8, artikel 10, lid 2, en artikel 11 van en bijlage 5 bij het derde contract.

([240]) Artikel 6, lid 1, van het ontwerp, later artikel 6, lid 1, van het derde contract.

([241]) Artikel 13 van en bijlage 3 bij het ontwerp, later artikel 13 van en bijlage 3 bij het derde contract.

([242]) Met name bevatte bijlage 2 bij het ontwerp van het derde contract, naast de regels inzake de methode voor de berekening van de compensatie, het economisch en financieel plan van Trenitalia, waarin het interne percentage van de inkomsten dat op het contract wordt toegepast, de exploitatiekosten, de inkomsten en het bedrag van de middelen die in de staatsbegroting als plafond voor de compensatie werden toegewezen, waren gespecificeerd, en werd de inhoud van de definitieve versie van het ontwerp van het derde contract pas gewijzigd bij de formele sluiting van dat contract op 3 december 2012.

([243]) De openbare dienst omvatte een verplichting voor Trenitalia om goederenvervoersdiensten per spoor te exploiteren, onder bepaalde kwaliteitsnormen (met name stiptheid) en op verzoek van alle klanten, van/naar de regio's van Zuid-Italië. Alleen het exacte aantal te verstrekken treinkilometer en de minimale financiële efficiëntie die nodig was om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, verschilden van de definitieve versie van het ontwerp van het derde contract.

(409) In 2009 en in 2010 werkte Trenitalia derhalve niet zonder enig mandaat met betrekking tot de omvang en de kenmerken van de openbaredienstverplichtingen. Tussen het ontwerp van het derde contract van 4 maart 2009 en het ontwerp van het derde contract van 29 oktober 2010 werden alleen het minimumaantal treinkilometer dat moest worden geëxploiteerd en de minimale financiële efficiëntie die vereist was om de openbaredienstverplichtingen uit te voeren, gewijzigd. In dit verband merkt de Commissie op dat de omvang van deze voorwaarden in het ontwerpcontract van 29 oktober 2010 werd beperkt ten opzichte van het ontwerpcontract van 4 maart 2009 ([244]). Dit betekent dat Trenitalia in de loop van 2009 meer openbaredienstverplichtingen uitvoerde dan wat uiteindelijk door de partijen op 29 oktober 2010 werd overeengekomen (zie overweging 91). Bovendien heeft Italië slechts een compensatiebedrag betaald dat overeenkwam met het op 29 oktober 2010 overeengekomen aantal treinkilometer (dat wil zeggen 11,9 miljoen treinkilometer), in overeenstemming met de financiële parameters die waren vastgesteld in het ontwerp van derde contract van 29 oktober 2010, zonder rekening te houden met de aanvullende openbaredienstverplichtingen die Trenitalia in 2009 verrichte ([245]). Daarnaast moet worden opgemerkt dat het MIT van mening was dat Trenitalia in 2009 alle openbaredienstverplichtingen had uitgevoerd overeenkomstig de vereisten van het op 29 oktober 2010 overeengekomen ontwerp van derde contract, waarbij werd bevestigd dat de omvang en de kenmerken van de openbaredienstverplichtingen reeds in 2009 de facto voldoende duidelijk en nauwkeurig waren voor Trenitalia (zie overweging 94).

(410) De Commissie is derhalve van oordeel dat Italië Trenitalia had belast met de exploitatie van openbaredienstverplichtingen voor de periode waarop het derde contract met Trenitalia betrekking had.

8.4.3.1.2. Voorwerp van het openbaredienstcontract

(411) In het kader van het derde contract werd Trenitalia belast met de verplichting om goederenvervoersdiensten per spoor van en naar de zuidelijke regio's van Italië (met inbegrip van Sicilië, maar niet Sardinië) te exploiteren. Trenitalia was met name verplicht om goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden in conventionele gesloten treinen of in de vorm van gecombineerd vervoer, afhankelijk van de vraag van de gebruikers in het geografische gebied dat in het contract was vastgesteld in termen van interregionale verbindingen.

(412) Volgens de criteria van bijlage 1 bij dat contract ([246]) en binnen het jaarlijkse aantal treinkilometer (11,9 miljoen) — het "geplande aanbod" — als bedoeld in artikel 4, lid 1, van en bijlage 1 bij het derde contract voor de jaren 2009-2014, moest Trenitalia deze diensten verlenen aan elke exploitant die daarom verzocht ([247]). Overeenkomstig artikel 11 van het derde contract kon het geplande aanbod voor de periode 2012-2014 door de partijen worden herzien; de partijen maakten echter geen gebruik van deze bepaling.

(413) In het kader van het derde contract werden specifieke kwaliteitsdoelstellingen (in termen van stiptheid) aan Trenitalia opgelegd, zoals gespecificeerd in bijlage 3 bij het contract ([248]). De waarden van de kwaliteitsindicatoren waarnaar in bijlage 3 werd verwezen, waren gebaseerd op methoden en criteria die met het MIT waren overeengekomen ([249]). Trenitalia moest bij het MIT een jaarverslag indienen over de geleverde dienst en kwaliteit, vergezeld van passende en volledige documentatie over de daadwerkelijk verrichte diensten en alle elementen die nodig waren om na te gaan of de contractuele verplichtingen waren nageleefd, met inbegrip van de kwaliteitsdoelstellingen ([250]).

(414) Bovendien moest Trenitalia alle activiteiten plannen en coördineren die een aanvulling vormden op de verlening van deze diensten, zoals gewoon en buitengewoon onderhoud en regelmatige inspecties van rollend materieel, het zorgen voor optimale veiligheidsomstandigheden en de administratieve en commerciële activiteiten ter ondersteuning van het dienstenbeheer ([251]).

([244]) Op grond van het ontwerp van 4 maart 2009 moest Trenitalia ten minste 12,8 miljoen treinkilometer ter beschikking stellen, terwijl dit aantal in het ontwerpcontract van 29 oktober 2010 tot 11,9 werd teruggebracht.

([245]) 14 miljoen treinkilometer die in 2009 daadwerkelijk werd geëxploiteerd minus 11,9 miljoen treinkilometer waarover op 29 oktober 2010 overeenstemming werd bereikt = 2,1 miljoen treinkilometer die in 2009 ter beschikking werd gesteld en waarvoor geen compensatie werd betaald.

([246]) Met name aan elke exploitant die voor de onder bijlage 1 vallende interregionale verbindingen verzocht om goederenvervoersdiensten per spoor met "*een minimaal efficiëntieniveau*", dat wil zeggen een verschil tussen kosten en inkomsten per treinkilometer voor de gevraagde dienst van meer dan 19 EUR per treinkilometer en meer dan 73 % van de totale kosten. Deze bepalingen waren in wezen bedoeld om het economisch evenwicht van het contract te waarborgen en hadden geen gevolgen voor de continuïteit van de dienst.

([247]) In artikel 7, lid 3, van het derde contract wordt duidelijk gemaakt dat de partijen wederzijds hadden erkend dat het geplande aanbod voor de jaren 2009-2014 overeenkwam met bijlage 1 bij het derde contract.

([248]) Artikel 4, lid 6, van het derde contract.

([249]) Artikel 5, lid 1, punt a), van het derde contract.

([250]) Artikel 5, lid 1, punt c), van het derde contract.

([251]) Artikel 4, lid 2, van het derde contract.

(415) De Commissie merkt op dat met het derde contract moest worden gezorgd voor een minimaal netwerk van diensten en niet voor individuele verbindingen, dat wil zeggen een minimale aanwezigheid van een reeks lijnen en aansluitingen in Zuid-Italië, met hun vertrek-/eindpunt. Deze verplichting om diensten "op verzoek" aan te bieden, zorgde ervoor dat het aanbod van goederenvervoersdiensten per spoor een weerspiegeling was van de vraag van de gebruikers in termen van regelmaat en capaciteit. Bovendien voorzag het contract in specifieke kwaliteitsnormen voor de dienstverlening ([252]).

(416) Tegen deze achtergrond is de Commissie van oordeel dat de openbaredienstverplichtingen waarop het derde contract betrekking had, vielen onder de categorie "vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit" in de zin van artikel 14, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

8.4.3.1.3. In het toewijzingsbesluit gespecificeerde elementen

a) Kenmerken van de te verlenen openbare dienst (artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(417) Zoals uiteengezet in de overwegingen 411 tot en met 416, werden in het derde contract de normen voor continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit van de aan Trenitalia toevertrouwde goederenvervoersdiensten per spoor vastgesteld.

(418) De Commissie merkt op dat met betrekking tot deze diensten onder meer rekening werd gehouden met sociale en milieufactoren. Zoals vermeld in overweging 326 kunnen de lidstaten op grond van artikel 1, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 openbaredienstcontracten sluiten met een vervoersonderneming "[o]m toereikende vervoerdiensten te waarborgen, met name rekening houdend met sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren". Zoals Italië heeft uiteengezet (overweging 165), moest het derde contract ervoor zorgen dat onder economisch duurzame voorwaarden een modaal alternatief via het spoor werd aangeboden in vergelijking met het overheersende wegvervoer. Hiermee werd niet alleen een doelstelling van het vervoersbeleid nagestreefd, maar ook doelstellingen van het milieu- en territoriaal beleid en in verband met de economische en sociale samenhang. Het contract was namelijk bedoeld om de regionale samenhang en het territoriale evenwicht tussen Noord- en Zuid-Italië te versterken en tegelijkertijd een duurzaam alternatief voor het wegvervoer te bieden. In het derde contract werden duidelijk de regio's van vertrek en bestemming vermeld die Trenitalia in het kader van de openbaredienstverplichtingen moest bedienen, hetgeen voldoende is om aan te nemen dat aan de vereisten van de artikel 1, lid 4, en artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EEG) nr. 1191/69 werd voldaan.

(419) Om bovenstaande redenen concludeert de Commissie dat de kenmerken van de in het kader van het derde contract te verlenen openbaarvervoersdiensten voldoende waren gedefinieerd overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt a), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van die verordening.

b) Prijs van de diensten waarop het contract betrekking had (artikel 14, lid 2, punt b), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(420) In het derde contract werd het bedrag van de compensatie dat aan Trenitalia was toegekend voor het verrichten van de diensten, dat wil zeggen de prijs van de te verrichten diensten en de methode voor de berekening ervan, gespecificeerd.

(421) Bij de vaststelling van het maximumbedrag van de jaarlijkse compensatie werd rekening gehouden met de beschikbare openbare middelen en de verwachte ontwikkeling van de kosten en inkomsten van Trenitalia gedurende de looptijd van het contract, zoals vastgesteld in het economisch en financieel plan van Trenitalia (bijlage 2 bij het contract). De daadwerkelijk aan Trenitalia betaalde compensatie dekte het verschil tussen de verkeersinkomsten en de daarmee samenhangende kosten in verband met de uitvoering van de openbaredienstverplichting, die achteraf werden gecontroleerd (zie de overwegingen 99 en 100).

([252]) Bijlage 3 bij het derde contract.

(422) Het derde contract bevatte specifieke regels met betrekking tot de betaling van de compensatie (zie overweging 99) en de terugvordering van betaalde bedragen die hoger waren dan de werkelijke jaarlijkse lasten van Trenitalia, zoals vermeld in de door het MIT gecertificeerde rekeningen. In ieder geval mocht de compensatie niet hoger zijn dan de maximumbedragen die waren vermeld in artikel 9, lid 1, van het contract (voor de jaren 2009-2011) of vastgesteld overeenkomstig artikel 11 van het contract (voor de jaren 2012-2014), en moest zij binnen de grenzen blijven van de middelen die in de overheidsbegroting waren toegewezen als bedoeld in bijlage 2 bij het contract. De Commissie merkt op dat Trenitalia op 21 december 2010 een compensatie ontving voor de in 2009 en 2010 verleende diensten en slechts binnen de in oktober 2010 overeengekomen limiet van 11,9 miljoen treinkilometer ([253]).

(423) De Commissie is derhalve van oordeel dat het derde contract de overeenkomstig artikel 14, lid 2, punt b), van Verordening (EEG) nr. 1191/69 vereiste elementen bevatte, op grond waarvan in het contract de prijs van de diensten waarop het betrekking had en de financiële regelingen tussen de twee partijen moesten worden vermeld.

c) Regels met betrekking tot de aanhangsels en wijzigingen van het contract (artikel 14, lid 2, punt c), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(424) Het contract kon alleen in onderling overleg tussen de partijen worden gewijzigd.

