2024/2860

18.11.2024

DECISÃO (UE) 2024/2860 DA COMISSÃO

de 24 de novembro de 2023

relativa ao auxílio estatal SA.32953 (2014/C) — Medidas de auxílio estatal a favor da Trenitalia SpA — Itália

[notificada com o número C(2023) 8017]

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em 18 de abril de 2011, a Comissão recebeu uma denúncia relativa à eventual concessão de um auxílio estatal pela Itália à Trenitalia S.p.A. («**Trenitalia**»), uma empresa pertencente ao grupo Ferrovie dello Stato («**grupo FS**»), sob a forma de compensação pelo cumprimento de obrigações de serviço público no setor do transporte ferroviário de mercadorias, concedida ao abrigo de três contratos de serviço público («**medidas**»). Esta denúncia foi registada com o número de referência SA.32953 (2014/NN — ex 2011/CP). Em 26 de setembro de 2011, o autor da denúncia prestou informações adicionais.

(2) Por carta de 18 de outubro de 2011, a Comissão transmitiu essa denúncia às autoridades italianas e solicitou informações sobre as medidas.

(3) Em 16 de novembro de 2011, a Itália solicitou uma prorrogação do prazo de resposta ao pedido de informações, que a Comissão concedeu em 24 de novembro de 2011. Em 14 de dezembro de 2011, a Itália solicitou esclarecimentos sobre o pedido de informações da Comissão, que foram fornecidos pela Comissão no mesmo dia. Em 15 de dezembro de 2011, a Itália solicitou uma nova prorrogação do prazo para fornecer as informações solicitadas, que foi concedida em 20 de dezembro de 2011.

(4) Em 31 de janeiro de 2012 e 17 de fevereiro de 2012, a Itália forneceu respostas parciais ao pedido de informações de 18 de outubro de 2011. Em 22 de fevereiro de 2012, a Comissão enviou uma carta de insistência à Itália, na qual solicitava as informações em falta. Em 11 de abril de 2012, a Itália prestou informações adicionais em resposta ao pedido de informações da Comissão de 18 de outubro de 2011.

(5) Em 4 de abril de 2012, o autor da denúncia complementou a sua denúncia com novas alegações.

(6) Em 29 de outubro de 2012, a Comissão solicitou mais informações à Itália. A Itália enviou as informações solicitadas em 8 de janeiro de 2013, em 11 de janeiro de 2013 e em 17 de janeiro de 2013.

(7) Em 29 de outubro de 2013, a Comissão recebeu alegações adicionais do autor da denúncia.

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

(8) Por carta de 28 de março de 2014, a Comissão informou a Itália de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («**TFUE**») relativamente às medidas acima mencionadas («**decisão de início do procedimento**»).

(9) A decisão de início do procedimento dizia igualmente respeito à eventual concessão de auxílios estatais sob a forma de transferências gratuitas de ativos da infraestrutura ferroviária pela Rete Ferroviaria Italiana S.p.A para a Trenitalia e a FS Logistica (processo SA.32179). A Comissão apreciará essas medidas numa decisão separada. A presente decisão trata exclusivamente das compensações pagas à Trenitalia ao abrigo de três contratos de serviço público («**CSP**») para o cumprimento de obrigações de serviço público («**OSP**») no setor do transporte ferroviário de mercadorias.

(10) Em 22 de abril de 2014, a Itália solicitou uma prorrogação do prazo para apresentar as suas observações sobre a decisão de início do procedimento, que a Comissão concedeu em 28 de abril de 2014. Em 21 de maio de 2014, a Itália solicitou uma nova prorrogação do prazo para apresentar observações sobre a decisão de início do procedimento, que a Comissão concedeu no dia seguinte.

(11) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* em 23 de maio de 2014 ([2]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente às medidas.

(12) Em 24 de junho de 2014, a Itália apresentou as suas observações a respeito da decisão de início do procedimento. A Comissão recebeu observações sobre a decisão de início do procedimento por parte de três interessados: a Comunidade dos Caminhos de Ferro Europeus («**CCFE**») apresentou observações em 19 de junho de 2014; a FerCargo, uma associação de operadores privados de transporte ferroviário de mercadorias, apresentou observações em 8 de julho de 2014 ([3]); e o grupo FS apresentou observações em 23 de julho de 2014 ([4]).

(13) A Comissão transmitiu à Itália as observações das partes interessadas. Em 20 de novembro de 2014, a Itália enviou as suas observações sobre as observações destas partes interessadas. Em 4 de novembro de 2015, a Itália complementou as suas observações com informações adicionais.

(14) Em 22 de dezembro de 2017, a Comissão enviou um pedido de informações à Itália, ao qual esta respondeu parcialmente em 5 e 15 de fevereiro de 2018. Em 21 de março de 2018, realizou-se uma reunião entre os serviços da Comissão e as autoridades italianas. Em 3 de abril de 2018, a Comissão enviou um pedido de informações adicional à Itália, ao qual esta respondeu em 23 de maio de 2018. Em 18 de dezembro de 2018, realizou-se uma reunião entre os serviços da Comissão e as autoridades italianas. Na sequência dessa reunião, a Itália prestou informações adicionais em 18 e 19 de fevereiro de 2019.

(15) No início de 2020, eclodiu a pandemia de COVID-19, que causou um grande choque nas economias da União e exigiu uma resposta económica coordenada dos Estados-Membros e das instituições da União para atenuar as repercussões negativas na economia da União. Nestas circunstâncias excecionais, a Comissão procurou responder com urgência às notificações de medidas de auxílio estatal concedidas no contexto da pandemia de COVID-19 e estabeleceu todas as medidas processuais necessárias para permitir um processo de aprovação célere por parte da Comissão ([5]). Durante o período da crise da COVID-19, a Comissão teve de dar prioridade às medidas de auxílio estatal relacionadas com a COVID-19 ([6]); consequentemente, a conclusão do procedimento formal de investigação sobre as medidas em apreço, bem como a conclusão de outros procedimentos, foram adiadas.

([2]) Ver nota de rodapé [1].

([3]) Em 13 de junho de 2014, a Fercargo solicitou à Comissão uma prorrogação do prazo para apresentar observações sobre a decisão de início do procedimento. O pedido foi justificado pela necessidade de recolher informações suficientes junto de todos os membros da associação. Em 17 de junho de 2014, a Comissão concedeu à FerCargo uma prorrogação do prazo.

([4]) Em 16 de junho de 2014, o grupo FS enviou à Comissão um pedido fundamentado de prorrogação do prazo para apresentar observações sobre a decisão de início do procedimento. Em 17 de junho de 2014, a Comissão concedeu ao grupo FS um prazo até 23 de julho de 2014 para apresentar observações.

([5]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Banco Europeu de Investimento e ao Eurogrupo — Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19, COM(2020) 112 final de 13.3.2020, secção 5.

([6]) A lista de todas as decisões adotadas pela Comissão durante a pandemia de COVID-19 nos termos do artigo 107.º, n.º 2, alínea b), e do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE e a Comunicação da Comissão — Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 (JO C 91I de 20.3.2020, p. 1) estão disponíveis no seguinte sítio Web: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_pt (consultado pela última vez em 15.11.2023).

(16) Além disso, em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou uma agressão militar contra a Ucrânia. Os efeitos diretos e indiretos da agressão militar russa tiveram repercussões económicas em todo o mercado interno. Esta situação exigiu uma resposta rápida da Comissão para atenuar as repercussões sociais e económicas negativas imediatas na União. Nestas circunstâncias excecionais, a Comissão foi chamada a responder com urgência às notificações de medidas de auxílio estatal concedidas no contexto da crise na Ucrânia ([7]). Durante os anos de 2022 e 2023, a Comissão teve de dar prioridade ao exame dessas medidas de auxílio estatal ([8]), o que atrasou ainda mais a conclusão do procedimento formal de investigação sobre as medidas objeto de investigação.

(17) Em 19 de janeiro de 2023, a Comissão enviou um novo pedido de informações às autoridades italianas, a que estas responderam em 11 de abril de 2023, após terem solicitado e obtido uma prorrogação do prazo inicial para a apresentação das suas respostas. Este último pedido visava, nomeadamente, clarificar a estrutura do grupo FS na sequência do processo de reestruturação da atividade de transporte de mercadorias da Trenitalia.

(18) Em 17 de outubro de 2023, a Itália concordou, a título excecional, em renunciar aos seus direitos decorrentes do artigo 342.º do TFUE, em conjugação com o artigo 3.º do Regulamento n.º 1/1958 ([9]), e em que a presente decisão fosse adotada e notificada em língua inglesa.

2. DESCRIÇÃO DO QUADRO JURÍDICO QUE REGE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE MERCADORIAS

2.1. Liberalização do transporte ferroviário de mercadorias na União e em Itália

2.1.1. *Na União*

(19) A União liberalizou os serviços de transporte ferroviário de mercadorias em três fases.

(20) A primeira iniciativa legislativa, no início da década de 1990, resultou na adoção da Diretiva 91/440/CEE do Conselho ([10]), que os Estados-Membros tinham de transpor até 1 de janeiro de 1993. Este texto deu início à liberalização do transporte ferroviário através da introdução de um direito de acesso à infraestrutura ferroviária para os agrupamentos internacionais e as empresas ferroviárias que exploram serviços de transporte combinado internacional ([11]) de mercadorias, acompanhado do princípio da separação entre as atividades de gestão da infraestrutura e de transporte. O referido princípio de separação não tinha por objeto as estruturas mas as funções, mais precisamente a função contabilística. A diretiva em questão previa apenas (a título opcional) que a separação fosse realizada pela criação de divisões orgânicas distintas dentro da mesma empresa ou confiando a gestão da infraestrutura a uma entidade distinta.

([7]) Comunicação da Comissão — Quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia (JO C 131I de 24.3.2022, p. 1).

([8]) A lista de todas as decisões adotadas pela Comissão em 2022 ao abrigo do quadro temporário de crise relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia na sequência da agressão da Ucrânia pela Rússia está disponível no seguinte sítio Web: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_pt (consultado pela última vez em 15.11.2023).

([9]) Regulamento n.º 1 que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).

([10]) Diretiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários (JO L 237 de 24.8.1991, p. 25).

([11]) Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (JO L 368 de 17.12.1992, p. 38), entende-se por «transportes combinados» os «transportes de mercadorias entre Estados-Membros para os quais o camião, o reboque, o semirreboque, com ou sem trator, a caixa móvel ou o contentor de 20 pés e mais utilizam a estrada para a parte inicial ou final do trajeto e, para a outra parte, o caminho de ferro, uma via navegável ou um percurso marítimo que exceda 100 quilómetros em linha reta, e efetuam o trajeto inicial ou final por via rodoviária:
— quer entre o ponto de carga da mercadoria e a estação ferroviária de embarque apropriada mais próxima para o trajeto inicial e entre a estação ferroviária de desembarque apropriada mais próxima e o ponto de descarga da mercadoria para o trajeto final,
— quer num raio superior a 150 quilómetros em linha reta a partir do porto fluvial ou marítimo de embarque ou de desembarque».
Por outras palavras, o transporte combinado é uma forma de transporte intermodal em que a maior parte do trajeto é efetuada por caminho de ferro, vias navegáveis interiores ou mar, sendo estritamente limitado qualquer trajeto inicial e/ou final efetuado por via rodoviária.

(21) A Diretiva 91/440/CEE foi alterada pela Diretiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([12]), que fazia parte do chamado «**primeiro pacote ferroviário**» ([13]), a transpor pelos Estados-Membros até 15 de março de 2003. A Diretiva 2001/12/CE concedeu às empresas ferroviárias um direito de acesso, numa base não discriminatória, relativamente aos seguintes tipos de serviços:

— serviços internacionais de transporte de mercadorias no âmbito da Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias (RTTFM) ([14]) (artigo 10.º, n.º 3),

— serviços internacionais de transporte de mercadorias em toda a rede ferroviária europeia, a partir de 15 de março de 2008 (artigo 10.º, n.º 3, segunda frase).

(22) Com vista a melhorar a segurança, a interoperabilidade e a abertura do mercado do transporte ferroviário de mercadorias, a União adotou a Diretiva 2004/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([15]), no âmbito do chamado «**segundo pacote ferroviário**» ([16]). Esta diretiva estabeleceu um direito de acesso para as empresas ferroviárias relativamente aos seguintes tipos de serviços:

— serviços internacionais de transporte de mercadorias a partir de 1 de janeiro de 2006 (antecipando assim o prazo de 15 de março de 2008 estabelecido pela Diretiva 2001/12/CE),

— todos os tipos de serviços de transporte de mercadorias (nacionais e internacionais) a partir de 1 de janeiro de 2007.

(23) Consequentemente, o mercado do transporte ferroviário de mercadorias foi aberto à concorrência em 15 de março de 2003 para a Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias; em 1 de janeiro de 2006 para o transporte internacional de mercadorias em toda a rede da União; e em 1 de janeiro de 2007 para a cabotagem no transporte ferroviário de mercadorias. Por conseguinte, considera-se que o transporte ferroviário de mercadorias se encontra totalmente liberalizado a nível da União desde 1 de janeiro de 2007, tanto para os serviços nacionais como internacionais.

(24) A Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([17]) revogou, com efeitos a partir de 17 de junho de 2015, a Diretiva 91/440/CEE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2001/12/CE e pela Diretiva 2004/51/CE. O artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2012/34/UE dispõe o seguinte: «As empresas ferroviárias beneficiam do direito de acesso, em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, às infraestruturas ferroviárias de todos os Estados-Membros para fins de exploração de todo o tipo de serviços de transporte ferroviário de mercadorias.»