(425) Elke wijziging van het geplande aanbod als gevolg van een tekort of een overschrijding van meer dan 1 % van het totale aantal treinkilometers zoals voorzien in het derde contract, moest door Trenitalia aan het MIT worden voorgesteld ([254]). Het geplande aanbod kon ook door de partijen worden herzien in geval van een verschil tussen de geplande en de gemaakte exploitatiekosten van meer dan 10 % (naar boven of beneden) van de in bijlage 2 bedoelde totale kosten, mits deze afwijking niet te wijten was aan het gedrag van Trenitalia ([255]). Eventuele onderbrekingen en wijzigingen van de diensten als gevolg van gebeurtenissen die aan Trenitalia waren toe te schrijven, zouden hebben geleid tot een verlaging van de compensatie in verhouding tot de niet-geleverde treinkilometers ([256]). Zo nodig konden de partijen binnen zes maanden na de datum van registratie van het contract besluiten het geplande aanbod en de voorwaarden voor het economisch-financieel evenwicht van het contract voor de periode 2012-2014 bij te werken; een dergelijke bijwerking moest in overeenstemming zijn met de formule in bijlage 5 bij het derde contract ([257]). Deze bepaling werd nooit gebruikt.

(426) De Commissie is van oordeel dat het derde contract in overeenstemming is met artikel 14, lid 2, punt c), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, op grond waarvan in het openbaredienstcontract regels met betrekking tot aanhangsels en wijzigingen moesten worden opgenomen.

d) Geldigheidsduur van het contract (artikel 14, lid 2, punt d), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(427) Het derde contract bestreek de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2014 en bevatte een bepaling (artikel 6, lid 2) waarbij de geldigheidsduur ervan (onder dezelfde voorwaarden) met maximaal twaalf maanden kon worden verlengd, indien het MIT dit uiterlijk zes maanden vóór het verstrijken van het contract verlangde.

(428) De Commissie is van mening dat de geldigheidsduur van het contract duidelijk was vastgesteld, in overeenstemming met artikel 14, lid 2, punt d), van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

e) Sancties (artikel 14, lid 2, punt e), van Verordening (EEG) nr. 1191/69)

(429) Bij niet-naleving van het derde contract werd Trenitalia onderworpen aan een systeem van sancties die in mindering moesten worden gebracht op de te betalen compensatie (zie overweging 101).

([253]) Trenitalia werd niet gecompenseerd voor de diensten die in 2009 boven die drempel werden geleverd (14 miljoen treinkilometer in plaats van 11,9 miljoen treinkilometer).
([254]) Artikel 7, leden 1 en 2, van het derde contract.
([255]) Artikel 10, lid 2, van het derde contract.
([256]) Artikel 8, lid 4, van het derde contract.
([257]) Artikel 11 van het derde contract. Bijlage 5 voorzag in een specifieke formule voor de mogelijke herziening van het economisch evenwicht van het contract om ervoor te zorgen dat de compensatie in verhouding bleef met de door Trenitalia gedragen kosten.

(430) Voor gevallen van inbreuk op de contractuele verplichtingen voorzag artikel 13 van het derde contract in sancties die varieerden naar gelang van de ernst van de inbreuk. Artikel 13, leden 7 tot en met 14, bevatte de verschillende sanctiebedragen voor specifieke inbreuken. Voor elke inbreuk die niet specifiek in de genoemde bepalingen was vermeld, voorzag artikel 13, lid 15, in een sanctie van niet meer dan 50 000 EUR. Bijlage 3 voorzag in een specifieke sanctie voor niet-naleving van de kwaliteitsdoelstellingen.

(431) De Commissie is van mening dat de bovengenoemde bepalingen in overeenstemming zijn met artikel 14, lid 2, punt e), van Verordening (EEG) nr. 1191/69, op grond waarvan het openbaredienstcontract de sancties moet bevatten in geval van niet-naleving van het contract.

8.4.3.1.4. Evenredigheid van de compensatie

(432) Wat de hoogte van de compensatie betreft, moet de Commissie nagaan of de compensatie niet hoger was dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de relevante opbrengsten en een redelijke winst (zie overweging 382).

(433) De Commissie merkt op dat bijlage 2 bij het derde contract gedetailleerde tabellen bevatte met betrekking tot de incrementele kosten die door Trenitalia werden gedragen voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen. In het in die bijlage 2 opgenomen economisch en financieel plan werd het geplande bedrag voor elk soort incrementele kostenpost gekwantificeerd voor elk jaar van de looptijd van het derde contract, met een totaal maximumbedrag van de compensatie voor elk jaar van de looptijd van het derde contract.

Tabel 11

Methode voor de berekening van de compensatie in het kader van het derde contract — uittreksel van het economisch en financieel plan van Trenitalia, opgenomen in bijlage 2 bij het derde contract

(in miljoen EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
A1	In aanmerking komende terugbetalingen van kapitaal en vergoedingskosten	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
A2	Terugbetalingen van kapitaal en vergoedingskosten	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
b1.1	Tolgelden	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
b1.2	Treincirculatie	22,6	19,1	17,1	16,2	16,2	16,2
b1.3	Vlootmanagement	14,0	11,3	10,0	9,3	9,3	9,3
b1.4	Rijden	58,1	47,0	39,8	36,7	36,7	36,7
b1.5	Rangeren en samenstellen van treinen	56,6	42,1	36,5	33,8	33,8	33,8
b1.6	Onderhoud	32,7	26,4	22,8	21,1	21,1	21,1
b1.7	Handelskosten	6,1	4,9	4,2	3,9	3,9	3,9
b1.8	Personeel (industrie, handel en ondersteuning)	26,0	21,1	18,2	16,8	16,8	16,8

(in miljoen EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
b1.9	Niet-geabsorbeerde kosten	*	21,1	10,9	10,4	10,4	10,4
b1.10	Rentekosten bij ontslagvergoeding	*	*	3,7	3,7	3,7	3,7
b1.11	Belasting op de arbeidskosten	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
B1	Subsidiabele exploitatiekosten	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
b2	Niet-subsidiabele exploitatiekosten (economisch beginsel)	*	*	*	*	*	*
b3	Voorzieningen voor herstructureringskosten	*	*	*	*	*	*
b4	Afwaarderingen van activa	*	*	*	*	*	*
B2	Inclusieve exploitatiekosten	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
C1	**TOTALE SUBSIDIABELE KOSTEN**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
C2	**TOTALE KOSTEN INBEGREPEN VOOR VERGOEDING**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
d1	Verkeersinkomsten	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1
d2	Neveninkomsten						
d2	Vergoedingen voor dienstcontracten ten laste van de staat	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
d4	Stimulansen voor gecombineerd vervoer	*	*	*	*	*	*
d5	Vergoedingen (integratie toewijzing, exclusief btw)	*	*	*	*	*	*
d6	Vergoedingen voor dienstcontracten ten laste van de regio's	*	*	*	*	*	*
d3	"C"-quota van voorgaande jaren	5,9	0,6	*	*	*	*
D	**TOTALE INKOMSTEN**	**214,8**	**231,8**	**238,8**	**247,1**	**247,1**	**247,1**

(434) *Wat de kostenposten betreft,* blijkt uit tabel 11 dat alle daarin genoemde kostenposten rechtstreeks verband hielden met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract. Italië heeft rekening gehouden met alle in aanmerking komende exploitatiekosten, die betrekking hebben op de rechtstreekse exploitatie van de goederenvervoersdiensten per spoor die door Trenitalia werden geëxploiteerd om de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract na te komen. Italië heeft ook rekening gehouden met de kapitaalkosten van Trenitalia, met name met betrekking tot de amortisatie en afschrijving van de activa die zijn gebruikt om deze openbaredienstverplichtingen uit te voeren. Bovendien werd in de jaarlijkse certificeringen van de onafhankelijke boekhouddeskundige beoordeeld dat Trenitalia de juiste parameters had gebruikt om de kosten toe te wijzen die rechtstreeks verband hielden met de openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract en de kosten in verband met de exploitatie van de commerciële goederenvervoersactiviteiten van de vrachtafdeling van Trenitalia (zie overweging 100). De Commissie heeft die certificeringen onderzocht.

(435) *Wat de inkomsten betreft,* is de Commissie van oordeel dat in het economisch en financieel plan van Trenitalia rekening was gehouden met alle relevante inkomsten, met uitzondering van mogelijke neveninkomsten ([258]). Tijdens de uitvoering van het derde contract registreerde Trenitalia daadwerkelijk de neveninkomsten, zodat deze inkomsten in aanmerking hadden moeten worden genomen bij de incrementele inkomsten. Niettemin merkt de Commissie op dat zelfs wanneer rekening was gehouden met de neveninkomsten die daadwerkelijk tijdens de uitvoering van het derde contract werden geregistreerd (ongeveer 6 miljoen EUR per jaar, dat wil zeggen 30 miljoen EUR gedurende de looptijd van het derde contract), de totale verwachte incrementele inkomsten in het economisch en financieel plan van Trenitalia nog steeds ver onder de totale geraamde incrementele kosten zouden blijven (zie de lijnen d1 en C2 van tabel 11). Het feit dat neveninkomsten niet zijn opgenomen in de parameters voor het bepalen van het compensatiebedrag, heeft derhalve geen invloed op de beoordeling van de evenredigheid van de compensatie (in tabel 11 en tabel 12 aangeduid als "vergoedingen voor dienstcontracten ten laste van de staat") die in het kader van het derde contract werd toegekend, aangezien die compensatie niet hoger was dan de totale kosten die Trenitalia had gedragen om de openbaredienstverplichtingen uit hoofde van het derde contract uit te voeren. Uit tabel 12 blijkt dat Italië in het economisch en financieel plan van Trenitalia een totaal nettoverlies van 47,53 miljoen EUR voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen in het kader van het derde contract had geraamd, rekening houdend met de overeenkomstige compensatie.

Tabel 12

Verwachte nettoresultaten van Trenitalia in het kader van het derde contract

(in miljoen EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Subsidiabele kosten	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	1 473,80
Vergoedingen voor dienstcontracten ten laste van de staat	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	627,40
Verkeersinkomsten	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1	799,20
Totaal inkomsten	214,8	231,8	238,8	247,1	247,1	247,1	1 426,27
Nettoresultaat	**[75,30]**	**[35,53]**	**1,50**	**20,90**	**20,60**	**20,30**	**[47,53]**

(436) De Commissie merkt daarnaast op dat de kwantificering achteraf van de aan Trenitalia betaalde compensatie gebaseerd was op de daadwerkelijk door Trenitalia gedragen kosten en het bedrag van het geïnvesteerde kapitaal, en werd geplafonneerd op het bedrag van de in de staatsbegroting toegewezen middelen. Zoals blijkt uit tabel 13, bedroeg het totale bedrag aan steun dat in het kader van het derde contract aan Trenitalia werd betaald, niet meer dan: a) het totale bedrag van de in het economisch en financieel plan geraamde compensatie en het uiteindelijk toegekende compensatiebedrag; b) de totale nettokosten van Trenitalia die in het economisch en financieel plan werden geraamd en de daadwerkelijk gedragen kosten.

([258]) Neveninkomsten zijn inkomsten uit andere goederen of diensten dan de kernactiviteiten van een onderneming (in dit geval goederenvervoersdiensten).

Tabel 13

Compensatie in het kader van het derde contract

(in miljoen EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Geraamde compensatie	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	**627,40**
Toegekende compensatie	92,4	106,7	107,0	106,1	106,1	105,2	**623,50**
Betaalde compensatie	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0	**612,10**
Geraamde nettokosten van Trenitalia	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	**1 473,80**
Daadwerkelijk gedragen nettokosten van Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9	**855,20**

(437) Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat de totale compensatie die Trenitalia in het kader van het derde contract heeft ontvangen, niet verder ging dan nodig was om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken en derhalve evenredig was. Dit betekent dat ook de tot en met 3 december 2012 betaalde compensatie evenredig was.

(438) De conclusie over de evenredigheid van de totale compensatie die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is betaald, doet geen afbreuk aan de beoordeling van de andere voorwaarden waaraan op grond van artikel 93 VWEU moet zijn voldaan om de na 3 december 2012 betaalde compensaties verenigbaar te verklaren met de interne markt.

8.4.3.2. Conclusie

(439) Om bovenstaande redenen concludeert de Commissie dat alle in het derde contract opgenomen verplichtingen in overeenstemming zijn met artikel 1, lid 4, en artikel 14 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en met de algemene beginselen van het Verdrag. De compensatie die tot en met 3 december 2012 in het kader van het derde contract is betaald, kan derhalve als verenigbare staatssteun worden aangemerkt.

8.4.3.3. Verenigbaarheid van de na 3 december 2012 verrichte betalingen op grond van artikel 93 VWEU

8.4.3.3.1. Bestaan van een reële DAEB

(440) Om te beoordelen of sprake is van een reële DAEB in de zin van artikel 93 VWEU, moet worden nagegaan of Italië een kennelijke fout heeft gemaakt bij de omschrijving van de DAEB die onder het derde contract valt.