([12]) Diretiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 91/440/CEE relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários (JO L 75 de 15.3.2001, p. 1).

([13]) Este pacote incluía também a Diretiva 2001/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário (JO L 75 de 15.3.2001, p. 26) e a Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança (JO L 75 de 15.3.2001, p. 29).

([14]) Uma rede ferroviária de cerca de 50 000 km, identificada no artigo 10.º-A e no anexo I da Diretiva 2001/12/CE, que abrange, em Itália, os portos com ligação ao caminho de ferro de Ancona, Bari, Brindisi, C. Vecchia, Génova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Nápoles, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trieste e Veneza.

([15]) Diretiva 2004/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários (JO L 164 de 30.4.2004, p. 164).

([16]) Este pacote incluía também a Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos de ferro da Comunidade (JO L 164 de 30.4.2004, p. 44); a Diretiva 2004/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 96/48/CE do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade e a Diretiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional (JO L 164 de 30.4.2004, p. 114); e o Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia (JO L 164 de 30.4.2004, p. 1).

([17]) Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

2.1.2. *Em Itália*

(25) A Itália começou a liberalizar os serviços de transporte ferroviário de mercadorias a partir de 22 de outubro de 2003, com a entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 188/2003, de 8 de julho de 2003 («**Decreto de 2003**») ([18]), que transpõe o primeiro pacote ferroviário. No que respeita aos serviços nacionais de transporte de mercadorias e aos serviços nacionais e internacionais de transporte de passageiros prestados na infraestrutura ferroviária nacional, o artigo 6.º do Decreto de 2003 concedeu diversos direitos de acesso, subordinados ao cumprimento de determinados requisitos ([19]), às empresas ferroviárias que utilizavam a rede ferroviária nacional — sob reserva de reciprocidade no caso das empresas ferroviárias estabelecidas no estrangeiro.

(26) A Itália transpôs a Diretiva 2004/51/CE através do Decreto Legislativo n.º 162/2007, de 10 de agosto de 2007 (em vigor desde 23 de outubro de 2007). Este decreto alterou o Decreto de 2003, concedendo às empresas ferroviárias, a partir de 23 de outubro de 2007, o acesso à totalidade da rede ferroviária italiana em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes para a exploração dos serviços internacionais de transporte de mercadorias e, o mais tardar, a partir de 1 de janeiro de 2007, o acesso à infraestrutura ferroviária para a exploração de todos os tipos de serviços de transporte ferroviário de mercadorias ([20]).

(27) Por último, a Itália transpôs a Diretiva 2012/34/UE através do Decreto Legislativo n.º 112/2015, de 15 de julho de 2015 (em vigor desde 27 de julho de 2015). Este decreto reafirmou o direito de acesso das empresas ferroviárias ao mercado do transporte ferroviário de mercadorias em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, a fim de assegurar a concorrência no setor ferroviário ([21]).

2.2. **Quadro jurídico que rege as obrigações de serviço público no setor do transporte ferroviário de mercadorias**

2.2.1. *A legislação da União*

(28) Nos termos do artigo 93.º do TFUE, «[s]ão compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público».

(29) Com base no artigo 93.º do TFUE, o Conselho adotou o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, de 26 de junho de 1969, relativo às obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável («**Regulamento (CEE) n.º 1191/69**») ([22]). O Regulamento (CEE) n.º 1191/69 estabeleceu as regras aplicáveis às obrigações de serviço público («**OSP**») no domínio dos serviços de transporte ferroviário, de 1 de julho de 1969 até 2 de dezembro de 2009 para os serviços de transporte de passageiros e até 3 de dezembro de 2012 para os serviços de transporte de mercadorias (ver considerando 34).

([18]) Decreto Legislativo n.º 188/2003, de 8 de julho de 2003 (*Gazzetta Ufficiale* n.º 170), que substituiu os Decretos Presidenciais n.º 277/98, de 8 de julho de 1998 (*Gazzetta Ufficiale* n.º 187), e 146/99, de 16 de março de 1999 (*Gazzetta Ufficiale* n.º 119), que transpuseram as Diretivas 91/440/CE, 95/18/CE e 95/19/CE.

([19]) As empresas ferroviárias que pretendessem explorar serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias em Itália deviam possuir, para além da licença de exploração ferroviária exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, do Decreto de 2003, uma autorização específica do Ministério das Infraestruturas e dos Transportes (artigo 6.º, n.º 2, do Decreto de 2003), tal como definida no artigo 131.º, n.º 1, da Lei n.º 388, de 23 de dezembro de 2000. Esta última lei justificou a necessidade de prever essa autorização para permitir ao Ministério das Infraestruturas e dos Transportes conter o aumento das tarifas ferroviárias e/ou garantir a viabilidade económica das atividades de transporte ferroviário em Itália.

([20]) Artigo 25.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 162/2007, que altera o artigo 12.º, n.º 1, do Decreto de 2003. A partir de 1 de janeiro de 2007, a Itália deixou de exigir que as empresas ferroviárias possuíssem a autorização específica do Ministério das Infraestruturas e dos Transportes descrita na nota de rodapé [19].

([21]) Artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Decreto Legislativo n.º 112/2015.

([22]) Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, relativo à ação dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156 de 28.6.1969, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991.

(30) O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 definiu «OSP» como «as obrigações que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições». As OSP, na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, envolviam as obrigações de exploração ([23]), as obrigações de transporte ([24]) e as obrigações tarifárias ([25]). Os parâmetros a ter em conta na determinação das desvantagens económicas causadas pela imposição de OSP e os procedimentos de compensação foram definidos nos artigos 5.º e 10.º a 13.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Nos casos em que uma empresa de transportes explorava não só serviços sujeitos a OSP, mas também outras atividades, o artigo 1.º, n.º 5, do referido regulamento exigia a separação das contas, bem como a criação de mecanismos adequados para evitar qualquer subsidiação cruzada entre a divisão de serviço público e a divisão responsável pelas outras atividades.

(31) O Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho ([26]), que altera o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, suprimiu a possibilidade de os Estados-Membros manterem ou imporem OSP às empresas de transporte, exceto aquelas cuja atividade se limite exclusivamente à exploração de serviços urbanos, suburbanos ou regionais de transporte de passageiros ([27]). A alteração introduziu no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 uma nova secção relativa aos CSP, composta por um artigo único (artigo 14.º), que oferece aos Estados-Membros a possibilidade de celebrarem CSP para fornecer ao público serviços de transporte suficientes ([28]).

(32) O Regulamento (CEE) n.º 1107/70 do Conselho ([29]) regulamentou de forma mais pormenorizada a concessão de auxílios no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. O mesmo regulamento estabeleceu que os Estados-Membros não podiam impor OSP que implicassem a concessão de auxílios ao abrigo do artigo 93.º do TFUE, exceto no que se refere a obrigações tarifárias não abrangidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ([30]) ou a empresas ou atividades de transporte excluídas do âmbito de aplicação desse regulamento.

(33) No acórdão Altmark ([31]), o Tribunal de Justiça considerou que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 enunciaram, de maneira exaustiva, as condições em que as autoridades dos Estados-Membros podiam conceder auxílios ao abrigo do artigo 93.º do TFUE. Este ponto foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Combus ([32]).

(34) O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho ([33]) revogou o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e o Regulamento (CEE) n.º 1107/70; entrou em vigor em 3 de dezembro de 2009. No entanto, o artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelecia que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 continuava a aplicar-se aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias durante um período de três anos após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

([23]) Ver artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
([24]) Ver artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
([25]) Ver artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
([26]) Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, relativo à ação dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 169 de 29.6.1991, p. 1).
([27]) O artigo 1.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 alterado dispõe o seguinte: «Todavia, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem manter ou impor as obrigações de serviço público a que se refere o artigo 2.º aos serviços urbanos, suburbanos e regionais de transporte de passageiros. As respetivas condições e modalidades, incluindo os métodos de compensação, constam das secções II, III e IV.»
([28]) Ver artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
([29]) Regulamento (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, de 4 de junho de 1970, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 130 de 15.6.1970, p. 1). Este regulamento não prejudicava as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1192/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, relativo às regras comuns para a normalização de contas das empresas de caminho de ferro, e do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho.
([30]) No âmbito da definição de obrigações tarifárias constante do artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.
([31]) Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.º 108.
([32]) Acórdão de 16 de março de 2004, DanskeBusvognmænd/Comissão («Combus»), T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, n.º 100.
([33]) Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO L 315 de 3.12.2007, p. 1).

(35) O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 aplica-se apenas ao transporte de passageiros por caminho de ferro e outros sistemas guiados e por estrada, excluindo o transporte de mercadorias (artigo 1.º). O artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelece que «[s]em prejuízo dos artigos [93.º, 106.º, 107.º e 108.º do TFUE], os Estados-Membros podem continuar a conceder auxílios ao setor dos transportes nos termos do artigo [93.º do TFUE] que preencham as necessidades de coordenação dos transportes ou que correspondam à contrapartida de determinadas prestações inerentes ao conceito de serviço público, para além dos abrangidos pelo presente regulamento». Assim, no final do período de três anos (ou seja, após 3 de dezembro de 2012), a compatibilidade dos auxílios concedidos para o cumprimento de OSP no setor do transporte ferroviário de mercadorias tinha de ser apreciada diretamente à luz do artigo 93.º do TFUE.

2.2.2. *Legislação italiana*

(36) A Lei n.º 210, de 17 de maio de 1985 («**Lei n.º 210/1985**») ([34]), habilitou o Estado a manter, suprimir ou introduzir OSP no que diz respeito ao grupo FS e a compensar este último pelos custos diretamente relacionados com o cumprimento dessas OSP.

(37) Nos termos do artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 210/1985, o ministro dos Transportes tinha de determinar, por decreto, as OSP do grupo FS que deviam ser mantidas, com a possibilidade de, no futuro, suprimir e/ou estabelecer novas OSP ou alargar o âmbito das já impostas. Caso fossem estabelecidas ou alargadas OSP, o grupo FS adquiria o direito de receber uma compensação financeira pelas despesas conexas ao abrigo das regras estabelecidas no Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(38) No que respeita mais especificamente às obrigações tarifárias, o artigo 16.º da Lei n.º 210/1985, embora reconhecendo que as tarifas eram aprovadas pelo conselho de administração do grupo FS para assegurar uma gestão equilibrada, previa que as autoridades públicas pudessem determinar por decreto as tarifas máximas aplicáveis ao transporte de pessoas e de certos tipos de mercadorias. Esse artigo estabelecia que qualquer diferença entre as tarifas impostas pelas autoridades públicas e as tarifas normais fixadas pelo conselho de administração do grupo FS poderia dar lugar a um reembolso ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(39) A Lei n.º 41, de 28 de fevereiro de 1986 («**Lei n.º 41/1986**») ([35]), suprimiu todas as OSP, incluindo as obrigações de exploração e as obrigações tarifárias relativamente às quais foi reconhecido ao grupo FS um direito de reembolso ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 (artigo 10.º, n.º 15). No entanto, em conformidade com os artigos 16.º e 18.º da Lei n.º 210/1985, o Ministério dos Transportes podia, por decreto, enumerar as OSP a manter devido ao seu interesse público e dentro dos limites dos fundos atribuídos pelo orçamento do Estado.

(40) Em 16 de janeiro de 1990, o Ministério dos Transportes adotou o Decreto 1-T («**Decreto Ministerial n.º 1-T/1990**»). O artigo 2.º deste decreto estabelecia uma lista das obrigações tarifárias a impor ao grupo FS para o transporte de certas categorias de passageiros e mercadorias. Essa lista incluía obrigações tarifárias em matéria de:

— transporte de mercadorias entre a Itália continental e a Sardenha, em conformidade com o artigo 12.º da Lei n.º 588, de 11 de junho de 1962 («**Lei n.º 588/1962**») ([36]), que estabelece os critérios de cálculo das tarifas ferroviárias para as ligações com a Sardenha,

— transporte internacional de mercadorias através do porto de Trieste, e

— transporte internacional de mercadorias na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

(41) A partir de 1 de julho de 1992, na sequência da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 1893/91 que altera o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 (considerando 31), as autoridades italianas regulamentaram a imposição de OSP através de CSP, abandonando o sistema de imposição unilateral de OSP estabelecidas por decreto.

([34]) Lei n.º 210/1985, de 17 de maio de 1985, que institui a entidade «Ferrovie dello Stato».

([35]) Lei n.º 41, de 28 de fevereiro de 1986, sobre as disposições relativas ao orçamento anual e plurianual do Estado.

([36]) O artigo 12.º da Lei n.º 588/1962, que estabelece um plano de incentivo ao desenvolvimento económico e social da Sardenha, tem a seguinte redação: «às mercadorias transportadas pelo serviço de ferry são aplicáveis as tarifas ferroviárias calculadas numa distância virtual de 100 km» e «esse transporte não está sujeito a tarifas fixas, sobretaxas e taxas especiais num montante superior ao que vigora em Itália para a mesma distância e para as mesmas mercadorias, nem a quotas de trânsito».

(42) Consequentemente, no que diz respeito aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias, a Itália aplicou as obrigações tarifárias referidas no considerando 40 para o período de julho a dezembro de 1992 num CSP celebrado em 23 de janeiro de 1991 entre o Ministério dos Transportes e o grupo FS. A Itália manteve essas obrigações tarifárias para o ano de 1993, celebrando um novo CSP com o grupo FS em 29 de dezembro de 1992. Posteriormente, a Itália celebrou dois CSP adicionais com o grupo FS para os períodos 1994-1996 e 1997-1999. O contrato para o período 1997-1999 introduziu uma cláusula de continuidade segundo a qual, no termo do contrato, o grupo FS tinha de respeitar as obrigações tarifárias definidas no contrato até à assinatura dos CSP seguintes.

(43) Os CSP celebrados, respetivamente, para os períodos 1994-1996 e 1997-1999 impuseram obrigações tarifárias aos seguintes serviços prestados pelo grupo FS:

— transporte nacional de mercadorias entre a Itália continental e a Sardenha, em conformidade com o artigo 12.º da Lei n.º 588/1962, que estabelece os critérios de cálculo das tarifas ferroviárias para as ligações com a Sardenha,

— transporte internacional de mercadorias através do porto de Trieste,

— transporte internacional de mercadorias na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço: esta obrigação decorria do acordo entre os representantes dos governos dos Estados-Membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em 21 de março de 1955, que previa a aplicação de taxas reduzidas aos transportes do carvão e do aço,

— transporte ferroviário nacional de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km, e

— transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria: em conformidade com o artigo 5.º ([37]) do acordo bilateral entre a Itália e a Hungria, de 19 de abril de 1988, ratificado pela Lei n.º 440, de 30 de dezembro de 1989 («**Lei n.º 440/1989**») ([38]), foi estabelecido um desconto de 15 % sobre a taxa normal para o trânsito através da Áustria e uma redução de 50 % da taxa normal para o trânsito através da (antiga) Jugoslávia.

(44) Durante o período 2000-2014, a Itália adotou as medidas objeto de investigação. A secção 3 da presente decisão descreve essas medidas.

3. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

3.1. Beneficiário

3.1.1. *Trenitalia*

(45) A Trenitalia foi criada em junho de 2000 como filial totalmente controlada da Ferrovie dello Stato S.p.A., a empresa-mãe do grupo FS, cujo único acionista é o Ministério da Economia e das Finanças italiano. A criação da Trenitalia seguiu-se à reforma do grupo FS, iniciada em julho de 1998 através da separação orgânica, jurídica e contabilística das atividades do grupo FS (infraestruturas, serviços de transporte de passageiros, serviços de transporte regional e serviços de transporte de mercadorias) e prosseguida através da criação de entidades jurídicas separadas controladas pelo grupo FS (a Trenitalia em junho de 2000 e a Rete Ferroviaria Italiana em julho de 2001). Assim que foi criada, a Trenitalia assumiu a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias do grupo FS. A Trenitalia é atualmente o maior operador ferroviário em Itália e, até 31 de dezembro de 2016, esteve ativa tanto no transporte de passageiros como no de mercadorias.

([37]) Que estabelece o seguinte: «[r]elativamente ao transporte de mercadorias para fins de importação e exportação de e para a Hungria através do porto franco de Trieste, as tarifas ferroviárias das estações fronteiriças do Estado para as do porto franco de Trieste são determinadas mediante a aplicação de um tratamento mais favorável do que o previsto nas condições e tarifas atuais dos caminhos de ferro italianos» e «[t]odas as questões relativas aos serviços ferroviários, incluindo as tarifas, serão objeto de um acordo separado a celebrar entre a empresa de caminhos de ferro estatal italiana e o gestor da infraestrutura ferroviária húngara, após consulta das outras administrações ferroviárias dos Estados de trânsito».

([38]) O artigo 11.º da Lei n.º 440/1989 limitou a validade do acordo bilateral a cinco anos, sendo o mesmo renovável automaticamente por períodos de cinco anos, com a possibilidade de qualquer parte o rescindir seis meses antes do início de cada período.

3.1.2. *Reorganização de 2017 das atividades de transporte de mercadorias do grupo FS*

(46) A partir de 1 de janeiro de 2017, o grupo FS decidiu reorganizar as suas atividades de transporte de mercadorias agrupando numa única entidade, o grupo Mercitalia ([39]), todas as atividades do grupo FS relativas aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias ([40]). Consequentemente, o grupo FS transferiu a atividade de transporte ferroviário de mercadorias da Trenitalia (a chamada «divisão de transporte de carga») para uma nova empresa, a Mercitalia Rail S.r.l. («**Mercitalia Rail**») ([41]), totalmente controlada pela Mercitalia Logistics S.p.A. («**Mercitalia Logistics**») ([42]), por sua vez controlada exclusivamente pelo grupo FS. Através da Mercitalia Logistics, o grupo FS presta serviços de transporte de mercadorias em Itália e no estrangeiro utilizando técnicas de transporte convencional e combinado ([43]).

(47) A transferência teve lugar depois de a Mercitalia Rail ter obtido os certificados de segurança necessários para poder operar como empresa ferroviária no mercado do transporte ferroviário de mercadorias ([44]). A operação assumiu a forma de uma cisão proporcional de todos os ativos e passivos da divisão de transporte de carga da Trenitalia a favor da Mercitalia Rail ([45]), incluindo trabalhadores, material circulante, instalações de manutenção, contratos comerciais e os investimentos detidos pela Trenitalia em empresas ativas no setor do transporte de carga e/ou da logística ([46]). Tendo em conta o tipo de operação, que consistia numa reestruturação interna dentro do grupo FS, a Mercitalia Rail não pagou qualquer compensação à Trenitalia pelas atividades transferidas.

(48) A partir de 1 de janeiro de 2017, a Mercitalia Rail tornou-se a nova proprietária da divisão de transporte de carga da Trenitalia.

([39]) O relatório financeiro anual de 2017 do grupo FS (disponível em https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/en/Documents/investor-relations/financial-statements/2017_Annual_report_FS.pdf, consultado pela última vez em 15.11.2023) afirma o seguinte: «2017 foi um ano histórico para [o grupo FS], com o arranque da Mercitalia Rail, uma empresa derivada da Trenitalia no setor do transporte de carga. Além disso, a transformação da FS Logistica deu origem à Mercitalia Logistics, que opera como subgrupo responsável pela coordenação de todas as empresas do grupo no setor da logística e do transporte de carga, que, em conjunto, formam o [grupo] Mercitalia» (p. 3). Nas suas respostas de 11 de abril de 2023, as autoridades italianas explicaram que o grupo Mercitalia é atualmente composto pela Mercitalia Logistics e pelas suas seis filiais: Mercitalia Rail, Mercitalia Intermodal SpA, Mercitalia Shunting & Terminal Srl, TX Logistik e TerAlp.

([40]) Ver https://www.mercitaliarail.it/content/mercitalia_rail/it/chi-siamo/il-business-merci-del-gruppo-fs-italiane.html (consultado pela última vez em 15.11.2023). Tal como explicado pelas autoridades italianas nas suas respostas de 11 de abril de 2023, essa reorganização dizia respeito às atividades de transporte ferroviário de mercadorias da Trenitalia, bem como de todas as outras empresas do grupo FS ativas no mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

([41]) A empresa existente FS Telco Srl alterou o seu nome para Mercitalia Rail Srl e passou a ter um novo objeto, nomeadamente a prestação e a comercialização de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, incluindo mercadorias perigosas e resíduos, em Itália e no estrangeiro.

([42]) Em 2017, a empresa FS Logistica SpA, criada em 2007 na sequência da decisão da Ferrovie dello Stato de agrupar num único operador específico todas as atividades logísticas realizadas no grupo FS, alterou o seu nome para Mercitalia Logistics SpA.

([43]) No seu relatório financeiro anual de 2017 [ver nota de rodapé (39)], o grupo FS afirmou o seguinte: «no que diz respeito ao transporte de carga, o [grupo FS] estabeleceu e prossegue, com a criação do [grupo] Mercitalia, liderado pelo subgrupo Mercitalia Logistics S.p.A., um novo modelo de negócios que consiste no desenvolvimento de soluções integradas de transporte de carga e logística nas melhores condições de mercado. Dentro do [grupo], o serviço ferroviário, que beneficia dos conhecimentos especializados e da experiência profissional da filial Trenitalia S.p.A., teve um bom desempenho neste primeiro ano, em parte devido à integração com outras empresas do grupo» (ver p. 62).

([44]) O acesso à infraestrutura ferroviária só é concedido às empresas ferroviárias titulares de um certificado de segurança válido. O certificado de segurança comprova que a empresa ferroviária estabeleceu o seu sistema de gestão da segurança e está em condições de cumprir as suas obrigações legais. Nessa altura, o quadro legislativo foi estabelecido pela Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos de ferro da Comunidade (JO L 164 de 30.4.2004, p. 44), que esteve em vigor até 30 de outubro de 2020 (inclusive). A partir de 31 de outubro de 2020, foi revogada pela Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária (JO L 138 de 26.5.2016, p. 102).

([45]) Nas suas respostas de 11 de abril de 2023, as autoridades italianas apresentaram à Comissão o ato de cisão, assinado pelos representantes legais da Trenitalia e da Mercitalia Rail em 21 de dezembro de 2016, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017. A cisão conduziu à redução do capital social da Trenitalia e a um aumento proporcional do valor do capital da Mercitalia Rail, num montante equivalente ao valor contabilístico da divisão de transporte de carga transferida da Trenitalia.

([46]) Ver o relatório financeiro anual de 2017 do grupo FS (referido na nota de rodapé [39]), p. 174.

3.2. **Medidas**

(49) Entre 2000 e 2014, a Trenitalia recebeu do Estado uma compensação financeira total de 1,6 mil milhões de EUR pelo cumprimento de OSP no domínio dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias em todo o território italiano, incluindo de/para a Sardenha e a Sicília. Essas OSP foram estipuladas com base nos seguintes três CSP celebrados entre o Ministério das Infraestruturas e dos Transportes («**MIT**») e a Trenitalia ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

— Um primeiro contrato, assinado em 18 de outubro de 2002, que abrangia inicialmente o período de 1 de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2001 e era aplicável aos serviços de transporte de passageiros ([47]) e de mercadorias. Este contrato foi automaticamente prorrogado, na data do seu termo, por dois anos, até ao final de 2003, por força de uma cláusula de continuidade («**primeiro contrato**»).

— Um segundo contrato, assinado em 27 de março de 2007, que abrangia inicialmente o período de 1 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2006 e era aplicável apenas aos serviços de transporte de mercadorias. Este contrato foi automaticamente prorrogado, na data do seu termo, por dois anos, até ao final de 2008, por força de uma cláusula de continuidade («**segundo contrato**»).

— Um terceiro contrato, assinado em 3 de dezembro de 2012, que abrangia o período de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014 e era aplicável apenas aos serviços de transporte de mercadorias («**terceiro contrato**»). A validade deste contrato expirou em 31 de dezembro de 2014 e não foi prorrogada.

(50) O primeiro e o segundo contratos indicam que, na ausência dos mesmos, a Trenitalia não teria prestado comercialmente os serviços de transporte de mercadorias em causa nas mesmas condições ([48]). O terceiro contrato refere-se à obrigação que incumbe aos Estados-Membros, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, de compensar a empresa à qual é imposta uma «*obrigação de serviço público*». As OSP são definidas como as obrigações que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições.

Quadro 1

Lista dos CSP abrangidos pelo procedimento formal de investigação

CSP	Período de aplicação	Assinatura	Primeiro pagamento	Compensação total
I	1.1.2000-31.12.2003	18.10.2002	2003	404,6 milhões de EUR
II	1.1.2004-31.12.2008	27.3.2007	2007	613,7 milhões de EUR
III	1.1.2009-31.12.2014	3.12.2012	2010	612,1 milhões de EUR

([47]) Uma vez que a decisão de início do procedimento apenas dizia respeito a serviços de transporte ferroviário de mercadorias, a presente decisão não abrange os serviços de passageiros.

([48]) O artigo 5.º, n.º 1, do primeiro contrato tem a seguinte redação: «O Ministério reconhece que os serviços de transporte de mercadorias nos termos do n.º 2 *infra* foram prestados em conformidade com as disposições dos contratos de serviços de 1994-1996 e 1997-1999, com as obrigações internacionais do Estado, com o Decreto do Ministério dos Transportes n.º 1-T de 1990 e com as obrigações legais conexas aí referidas, e reconhece simultaneamente que, se estes serviços tivessem sido prestados pela Empresa numa base puramente comercial, teriam sido prestados a uma escala diferente ou em condições diferentes das que efetivamente se verificaram». O artigo 2.º, n.º 3, do segundo contrato tem a seguinte redação: «Se esses mesmos serviços tivessem sido prestados pela Empresa numa base puramente comercial, teriam sido prestados numa medida diferente ou em condições diferentes das efetivamente obtidas. Em especial, o transporte de mercadorias de e para as duas maiores ilhas garante a continuidade das ligações com o continente e a mobilidade do tráfego de mercadorias de longa e muito longa distância e contribui para restabelecer o equilíbrio territorial».

3.2.1. *Primeiro contrato*

3.2.1.1. Antecedentes da celebração do primeiro contrato

(51) Em conformidade com a cláusula de continuidade contida no CSP celebrado para o período 1997-1999 (ver considerando 42), o grupo FS continuou a aplicar obrigações tarifárias aos seus serviços de transporte ferroviário de mercadorias após a data de termo deste último contrato, ou seja, para além de 31 de dezembro de 1999.