(441) Deze beoordeling wordt uitgevoerd in het licht van de arresten van het Gerecht in de zaken Andersen ([259]) en SNCM ([260]), waarbij echter rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het sectorale rechtskader. In dit verband merkt de Commissie op dat de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de definitie van de inhoud en de omvang van DAEB's in het goederenvervoer per spoor niet wordt beperkt door secundaire wetgeving op het niveau van de Unie. Er wordt verwezen naar artikel 93 VWEU, dat bepaalt dat steunmaatregelen verenigbaar zijn indien zij "overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen".

([259]) Arrest van het Gerecht van 18 januari 2017, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14, punten 69 en 70.
([260]) Arrest van het Gerecht van 1 maart 2017, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punten 134 en 135.

(442) Tegen deze achtergrond zal de Commissie het volgende cumulatief beoordelen:

1) de vervoersbehoeften die in het geding zijn in het licht van de legitieme doelstelling van algemeen belang die door de betrokken lidstaat wordt nagestreefd (dat wil zeggen het bestaan van een reële behoefte aan een openbare dienst);

2) in hoeverre de marktkrachten alleen in die behoeften konden voorzien (dat wil zeggen het bestaan van marktfalen waardoor de steun noodzakelijk was om in de hierboven vastgestelde behoefte aan openbare diensten te voorzien);

3) of openbaredienstcontracten de minst verstorende maatregelen waren om dat tekort te verhelpen in het licht van de door de betrokken lidstaat nagestreefde publieke doelstelling (dat wil zeggen de geschiktheid van de steun).

8.4.3.3.1.1. Bestaan van een reële behoefte aan een openbare dienst

(443) Volgens Italië had het derde contract tot doel het goederenvervoer per spoor te waarborgen teneinde de regionale samenhang tussen Noord- en Zuid-Italië te versterken. Italië voerde aan dat de handhaving van een modaal alternatief in de vorm van goederenvervoer per spoor in Zuid-Italië, met op zijn minst een minimale omvang, van fundamenteel belang was voor de eindgebruikers en de hele gemeenschap, ook om een massale overgang van het verkeer op het wegvervoer te voorkomen (overweging 165).

(444) Het voornaamste doel dat Italië in de onderhavige zaak nastreefde, was de territoriale economische en sociale samenhang tussen Noord- en Zuid-Italië door de organisatie van een interregionale dienst voor goederenvervoer per spoor. Daartoe heeft Italië gewezen op de noodzaak om te zorgen voor een minimumnet van goederenvervoersdiensten per spoor, in plaats van individuele verbindingen, in heel Zuid-Italië. Dit net was bedoeld om goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Zuid-Italië mogelijk te maken. Bovendien was het bedoeld om een doelstelling van milieu- en territoriaal beleid te dienen door een veiliger en minder vervuilend systeem voor goederenvervoer te bevorderen.

(445) De Commissie is van mening dat de door Italië vastgestelde doelstellingen van territoriale economische en sociale samenhang en van milieu- en territoriaal beleid legitiem zijn en geen kennelijke fouten bevatten, omdat de organisatie van interregionale goederenvervoersdiensten per spoor een belangrijke rol kan spelen bij de versterking van de regionale samenhang en tegelijkertijd een duurzaam alternatief voor het wegvervoer kan bieden.

(446) In 2008, twee jaar nadat de concurrenten van Trenitalia in Zuid-Italië actief waren geworden, was het goederenvolume tussen Noord- en Zuid-Italië relatief laag in vergelijking met het verkeer in Noord-Italië ([261]). Zoals Italië heeft aangegeven, werd dit volume door de overheden van de regio's in Zuid-Italië ontoereikend geacht (overweging 229) en zou het nog verder afnemen, gezien het aangekondigde plan van Trenitalia om de verliesgevende goederenvervoersdiensten per spoor te schrappen indien het hiervoor geen compensatie van de overheid zou ontvangen (overweging 216).

(447) Italië was van mening dat, bij gebrek aan passende steunmaatregelen, in Zuid-Italië waarschijnlijk geen goederenvervoersdiensten per spoor meer zouden worden verleend. Dit zou negatieve gevolgen hebben gehad voor de regionale samenhang, aangezien ook in het weg- ([262]) en luchtvervoer ([263]) sprake was van onevenwichtigheid in het vrachtverkeer tussen Noord- en Zuid-Italië. Gezien deze omstandigheden is de Commissie van mening dat er, zelfs bij gebrek aan een openbare raadpleging, voldoende elementen zijn om te concluderen dat overheidssteun voor het goederenvervoer per spoor nodig was. Dit standpunt werd ook ondersteund door het feit dat intermodale terminals en platforms voornamelijk in Noord-Italië aanwezig waren, met maar weinig installaties in Zuid-Italië.

([261]) Italië heeft met name aangetoond dat het goederenvervoer per spoor in de regio's van Zuid-Italië in 2008 slechts goed was voor 10 % van de totale hoeveelheid vervoerde goederen in Italië, waarvan 60 % geconcentreerd was in vier regio's van Noord-Italië (Emilia-Romagna, Lombardije, Piëmont en Veneto). Zoals de FS Group in zijn opmerkingen heeft aangegeven (overweging 214), leverden de concurrenten van Trenitalia slechts een zeer marginaal deel van de reeds zeer beperkte goederenvervoersdiensten per spoor in Zuid-Italië.

([262]) Zonder het spoorvervoer zou het wegvervoer niet kunnen voorzien in de behoeften van Zuid-Italië op het gebied van goederenvervoer. In 2007 vertegenwoordigde het goederenvervoer over de weg van Noord- naar Zuid-Italië en vice versa slechts minder dan 2,5 % van het totale goederenvervoer over de weg. In 2008 was het goederenvervoer over de weg goed voor 90 % van het totale binnenlandse vrachtverkeer. Zie het verslag over de staat van de vervoersinfrastructuur in Italië, UnionTrasporti, van februari 2011.

([263]) Zonder het spoorvervoer zou het luchtvervoer niet kunnen voorzien in de behoeften van Zuid-Italië op het gebied van goederenvervoer. Het luchtvrachtverkeer was hoofdzakelijk geconcentreerd in de regio's van Noord-Italië, met zeer weinig verkeer vanaf de luchthavens in Zuid-Italië. Goederen die vanaf luchthavens in Zuid-Italië werden vervoerd, vertegenwoordigden in 2010 slechts 3 % van het binnenlandse luchtvrachtverkeer.

(448) Daarnaast was Italië van mening dat het goederenvervoer per spoor waarschijnlijk een overgang op het wegvervoer — waardoor ongevallen en congestie zouden kunnen toenemen, met name op het wegennet in Zuid-Italië — zou voorkomen. In dit verband neemt de Commissie nota van de bijzondere omstandigheden die met name het gevolg zijn van de insulaire verbinding tussen Sicilië en het vasteland en van de slechte staat van delen van het wegennet in sommige regio's van Zuid-Italië (bijvoorbeeld in Calabrië), zoals onderstreept in de PWC-studie (zie de overwegingen 235 tot en met 237). Een toename van het goederenvervoer over de weg tussen Noord- en Zuid-Italië zou niet alleen hebben geleid tot een toename van de vervuiling, maar ook tot een toename van de verkeersveiligheidsrisico's ([264]).

(449) Het feit dat het derde contract gericht was op interregionale verbindingen en niet op individuele trajecten/trajectverbindingen, maakt de omvang van de DAEB niet onverenigbaar met de doelstelling van regionale samenhang. Om de hieronder uiteengezette redenen (overwegingen 450 tot en met 452) is de Commissie van oordeel dat de benadering van interregionale verbindingen gerechtvaardigd was vanwege de kenmerken van het goederenvervoer per spoor en niet indruiste tegen de doelstelling van regionale samenhang.

(450) Ten eerste wordt het spoorvervoer op netbasis georganiseerd en worden verschillende stations op hetzelfde traject en op verschillende trajecten op dezelfde interregionale verbinding bediend.

(451) Ten tweede zijn eindgebruikers, met name wat het goederenvervoer betreft, niet alleen industriële exploitanten, maar ook goederenvervoerders die punt-puntvervoersdiensten verrichten naargelang de behoeften van de klanten. Daarom acht de Commissie het met het oog op de territoriale samenhang passend om de nadruk te leggen op de goederenvervoersdiensten per spoor die worden aangeboden op het niveau van interregionale verbindingen in plaats van op een lager niveau.

(452) Ten slotte merkt de Commissie op dat het aantal van 11,9 miljoen treinkilometer per jaar, dat de omvang van het contract vormt, bedoeld was om een evenwicht te vinden tussen de behoefte aan vervoer, zoals vastgesteld in de overwegingen 443 tot en met 445, en de Italiaanse budgettaire beperkingen. Dit aantal had betrekking op het gehele Italiaanse grondgebied (ongeacht de afzonderlijke te bedienen trajecten) om het systeem flexibel genoeg te houden om te voorzien in de grootst mogelijke behoefte aan goederenvervoer en om een zo groot mogelijke dekking te bieden. Volgens Italië was een dergelijke flexibiliteit noodzakelijk omdat de vraag naar goederenvervoer per spoor niet alleen van regio tot regio, maar ook op jaarbasis verschilde, afhankelijk van de industriële productie.

(453) In het licht van de bovenstaande omstandigheden concludeert de Commissie dat Italië zonder een kennelijke fout de noodzaak van goederenvervoersdiensten per spoor op specifieke interregionale verbindingen heeft gedefinieerd met het oog op de verbetering van de territoriale samenhang.

8.4.3.3.1.2. Bestaan van een tekort aan commerciële goederenvervoersdiensten per spoor op de markt

(454) FerCargo voerde aan dat zijn leden diensten hadden kunnen verzekeren die vergelijkbaar waren met die van Trenitalia op het gebied van continuïteit, regelmaat en frequentie, capaciteit en tarieven (overweging 206). Italië voerde daarentegen aan dat in de periode 2008-2009, ten tijde van de afbakening van de geografische omvang en reikwijdte van het derde contract, de marktkrachten alleen niet voldoende goederenvervoersdiensten per spoor naar/vanuit de regio's in Zuid-Italië zouden hebben opgeleverd.

(455) In tabel 14 wordt een overzicht geboden van het aanbod (treinkilometers) van de concurrenten van Trenitalia op de interregionale verbindingen in 2008 en 2009 die onder het derde contract vielen, op basis van de door Italië verstrekte gegevens ([265]).

([264]) Het wegennet in Zuid-Italië had een onevenwichtige dichtheid aan snelwegen, en sommige van deze snelwegen waren ten tijde van de toewijzing van het derde contract aan belangrijke moderniseringswerkzaamheden onderworpen (snelweg A3 tussen Salerno en Reggio Calabria). Sommige regio's beschikten niet over snelwegen (Molise, Basilicata en een groot deel van Apulië), waardoor goederenvervoersdiensten in plaats daarvan op de nationale wegen moesten worden geëxploiteerd, waardoor het risico op congestie en ongevallen toenam (zie het verslag over de staat van de vervoersinfrastructuur in Italië, UnionTrasporti, van februari 2011).

([265]) Blz. 44 tot en met 58 van de derde PWC-studie.