(52) Em 18 de março de 1999 ([49]), uma diretiva do presidente do Conselho de Ministros exigia que o grupo FS elaborasse um plano de negócios com vista a atualizar as obrigações contidas no CSP para o período 1997-1999. O grupo FS apresentou o seu plano de negócios para 1999-2003 ao MIT em 1999. Esse plano de negócios descrevia igualmente os serviços de transporte ferroviário de mercadorias explorados pela empresa em condições que não seriam viáveis num contexto comercial sem compensação. O MIT aprovou o plano de negócios em julho de 2000, identificando os serviços que considerava essencial manter em nome do interesse público ([50]).

(53) A Trenitalia ([51]) e o MIT celebraram o primeiro contrato em 18 de outubro de 2002.

3.2.1.2. Conteúdo do primeiro contrato

(54) O primeiro contrato exigia que a Trenitalia cumprisse determinadas obrigações tarifárias (ou seja, a obrigação de cobrar um preço por determinados serviços que fosse inferior ao preço de mercado de acordo com a grelha tarifária aplicada pela Trenitalia na ausência de obrigações tarifárias) e obrigações de exploração mediante o pagamento de uma compensação calculada de acordo com a metodologia estabelecida no contrato.

(55) O primeiro contrato manteve as obrigações tarifárias existentes que foram estabelecidas no CSP para o período 1997-1999 (ver considerando 43) relativamente aos seguintes serviços de transporte ferroviário de mercadorias explorados pela Trenitalia, sem alteração dos parâmetros para determinar a compensação correspondente:

— *Transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha*: nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 588/1962, o primeiro contrato previa uma compensação determinada como a diferença entre a tarifa ferroviária calculada com base na distância efetivamente percorrida entre Civitavecchia e Golfo Aranci (250 km) e a tarifa calculada com base numa distância virtual de 100 km,

— *Transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km* ([52]): esta obrigação visava manter as taxas quilométricas regressivas acima do limiar de 1 000 km. Na ausência desta obrigação, a taxa aplicada pela Trenitalia ao transporte de mercadorias deixaria de diminuir após o milésimo quilómetro (ou seja, o nível em que os custos fixos são integralmente recuperados) ([53]). O primeiro contrato previa uma compensação calculada como a diferença entre os montantes que teriam sido obtidos aplicando o preço teórico por quilómetro (que deixa de diminuir após o ponto em que os custos fixos são integralmente recuperados, equivalente ao milésimo quilómetro) e os montantes efetivamente obtidos aplicando o preço por quilómetro previsto no contrato com a Trenitalia, que continua a diminuir mesmo após os 1 000 km,

([49]) Diretiva do presidente do Conselho de Ministros de 18 de março de 1999, publicada no Jornal Oficial italiano n.º 113, de 17 de maio de 1999.

([50]) Esses serviços são enumerados no considerando 55.

([51]) A Trenitalia assumiu a exploração dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias do grupo FS a partir do momento em que foi criada, em junho de 2000.

([52]) Esta obrigação abrangia apenas o tráfego nacional.

([53]) O relatório explicativo de fevereiro de 2002 (anexo 9.1 da resposta da Itália de 29 de outubro de 2012) refere o seguinte: «[a] taxa aplicada ao transporte de mercadorias sobe à medida que o número de quilómetros aumenta, mas não proporcionalmente; existe uma escala decrescente que é mais pronunciada nos intervalos quilométricos iniciais e, em seguida, se esbate gradualmente para se tornar quase assintótica. No entanto, após o milésimo quilómetro, a tarifa torna-se mais regressiva, refletindo as obrigações tarifárias introduzidas pelos contratos de prestação de serviços anteriores».

— *Transporte ferroviário de carvão e aço na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço:* o primeiro contrato previa uma compensação calculada como a diferença entre as receitas decorrentes da aplicação das obrigações tarifárias e as receitas que a Trenitalia teria obtido com a aplicação da sua taxa normal. Esta obrigação manteve-se em vigor até 1 de maio de 2002 ([54]),

— *Serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria*: o primeiro contrato previa uma compensação calculada com base num desconto de 15 % sobre a taxa normal para o trânsito através da Áustria e numa redução de 50 % da taxa normal para o trânsito através dos países da antiga Jugoslávia (Eslovénia e Croácia) que tinham sido estabelecidos nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 440/1989. O artigo 11.º da Lei n.º 440/1989 limitou a validade do acordo bilateral entre a Itália e a Hungria a cinco anos, sendo o mesmo renovável automaticamente por períodos de cinco anos, com a possibilidade de qualquer parte o rescindir seis meses antes do início de cada período. O contrato previa uma compensação calculada como a diferença entre as receitas decorrentes da aplicação das obrigações tarifárias e as receitas que a Trenitalia teria obtido aplicando a sua taxa normal,

— *Serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima*: em conformidade com as disposições do Decreto Ministerial n.º 1-T/1990, o primeiro contrato previa obrigações tarifárias para os serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias que atravessavam o porto de Trieste Marittima ([55]), com exceção dos explorados entre o porto de Trieste e a Hungria com base na Lei n.º 440/1989 ([56]). A compensação era igual à diferença entre as receitas decorrentes da aplicação das obrigações tarifárias e as receitas que a Trenitalia teria obtido aplicando a sua taxa normal, multiplicada pelo número total de vagões em trânsito pelo porto de Trieste Marittima para fins de importação/exportação.

(56) O primeiro contrato introduziu igualmente novas obrigações tarifárias relativas aos seguintes serviços de transporte ferroviário de mercadorias explorados pela Trenitalia:

— *Serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim*: em 15 de julho de 1999, o grupo FS e a empresa *Société Nationale des Chemins de fer Français* («**SNCF**») acordaram contratualmente aplicar um desconto de 30 % sobre a taxa normal dos serviços de transporte intermodal na rota entre Lião-Venissieux e Turim-Orbassano. O desconto visava solucionar o congestionamento das passagens rodoviárias entre a Itália e a França, causado pelo encerramento, durante três anos, do túnel do Mont Blanc na sequência de um acidente ocorrido em março de 1999. Estes serviços permitiam o trânsito fluido das mercadorias transportadas por estrada na fronteira franco-italiana, independentemente da distância do trajeto rodoviário. ([57]) O primeiro contrato previa uma compensação calculada como a diferença entre as receitas decorrentes da aplicação das obrigações tarifárias e as receitas que a Trenitalia teria obtido aplicando a sua taxa normal. Esta obrigação esteve em vigor desde 1 de janeiro de 2000 até ao final de 2001,

— *Serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias*: esta obrigação abrangia apenas os serviços nacionais. O seu objetivo era incentivar o reequilíbrio entre modos de transporte poluentes (como o transporte rodoviário) e modos de transporte mais sustentáveis (como o transporte ferroviário). Manteve-se em vigor até 31 de dezembro de 2003. O primeiro contrato previa uma compensação calculada como a diferença entre o preço médio do transporte ferroviário convencional ([58]) e o do transporte combinado, aplicado ao volume global do tráfego combinado.

([54]) Ou seja, seis meses após a publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias da Decisão dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 23 de outubro de 2001, de denúncia do Acordo de 21 de março de 1955 relativo ao estabelecimento de tarifas ferroviárias diretas internacionais para o transporte de carvão e de aço, que conduziu à cessação do acordo de 21 de março de 1955.

([55]) O porto de Trieste Marittima é apenas uma parte do porto de Trieste; consiste na bacia portuária próxima das docas de carga e descarga do porto (cais V, VI e VII). Trieste Marittima deve ser entendido como a estação ferroviária «Campo Marzio» em Trieste, a principal infraestrutura que serve as referidas docas.

([56]) O Decreto Ministerial n.º 239/T, de 13 de abril de 1992, esclareceu que essas obrigações tarifárias não podem somar-se às previstas pela Lei n.º 440/1989.

([57]) Por outras palavras, a parte do trajeto efetuada pelo transporte rodoviário não tinha limite de distância e podia exceder a parte do trajeto ferroviário [ver nota de rodapé (11)].

([58]) Entende-se por «transporte ferroviário convencional» os serviços de transporte efetuados entre o ponto de origem e o ponto de destino exclusivamente por caminho de ferro.

(57) Além disso, o primeiro contrato introduziu igualmente a obrigação de a Trenitalia explorar *travessias em* ferry *e manobras para transporte de mercadorias entre o continente e as ilhas da Sardenha/Sicília*. Estas obrigações permitiram a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e cada uma das duas ilhas, sendo os comboios colocados em *ferries* na secção marítima da rota. A compensação cobria as taxas pagas pela Trenitalia ao gestor da infraestrutura pela prestação de serviços de travessia em *ferry* e manobras, calculadas com base num preço de movimentação de embarque e desembarque e num preço unitário dos custos dos *ferries*, multiplicadas pelo número de trajetos efetuados.

(58) Nos termos do artigo 8.º do primeiro contrato, a Trenitalia estava obrigada a enviar ao MIT as contas financeiras certificadas relativas ao cumprimento das OSP relativas ao ano de 2001.

(59) O artigo 10.º do primeiro contrato exigia que a Trenitalia, no termo desse contrato, continuasse a prestar os serviços abrangidos por este último até receber uma notificação do MIT ([59]). A compensação por qualquer mês adicional de serviço não podia exceder um duodécimo da compensação anual fixada para 2001. Se fossem adotadas disposições legais incompatíveis com a obrigação de prosseguir os serviços, a Trenitalia tinha o direito de suspender a execução dos serviços prestados ao abrigo da cláusula de continuidade, sem prejuízo da compensação devida pelos serviços prestados até essa data, em conformidade com os procedimentos previstos nos artigos 4.º e 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(60) O artigo 11.º do primeiro contrato fixa uma sanção até 250 000 EUR por cada situação de incumprimento de qualquer das OSP enumeradas nos considerandos 55 a 57.

(61) A compensação para o período 2000-2003 (356,4 milhões de EUR) foi paga pela Itália em 2003 (237,6 milhões de EUR) e em 2005 (118,8 milhões de EUR).

3.2.2. *Segundo contrato*

3.2.2.1. Antecedentes da celebração do segundo contrato

(62) No termo do primeiro contrato (31 de dezembro de 2001), a Trenitalia continuou a executar as OSP impostas pelo primeiro contrato, em conformidade com a cláusula de continuidade (ver considerando 59). No entanto, as OSP previstas no primeiro contrato deixaram de produzir efeitos a partir das seguintes datas para os seguintes serviços:

— 1 de janeiro de 2002 para os serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim (ver considerando 56),

— 1 de maio de 2002 para o transporte ferroviário de carvão e aço na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, na sequência da extinção desta última (ver considerando 55),

— 1 de janeiro de 2004 para os serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias (ver considerando 56).

(63) O relatório apresentado pela Trenitalia ao MIT sobre os custos financeiros incorridos em 2005 pela Trenitalia para o cumprimento das OSP no âmbito do primeiro contrato revelou que este último, no que respeita ao transporte de mercadorias entre o continente e as ilhas da Sardenha/Sicília, abrangia apenas os custos das travessias em *ferry* e manobras e não tinha em conta os custos adicionais suportados pela Trenitalia para o cumprimento de OSP entre o continente e a Sardenha/Sicília. Para cumprir as OSP previstas no primeiro contrato, a Trenitalia teve de gerir e manter várias estações e infraestruturas ferroviárias na Sardenha e na Sicília para organizar a carga e descarga das mercadorias. Estes custos não tinham sido tidos em conta no âmbito do primeiro contrato, embora tivessem efetivamente sido suportados pela Trenitalia e estivessem diretamente relacionados com a execução das OSP impostas pelo primeiro contrato.

([59]) O artigo 10.º do primeiro contrato também obrigava expressamente o MIT a restabelecer as obrigações de serviço público e os critérios de determinação da compensação pertinente, tendo em conta o processo de desregulamentação em curso e com base em estudos e em análises aprofundadas a efetuar.

(64) Consequentemente, durante o ano de 2006, o MIT elaborou um novo CSP. A Trenitalia e o MIT celebraram o segundo contrato em 27 de março de 2007 para o período 2004-2006, reconhecendo as OSP executadas pela Trenitalia ao abrigo da cláusula de continuidade contida no primeiro contrato.

3.2.2.2. Conteúdo do segundo contrato

(65) O segundo contrato continuou a impor as mesmas obrigações tarifárias (com os mesmos parâmetros para determinar o montante da compensação) já incluídas no primeiro contrato ([60]):

— a obrigação tarifária regressiva aplicável ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km,

— a obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria,

— a obrigação tarifária aplicável aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima,

— a obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha.

(66) O segundo contrato continuou igualmente a impor à Trenitalia a obrigação de explorar travessias em *ferry* e manobras (para o tráfego de/para a Sardenha e a Sicília), tal como no primeiro contrato (ver considerando 57).

(67) Contrariamente ao primeiro contrato, o segundo contrato impunha à Trenitalia a obrigação adicional de servir um certo número de estações ferroviárias enumeradas no anexo 1 do segundo contrato para serviços de transporte de mercadorias de/para a Sardenha e a Sicília, a fim de manter o mesmo volume de serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados de/para essas ilhas em 2004.

(68) Consequentemente, o segundo contrato introduziu igualmente uma nova metodologia de compensação para as OSP executadas de/para a Sardenha e a Sicília. Essas OSP representavam mais de 70 % da compensação ao abrigo do segundo contrato. Contrariamente ao primeiro contrato (ver considerandos 55 a 57), a compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato cobria a diferença entre os custos associados à organização dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sicília/Sardenha (incluindo a gestão das estações ferroviárias) e as receitas resultantes desses serviços (incluindo a compensação concedida para cobrir as obrigações tarifárias e as taxas pagas ao gestor da infraestrutura ferroviária).