Tabel 14

	Verbindingen		2008		2009	
	Van	Naar	Concurrenten	Aanbod	Concurrenten	Aanbod
1.	**Abruzzen**	Abruzzen	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	3 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	4 200
2.	**Calabrië**	Calabrië	*Rail Traction Company*	250	*Rail Traction Company*	300
3.	**Campanië**	Campanië	*NordCargo, Rail Traction Company*	900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	6 300
4.	**Molise**	Molise	-	-	-	-
5.	**Apulië**	Apulië	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	1 000	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, GTS Rail, Linea, Nordcargo*	7 100
6.	**Sicilië**	Sicilië	-	-	-	-
7.	**Abruzzen**	Basilicata	-	-	-	-
	Basilicata	Abruzzen	-	-	-	-
8.	**Abruzzen**	Campanië	-	-	-	-
	Campanië	Abruzzen	-	-	-	-
9.	**Abruzzen**	Calabrië	-	-	-	-
	Calabrië	Abruzzen	-	-	-	-
10.	**Abruzzen**	Molise	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	-	-
	Molise	Abruzzen	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	-	-
11.	**Abruzzen**	Apulië	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	810	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 000
	Apulië	Abruzzen	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	940	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 100
12.	**Abruzzen**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Abruzzen	-	-	-	-
13.	**Basilicata**	Calabrië	-	-	-	-
	Calabrië	Basilicata	-	-	-	-

	Verbindingen		2008		2009	
	Van	Naar	Concurrenten	Aanbod	Concurrenten	Aanbod
14.	**Basilicata**	Campanië	-	-	-	-
	Campanië	Basilicata	-	-	-	-
15.	**Basilicata**	Apulië	-	-	Linea	1 000
	Apulië	Basilicata	-	-	Linea	2 300
16.	**Basilicata**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Basilicata	-	-	-	-
17.	**Calabrië**	Campanië	*Rail Traction Company*	90 900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 600
	Campanië	Calabrië	*Rail Traction Company*	91 600	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 500
18.	**Calabrië**	Apulië	-	-	-	-
	Apulië	Calabrië	-	-	-	-
19.	**Calabrië**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Calabrië	-	-	-	-
20.	**Campanië**	Molise	-	-	-	-
	Molise	Campanië	-	-	-	-
21.	**Campanië**	Apulië	-	-	-	-
	Apulië	Campanië	-	-	-	-
22.	**Campanië**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Campanië	-	-	-	-
23.	**Molise**	Calabrië	-	-	-	-
	Calabrië	Molise	-	-	-	-
24.	**Molise**	Apulië	*Rail One*	200	*Ferrotramviaria*	400
	Apulië	Molise	-	-	*Ferrotramviaria*	400
25.	**Molise**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Molise	-	-	-	-
26.	**Apulië**	Sicilië	-	-	-	-
	Sicilië	Apulië	-	-	-	-

	Verbindingen		2008		2009	
	Van	Naar	Concurrenten	Aanbod	Concurrenten	Aanbod
27.	**Sicilië**	Noorden	-	-	-	-
	Noorden	Sicilië	-	-	-	-
28.	**Molise**	Noorden	-	-	-	-
	Noorden	Molise	*Rail One*	700	-	-
29.	**Apulië**	Noorden	*Rail One, Linea*	49 000	*Linea, NordCargo*	90 700
	Noorden	Apulië	*Rail One, Linea*	51 500	*Linea, NordCargo*	108 000
30.	**Campanië**	Noorden	*NordCargo, Rail Traction Company*	187 100	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	193 500
	Noorden	Campanië	*NordCargo, Rail Traction Company*	175 600	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	185 100
31.	**Calabrië**	Noorden	-	-	-	-
	Noorden	Calabrië	-	-	-	-
32.	**Basilicata**	Noorden	-	-	*Linea*	105 900
	Noorden	Basilicata	-	-	*Linea*	92 000
33.	**Abruzzen**	Noorden	*NordCargo, Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	113 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo, Rail Traction Company*	179 800
	Noorden	Abruzzen	*NordCargo, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana,*	116 400	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	178 100

(456) De Commissie merkt op dat er in de periode 2008-2009 op 19 van de 33 interregionale verbindingen (heen- en terugreis) die in het kader van het derde contract door Trenitalia moesten worden bediend, geen marktdeelnemers aanwezig waren. De 19 verbindingen die noch in 2008 noch in 2009 door concurrenten werden bediend, waren: Molise/Molise, Sicilië/Sicilië, Abruzzen/Basilicata, Abruzzen/Campanië, Abruzzen/Calabrië, Abruzzen/Sicilië, Basilicata/Calabrië, Basilicata/Campanië, Basilicata/Sicilië, Calabrië/Apulië, Calabrië/Sicilië, Campanië/Molise, Campanië/Apulië, Campanië/Sicilië, Molise/Calabrië, Molise/Sicilië, Apulië/Sicilië, Sicilië/Noord-Italië, Calabrië/Noord-Italië.

(457) Daarentegen waren de overige 14 interregionale verbindingen (heen- en terugreis) waar de concurrenten van Trenitalia al in de jaren 2008-2009 actief waren: Abruzzen/Abruzzen; Calabrië/Calabrië; Campanië/Campanië; Apulië/Apulië; Abruzzen/Molise; Abruzzen/Apulië; Basilicata/Apulië; Calabrië/Campanië; Molise/Apulië; Molise/Noord-Italië; Apulië/Noord-Italië; Campanië/Noord-Italië; Basilicata/Noord-Italië; en Abruzzen/Noord-Italië.

De 19 interregionale verbindingen die in 2008 en 2009 alleen door Trenitalia werden bediend

(458) Op de 19 interregionale verbindingen die noch in 2008, noch in 2009 door concurrenten werden bediend, was het niet redelijk om aan te nemen dat concurrenten snel tot de markt zouden toetreden.

(459) Ten eerste beschikten concurrenten destijds niet over de relevante veiligheidscertificaten voor de exploitatie van deze 19 interregionale verbindingen — met uitzondering van de verbinding Basilicata/Calabrië (waarvoor GTS sinds 10 december 2009 een certificaat bezat) ([266]) en de verbinding Campanië/Apulië (waarvoor Compagnia Ferroviaria Italiana sinds 29 december 2009 een certificaat had) ([267]). Deze certificaten waren echter beperkt tot bepaalde soorten goederen ([268]). Aangezien de voorafgaande verkrijging van dergelijke certificaten noodzakelijk was voor de exploitatie van de verbinding ([269]), moest elke spoorwegonderneming die haar activiteiten op een "nieuwe" verbinding wilde uitbreiden, een specifiek verzoek indienen bij de bevoegde nationale instantie, de desbetreffende kosten dragen en wachten op de afgifte van het veiligheidscertificaat alvorens te kunnen opereren ([270]).

(460) Ten tweede kon het loutere bezit van het relevante veiligheidscertificaat niet garanderen dat de diensten op de verbinding werden verricht, aangezien de houder van het certificaat vrij kon beslissen welke verbindingen hij bediende en wanneer. Zoals uit de in tabel 14 verstrekte gegevens blijkt, waren de concurrenten die in 2008 en 2009 op een interregionale verbinding actief waren niet noodzakelijkerwijs dezelfde en werden sommige verbindingen die in 2008 door concurrenten werden bediend, in 2009 niet bediend (met name Abruzzen/Molise en Noord-Italië/Molise). Bovendien is er, op basis van de door de belanghebbenden en Italië verstrekte informatie, geen bewijs (zoals belangenverklaringen, bedrijfsplannen of persberichten) waaruit blijkt dat de concurrenten van Trenitalia zonder het derde contract op de 19 interregionale verbindingen nieuwe goederenvervoersdiensten per spoor zouden hebben opgezet (of bestaande diensten zouden hebben uitgebreid).

(461) Ten slotte sluit de Commissie uit dat het vermogen van de concurrenten om diensten te verlenen op de genoemde 19 interregionale verbindingen tot eind 2008 door het tweede contract had kunnen worden beïnvloed. Het tweede contract voorzag slechts in tarief- en exploitatieplichten voor goederenvervoer per spoor van/naar Sicilië en Sardinië. Ten eerste merkt de Commissie op dat Italië van mening was dat het derde contract moest worden gesloten omdat het tweede contract niet geschikt was om een toereikende dekking van Zuid-Italië en verbindingen met Noord-Italië te waarborgen (zie de overwegingen 80 tot en met 83). Ten tweede waren bij het verstrijken van het tweede contract de concurrenten van Trenitalia niet aanwezig op de genoemde verbindingen, met uitzondering van de verbindingen Campanië/Apulië en Basilicata/Calabrië. Het tweede contract kon echter geen gevolgen hebben gehad voor de commerciële activiteiten op deze twee verbindingen, aangezien zij niet binnen de omvang van het tweede contract vielen. De enige aan Trenitalia opgelegde openbaredienstverplichting voor verbindingen van/naar Zuid-Italië waren de tariefplichten voor goederenvervoer per spoor over afstanden van meer dan 1 000 km. Het verkeer op de verbinding Campanië/Apulië en de verbinding Apulië/Basilicata lag echter ruim onder die drempel.

(462) In het licht van het bovenstaande en gezien de specifieke omstandigheden en kenmerken van deze 19 interregionale verbindingen is de Commissie van mening dat in de periode 2008-2009, toen de omvang van het derde contract werd vastgesteld, op de 19 interregionale verbindingen die niet door concurrenten werden bediend, sprake was van marktfalen. Daarom concludeert de Commissie dat de marktkrachten alleen voor deze 19 interregionale verbindingen niet in staat waren te voorzien in de behoefte aan openbare diensten voor goederenvervoer per spoor die voldeden aan de door Italië vastgestelde doelstelling van algemeen belang, en dat de steun derhalve noodzakelijk was om die doelstelling te verwezenlijken.

([266]) GTS Rail had op 8 april 2008 een veiligheidscertificaat aangevraagd. Informatie beschikbaar op www.ansf.gov.it (laatst geraadpleegd op 15 november 2023).

([267]) Compagnia Ferroviaria Italiana had op 31 oktober 2008 een veiligheidscertificaat aangevraagd. Informatie beschikbaar op www.ansf.gov.it (laatst geraadpleegd op 15 november 2023).

([268]) GTS Rail mocht geen gevaarlijke goederen vervoeren op de verbinding Basilicata/Calabrië. Compagnia Ferroviaria Italiana mocht bepaalde gevaarlijke goederen (bv. explosieven en radioactief materiaal) niet vervoeren op de verbinding Campanië/Apulië. Bron: www.ansf.gov.it (laatst geraadpleegd op 15 november 2023).

([269]) Zie artikel 10 van het besluit van 2003 en artikel 14, lid 1, van wetgevend besluit nr. 162/2007.

([270]) Om het veiligheidscertificaat te verkrijgen, moet de spoorwegonderneming aantonen dat zij voldoet aan de specifieke eisen voor veilig verkeer op de nationale spoorweginfrastructuur die voortvloeien uit veiligheidsvoorschriften, technische normen en nationale normen die van kracht zijn op het moment dat het certificaat wordt afgegeven. Volgens een studie van Confcommercio ("*Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia*" van oktober 2017, blz. 27) duurde de afgifte van een certificaat gewoonlijk van zes maanden tot één jaar.

(463) Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de geleidelijke toetreding van concurrenten op deze 19 interregionale verbindingen, omdat de beoordeling van het bestaan van marktfalen moet worden uitgevoerd op het moment van de toewijzing van de diensten. Hoe dan ook bleken de commerciële activiteiten op deze verbindingen tijdens de gehele looptijd van het derde contract uiterst marginaal te zijn, zoals bevestigd in de derde PWC-studie. Zoals Italië heeft uitgelegd, moesten goederenvervoersdiensten per spoor op de 19 interregionale verbindingen het hoofd bieden aan:

a) objectieve tekortkomingen van de beschikbare spoorweginfrastructuur in de betrokken gebieden, waarvoor het gebruik van specifiek rollend materieel noodzakelijk was;

b) hogere manoeuvreerkosten, meestal in verband met conventioneel vervoer, als gevolg van de montage/demontage van wagons; en

c) een hoge volatiliteit van de vraag en de daaruit voortvloeiende onmogelijkheid om te vertrouwen op constante verkeers- en inkomstenstromen ([271]).

(464) Wat Sicilië betreft, is het ook relevant om de extra infrastructuurheffingen te vermelden die moesten worden betaald voor veerbootovertochten en -manoeuvres en de kenmerken van het spoorwegnet op Sicilië, waarop slechts een zeer oud en specifiek type goederenlocomotieven kon worden gebruikt.

De 14 interregionale verbindingen waarop de concurrenten van Trenitalia reeds in 2008 en 2009 actief waren

(465) Met betrekking tot de resterende 14 interregionale verbindingen waarop de concurrenten van Trenitalia reeds in de jaren 2008-2009 actief waren ([272]), voerden Italië en de FS Group aan dat het aanbod van de concurrenten van Trenitalia niet toereikend was omdat het te beperkt (wat betreft de geëxploiteerde trajecten, richting en soort dienst) en/of instabiel was (overwegingen 214 en 230 tot en met 238). De concurrenten van Trenitalia haalden de krenten uit de pap, aangezien hun aanbod geconcentreerd was op de meest winstgevende trajecten en voornamelijk bestond uit gecombineerde vervoersdiensten ([273]).

(466) Uit de derde PWC-studie blijkt dat het aanbod van concurrenten op deze verbindingen ontoereikend was om de volledige vraag naar diensten op de interregionale verbinding van het desbetreffende jaar te dekken ([274]). Bovendien boden concurrenten op bepaalde interregionale verbindingen slechts diensten voor goederenvervoer per spoor aan in één richting ([275]) of ten minste slechts in één richting met betrekking tot een bepaald type vervoer ([276]), terwijl Trenitalia diensten in beide richtingen moest aanbieden. Evenzo was het aanbod van de concurrenten van Trenitalia op de verbindingen Campanië/Noord-Italië, Abruzzen/Noord-Italië, Calabrië/Campanië en Basilicata/Noord-Italië alleen wat het gecombineerd spoorvervoer betreft, groter dan het aanbod van Trenitalia voor gecombineerd spoorvervoer, terwijl Trenitalia ook conventionele vervoersdiensten moest aanbieden. Ten slotte exploiteerden concurrenten slechts op een deel van de trajecten interregionale verbindingen ([277]), terwijl Trenitalia alle beschikbare trajecten op de desbetreffende interregionale verbinding moest bedienen.