(69) Assim, a compensação global pelo cumprimento das OSP impostas aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sicília/Sardenha foi calculada com base na demonstração de resultados da Trenitalia registada para esses serviços. Mais especificamente, essa demonstração de resultados teve em conta as receitas resultantes do transporte de mercadorias (incluindo a compensação para cobrir a perda de receitas decorrente da aplicação de obrigações tarifárias), bem como as receitas acessórias ([61]). Do lado dos custos, a demonstração de resultados teve em conta todos os custos relativos à exploração dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília (calculados como custo unitário por comboio-quilómetro), bem como os custos imputáveis às travessias marítimas e às manobras dos vagões e à gestão das estações ferroviárias e respetivas instalações. A compensação incluía um lucro, determinado como produto do custo médio ponderado do capital e do capital utilizado da Trenitalia.

(70) Por último, o segundo contrato impunha igualmente a obrigação de planear e coordenar todas as atividades acessórias da prestação de todos os serviços de transporte ferroviário de mercadorias abrangidos pelo segundo contrato (nomeadamente, manutenção e revisão do material circulante, nível ótimo de condições de segurança, atividades administrativas e comerciais de apoio à gestão do serviço).

([60]) Ao abrigo do segundo contrato, a Itália deixou de impor obrigações tarifárias ao transporte ferroviário de mercadorias de carvão e aço na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (ver considerando 55), aos serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim (ver considerando 56) e aos serviços de transporte combinado de mercadorias que, de facto, deixaram de ser explorados a partir de 1 de janeiro de 2004 (ver considerando 55).

([61]) As receitas acessórias são as receitas resultantes de bens ou serviços que não a atividade principal de uma empresa (neste caso, serviços de transporte de mercadorias).

(71) O segundo contrato previa o pagamento do montante global da compensação sob a forma de uma remuneração anual fixa a pagar em duas prestações (80 % do montante pagos anualmente após a apresentação pela Trenitalia das suas previsões económicas anuais, até 30 de junho do ano seguinte ao ano de referência, e os restantes 20 % do montante pagos após a apresentação das contas anuais certificadas pela Trenitalia). Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do segundo contrato, a Trenitalia tinha de enviar as suas contas anuais — certificadas por auditores e elaboradas em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, do Decreto de 2003 — para revisão ao MIT até 30 de setembro do ano seguinte ao ano de referência. No prazo de 45 dias a contar da receção dessas contas, o MIT tinha de verificar estas últimas, bem como o número de serviços efetivamente prestados pela Trenitalia.

(72) O segundo contrato fixou o montante máximo da compensação anual total a conceder para a execução de todas as OSP previstas no segundo contrato para o período 2004-2006 com base nas previsões orçamentais do Ministério da Economia e das Finanças para o ano correspondente. A compensação anual total concedida não podia, em caso algum, exceder os encargos financeiros efetivamente suportados pela Trenitalia para cada ano do triénio 2004-2006, tal como indicado nas contas anuais certificadas. Quando a compensação paga excedia os encargos financeiros efetivamente suportados pela Trenitalia, o MIT, após a apresentação das contas anuais pela Trenitalia em 30 de setembro de cada ano, deduzia da compensação a pagar o montante em excesso correspondente ([62]).

(73) O artigo 9.º do segundo contrato previa uma sanção de 50 000 EUR por incumprimento de qualquer das OSP impostas à Trenitalia no âmbito desse segundo contrato, que seria deduzida da compensação a pagar ([63]).

(74) O artigo 12.º do segundo contrato prorrogava a validade deste último até nova notificação do MIT, a qual tinha de ser feita com, pelo menos, 90 dias de antecedência e podia dizer respeito à supressão de algumas ou de todas as OSP abrangidas pelo contrato. Nos termos desse artigo, a Trenitalia continuou a explorar os serviços de transporte ferroviário de mercadorias abrangidos pelo segundo contrato para além do seu termo, até à notificação do MIT. A compensação por qualquer mês adicional de serviço não podia exceder um duodécimo da compensação anual fixada para 2004. Se fossem adotadas disposições legais incompatíveis com a obrigação de prosseguir os serviços, a Trenitalia tinha o direito de suspender a execução dos serviços prestados ao abrigo da cláusula de continuidade, sem prejuízo da compensação devida pelos serviços prestados até essa data, em conformidade com os procedimentos descritos nos artigos 4.º e 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(75) A compensação total recebida pela Trenitalia ao abrigo do segundo contrato foi de 613,7 milhões de EUR. A compensação relativa a 2004 (118,8 milhões de EUR) foi paga em 2007, após a assinatura do contrato ([64]). No que diz respeito à compensação pelos serviços prestados nos anos seguintes (nomeadamente, os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008), os pagamentos foram efetuados entre 2007 e 2009 em duas prestações:

— 80 % do montante foram pagos na sequência de um pedido apresentado pela Trenitalia ao MIT, acompanhado da apresentação da evolução anual dos parâmetros económicos utilizados para monitorizar a exatidão da compensação estimada,

— 20 % do montante foram pagos após a apresentação das contas certificadas.

([62]) Ver artigo 4.º, n.º 2, do segundo contrato.

([63]) Foram impostas sanções *ad hoc* nos seguintes casos: não apresentação de dados contabilísticos ao MIT; incumprimento dos compromissos de qualidade de serviço previstos no artigo 6.º, n.º 2, do segundo contrato; incumprimento das obrigações de serviço relativas à manutenção de uma lista específica de instalações abertas ao público para o serviço de transporte de mercadorias de e para a Sardenha e a Sicília.

([64]) O pagamento da compensação relativa a 2004 foi estabelecido no artigo 5.º, n.º 4, do segundo contrato, no qual se reconheceu que, em 2004, a Trenitalia tinha cumprido as OSP previstas no artigo 2.º, n.º 1, tal como especificadas no anexo 1, e as obrigações previstas no artigo 3.º. «Por conseguinte, a compensação é devida à Empresa sem que esta tenha de cumprir mais obrigações».

3.2.3. *Terceiro contrato*

3.2.3.1. Antecedentes da celebração do terceiro contrato

3.2.3.1.1. Eliminação progressiva das OSP impostas pelo segundo contrato

(76) Após o termo do segundo contrato (31 de dezembro de 2006), a Trenitalia continuou a executar as OSP ao abrigo do artigo 12.º desse contrato.

(77) No entanto, em 17 de janeiro de 2008, a Trenitalia alertou o MIT para o facto de os custos previstos para o cumprimento das OSP ao abrigo do segundo contrato excederem largamente o montante da compensação a pagar pela Itália para o ano de 2008 ([65]). Tendo em conta os riscos substanciais de perdas não compensadas, a Trenitalia indicou ao MIT que teria de reduzir as OSP previstas no segundo contrato e, em especial, suspender os serviços prestados de/para a Sardenha e a Sicília, uma vez que eram os mais deficitários ao abrigo do segundo contrato.

(78) Em 18 de janeiro de 2008, o MIT tomou nota das perdas substanciais sofridas pela Trenitalia e concordou em rever o perímetro das OSP, a fim de atenuar os riscos de subcompensação incorridos pela Trenitalia para o ano de 2008, em especial no que diz respeito aos serviços de transporte de/para a Sardenha.

(79) Em 28 de maio de 2008, o MIT solicitou à Trenitalia que fornecesse dados sobre o cumprimento das OSP ao abrigo do segundo contrato, nomeadamente dados financeiros (custos e receitas registados) e dados de transporte (número de toneladas de mercadorias transportadas, comboio-quilómetros explorados, distância média, etc.). As autoridades italianas pretendiam reexaminar a necessidade de OSP, na sequência, nomeadamente, da evolução do mercado do transporte ferroviário de mercadorias após a sua liberalização total a partir de 1 de janeiro de 2007 (ver considerando 23).

(80) Por carta de 27 de outubro de 2008, o MIT informou a Trenitalia de que tencionava rever o âmbito das OSP impostas à Trenitalia no que respeita ao transporte ferroviário de mercadorias para a Sardenha e de que era necessário um novo CSP aplicável a partir de 1 de janeiro de 2009 para ter em conta a alteração do âmbito de aplicação das OSP. Nessa carta, o MIT indicou que tinha decidido, juntamente com a região da Sardenha, reorganizar o transporte de mercadorias entre a Sardenha e o continente, abandonando o transporte ferroviário na Sardenha e utilizando apenas as rodovias para o transporte de mercadorias nessa ilha ([66]). Além disso, o MIT reconheceu que os serviços de transporte ferroviário de mercadorias para a Sardenha explorados pela Trenitalia nas condições previstas no segundo contrato implicavam custos consideráveis.

(81) Em 19 de dezembro de 2008, a Trenitalia forneceu os dados solicitados pelas autoridades italianas. Com base nesses dados, as autoridades italianas comprovaram uma forte diminuição dos volumes transportados entre 2004 e 2007 (–84 % de toneladas transportadas) para os serviços internacionais sujeitos às obrigações tarifárias ao abrigo do segundo contrato ([67]). Nesta base, a Itália considerou que as obrigações tarifárias previstas no segundo contrato e impostas aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria, bem como aos que atravessavam o porto de Trieste Marittima, já não eram pertinentes, uma vez que a procura registada desses serviços diminuiu drasticamente entre 2004 e 2007.

([65]) A Trenitalia indicou, na sua carta de 17 de janeiro de 2008 ao MIT, que a empresa tinha previsto um custo total de 149 milhões de EUR para o ano de 2008, enquanto as autoridades italianas previam pagar, relativamente ao mesmo ano, uma compensação de 92 milhões de EUR. A Trenitalia referiu igualmente as contas certificadas de 2006 transmitidas ao MIT, que demonstravam que a Trenitalia incorrera em 179 milhões de EUR de custos para o cumprimento das OSP ao abrigo do segundo contrato relativamente ao ano de 2006.

([66]) Nos termos do segundo contrato, para transportar mercadorias de/para a Sardenha, a Trenitalia exploraria serviços de transporte ferroviário de mercadorias para as conduzir a diferentes portos do continente; em seguida, embarcaria os vagões nos navios, desembarcando-os depois na Sardenha para prosseguir o trajeto de comboio através das diferentes estações ferroviárias da ilha (e vice-versa). No entanto, as autoridades italianas tinham decidido que a Trenitalia deixaria de ter de embarcar comboios em navios, uma vez que as mercadorias seriam desembarcadas diretamente nos portos do continente e transportadas por via marítima para a Sardenha, onde os transportadores rodoviários recolheriam as mercadorias para depois as entregar em toda a ilha.

([67]) Ou seja, o transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima.

(82) Além disso, no que diz respeito ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km, as autoridades italianas observaram que esses serviços se concentravam globalmente em segmentos das partes setentrionais de Itália, dado que esses segmentos proporcionavam lucros muito mais elevados à Trenitalia. Esta última tinha previsto, no plano de negócios para 2007-2011, reorganizar os seus serviços de transporte de mercadorias de forma a orientá-los para os segmentos mais rentáveis, em especial na sequência da abertura dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias à concorrência a nível nacional a partir de 1 de janeiro de 2007. Esta reorganização das atividades de transporte ferroviário de mercadorias da Trenitalia conduziu, assim, a uma redução substancial dos serviços prestados no sul de Itália e nas principais ilhas (Sicília/Sardenha), em especial a partir de 2007. Consequentemente, as autoridades italianas consideraram que as obrigações tarifárias para distâncias superiores a 1 000 km já não eram adequadas para promover o tráfego ferroviário de mercadorias para o sul de Itália.

(83) Por conseguinte, a partir de 1 de janeiro de 2009, o MIT deixou de exigir à Trenitalia que cumprisse as obrigações tarifárias previstas no segundo contrato.

(84) Além disso, na sequência da reorganização do transporte de mercadorias entre a Sardenha e o continente, as OSP previstas no segundo contrato relativas ao transporte ferroviário de mercadorias entre a Sardenha e o continente deixaram de produzir efeitos a partir de 1 de janeiro de 2009.

(85) Consequentemente, a partir de 1 de janeiro de 2009, a Trenitalia passou a estar sujeita apenas às OSP previstas no segundo contrato relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sicília, por força da cláusula de continuidade constante do artigo 12.º do segundo contrato (ou seja, a obrigação de explorar manobras e travessias).

3.2.3.1.2. Projeto de terceiro contrato de 4 de março de 2009

(86) Em novembro de 2008, o MIT e a Trenitalia começaram a negociar um novo CSP.

(87) Por carta de 26 de fevereiro de 2009, o MIT solicitou à Trenitalia que mantivesse os serviços públicos de transporte ferroviário de mercadorias entre o sul e o norte de Itália até que o MIT e a Trenitalia definissem o perímetro do terceiro contrato. Segundo a Itália, a continuação desses serviços era essencial para assegurar o fluxo constante de mercadorias entre o sul e o norte de Itália e, assim, manter um equilíbrio económico entre as regiões do país.

(88) Segundo a Itália, em 4 de março de 2009, data em que a Trenitalia e o MIT trocaram um projeto de terceiro contrato, as partes tinham chegado a acordo sobre a maior parte das condições desse contrato. O referido projeto previa que a Trenitalia tivesse de explorar serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para as regiões de Abruzo, Basilicata, Calábria, Campânia, Molise, Apúlia e Sicília (artigo 4.º e anexo 1 do projeto de contrato) e impunha à Trenitalia a obrigação de garantir uma certa quantidade de serviços por ano (12,8 milhões de comboio-quilómetros) ([68]). Estes serviços tinham de ser prestados a pedido de qualquer cliente localizado em Itália (a menos que houvesse uma receita por comboio-quilómetro inferior a 5,1 EUR e/ou uma diferença entre os custos e as receitas por comboio-quilómetro superior a 16 EUR) e respeitando certos níveis de qualidade enumerados no anexo 2 do projeto de contrato. O projeto de contrato previa um período de validade de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2013.

(89) A compensação cobria a diferença entre as receitas do tráfego e os custos associados relacionados com a execução das OSP no âmbito do projeto de contrato ([69]). A Trenitalia tinha direito a uma taxa anual fixa (artigo 6.º, n.º 6, do projeto de contrato) a pagar em duas prestações (90 % do montante pagos após a apresentação dos recibos pertinentes ao MIT e os restantes 10 % pagos na sequência da apresentação do relatório anual sobre os serviços de transporte quantitativos e qualitativos prestados pela Trenitalia). A compensação foi calculada com base no plano industrial do grupo FS para 2007-2011 (artigo 6.º, n.º 3, do projeto de contrato). A Trenitalia tinha de apresentar anualmente ao MIT e ao Ministério da Economia e das Finanças as contas certificadas com a confirmação do montante das receitas, custos e encargos incorridos pela empresa para o cumprimento das obrigações de serviço referidas no projeto de contrato (artigo 6.º, n.º 7, do projeto de contrato).

([68]) O projeto de contrato (artigo 5.º) previa também que a Trenitalia tivesse de planear e coordenar todas as atividades necessárias ao cumprimento das obrigações de serviço público (manutenção do material circulante, condições de segurança, atividades de apoio administrativo e comercial). Exigia igualmente à Trenitalia que garantisse o registo exato dos dados e informações relativos às obrigações de serviço público nele previstas (artigo 6.º do projeto de contrato).

([69]) A compensação foi fixada em 93 milhões de EUR para o ano de 2009 e em 107 milhões de EUR para os anos de 2010 e 2011 (sem IVA).

(90) O projeto de contrato previa sanções em caso de incumprimento pela Trenitalia das normas de qualidade exigidas pelo mesmo. Além disso, foi estabelecido que, em caso de interrupções e alterações dos serviços causadas por acontecimentos excecionais ou não imputáveis à Trenitalia, a compensação concedida a esta última seria reduzida proporcionalmente ao número de comboio-quilómetros não fornecidos.

(91) As condições do projeto de terceiro contrato continuaram a ser discutidas e negociadas nos meses seguintes. Segundo a Itália, as questões pendentes em negociação diziam respeito ao número exato de comboio-quilómetros a fornecer anualmente pela Trenitalia ([70]). Entretanto, a Trenitalia cumpriu as OSP negociadas com o MIT, tal como definidas no projeto de contrato de 4 de março de 2009, e forneceu um total de 14 milhões de comboio--quilómetros para o ano de 2009.

3.2.3.1.3. Projeto de terceiro contrato de 29 de outubro de 2010

(92) Em 29 de outubro de 2010, a Trenitalia e o MIT finalizaram o projeto de terceiro contrato, que, no essencial, reiterava as disposições do projeto de contrato de 4 de março de 2009 e, ao mesmo tempo, introduzia algumas revisões. Essas revisões diziam respeito à duração do contrato ([71]), à quantidade de comboio-quilómetros a fornecer pela Trenitalia ([72]), aos parâmetros de cálculo da compensação ([73]) e ao sistema de sanções ([74]).

(93) O conteúdo do projeto de terceiro contrato de 29 de outubro de 2010 manteve-se inalterado até à assinatura do terceiro contrato pelo MIT, em 3 de dezembro de 2012. Este conteúdo é descrito no ponto 3.2.3.2.

(94) Em 29 de outubro de 2010, o diretor-geral do MIT enviou ao gabinete do ministro das Infraestruturas e dos Transportes o projeto definitivo de terceiro contrato, acompanhado de uma nota, na qual indicava que a Trenitalia tinha prestado os serviços desde 1 de janeiro de 2009 em conformidade com as condições constantes do projeto definitivo de terceiro contrato.

(95) Na sequência do acordo sobre o projeto de terceiro contrato de 29 de outubro de 2010, as autoridades italianas adotaram o Decreto-Lei n.º 225, de 29 de dezembro de 2010 (ratificado pela Lei n.º 11, de 26 de fevereiro de 2011), que autorizava o Ministério da Economia e das Finanças a conceder à Trenitalia a compensação estabelecida na lei orçamental anual pela execução de OSP para 2009, calculada de acordo com os parâmetros estabelecidos no projeto de terceiro contrato.

3.2.3.2. Conteúdo do terceiro contrato

(96) O terceiro contrato (celebrado em 3 de dezembro de 2012 com base no projeto acordado entre o MIT e a Trenitalia em 29 de outubro de 2010) dizia respeito a serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para o sul de Itália, tal como especificado no primeiro travessão do considerando 97. O terceiro contrato impunha à Trenitalia a obrigação de garantir uma determinada quantidade anual de serviços financiados pelo Estado dentro dos limites dos fundos públicos disponíveis ([75]). Estes serviços deviam ser prestados a pedido de qualquer cliente e respeitando certos níveis de qualidade e eficiência enumerados nos anexos 1 e 3 do terceiro contrato ([76]). Ao contrário do primeiro e do segundo contratos, o terceiro contrato não abrangia os serviços de transporte ferroviário de mercadorias de e para a ilha da Sardenha nem incluía obrigações tarifárias, sendo a Trenitalia livre de aplicar preços de mercado ([77]).

([70]) A Itália apresentou uma carta de 22 de abril de 2009 enviada pela Trenitalia ao MIT, na qual a empresa tomou nota das negociações avançadas do projeto de contrato e afirmou que as partes tinham de definir o número definitivo de comboio-quilómetros (entre 9,4 e 13 milhões) a fornecer em conformidade com os fundos orçamentais disponíveis para 2009-2011.

([71]) O projeto de 29 de outubro de 2010 previa uma duração de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014 (ou seja, mais longa do que a do projeto de 4 de março de 2009, que se estendia apenas até 31 de dezembro de 2013).

([72]) O projeto de 29 de outubro de 2010 previa a exploração de 11,9 milhões de comboio-quilómetros em vez de 12,8 milhões.

([73]) O projeto de 29 de outubro de 2010 previa que os parâmetros para a determinação do contrato fossem estabelecidos no plano económico e financeiro da Trenitalia.

([74]) O sistema de sanções é mais pormenorizado no projeto de 29 de outubro de 2010 do que no projeto de 4 de março de 2009.

([75]) Nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do terceiro contrato, a Trenitalia tinha de garantir as operações de transporte de mercadorias dentro dos limites dos fundos anuais determinados pelo orçamento do Estado e enumerados no plano económico e financeiro *ex ante* constante do anexo 2 do terceiro contrato.

([76]) O nível de qualidade abrangia essencialmente uma obrigação de pontualidade.

([77]) Nos termos do artigo 4.º, n.º 5, do terceiro contrato, a Trenitalia era obrigada a impor aos seus clientes «obrigações tarifárias estritamente proporcionais às condições de mercado, que podem ser estruturadas em relação às quantidades contratadas e devem, em todo o caso, ser aplicadas de forma não discriminatória».

(97) Nos termos do artigo 4.º do terceiro contrato, a Trenitalia comprometeu-se a:

— fornecer 11,9 milhões de comboio-quilómetros ([78]) de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, em modos de comboio completo convencional ([79]) ou modos de transporte combinado ([80]), de/para o sul de Itália ([81]), incluindo a Sicília, de acordo com as zonas geográficas do Adriático e do Tirreno, a qualquer operador que os solicitasse, com um nível mínimo de eficiência, dentro dos limites dos fundos afetados ao orçamento público referidos no plano de negócios,

— planear e coordenar todas as atividades necessárias à execução das OSP impostas pelo terceiro contrato (manutenção do material circulante, condições de segurança, atividades de apoio administrativo e comercial),

— garantir o registo exato dos dados e informações relativos às OSP previstas no terceiro contrato (os critérios para a elaboração da contabilidade analítica regulamentar são regulamentados em pormenor no anexo 2 do terceiro contrato).

(98) O terceiro contrato previa um nível mínimo de eficiência, abaixo do qual a Trenitalia poderia recusar-se a prestar o serviço solicitado. O anexo 1 do terceiro contrato especificava que a Trenitalia tinha o dever de prestar o serviço em todos os casos, a menos que houvesse uma diferença entre os custos e as receitas superior a 19 EUR por comboio-quilómetro e que essa diferença fosse superior a 73 % dos custos totais.

(99) A compensação cobria a diferença entre as receitas do tráfego e os custos associados relacionados com a execução das OSP no âmbito do terceiro contrato. A Trenitalia tinha direito a uma taxa anual fixa. A compensação foi calculada com base no plano económico e financeiro *ex ante* da Trenitalia anexo ao terceiro contrato (anexo 2) ([82]). De acordo com as disposições do anexo 2 do terceiro contrato, a subcompensação para os primeiros anos abrangidos pelo terceiro contrato deveria ter sido compensada nos anos seguintes, de modo a alcançar uma situação de equilíbrio durante todo o período 2009-2014. A Trenitalia tinha de apresentar anualmente ao MIT e ao Ministério da Economia e das Finanças as contas certificadas com a confirmação do montante das receitas, custos e encargos incorridos pela empresa para a execução das OSP referidas no terceiro contrato ([83]).

([78]) Nos termos do artigo 10.º do terceiro contrato, era possível rever a oferta feita ao cliente em resposta ao seu pedido referido no anexo 1 do terceiro contrato, caso se verificasse uma variação nos fatores económicos e de volume previstos no plano de negócios da Trenitalia (que estava na base dos parâmetros económicos e de serviço referidos no contrato).

([79]) O anexo 1 do terceiro contrato especifica que o termo «comboio completo convencional» se refere ao transporte ferroviário efetuado a pedido exclusivo de um cliente ou de grupos de clientes com base em parâmetros técnicos predefinidos de tempo, frequência, capacidade e comprimento máximo, acordados entre a transportadora e o cliente e sujeitos a um acordo com o cliente.

([80]) O anexo 1 do terceiro contrato especifica que a expressão «transporte combinado» designa o transporte de mercadorias em que o camião, reboque ou semirreboque, com ou sem veículo rebocador, caixa móvel ou contentor, efetua a parte inicial ou final do trajeto por estrada e a outra parte por caminho de ferro, sem rutura de carga.

([81]) O anexo 1 do terceiro contrato, intitulado «Oferta prevista», enumerava as seguintes 42 ligações unidirecionais de região (origem) a região (destino): 1) Abruzo/Abruzo, 2) Abruzo/Campânia, 3) Abruzo/Norte de Itália, 4) Abruzo/Apúlia, 5) Basilicata/Calábria, 6) Basilicata/Norte de Itália, 7) Basilicata/Apúlia, 8) Basilicata/Sicília, 9) Calábria/Basilicata, 10) Calábria/Calábria, 11) Calábria/Campânia, 12) Calábria/Norte de Itália, 13) Calábria/Apúlia, 14) Calábria/Sicília, 15) Campânia/Basilicata, 16) Campânia/Calábria, 17) Campânia/Campânia, 18) Campânia/Norte de Itália, 19) Campânia/Apúlia, 20) Campânia/Sicília, 21) Molise/Apúlia, 22) Norte de Itália/Abruzo, 23) Norte de Itália/Basilicata, 24) Norte de Itália/Calábria, 25) Norte de Itália/Campânia, 26) Norte de Itália/Apúlia, 27) Norte de Itália/Sicília, 28) Norte de Itália/Norte de Itália, 29) Apúlia/Abruzo, 30) Apúlia/Basilicata, 31) Apúlia/Calábria, 32) Apúlia/Campânia, 33) Apúlia/Molise, 34) Apúlia/Norte de Itália, 35) Apúlia/Apúlia, 36) Apúlia/Sicília, 37) Sicília/Basilicata, 38) Sicília/Calábria, 39) Sicília/Campânia, 40) Sicília/Norte de Itália, 41) Sicília/Apúlia, 42) Sicília/Sicília. No que diz respeito às ligações Norte de Itália/Norte de Itália, o anexo 2 especificava o seguinte: «As linhas norte-norte são os inputs (Adriático e Tirreno, respetivamente) para o tráfego de alcance universal, ou a proporção de comboios necessários para prestar o serviço abrangido pelo contrato, de acordo com a organização da rede de produção do transporte de carga.»

([82]) Para além do registo de dados e informações, o anexo 2 incluía o plano de negócios e os procedimentos e critérios de contabilidade analítica regulamentar a utilizar para os períodos 2009-2010 e 2011-2014.

([83]) Artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do terceiro contrato.

(100) Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do terceiro contrato, a Trenitalia tinha de enviar as suas contas anuais — certificadas por auditores e elaboradas em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, do Decreto de 2003 — para revisão ao MIT no prazo de 90 dias a contar da aprovação das demonstrações financeiras da Trenitalia.

(101) Foi incluído no contrato um sistema pormenorizado de obrigações, controlos e sanções ([84]). Além disso, foi estabelecido que, em caso de interrupções e alterações dos serviços causadas por acontecimentos excecionais ou não imputáveis à Trenitalia, a compensação concedida a esta última seria reduzida proporcionalmente ao número de comboio-quilómetros não fornecidos ([85]).