(467) De Commissie is van mening dat deze elementen echter niet volstaan om vast te stellen dat er sprake is van marktfalen op de bovengenoemde 14 interregionale verbindingen.

([271]) De vraag van gebruikers naar goederenvervoersdiensten per spoor (berekend als de som van het aanbod van Trenitalia en het aanbod van de concurrenten) was niet homogeen en voor deze interregionale verbindingen werden gedurende enkele jaren geen verkeer of verkeer van minder dan 1 000 treinkilometer geregistreerd.

([272]) D.w.z. Abruzzen/Abruzzen; Calabrië/Calabrië; Campanië/Campanië; Apulië/Apulië; Abruzzen/Molise; Abruzzen/Apulië; Basilicata/Apulië; Calabrië/Campanië; Molise/Apulië; Molise/Noord-Italië; Apulië/Noord-Italië; Campanië/Noord-Italië; Basilicata/Noord-Italië; en Abruzzen/Noord-Italië.

([273]) Met uitzondering van het aanbod vanuit de Abruzzen, waar concurrenten ook een redelijk aantal conventionele vervoersdiensten aanboden (waarvan het grootste deel voor de automobielindustrie).

([274]) Dit gold ook voor de verbindingen waar tussen 2008 en 2010 het aandeel van de concurrenten van Trenitalia een stijgende trend vertoonde, zoals Campanië/Noord-Italië, Apulië/Noord-Italië, Abruzzen/Apulië en Abruzzen/Noord-Italië.

([275]) Zo verleenden de concurrenten van Trenitalia in 2008 alleen diensten van Molise naar Apulië op de verbinding Molise/Apulië en alleen van Noord-Italië naar Molise op de verbinding Molise/Noord-Italië.

([276]) Dit was het geval voor het verkeer van de Abruzzen naar Apulië op de verbinding Abruzzen/Apulië, dat uitsluitend bestond uit conventioneel vervoer, voornamelijk wegvervoer.

([277]) Dit was duidelijk het geval voor de verbindingen Campanië/Noord-Italië en Apulië/Noord-Italië.

(468) Om aan te tonen dat er sprake was van marktfalen dat de opname van deze 14 interregionale verbindingen in het derde contract rechtvaardigde, had Italië moeten aantonen dat de reeds op de markt aanwezige exploitanten niet in de vervoersbehoefte konden voorzien wanneer de overheid daartoe geen verplichting oplegde. Ten tijde van de toewijzing van het derde contract hield Italië immers onvoldoende rekening met het bestaande aanbod op de markt voor deze verbindingen om marktfalen vast te stellen.

(469) In de eerste plaats blijkt uit de gegevens in de derde PWC-studie dat de concurrenten van Trenitalia in 2009 en 2010 samen op sommige van deze verbindingen reeds een aantal treinkilometers meer bedienden dan Trenitalia en dat het aantal verleende diensten snel toenam ([278]). Uit de derde PWC-studie blijkt dat de particuliere exploitanten het aantal treinkilometers tussen 2007 en 2009 op de meeste van de 14 interregionale verbindingen waar zij aanwezig waren, bijna verdubbelden. Ook op enkele verbindingen tussen het noorden en het zuiden was sprake van deze toename van het volume aan treinkilometers, waarmee werd bijgedragen tot de doelstelling van regionale samenhang van Italië ([279]). Italië heeft niet geanalyseerd of het bestaande marktaanbod in voldoende mate bijdroeg tot de doelstelling van territoriale economische en sociale samenhang tussen Noord- en Zuid-Italië, zoals vastgesteld in overweging 444. Bovendien kon het toenemende aantal goederenvervoersdiensten per spoor dat tussen 2007 en 2009 door commerciële exploitanten werd aangeboden, een teken zijn geweest van hun bereidheid om hun commerciële activiteiten op de 14 interregionale verbindingen verder uit te breiden. Daarnaast had Italië, toen het in 2009 geregistreerde verkeer van concurrenten toereikend was gebleken om te voorzien in de totale vraag naar goederenvervoersdiensten per spoor die in 2010 werd geregistreerd ([280]), verder moeten nagaan of de diensten van Trenitalia werkelijk noodzakelijk waren om in de vervoersbehoeften op die verbindingen te voorzien ([281]).

(470) Het argument dat particuliere exploitanten niet over de nodige middelen beschikten om de gehele omvang van het derde contract (11,9 miljoen treinkilometer) te dekken, is irrelevant, aangezien de capaciteit van de particuliere exploitanten had moeten worden beoordeeld op elk van de 14 interregionale verbindingen waar zij in 2008 of in 2009 aanwezig waren. De omvang van het derde contract had immers moeten worden bepaald *nadat* rekening was gehouden met het vermogen van de markt om in de vervoersbehoeften te voorzien.

(471) In de tweede plaats betekent het feit dat concurrenten slechts bepaalde trajecten op een bepaalde interregionale verbinding bedienden, niet noodzakelijkerwijs dat op de volledige interregionale verbinding sprake was van marktfalen. Zoals opgemerkt in overweging 451, zijn eindgebruikers van goederenvervoer per spoor niet alleen industriële exploitanten, maar ook goederenvervoerders die punt-puntvervoersdiensten verrichten naargelang de behoeften van de klanten. Italië heeft niet uitgelegd waarom een of meer trajecten op dezelfde interregionale verbinding vanuit het oogpunt van deze vervoerders niet substitueerbaar waren. De Commissie is van mening dat een dergelijke rechtvaardiging een noodzakelijk element zou zijn geweest, aangezien Italië zelf had besloten de behoefte aan openbaar vervoer vast te stellen op het niveau van interregionale verbindingen en niet op het niveau van de individuele verbindingen.

([278]) Met name op de verbinding Campanië/Noord-Italië leverden de concurrenten van Trenitalia in 2009 374 3000 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor ten opzichte van de 281 500 treinkilometer die Trenitalia leverde, en in 2010 621 200 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor ten opzichte van de 253 100 treinkilometer die Trenitalia leverde. Op de verbinding Abruzzen/Noord-Italië leverden de concurrenten van Trenitalia in 2009 57 300 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor, terwijl Trenitalia geen diensten verrichtte en in 2010 93 400 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor ten opzichte van de 50 900 treinkilometer van Trenitalia. Op de verbinding Calabrië/Campanië leverden de concurrenten van Trenitalia in 2009 179 100 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor ten opzichte van de 46 900 treinkilometer van Trenitalia. Het aanbod van de concurrenten daalde in 2010 tot 7 200 treinkilometer, ten opzichte van de 20 100 treinkilometer die Trenitalia leverde. Op de verbinding Basilicata/Noord-Italië leverden de concurrenten van Trenitalia in 2009 10 000 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor en in 2010 1 000 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor in 2010, terwijl Trenitalia helemaal geen diensten leverde. Op de verbinding Abruzzen/Apulië leverden de concurrenten van Trenitalia in 2009 30 500 treinkilometer conventioneel goederenvervoer per spoor, ten opzichte van de 6 800 treinkilometer van Trenitalia en 37 600 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor, ten opzichte van de 1 200 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor van Trenitalia. In 2010 leverden de concurrenten van Trenitalia 58 600 treinkilometer conventioneel goederenvervoer per spoor, ten opzichte van de 1 100 treinkilometer van Trenitalia en 59 800 treinkilometer gecombineerd goederenvervoer per spoor, terwijl Trenitalia geen gecombineerd goederenvervoer per spoor aanbood.

([279]) Met name op de trajecten Campanië/Noord-Italië, Apulië/Noord-Italië en Abruzzen/Noord-Italië.

([280]) Zoals bijvoorbeeld het geval was op de verbinding Calabrië/Campanië.

([281]) Op basis van de door Italië verstrekte gegevens kan niet worden geconcludeerd dat de diensten van Trenitalia werkelijk noodzakelijk waren om in de vervoersbehoeften op die verbindingen te voorzien, omdat zij geen volledig beeld geven van de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor dat op deze verbindingen werd geregistreerd. In het bijzonder heeft Italië niet het verkeer van Trenitalia op deze verbindingen in 2007 en 2008 verstrekt, maar alleen het totale verkeer van de concurrenten (zonder onderscheid te maken tussen conventioneel en gecombineerd vervoer), zie de derde PWC-studie. Aan de hand van deze gegevens zou de ontwikkeling van het verkeer van de concurrenten in de periode 2007-2009 kunnen zijn getoetst aan het verkeer van Trenitalia en kunnen zijn nagegaan of die ontwikkeling de openbaredienstverplichtingen voor die verbindingen in 2010 rechtvaardigde.

(472) In de derde plaats kan de Commissie het argument van Italië niet aanvaarden dat het aanbod van de concurrenten op bepaalde interregionale verbindingen niet stabiel genoeg was om een constante levering van een minimumaantal diensten te garanderen ([282]). Om te beginnen zou de marktraadpleging juist tot doel hebben gehad na te gaan of exploitanten die reeds commerciële diensten op bepaalde trajecten of netten aanboden, voornemens waren deze diensten uit te breiden, te handhaven of te verminderen, maar Italië sloot de noodzaak van een marktraadpleging uit (zie overweging 166). Naast het derde contract zelf werd geen specifiek traject vastgesteld dat Trenitalia moest exploiteren, maar werd meer in het algemeen aan Trenitalia de verplichting opgelegd om "op verzoek" van eindgebruikers interregionale verbindingen te exploiteren (ongeacht de trajecten die binnen deze regio's werden geëxploiteerd). Het argument dat de concurrenten slechts bepaalde trajecten konden exploiteren, moet dus buiten beschouwing worden gelaten, aangezien Trenitalia zelf niet verplicht was om in het kader van het derde contract alle trajecten binnen een bepaalde regio te exploiteren. Hoe dan ook merkt de Commissie op dat de vermeende instabiliteit van het aanbod van de concurrenten ook verband houdt met de intrinsieke kenmerken van de vraag naar deze interregionale verbindingen, waardoor het zeer moeilijk was om een stabiele minimumhoeveelheid diensten vast te stellen die op elke interregionale verbinding moesten worden geleverd ([283]). Ten slotte werd, zoals blijkt uit tabel 15, zowel het aanbod van Trenitalia als het aanbod van zijn concurrenten tussen 2009 en 2010 voor de drie door Italië genoemde interregionale verbindingen gekenmerkt door een vergelijkbare verkeerstrend.

Tabel 15

Goederenvervoer per spoor in 2009

(treinkilometers)

Interregionale verbinding	Concurrenten		Trenitalia	
	Conventioneel	Gecombineerd	Conventioneel	Gecombineerd
Apulië/Noord-Italië	119 200	79 500	1 864 100	1 767 900
Calabrië/Campanië	-	179 100	264 800	46 900
Basilicata/Noord-Italië	187 900	10 000	380 500	-

Goederenvervoer per spoor in 2010

(treinkilometers)

Interregionale verbinding	Concurrenten		Trenitalia	
	Conventioneel	Gecombineerd	Conventioneel	Gecombineerd
Apulië/Noord-Italië	80 900	497 400	1 439 700	1 279 700
Calabrië/Campanië	-	7 200	80 200	20 100
Basilicata/Noord-Italië	25 600	1 000	340 400	-

(473) Zoals blijkt uit de gegevens in tabel 15, werd waar het verkeer van concurrenten afnam, dezelfde neerwaartse trend ook door Trenitalia geregistreerd. De ontwikkeling van het aanbod van de concurrenten van Trenitalia was dus eerder toe te schrijven aan een daling van de vraag van de gebruikers dan aan een vermeende instabiliteit van het aanbod van de concurrenten. In elk geval daalde het aanbod van Trenitalia eveneens op dezelfde wijze, waardoor een stabiel aanbod niet werd gegarandeerd.

([282]) Met name de verbindingen Apulië/Noord-Italië, Calabrië/Campanië en Basilicata/Noord-Italië, zie overweging 235.

([283]) Deze moeilijkheid werd door Italië zelf erkend toen het besloot de verplichting op te leggen om diensten "op verzoek" te verrichten in plaats van de verplichting om een vast aantal diensten te verrichten.

(474) Ten slotte merkt de Commissie op dat Italië niet heeft aangetoond dat de door Trenitalia verrichte diensten bijzondere kenmerken hadden (in vergelijking met die van de commerciële exploitanten) die een marktfalen bevestigen. Het derde contract had een zeer grote omvang, die slechts beperkt was tot het maximumaantal treinkilometers waarvoor Trenitalia recht had op compensatie. Zo beperkte het derde contract de openbaredienstverplichtingen niet tot het vervoer van bepaalde goederen op de 14 interregionale verbindingen die de commerciële exploitanten niet konden vervoeren. Integendeel, in het kader van het derde contract zou Trenitalia elk soort goederen kunnen vervoeren dat de klanten nodig hadden. Volgens de derde PWC-studie hadden de door Trenitalia verrichte goederenvervoersdiensten voornamelijk betrekking op goederen die met containers werden vervoerd, een soort dienst die ook commerciële exploitanten hadden kunnen aanbieden. In het derde contract was niet bepaald dat de goederen volgens bepaalde normen moesten worden vervoerd waaraan commerciële exploitanten niet konden voldoen of in specifieke treinen waarover deze exploitanten niet beschikten. In het derde contract werd de omvang van de openbaredienstverplichtingen niet beperkt tot specifieke goederenvervoersdiensten en Italië heeft niet aangetoond dat Trenitalia voor de 14 interregionale verbindingen in het derde contract werd belast met specifieke goederenvervoersdiensten ten opzichte van die van commerciële exploitanten.

(475) Aan bovenstaande conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat voor Trenitalia een verplichting tot stiptheid ([284]) gold en het een toereikend veiligheidsniveau moest waarborgen. Stiptheid en veiligheid zijn immers kwaliteitsnormen die van elke goederenvervoerder worden verwacht en niets in het dossier wijst erop dat de commerciële exploitanten niet in staat waren aan dergelijke normen te voldoen. In dezelfde geest is het in casu niet relevant dat Trenitalia niet-discriminerende prijzen moest garanderen, aangezien dit aspect op zich geen bijzonder kenmerk verleende aan de diensten die het in het kader van het derde contract aanbood.

(476) Uit de elementen in de overwegingen 469 tot en met 475 volgt dat Italië niet heeft aangetoond dat Trenitalia alleen werd gecompenseerd voor de diensten die werden verleend om een ontoereikend marktaanbod te verhelpen. Gezien de grote omvang van het derde contract en de toenemende aanwezigheid van commerciële exploitanten op de 14 interregionale verbindingen, had Italië verder marktonderzoek, openbare raadplegingen of andere passende studies moeten uitvoeren om het bestaande en verwachte marktaanbod te analyseren. Wat de 14 interregionale verbindingen betreft, concludeert de Commissie derhalve dat, wanneer concurrenten reeds aanwezig waren op het moment van toewijzing van het derde contract, het derde contract niet alleen betrekking had op de interregionale verbindingen die werden gekenmerkt door marktfalen.

(477) Wat betreft de verbindingen binnen Noord-Italië die onder het derde contract vielen, neemt de Commissie nota van de door Italië verstrekte verduidelijking dat deze verbindingen slechts een voortzetting van de noord-zuidverbindingen waren om verkeersstromen samen te brengen en te optimaliseren (overweging 237). Zoals Italië heeft uiteengezet, hadden deze aanvullende verbindingen twee doelen:

— met deze verbindingen kon Trenitalia de treinen en wagons, of andere noodzakelijke activa, van Noord-Italië (waar zijn commerciële activiteiten op het gebied van goederenvervoer per spoor geconcentreerd waren) weer terugbrengen naar de onder het derde contract vallende interregionale verbindingen. Aangezien het derde contract niet voorzag in geregelde lijnverbindingen die door Trenitalia zouden worden geëxploiteerd, maar in ad-hoctrajecten die op verzoek op de interregionale verbindingen zouden worden geëxploiteerd, wees Trenitalia niet permanent vaste activa voor die interregionale verbindingen toe, maar plaatste het activa op die verbindingen naargelang de vraag van gebruikers. Deze herpositionering vond plaats op de verbindingen binnen Noord-Italië, aangezien de vereiste activa zich hoofdzakelijk in Noord-Italië bevonden.

— daarnaast maakte Trenitalia gebruik van de verbindingen binnen Noord-Italië om het verkeer van goederen op de overige interregionale verbindingen te optimaliseren. Dankzij deze verbindingen kon Trenitalia alle goederen die op de verbindingen binnen Noord-Italië werden opgehaald naar dezelfde eindbestemming in Zuid-Italië (en vice versa) vervoeren. Met andere woorden, de verbindingen binnen Noord-Italië werden ook gebruikt als aanvullende trajecten naar de 33 interregionale verbindingen om de hoeveelheid goederen op deze laatste verbindingen te verzamelen en aldus de beladingsfactor zoveel mogelijk te optimaliseren.

([284]) Zie bijlage 3 bij het derde contract.

(478) Het ontbreken of het bestaan van marktfalen op deze verbindingen in Noord-Italië was dus uiteindelijk afhankelijk van het ontbreken of bestaan van marktfalen op de specifieke noord-/zuidverbinding die verbonden was met de verbinding in Noord-Italië.

(479) Concluderend erkent de Commissie het bestaan van marktfalen op de 19 interregionale verbindingen (en de bijbehorende verbindingen binnen Noord-Italië), waar er een duidelijk tekort was aan een commercieel aanbod van goederenvervoersdiensten per spoor op de markt, omdat er geen concurrenten waren. Op de overige 14 interregionale verbindingen (en de bijbehorende verbindingen binnen Noord-Italië), die reeds door concurrenten werden bediend op het moment dat het derde contract werd toegewezen, verrichtte Italië daarentegen geen volledige analyse van het feitelijke en potentiële marktaanbod en heeft het dus niet vooraf aangetoond dat er sprake was van marktfalen. Aangezien Italië deze beoordeling in de onderhavige zaak niet heeft uitgevoerd, is er geen bewijs dat de steun noodzakelijk was om te voorzien in een behoefte aan een openbare dienst. Hieruit volgt dat de compensatie die werd betaald voor diensten die op deze 14 interregionale verbindingen (en de verbindingen binnen Noord-Italië) werden verleend, niet verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 93 VWEU.

8.4.3.3.1.3. Een openbaredienstcontract was de minst verstorende maatregel om het marktfalen te verhelpen

(480) Ten slotte zal de Commissie nagaan of het derde contract de minst verstorende maatregel was om het door Italië vastgestelde marktfalen met betrekking tot de nagestreefde doelstelling van territoriale economische en sociale samenhang te verhelpen.

(481) Italië voerde aan dat het effect van liberalisering van de markt in de periode 2008-2010 niet ver genoeg was gevorderd om een toereikend niveau van goederenvervoersdiensten per spoor van/naar Zuid-Italië te garanderen, zelfs niet met een algemeen subsidiesysteem.

(482) De Commissie is van mening dat een steunregeling ([285]) in de periode 2008-2010, gezien de beperkte concurrentie die op de markt beschikbaar was, niet voldoende zou zijn geweest om het goederenvervoer per spoor in alle regio's in Zuid-Italië te dekken. Een dergelijke regeling, die zou hebben opengestaan voor alle spoorwegondernemingen die aan specifieke voorwaarden om in aanmerking te komen en aan de materiële voorwaarden voldeden, zou de kosten die de concurrenten van Trenitalia voor het verrichten van de diensten hadden moeten dragen, kunnen hebben verminderd, maar zou niet kunnen hebben gegarandeerd dat op alle interregionale verbindingen minimumdiensten werden geleverd, en zou dus niet hebben voldaan aan de door Italië nagestreefde doelstelling van territoriale samenhang. Op de 19 door marktfalen gekenmerkte interregionale verbindingen was geen sprake van verkeer van de concurrenten en de concurrenten zouden hoe dan ook vrij zijn gebleven om te beslissen of zij hun activiteiten op interregionale verbindingen die voorheen niet werden geëxploiteerd, wilden uitbreiden ([286]).

(483) Wat voorts de mogelijkheid betreft om de diensten aan verschillende exploitanten toe te vertrouwen en zo een bundel diensten in het kader van één enkel openbaredienstcontract te vermijden, merkt de Commissie op dat het derde contract betrekking had op 33 interregionale verbindingen (heen- en terugreis) die elk betrekking hadden op verschillende trajecten. De Commissie merkt voorts op dat het sluiten van verschillende openbaredienstcontracten (en de daarmee gepaard gaande administratieve kosten) buitensporig belastend had kunnen zijn. Bovendien was Italië niet verplicht de openbaredienstcontracten voor goederenvervoer per spoor aan te besteden, maar kon het onderhands een openbaredienstcontract gunnen aan één enkele exploitant. Om die redenen zou het sluiten van afzonderlijke openbaredienstcontracten geen minder verstorende effecten op de markt hebben gehad.

(484) Om bovenstaande redenen concludeert de Commissie dat de toewijzing van een openbaredienstcontract aan Trenitalia voor het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor op de 19 door marktfalen getroffen interregionale verbindingen (en de hiermee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië) passend was om de door Italië nagestreefde doelstelling van territoriale samenhang tussen Noord- en Zuid-Italië te waarborgen.

([285]) Een dergelijke regeling staat open voor alle spoorwegondernemingen die voldoen aan de daarin vermelde subsidiabiliteits- en materiële voorwaarden. Zie bijvoorbeeld de door de Commissie beoordeelde maatregel in zaak SA.45482 — Steunregeling voor goederenvervoer per spoor.

([286]) Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat Italië in 2015 van het openbaredienstcontract is afgestapt en een regeling heeft ingevoerd voor de compensatie van de tarieven voor toegang tot de infrastructuur en externe kosten in verband met de levering van goederenvervoersdiensten per spoor (zaak SA.45482 — Steunregeling voor goederenvervoer per spoor, en zaak SA.48759 — Verlenging van de regeling voor goederenvervoer per spoor). Deze regeling was gebaseerd op een andere beleidsdoelstelling, namelijk het ondersteunen van intermodale goederenvervoersdiensten over het gehele nationale grondgebied, in plaats van het waarborgen van de levering van een minimumhoeveelheid goederenvervoersdiensten per spoor in Zuid-Italië.

8.4.3.3.2. Toewijzing van de openbaarvervoerdienst

(485) De Commissie merkt op dat, zoals reeds vermeld in overweging 405, alle wezenlijke elementen van het derde contract reeds op 29 oktober 2010 door Trenitalia en het MIT waren overeengekomen en dat het contract op 3 december 2012 werd ondertekend. Daarom is de Commissie van oordeel dat Italië Trenitalia had belast met de exploitatie van openbaredienstverplichtingen voor de periode waarop het derde contract betrekking had.

8.4.3.3.3. Geen overcompensatie

(486) De overwegingen 432 tot en met 437 met betrekking tot de evenredigheid van de compensatie die in het kader van het derde contract tot en met 3 december 2012 werd betaald, zijn van toepassing op de compensatie die in het kader van het derde contract werd betaald in de periode van 4 december 2012 tot en met 31 december 2014, omdat dezelfde methode voor de berekening van de steun is toegepast.

(487) De Commissie merkt met name op dat de in het kader van het derde contract betaalde compensatie vooraf werd berekend op basis van de kosten in verband met de verlening van de diensten, zoals bepaald in het economisch en financieel plan van Trenitalia dat als bijlage bij het derde contract is gevoegd (overweging 99). De totale compensatie waarin het contract voorzag, was beperkt tot de werkelijke financiële last die de exploitant voor de gehele looptijd van het contract droeg. Bovendien was de in de periode van 3 december 2012 tot en met 31 december 2014 betaalde compensatie achteraf gezien lager dan het bedrag van de totale kosten die de onderneming voor het verrichten van diensten in dezelfde periode had geregistreerd (zie overweging 436). Daarnaast was het zelfs nog lager dan het bedrag dat in het economisch en financieel plan van Trenitalia was voorzien.

(488) Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat de totale compensatie die Trenitalia in het kader van het derde contract heeft ontvangen, niet verder ging dan nodig was om de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen te dekken en derhalve evenredig was. Dit betekent dat ook de na 3 december 2012 betaalde compensatie evenredig was. De conclusie over de evenredigheid van de totale compensatie die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is betaald, doet geen afbreuk aan de beoordeling van de andere voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de na 3 december 2012 betaalde compensaties verenigbaar te verklaren met de interne markt.

8.4.3.3.4. Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging

(489) De Commissie is van mening dat het derde contract de mededinging op de 19 interregionale verbindingen waarop sprake was van marktfalen, niet kon vervalsen. Ten eerste beschikten de concurrenten van Trenitalia voor het merendeel van deze verbindingen niet over de nodige exploitatievergunning (zie overweging 459). Ten tweede merkt de Commissie op dat, zelfs indien zij in een relatief korte periode de betrokken vergunning hadden verworven of konden verwerven, het derde contract hen niet heeft belet om tot de markt toe te treden, maar slechts voorzag in een constante dienstverlening op trajecten waarvan was aangetoond dat de marktdeelnemers hiervoor weinig belangstelling hadden (zie de overwegingen 460 en 461). Ten slotte zorgde de Italiaanse “op verzoek”-aanpak ervoor dat het aanbod van Trenitalia niet groter was dan de vraag van de gebruikers.