(102) A compensação total recebida pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato foi de 612,1 milhões de EUR. A compensação para o período 2009-2010 foi paga à Trenitalia em 21 de dezembro de 2010, enquanto a compensação para os anos seguintes (de 2011 a 2014) foi paga anualmente à Trenitalia em duas prestações: i) 90 % pagos mensalmente *a posteriori* numa base proporcional; ii) 10 % faturados em abril do ano seguinte ao ano de referência, após dedução de sanções ([86]).

4. DESCRIÇÃO DAS RAZÕES QUE LEVARAM AO INÍCIO DO PROCEDIMENTO

4.1.1. *Existência de auxílio*

(103) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que a compensação de serviço público pelo cumprimento de OSP relacionadas com o transporte ferroviário de mercadorias constitui um auxílio estatal em benefício da Trenitalia na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(104) A Comissão considerou, a título preliminar, que a compensação concedida à Trenitalia ao abrigo dos três CSP era diretamente financiada pelo orçamento do Estado e era diretamente imputável ao Estado italiano, uma vez que os contratos foram assinados pelo MIT ([87]).

(105) No que diz respeito à existência de uma vantagem para a empresa em causa, a Comissão tinha dúvidas de que as quatro condições enunciadas no acórdão Altmark estivessem preenchidas.

(106) Quanto à primeira condição Altmark, relativa à atribuição de OSP, a Comissão tinha dúvidas quanto à existência de uma deficiência do mercado em relação aos três CSP devido à presença de operadores privados no sul de Itália e aos tipos de serviços explorados pela Trenitalia.

(107) A Comissão tinha igualmente dúvidas quanto ao cumprimento da segunda condição Altmark, relativa à determinação *ex ante* dos parâmetros com base nos quais foi calculada a compensação, uma vez que a Trenitalia começou a prestar os serviços sujeitos a OSP antes da celebração dos CSP.

(108) No que respeita à terceira condição Altmark, segundo a qual a compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, a Comissão não dispunha de elementos suficientes para concluir pela inexistência de sobrecompensação.

([84]) Artigos 8.º, 11.º e 12.º do terceiro contrato.
([85]) Artigo 8.º, n.º 3, do terceiro contrato.
([86]) Ver artigo 9.º, n.º 3, do terceiro contrato: «Uma parte de 90 % da taxa anual pode ser faturada mensalmente a posteriori numa base proporcional. O montante remanescente pode ser faturado a partir de abril do ano seguinte, após dedução de qualquer das sanções referidas no artigo 13.º.»
([87]) Nos termos do artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 166/2002, de 1 de agosto de 2002, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 222/2007, de 29 de novembro de 2007, a atribuição de CSP de interesse nacional é da competência do MIT.

(109) Por último, no que se refere à quarta condição Altmark ([88]), a Comissão considerou que a mesma não estava preenchida, uma vez que, em qualquer um dos três CSP, a Trenitalia não foi escolhida para prestar os serviços no âmbito de um concurso público e o nível da compensação não se baseou na análise dos custos incorridos por uma empresa bem gerida. No que diz respeito, em especial, ao terceiro contrato, a propósito do estudo apresentado pela Itália ([89]), a Comissão observou que este último estipulava claramente que a Trenitalia operava num contexto operacional e técnico diferente, especialmente no sul de Itália, do de outros operadores europeus de serviços de transporte ferroviário de mercadorias e concluía que a Trenitalia não podia ser considerada tão eficiente como os seus principais concorrentes europeus.

(110) Por conseguinte, a Comissão considerou, a título preliminar, que os três CSP conferiram à Trenitalia uma vantagem que a empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado. Além disso, essa vantagem era seletiva, uma vez que as medidas beneficiaram apenas a Trenitalia.

(111) A Comissão considerou igualmente, a título preliminar, que as medidas eram suscetíveis de falsear a concorrência no mercado italiano do transporte ferroviário de mercadorias, em que a Trenitalia concorria a nível nacional e da União com outras empresas ferroviárias, e de afetar o comércio intra-União, uma vez que os principais operadores de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no mercado italiano também operavam a nível internacional.

4.1.2. *Legalidade das medidas*

(112) A Comissão considerou que as autoridades italianas não podiam invocar a isenção de notificação prévia na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, já que a compensação de serviço público resultava de três CSP e não da imposição unilateral de OSP. Uma vez que os CSP não tinham sido notificados à Comissão antes da sua execução, a compensação era considerada um auxílio ilegal.

4.1.3. *Compatibilidade*

(113) Na decisão de início do procedimento, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade da compensação paga em relação aos três CSP com o mercado interno ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e do artigo 93.º do TFUE.

(114) A Comissão questionou o cumprimento dos requisitos do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, uma vez que a Trenitalia tinha começado a prestar os serviços abrangidos pelos três CSP em questão antes da formalização de qualquer acordo com o MIT.

(115) A Comissão não dispunha de elementos suficientes para concluir que os serviços prestados podiam ser considerados verdadeiros serviços de interesse económico geral («**SIEG**»), corretamente definidos. A Comissão considerou que a Itália excedeu a margem discricionária para definir uma OSP. Em especial, as autoridades italianas não demonstraram a existência de uma deficiência do mercado em todas as rotas identificadas no terceiro contrato em que a Trenitalia tinha de executar as OSP. A Comissão observou que o transporte ferroviário de mercadorias estava liberalizado na Itália desde 2003 e que mais de 20 empresas, incluindo vários grandes operadores europeus de transporte ferroviário de mercadorias, operavam no mercado italiano e em partes das rotas abrangidas pelo terceiro contrato. Além disso, as autoridades italianas não demonstraram por que razão as especificidades do sul de Itália por elas alegadas impediriam estes operadores de prestar o serviço em causa em condições comerciais.

([88]) Considera-se preenchida esta condição se os beneficiários da compensação tiverem sido escolhidos na sequência de um procedimento de concurso, que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo ou, na sua falta, se a compensação tiver sido calculada tendo por referência os custos de uma empresa eficiente.

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

(116) Além disso, a Comissão considerou que os três CSP foram elaborados e assinados depois de a Trenitalia ter começado a executar as OSP. Por conseguinte, tinha dúvidas de que os parâmetros que estavam na base do cálculo dos montantes da compensação tivessem sido previamente estabelecidos. Quanto à ausência de sobrecompensação, a Comissão considerou que não era possível excluir a possibilidade de existência de sobrecompensação ao abrigo do terceiro contrato (na falta de informações fornecidas pela Itália), ao passo que, para o segundo contrato, a Comissão tem dúvidas de que a Trenitalia tenha efetivamente executado a totalidade das OSP ao abrigo do mesmo, pelo que a compensação paga à Trenitalia poderá ter excedido os custos efetivamente suportados por essa empresa.

(117) Por último, no que se refere ao terceiro contrato, a Comissão observou que as OSP não se limitavam estritamente ao sul de Itália, mas abrangiam igualmente linhas para o norte nas quais também operavam operadores ferroviários concorrentes. As autoridades italianas não tinham demonstrado uma deficiência do mercado relativamente a uma OSP no transporte ferroviário de mercadorias, pelo que qualquer compensação concedida à Trenitalia para prestar um serviço tão amplo era suscetível de falsear a concorrência numa medida contrária ao interesse comum. A Comissão tinha dúvidas semelhantes em relação ao primeiro e ao segundo contratos, uma vez que estes incluíam OSP em rotas internacionais, em especial de e para Trieste e de e para a Hungria, que também eram exploradas por empresas ferroviárias nacionais e internacionais.

(118) Por conseguinte, a Comissão convidou a Itália e as partes interessadas a apresentarem todas as observações e as informações necessárias que lhe permitissem avaliar se as medidas podiam ser consideradas compatíveis com o mercado interno.

5. **OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA**

5.1. **Primeiro contrato**

(119) Nas suas observações de 24 de junho de 2014, a Itália considerou que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato não constituía um auxílio estatal, devido à ausência de distorção da concorrência e das trocas comerciais, bem como à inexistência de vantagem concedida à Trenitalia. A Itália prestou esclarecimentos adicionais nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018 e de 23 de maio de 2018.

5.1.1. *Distorção da concorrência e efeitos no comércio na União*

(120) No que diz respeito à ausência de distorção da concorrência, a Itália argumentou que as medidas não podiam ser consideradas um auxílio, uma vez que diziam respeito a obrigações quase inteiramente coerentes com as obrigações preexistentes instituídas quando o mercado do transporte ferroviário de mercadorias ainda não estava liberalizado a nível nacional (ou seja, antes de 22 de outubro de 2003). Relativamente ao período compreendido entre a liberalização a nível nacional (22 de outubro de 2003) e o termo do contrato (31 de dezembro de 2003), a Itália considerou que a compensação não teve qualquer impacto na concorrência a nível da União, uma vez que as obrigações relativas ao transporte internacional não diziam respeito a outros Estados-Membros ([90]). Em todo o caso, a Itália considerou que tais obrigações eram tão marginais que, do ponto de vista financeiro, não permitiam à Trenitalia expandir-se nos mercados estrangeiros. A título subsidiário, de acordo com a Itália, se a compensação fosse considerada um auxílio, constituiria um auxílio existente, nos termos do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento (CE) n.º 659/1999, até à liberalização a nível da União (1 de janeiro de 2007) ([91]).

(121) Além disso, a Itália observou que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato não teve efeitos no comércio na União, uma vez que era insuficiente para cobrir o défice de exploração registado pela Trenitalia para a prestação de serviços ao abrigo do primeiro contrato. Além disso, a Itália indicou que a Trenitalia era uma entidade jurídica autónoma do grupo FS. Dispunha de um sistema de contabilidade separada da das outras empresas do grupo FS, bem como de contas separadas para as suas diferentes atividades (serviços de transporte ferroviário de mercadorias e serviços de transporte ferroviário de passageiros). Na sua observação de 23 de maio de 2018, a Itália esclareceu que, entre 2000 e 2002, a Trenitalia operou exclusivamente em setores fechados à concorrência (ou seja, o transporte ferroviário de passageiros e o transporte ferroviário de mercadorias). Acrescentou que as filiais da Trenitalia ativas em mercados liberalizados (por exemplo, a empresa Passaggi SpA, com atividade no mercado das agências de viagens) mantinham uma contabilidade separada e que todas as operações entre estas empresas e a Trenitalia eram efetuadas em condições de mercado.

([90]) A Hungria só aderiu à União em 1 de maio de 2004 e o tráfego através do porto de Trieste também poderia ter sido efetuado de/para locais extra-União.

([91]) Na sua observação de 23 de maio de 2018, a Itália alegou que não existia um auxílio, dado que, a partir de 15 de março de 2003, a Diretiva 2001/12/CE apenas liberalizou a nível da União os transportes combinados internacionais e o transporte ferroviário internacional de mercadorias na rede ferroviária transeuropeia (e não o transporte ferroviário internacional de mercadorias em geral).

5.1.2. *Vantagem*

(122) No que diz respeito à inexistência de vantagem concedida à Trenitalia, a Itália considerou que o primeiro contrato cumpria as quatro condições Altmark.

5.1.2.1. Existência de um verdadeiro SIEG (primeira condição Altmark)

(123) Segundo a Itália, no que diz respeito à existência de verdadeiros SIEG, todas as obrigações abrangidas pelo primeiro contrato se inseriam nessa definição, mesmo quando diziam respeito a ligações internacionais.

(124) Por um lado, o primeiro contrato prosseguia vários objetivos de interesse público, abrangendo as políticas de transportes ([92]), ambiental ([93]), de segurança ([94]) e de coesão económica e social ([95]). A Itália considerou que a apreciação das razões económicas e sociais subjacentes à criação de um SIEG é uma prerrogativa discricionária das autoridades dos Estados-Membros e que a apreciação da Comissão a este respeito se limita ao erro manifesto.

(125) Por outro lado, nada na prática anteriormente seguida pela Comissão permitia concluir que não podia haver SIEG em rotas internacionais ([96]). Além disso, a obrigação tarifária relativa às rotas internacionais apenas dizia respeito aos transportes efetuados no território nacional, uma vez que a redução das taxas só estava prevista para a rota de serviço nacional. Em todo o caso, a obrigação tarifária representava uma parte muito reduzida do total das obrigações confiadas à Trenitalia.

(126) Nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018, a Itália considerou que as obrigações abrangidas pelo primeiro contrato se enquadravam na definição do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, uma vez que se tratava de obrigações que a Trenitalia, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou, pelo menos, não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições.

(127) No que diz respeito à atribuição do serviço, a Itália considerou que as obrigações impostas à Trenitalia tinham sido claramente identificadas desde o início do primeiro contrato. Com efeito, a base jurídica das obrigações impostas à Trenitalia por força do primeiro contrato tinha de ser encontrada em legislação preexistente, em acordos internacionais ou em CSP anteriores (abrangendo os períodos 1992-1993, 1994-1996 e 1997-1999).

5.1.2.2. Os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação são previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente (segunda condição Altmark)

(128) A Itália alegou que existia desde o início uma certeza absoluta quanto à forma como a compensação seria determinada, uma vez que esta tinha sido acordada entre as partes antes da assinatura do contrato. A Itália considerou que a subsequente assinatura do contrato constituíra apenas uma formalização dos elementos previamente acordados entre as partes e, essencialmente, uma forma de certificação. Para provar esta alegação, evocou o facto de o comportamento das partes ter sido sempre conforme com as condições do contrato, ainda que este só tenha sido formalmente assinado numa fase posterior.