(490) Wat daarentegen de 14 interregionale verbindingen betreft ten aanzien waarvan de Commissie tot de bevinding kwam dat er geen sprake was van marktfalen (zie overweging 479), kon de betaalde compensatie de mededinging vervalsen, met name gezien het feit dat de concurrenten reeds op deze trajecten aanwezig waren op het moment dat Trenitalia en het MIT overeenstemming bereikten over alle wezenlijke elementen van het derde contract en dat concurrenten zonder het derde contract hun diensten op de reeds geëxploiteerde interregionale verbindingen zouden hebben kunnen uitbreiden.

(491) Wat de verbindingen binnen Noord-Italië betreft die onder het derde contract vielen, merkt de Commissie op dat deze bedoeld waren om de verkeersstromen op de noord-zuidverbindingen samen te brengen en te optimaliseren, en dat zij als zodanig een aanvullende dienst vormden voor de interregionale verbindingen (overweging 237). De Commissie is van mening dat het derde contract alleen de mededinging vervalste op de verbindingen binnen Noord-Italië en Noord-Italië die een aanvullende dienst vormden voor de veertien interregionale verbindingen waarvoor Italië niet vooraf had aangetoond dat er sprake was van marktfalen.

9. **CONCLUSIE**

(492) De in het kader van het eerste contract betaalde compensatie vormt geen staatssteun, met uitzondering van: a) de compensatie die is toegekend voor nationale goederenvervoersdiensten per spoor die vanaf 22 oktober 2003 werden verricht en bestaande steun vormden; en b) de compensatie die werd verleend voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor vanaf 15 maart 2003 tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en via de haven van Triëst Marittima, die nieuwe steun vormen. Deze nieuwe steun, die wordt beoordeeld op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen van het Verdrag, kan worden aangemerkt als verenigbare staatssteun met betrekking tot de bedragen die zijn betaald voor het internationale goederenvervoer per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije; zij vormt onrechtmatige en onverenigbare steun met betrekking tot de bedragen die zijn betaald voor het internationale goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima.

(493) De in het kader van het tweede contract betaalde compensatie, beoordeeld op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen van het Verdrag, kan als verenigbare staatssteun worden aangemerkt, met uitzondering van de steun die is betaald in verband met de tariefplicht voor goederenvervoer per spoor via de haven van Triëst Marittima, die als onrechtmatige onverenigbare staatssteun kan worden aangemerkt.

(494) Wat het derde contract betreft, kan de tot en met 3 december 2012 betaalde compensatie, beoordeeld op grond van Verordening (EEG) nr. 1191/69 en de algemene beginselen van het Verdrag, als verenigbare staatssteun worden aangemerkt. De compensatie die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract is betaald en waarvan de verenigbaarheid rechtstreeks aan artikel 93 VWEU wordt getoetst, vormt onrechtmatige steun en kan gedeeltelijk als verenigbare steun en gedeeltelijk als onverenigbare steun worden aangemerkt. Het bedrag dat Italië aan Trenitalia heeft betaald met betrekking tot goederenvervoersdiensten per spoor op de volgende 19 interregionale verbindingen, vormt onrechtmatige verenigbare steun: Molise/Molise; Sicilië/Sicilië; Abruzzen/Basilicata; Abruzzen/Campanië; Abruzzen/Calabrië; Abruzzen/Sicilië; Basilicata/Calabrië; Basilicata/Campanië; Basilicata/Sicilië; Calabrië/Apulië; Calabrië/Sicilië; Campanië/Molise; Campanië/Apulië; Campanië/Sicilië; Molise/Calabrië; Molise/Sicilië; Apulië/Sicilië; Sicilië/Noord-Italië; Calabrië/Noord-Italië (en de hiermee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië). Het bedrag dat Italië aan Trenitalia heeft betaald met betrekking tot goederenvervoersdiensten per spoor op de volgende 14 interregionale verbindingen, vormt onrechtmatige onverenigbare steun: Abruzzen/Abruzzen; Calabrië/Calabrië; Campanië/Campanië; Apulië/Apulië; Abruzzen/Molise; Abruzzen/Apulië; Basilicata/Apulië; Calabrië/Campanië; Molise/Apulië; Molise/Noord-Italië; Apulië/Noord-Italië; Campanië/Noord-Italië; Basilicata/Noord-Italië; Abruzzen/Noord-Italië (en de verbonden verbindingen binnen Noord-Italië en Noord-Italië). Italië heeft een kennelijke beoordelingsfout gemaakt met betrekking tot de 14 interregionale verbindingen, die ook door de concurrenten van Trenitalia werden bediend, door te oordelen dat de markt, zonder het derde contract, de diensten die Trenitalia in het kader van het derde contract verrichtte, niet geheel of gedeeltelijk had kunnen verrichten.

Tabel 16

Conclusie over de drie openbaredienstcontracten

Staatssteunmaatregelen	Beoordeling van de staatssteun
Het eerste contract	**Geen steun**: compensatie voor a) internationale goederenvervoersdiensten per spoor vóór 15.3.2003; b) nationale goederenvervoersdiensten per spoor vóór 22.10.2003. **Bestaande steun**: compensatie voor nationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen 22.10.2003 en 31.12.2003. **Nieuwe steun**: compensatie voor internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het TENGS tussen 15.3.2003 en 31.12.2003, waarvan: — ***verenigbare steun***: compensatie voor het aanbieden van internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije; — ***onrechtmatige onverenigbare steun***: compensatie voor het aanbieden van internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.

Staatssteunmaatregelen	Beoordeling van de staatssteun
Het tweede contract	**Nieuwe steun:** compensatie voor het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor, waarvan: — ***verenigbare steun***: compensatie voor het aanbieden van internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije en voor het aanbieden van nationale goederenvervoersdiensten per spoor (tarief- en exploitatieplichten); — ***onrechtmatige onverenigbare steun***: compensatie voor het aanbieden van internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima.
Het derde contract	**Nieuwe steun:** compensatie voor het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor, waarvan: — ***verenigbare steun***: tot 3.12.2012 betaalde steun voor het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor; — ***onrechtmatige onverenigbare steun***: steun die na 3.12.2012 is betaald voor het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor op de 19 in overweging 456 genoemde interregionale verbindingen en de daarmee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië; — ***onrechtmatige onverenigbare steun***: steun die na 3.12.2012 is betaald voor het aanbieden van goederenvervoersdiensten per spoor op de 14 in overweging 457 genoemde interregionale verbindingen en de daarmee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië.

10. **TERUGVORDERING**

(495) Krachtens het VWEU en de vaste rechtspraak van de Unierechter is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ([287]). De Unierechter heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([288]).

(496) In dit verband heeft de Unierechter geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([289]).

(497) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([290]) het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen."

(498) Dus gezien het feit dat enkele van de in de overwegingen 492 tot en met 494 vermelde aan Trenitalia betaalde compensaties, zijn betaald in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moeten deze compensaties worden teruggevorderd om de toestand van vóór de steunverlening op de interne markt te herstellen. Het terug te vorderen bedrag is rentedragend vanaf de datum dat het ter beschikking van Trenitalia is gesteld tot aan de dag van de feitelijke terugvordering.

([287]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([288]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.
([289]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.
([290]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

(499) Er is geen bepaling van Unierecht op grond waarvan de Commissie, wanneer zij de terugvordering gelast van steun die onverenigbaar met de interne markt is verklaard, het precieze bedrag van de terug te vorderen steun moet berekenen. Voldoende is dat het besluit van de Commissie de gegevens bevat aan de hand waarvan de adressaat van het besluit zonder buitensporige moeilijkheden dit bedrag zelf kan vaststellen ([291]).

(500) Het bedrag van de onrechtmatige en onverenigbare steun die aan Trenitalia is toegekend, wordt als volgt berekend.

(501) Wat betreft de onrechtmatige en onverenigbare steun die in het kader van het eerste en het tweede contract aan Trenitalia werd verleend in de vorm van compensaties voor de levering van goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima tussen 15 maart 2003 en 31 december 2008, wordt het bedrag ervan berekend als het verschil tussen de werkelijke inkomsten uit de toepassing van de tariefplicht en de inkomsten die Trenitalia zou hebben gehad uit de toepassing van het standaardtarief, vermenigvuldigd met het totale aantal wagons dat in de haven van Triëst Marittima werd afgehandeld.

(502) Wat betreft de onrechtmatige en onverenigbare steun die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract aan Trenitalia werd verleend voor de levering van goederenvervoersdiensten per spoor voor de 14 in overweging 494 genoemde interregionale verbindingen en de daarmee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië, wordt bij de berekening van het bedrag ervan rekening gehouden met het percentage treinkilometers dat Trenitalia op de genoemde 14 interregionale verbindingen (en de daarmee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië) bediende ten opzichte van de totale treinkilometers die na 3 december 2012 in het kader van het derde contract werden gecompenseerd.

(503) De Commissie merkt op dat de vrachtafdeling van Trenitalia na het inleidingsbesluit een ingrijpende herstructurering onderging (zie de overwegingen 46 en 47). In 2017 droeg de FS Group, die exclusief eigenaar is van Trenitalia, al zijn vrachtactiviteiten over aan een nieuwe entiteit, de "Mercitalia Group" genaamd, onder de uitsluitende zeggenschap van de FS Group. Een dergelijk herstructureringsproces omvatte de afsplitsing van de vrachtafdeling van Trenitalia ten gunste van Mercitalia Rail.

(504) Wanneer de begunstigde van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun zijn activiteiten geheel of gedeeltelijk aan een andere onderneming heeft overgedragen, kan de verplichting tot terugbetaling van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun worden uitgebreid tot de onderneming die het voordeel, als gevolg van de overdracht van de activiteiten, daadwerkelijk geniet (opvolgende onderneming) ([292]). Bovendien kan bij een concentratie of andere vorm van bedrijfsreorganisatie de verplichting tot terugbetaling van de steun aan de overblijvende entiteit worden overgedragen ([293]).

(505) De Commissie merkt op dat de overdracht van de vrachtafdeling van Trenitalia aan Mercitalia Logistics in wezen een bedrijfsreorganisatie was in de vorm van een groepsinterne overdracht binnen de FS Group van het goederenvervoer per spoor van Trenitalia aan Mercitalia Rail, waarvoor geen prijs werd betaald. De FS Group zelf presenteerde de overdracht als een reorganisatie van zijn goederenvervoersactiviteiten (zie overweging 46). Zoals de Italiaanse autoriteiten hebben erkend, is Mercitalia Rail, in zijn hoedanigheid van nieuwe eigenaar van de vrachtafdeling van Trenitalia, naar Italiaans recht met ingang van 1 januari 2017 de rechtsopvolger van Trenitalia op de markt voor goederenvervoer per spoor geworden.

(506) Overeenkomstig punt 95 van de terugvorderingsmededeling is in het geval van een concentratie of een andere vorm van bedrijfsorganisatie de onderneming die onverenigbare en onrechtmatige steun moet terugbetalen, de oorspronkelijke begunstigde of, indien de steun niet van laatstgenoemde kan worden teruggevorderd, zijn rechtsopvolger.

([291]) Arrest van 18 oktober 2007, Commissie/Frankrijk, C-441/06, ECLI:EU:C:2007:616, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([292]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punt 57 en mededeling van de Commissie "Mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun", PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1 ("terugvorderingsmededeling"), punt 89. Door de terugbetaling van de steun moet de begunstigde het voordeel verliezen dat hij voorheen op de markt genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld.

([293]) Terugvorderingsmededeling, punt 95.

(507) De Commissie concludeert dan ook dat alle steun die op grond van dit besluit onrechtmatig en onverenigbaar is verklaard, door Italië moet worden teruggevorderd van Trenitalia, als rechtstreekse begunstigde van die steun, of, indien Italië de onrechtmatige en onverenigbare steun niet van Trenitalia zou kunnen terugvorderen, van de rechtsopvolger van Trenitalia, Mercitalia Rail.

(508) De bovenstaande conclusie zou zelfs niet veranderen indien, zoals de Italiaanse autoriteiten stellen, wordt aangenomen dat de rechtsopvolging niet tot gevolg had dat de passiva in verband met de onrechtmatige en onverenigbare steun die vóór de afsplitsing aan Trenitalia was toegekend, aan Mercitalia Rail werden overgedragen (zie overweging 198). Zoals in de overwegingen 511 tot en met 517 zal worden uiteengezet, kan Mercitalia Rail in feite ook worden aangemerkt als economische opvolger van Trenitalia op de markt voor goederenvervoer per spoor.

(509) Overeenkomstig punt 89 van de terugvorderingsmededeling geldt dat indien in de uitvoeringsfase van een terugvorderingsbesluit de steun niet van de oorspronkelijke begunstigde kan worden teruggevorderd en de steun aan een andere onderneming is doorgegeven, de lidstaat de terugvordering moet uitbreiden tot de onderneming die het voordeel, als gevolg van de overdracht van activiteiten, daadwerkelijk heeft genoten, zodat gewaarborgd is dat de terugvorderingsverplichting niet wordt omzeild. Een dergelijke overdracht kan de vorm aannemen van de verkoop door de begunstigde van alle of een deel van zijn activa, waarna de activiteit niet langer door dezelfde rechtspersoon wordt uitgeoefend.

(510) Volgens het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2003, Italië en SIM 2/Commissie ([294]), wordt de beoordeling van de economische continuïteit tussen de begunstigde van de steun en de onderneming waaraan zijn activa zijn overgedragen, gebaseerd op een reeks indicatoren. De volgende factoren kunnen in acht worden genomen, maar hoeven niet cumulatief te worden vervuld om de economische continuïteit tussen twee ondernemingen vast te stellen ([295]): a) overeenkomst of niet tussen de verkoopprijs en de marktprijs; b) het voorwerp van de overdracht (activa en passiva, continuïteit inzake werknemers, "bundled" activa); c) de identiteit van de koper(s); d) het tijdstip waarop de overname plaatsvond (na de inleiding van de voorlopige beoordeling, de formele onderzoeksprocedure of het eindbesluit); e) de economische logica van de transactie.

(511) In dit geval is de Commissie van mening dat er verschillende factoren zijn op grond waarvan, in hun geheel beschouwd, kan worden geconcludeerd dat er sprake is van economische continuïteit tussen Trenitalia en Mercitalia Rail.

(512) Wat ten eerste de identiteit van de koper betreft, bleven de overgedragen activiteiten uiteindelijk onder dezelfde eigenaar (Ferrovie dello Stato S.p.A.). Het staat buiten kijf dat zowel Trenitalia als Mercitalia Rail (deze laatste indirect via Mercitalia Logistics) onder zeggenschap staan van Ferrovie dello Stato S.p.A., de holding van de FS Group.

(513) Wat ten tweede de economische logica en het doel van de transactie betreft, is het ook duidelijk dat de gehele transactie was opgezet als een loutere bedrijfsreorganisatie binnen de FS Group (overweging 48). Deze reorganisatie was bedoeld om de vrachtafdeling van Trenitalia en de andere activiteiten op het gebied van goederenvervoer per spoor van de FS Group op efficiëntere wijze te blijven exploiteren, door deze aan één enkele entiteit toe te wijzen (Mercitalia Group).

(514) In de derde plaats staat vast (zie overweging 47) dat Mercitalia Rail niets aan Trenitalia heeft betaald voor de overdracht van de vrachtafdeling van Trenitalia en dat de overdracht plaatsvond door middel van de vermindering van het aandelenkapitaal van Trenitalia en een evenredige verhoging van de waarde van het kapitaal van Mercitalia Rail, voor een bedrag dat gelijk was aan de boekwaarde van de overgedragen vrachtafdeling van Trenitalia. De transactie was dan ook niet zodanig gestructureerd dat de overdracht van de onverenigbare steun van Trenitalia aan Mercitalia Rail zou zijn verhinderd.

([294]) Arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2003, Italiaanse Republiek en SIM 2 Multimedia SpA/Commissie, gevoegde zaken C-328/99 en C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([295]) Deze reeks indicatoren is door het Hof bevestigd in zijn arrest van 29 april 2021, Fortischem a.s., C-890/19 P, ECLI:EU:C:2021:345, punt 59.

(515) Wat in de vierde plaats de omvang van de overdracht betreft, nam Mercitalia Rail, zoals aangegeven door de Italiaanse autoriteiten en de FS Group zelf in zijn financieel verslag van 2017 (zie de overwegingen 46 en 47), alle activa ([296]) en lopende contracten van de vrachtafdeling van Trenitalia over. Mercitalia Rail nam met name het volgende over: a) alle commerciële contracten die door Trenitalia waren gesloten met betrekking tot het goederenvervoer, alsmede toegang tot alle informatie en gegevens van de goederenklanten van Trenitalia; b) het volledige personeelsbestand en het volledige management van de vrachtafdeling van Trenitalia (d.w.z. 3 117 werknemers en 15 bestuurders), voor wie dezelfde contractuele voorwaarden bleven gelden als vóór de afsplitsing; c) alle vergunningen voor commerciële en intellectuele eigendom met betrekking tot de goederenvervoersactiviteiten die eigendom waren van Trenitalia; d) alle lease-overeenkomsten met betrekking tot goederenvervoersactiviteiten (rollend materieel, infrastructuur enz.), alsmede eigendomsrechten op activa die voorheen eigendom waren van Trenitalia; en e) de capaciteiten en toegangsrechten met betrekking tot spoorweginfrastructuur en/of dienstvoorzieningen die Trenitalia in Italië en elke andere lidstaat genoot. De overdracht omvatte ook een relevant deel van de passiva van Trenitalia ([297]).

(516) Wat ten slotte het tijdstip van de overdracht betreft, vond de bedrijfsreorganisatie plaats na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure, dat wil zeggen toen Trenitalia al op de hoogte was van het risico op terugvordering.

(517) Alle in de overwegingen 512 tot en met 516 genoemde elementen wijzen erop dat sprake was van economische continuïteit tussen Trenitalia en Mercitalia Rail met betrekking tot hun activiteiten op het gebied van goederenvervoer. De Italiaanse autoriteiten hebben geen enkel element aangedragen dat deze conclusie kan weerleggen. Het argument dat Trenitalia niet van plan was om de potentiële verplichtingen die uit onrechtmatige en onverenigbare staatssteun voortvloeiden aan Mercitalia Rail over te dragen en dat het derde contract reeds was afgelopen, sluit niet uit dat Mercitalia Rail profiteert van het voordeel van de onrechtmatige en onverenigbare steun die de vrachtafdeling van Trenitalia heeft ontvangen. Het feit dat het veiligheidscertificaat van Trenitalia geen deel uitmaakte van de overdracht, sluit op zich niet uit dat Mercitalia Rail in economische continuïteit met Trenitalia opereerde, en is hoe dan ook toe te schrijven aan het feit dat het nieuw opgerichte Mercitalia Rail op grond van de toepasselijke wetgeving ([298]) zijn eigen certificaat moest verkrijgen om als spoorwegonderneming op de markt voor het goederenvervoer per spoor te kunnen opereren.

(518) Gelet op het bestaan van economische continuïteit tussen Trenitalia en Mercitalia Rail met betrekking tot hun activiteiten op het gebied van goederenvervoer, moet deze laatste worden beschouwd als de economische opvolger van Trenitalia.

(519) Concluderend kan worden gesteld dat, indien de onrechtmatige en onverenigbare steun niet van Trenitalia kan worden teruggevorderd, de terugvordering moet worden uitgebreid tot Mercitalia Rail in zijn hoedanigheid van rechtsopvolger, of in elk geval van economische opvolger van Trenitalia.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De compensatie die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor, vormt geen staatssteun voor zover zij betrekking heeft op: a) internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor die vóór 15 maart 2003 werden verricht; en b) nationale goederenvervoersdiensten per spoor die vóór 22 oktober 2003 werden verricht.

([296]) Zoals de Italiaanse autoriteiten in hun antwoorden van 11 april 2023 hebben toegelicht, omvatten de activa materiële activa (gebouwen, installaties, uitrusting, rollend materieel), immateriële activa (voornamelijk software voor de beheersystemen van de afdeling), deelnemingen in dochterondernemingen, samenwerkingsverbanden en andere ondernemingen, inventaris (met name reserveonderdelen voor het onderhoud van rollend materieel); kortlopende handelsvorderingen.

([297]) Zoals de Italiaanse autoriteiten in hun opmerkingen van 11 april 2023 hebben toegelicht, omvatten de overgedragen passiva de financiële schuld van het bedrijfsonderdeel (hoofdzakelijk bestaande uit kortetermijnfinanciering door de moederonderneming Ferrovie dello Stato S.p.A.), voorzieningen voor ontslagvergoedingen en andere personeelsuitkeringen, voorzieningen voor risico's en lasten, andere kortlopende verplichtingen en kortlopende handelsschulden. Zoals vermeld in overweging 198, omvatte de overdracht daarentegen geen passiva die zouden kunnen voortvloeien uit de vaststelling van onrechtmatige en onverenigbare steun die vóór de afsplitsing aan Trenitalia was verleend voor de levering van goederenvervoersdiensten per spoor.

([298]) Zie voetnoot 44.

De compensatie die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor tot en met 31 december 2003 vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU voor zover zij betrekking heeft op: a) internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor die vanaf 15 maart 2003 werden verricht; en b) nationale goederenvervoersdiensten per spoor die vanaf 22 oktober 2003 werden verricht.

De compensatie die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

De compensatie die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 2

De staatssteun die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is verleend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor, kan worden aangemerkt als bestaande steun voor zover deze nationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen 22 oktober 2003 en 31 december 2003 betreft. De staatssteun die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is verleend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor, kan worden aangemerkt als nieuwe steun voor zover dit internationale goederenvervoersdiensten per spoor op het trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor betreft die tussen 15 maart 2003 en 31 december 2003 werden uitgevoerd.

De staatssteun die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor kan als nieuwe steun worden aangemerkt.

De staatssteun die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is toegekend voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor kan als nieuwe steun worden aangemerkt.

Artikel 3

De staatssteun die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van internationale goederenvervoersdiensten per spoor tussen de Italiaanse haven van Triëst en Hongarije is verenigbaar met de interne markt. De staatssteun die in het kader van het eerste contract aan Trenitalia is betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima is onrechtmatig ten uitvoer gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU en is onverenigbaar met de interne markt.

De staatssteun die in het kader van het tweede contract aan Trenitalia is betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor is verenigbaar met de interne markt, met uitzondering van de staatssteun die aan Trenitalia is betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van internationale goederenvervoersdiensten per spoor via de haven van Triëst Marittima, die onrechtmatig ten uitvoer is gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU en onverenigbaar is met de interne markt.

De staatssteun die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is betaald voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen met betrekking tot het verrichten van goederenvervoersdiensten per spoor, is rechtmatig wat de tot en met 3 december 2012 betaalde steun betreft, terwijl deze wat de na 3 december 2012 betaalde steun betreft, onrechtmatig ten uitvoer is gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. De staatssteun die in het kader van het derde contract aan Trenitalia is betaald, is verenigbaar met de interne markt, met uitzondering van de staatssteun die na 3 december 2012 is betaald voor diensten op de volgende 14 interregionale verbindingen (met inbegrip van alle hiermee verbonden verbindingen binnen Noord-Italië): Abruzzen/Abruzzen; Calabrië/Calabrië; Campanië/Campanië; Apulië/Apulië; Abruzzen/Molise; Abruzzen/Apulië; Basilicata/Apulië; Calabrië/Campanië; Molise/Apulië; Molise/Noord-Italië; Apulië/Noord-Italië; Campanië/Noord-Italië; Basilicata/Noord-Italië; Abruzzen/Noord-Italië, die onverenigbaar is met de interne markt.

Artikel 4

Italië vordert de in artikel 3 bedoelde onverenigbare steun terug van Trenitalia of, indien deze steun niet van Trenitalia kan worden teruggevorderd, van de opvolger van Trenitalia, Mercitalia Rail.

De terug te vorderen bedragen zullen rente dragen vanaf de datum waarop ze aan de begunstigde ter beschikking werden gesteld tot de datum waarop ze werden teruggevorderd.

De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([299]) en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([300]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

Artikel 5

De in artikel 3 bedoelde onverenigbare steun wordt met onmiddellijke ingang teruggevorderd.

Italië ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 6

Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende informatie:

— het totale steunbedrag dat de begunstigde heeft ontvangen;

— het totale bedrag (hoofdsom en invorderingsrente) dat van de begunstigde moet worden teruggevorderd;

— een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen;

— documenten waaruit blijkt dat de begunstigde gelast werd tot terugbetaling van de steun.

Italië houdt de Commissie op de hoogte van de vooruitgang die bij de nationale maatregelen ter uitvoering van dit besluit wordt gemaakt totdat de steun die is toegekend in het kader van de in artikel 3 bedoelde regeling volledig is terugbetaald. Het verstrekt onmiddellijk alle informatie die de Commissie wenst te verkrijgen over de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de steunbedragen en de invorderingsrente die reeds door de begunstigde zijn terugbetaald.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

([299]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

([300]) Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([301]).

Gedaan te Brussel, 24 november 2023.

Voor de Commissie
Didier REYNDERS
Lid van de Commissie

([301]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).