([92]) Evitar a «desertificação» quase total da atividade de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália, evitando assim uma concentração ainda mais pronunciada e, de facto, quase total no modo rodoviário de transporte de mercadorias nestas regiões.

([93]) Proporcionar uma alternativa sustentável ao transporte ferroviário, evitando assim um novo aumento da poluição e do congestionamento rodoviário, que já são excessivamente elevados no sul de Itália, além de serem incompatíveis com a vocação turística da maioria das zonas em causa.

([94]) Reduzir o nível de acidentes rodoviários.

([95]) Garantir um tecido conectivo de transporte ferroviário, incluindo as infraestruturas conexas, nas regiões italianas em causa, o qual, embora com uma estrutura mínima, deve manter-se tão homogéneo quanto possível com o existente no resto da península.

([96]) A Itália argumentou que a prática da Comissão no setor ferroviário reconhece que «o facto de um serviço de transporte implicar uma ligação transfronteiriça ou internacional não compromete a possibilidade de esse serviço ser explorado no âmbito de uma missão de serviço público. A Comissão sublinha a este respeito que existem serviços de interesse económico geral para ligações internacionais, inclusive em setores totalmente abertos à concorrência». Referia-se, nomeadamente, à decisão da Comissão, de 24 de fevereiro de 2010, relativa aos contratos de serviço público de transporte entre o Ministério dos Transportes da Dinamarca e a Danske Statsbaner — Auxílio estatal C 41/08 (ex NN 35/08), notificada com o número C(2010) 975 (JO L 7 de 11.1.2011, p. 1), ponto 265.

(129) A Itália indicou que as leis anuais do orçamento do Estado tinham definido anualmente os montantes da compensação a pagar à Trenitalia pelos serviços prestados ao abrigo do primeiro contrato, mesmo antes da assinatura desse contrato, partindo do princípio de que o contrato estava efetivamente em vigor. Nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018, a Itália esclareceu que a base jurídica da compensação paga à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato era a seguinte: artigo 12.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 299/2001, no que respeita ao ano de 2000; artigo 38.º, n.º 1, da Lei n.º 166/2002, relativamente ao ano de 2001; anexo IV do primeiro contrato no que se refere ao ano de 2002 e artigo 10.º, n.º 3, do primeiro contrato no que respeita ao período 2003-2004.

5.1.2.3. Ausência de sobrecompensação (terceira condição Altmark)

(130) Segundo a Itália, o primeiro contrato foi concebido de forma a excluir qualquer risco de sobrecompensação, ao especificar os serviços solicitados e os parâmetros para calcular a compensação correspondente. A Itália considerou que foram comunicadas margens significativas de subcompensação nos mapas contabilísticos da Trenitalia e que nunca ocorreu uma sobrecompensação dos serviços.

(131) Nas suas observações de 23 de maio de 2018, a Itália comunicou o montante da compensação paga à Trenitalia e os custos líquidos desta última ao abrigo do primeiro contrato, tal como resumido no quadro 2.

Quadro 2

Compensação dos custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato

[Milhões de EUR (sem IVA)]

	2000	2001	2002	2003
Disposição contratual	48,2	118,8	118,8	118,8
Compensação paga	48,2	118,8	118,8	118,8
Custos líquidos da Trenitalia	48,2	185,4	166,5	156,5

5.1.2.4. Nível da compensação (quarta condição Altmark)

(132) Segundo a Itália, a Trenitalia era uma empresa «bem gerida», capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes e de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial. Neste contexto, a Itália considerou os custos da Trenitalia por comboio-quilómetro e não os custos por tonelada-quilómetro, uma vez que, no seu entender, estes últimos foram influenciados por fatores que afetavam estruturalmente os serviços de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália (tais como as características da procura e da infraestrutura da rede) e que explicavam a deficiência do mercado.

5.1.3. *Legalidade*

(133) Segundo a Itália, se as compensações fossem consideradas auxílios, estes estariam, de qualquer modo, isentos de notificação prévia nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. A Itália alegou que as obrigações em questão, embora incluídas num CSP, resultavam de decisões tomadas por autoridades públicas frequentemente antigas e impostas por razões de política ambiental, de segurança, de transportes e de coesão económica e social.

(134) A Itália alegou que, ao contrário do caso examinado pelo Tribunal de Justiça no processo Combus ([97]), a Trenitalia prestou os serviços de transporte incluídos no contrato ao abrigo da cláusula explícita segundo a qual a Itália tinha de compensar a empresa pelas perdas sofridas na prestação desses serviços. A compensação paga no caso em apreço é a acordada desde o início entre a Itália e a Trenitalia e não um montante adicional à compensação inicial.

(135) Por último, as autoridades italianas observaram que, durante a monitorização efetuada pela Comissão relativamente à aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, a Itália tinha informado regularmente a Comissão da compensação concedida pela prestação de serviços de transporte de mercadorias ao abrigo dos CSP com base no mesmo regulamento. A Itália considerou que, uma vez que a Comissão nunca solicitou esclarecimentos sobre essa compensação, a compensação paga ao abrigo dos CSP para o transporte ferroviário de mercadorias estava abrangida pelo artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

5.1.4. *Compatibilidade*

(136) A título subsidiário, a Itália alegou que, mesmo que a Comissão concluísse que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato constituía um novo auxílio sujeito a notificação, tal auxílio era compatível com o mercado interno nos termos do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que era a norma substantiva aplicável no momento em que o auxílio foi pago ([98]).

(137) A Itália argumentou que o artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 conferia aos Estados-Membros o direito de celebrar CSP, a fim de «prestar serviços de transportes suficientes à comunidade», e de conceder uma compensação pela prestação desses serviços. Neste contexto, segundo a Itália, a Comissão já determinou que bastará provar que o montante da compensação, ou seja, o preço pago pelo Estado, não excede o montante estritamente necessário para cobrir os custos decorrentes do cumprimento da OSP ([99]).

(138) Neste contexto, a Itália alegou que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato era compatível com o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, uma vez que continha todos os elementos estabelecidos no seu artigo 14.º e abrangia apenas uma parte dos custos incorridos pela Trenitalia para a prestação dos serviços incluídos no contrato.

(139) Além disso, a Itália não excluiu que a compensação pudesse igualmente ser conforme com o Regulamento (CEE) n.º 1107/70, que também aplicou as disposições do artigo 93.º do TFUE, ou diretamente com o artigo 93.º do TFUE. A Itália não apresentou qualquer justificação relativamente ao alegado cumprimento do Regulamento (CEE) n.º 1107/70. No que diz respeito ao artigo 93.º do TFUE, por um lado, a Itália alegou que a compensação paga ao abrigo do CSP dizia respeito a verdadeiros SIEG definidos *ex ante*, foi concedida unicamente para cobrir o custo líquido adicional relacionado com os SIEG e não causou qualquer distorção indevida da concorrência contrária ao interesse comum. Por outro lado, a Itália alegou que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato poderia, em qualquer caso, ser considerada compatível com o mercado interno ao abrigo das Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário ([100]), uma vez que a medida visava reduzir os custos externos. Com efeito, segundo a Itália, o primeiro contrato «visa[va] incentivar a transferência modal para o caminho de ferro, enquanto modo de transporte que gera custos inferiores aos de outros modos de transporte, nomeadamente o rodoviário» ([101]).

([97]) Acórdão de 16 de março de 2004, DanskeBusvognmænd/Comissão («Combus»), T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.

([98]) A Itália remeteu para o considerando 40 do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Andersen (Acórdão de 20 de março de 2013, Jorgen Andersen/Comissão, T-92/11, ECLI:EU:T:2013:143).

([99]) Ver Decisão de 26 de November de 2008 sobre o auxílio estatal que a Áustria concedeu à empresa Postbus no círculo administrativo de Lienz (JO L 306 de 20.11.2009).

([100]) Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário (JO C 184 de 22.7.2008, p. 13).

([101]) Ver ponto 98, alínea b), das Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário, de 22 de julho de 2008. Em especial, as referidas orientações — que proporcionam diretrizes sobre as regras aplicáveis ao financiamento público para apoiar este tipo de empresas — esclarecem que os custos elegíveis para este tipo de auxílios são «a parte dos custos externos que o transporte ferroviário permite evitar relativamente aos modos de transporte concorrentes».

5.2. **Segundo contrato**

(140) Nas suas observações de 24 de junho de 2014, a Itália considerou, em primeiro lugar, que a compensação paga ao abrigo do segundo contrato não constituía um auxílio estatal, devido à inexistência de vantagem concedida à Trenitalia e à ausência de distorção da concorrência. Em segundo lugar, a Itália alegou que, mesmo admitindo que a compensação constituía um auxílio, este teria de ser considerado um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento (CE) n.º 659/1999. A título subsidiário, a Itália alegou que o auxílio era compatível com o mercado interno por ser conforme com o artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e estar isento de notificação nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

5.2.1. *Vantagem*

(141) A Itália considerou que o segundo contrato cumpria as quatro condições Altmark. Em especial, no que diz respeito ao primeiro contrato, a Itália argumentou que as obrigações podiam ser consideradas verdadeiras SIEG e tinham sido claramente definidas desde o início, que os parâmetros da compensação tinham sido previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente e que a Trenitalia não beneficiou de qualquer sobrecompensação.

5.2.1.1. Existência de um verdadeiro SIEG (primeira condição Altmark)

(142) Para além dos argumentos já apresentados relativamente ao primeiro contrato (ver considerandos 123 a 125), a Itália alegou que o âmbito das OSP confiadas à Trenitalia estava corretamente definido.

(143) No que diz respeito à nova obrigação de explorar travessias em *ferry* e manobras, a Itália explicou que ela consistia na desmontagem e remontagem dos comboios, na travessia marítima de comboios em *ferries* e em operações de carga e descarga. Embora a obrigação de prestar este serviço tenha sido formalmente imposta ao gestor da infraestrutura (Rete Ferroviaria Italiana — RFI), a compensação foi paga à Trenitalia para cobrir as taxas cobradas pela RFI. A Itália explicou que a compensação não foi aberta a todos os potenciais prestadores de serviços ferroviários com destino às ilhas (Sicília/Sardenha) porque estes operadores i) não eram obrigados por lei a prestar o serviço a qualquer pessoa que o solicitasse e ii) podiam refletir as taxas nos seus preços, ao passo que a Trenitalia tinha de aplicar tarifas fixadas por lei.

(144) Tendo em conta a falta de serviços de transporte suficientes no sul do país, a Itália considerou que se justificava não realizar qualquer consulta pública ao mercado para determinar a existência e o âmbito de uma necessidade de serviço público. Em todo o caso, a Itália alegou que não era obrigada a efetuar esse tipo de consulta prevista pelas regras em matéria de SIEG ([102]), uma vez que estas só entraram em vigor em janeiro de 2012 e, em todo o caso, não se aplicam ao transporte ferroviário.

(145) No que diz respeito à atribuição do serviço, para além dos argumentos já apresentados relativamente ao primeiro contrato (ver considerandos 127 e 128), a Itália alegou que o segundo contrato se limitou a formalizar uma relação preexistente entre a Itália e a Trenitalia desde 2004, sendo uma forma de certificação destinada a garantir a segurança jurídica de acordos preexistentes. Por um lado, o segundo contrato deu continuidade ao primeiro contrato, mantendo em grande medida as obrigações já estabelecidas neste último, algumas delas decorrentes de atos legislativos e de tratados internacionais. Por outro lado, as componentes essenciais do contrato (ou seja, os serviços a prestar e a remuneração) tinham sido definidos e acordados entre as partes desde o início. A este respeito, a Itália salientou que as leis anuais do orçamento do Estado tinham estabelecido, antes da assinatura do contrato, os montantes anuais da compensação a pagar à Trenitalia pelos serviços públicos prestados durante o período abrangido pelo segundo contrato.

([102]) Comunicação da Comissão — Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensações de serviço público (2011) (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

5.2.1.2. Os parâmetros com base nos quais foi calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente (segunda condição Altmark)

(146) Quanto ao primeiro contrato (ver considerando 128), a Itália alegou que existia uma certeza absoluta *ex ante* quanto à forma como a compensação seria determinada no âmbito do segundo contrato e que a subsequente assinatura do contrato constituía apenas uma formalização destes elementos. Para provar esta alegação, evocou o facto de o comportamento das partes ter sido sempre conforme com as condições do contrato, ainda que este só tenha sido formalmente assinado numa fase posterior.

(147) A Itália indicou que as leis anuais do orçamento do Estado tinham definido anualmente os montantes da compensação a pagar à Trenitalia pelos serviços prestados ao abrigo do segundo contrato, mesmo antes da assinatura desse contrato, partindo do princípio de que o contrato estava efetivamente em vigor. Nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018, a Itália indicou que as leis anuais do orçamento do Estado já tinham estabelecido, antes da assinatura formal do segundo contrato, os montantes da compensação a pagar à Trenitalia pelos serviços públicos prestados ([103]).

5.2.1.3. Ausência de sobrecompensação (terceira condição Altmark)

(148) A Itália salientou que os custos incorridos pela Trenitalia no âmbito do segundo contrato foram estimados com base nos custos suportados pela Trenitalia em 2004, ou seja, no primeiro ano do período regido pelo segundo contrato. O MIT baseou-se em declarações certificadas, examinadas e aprovadas pelo próprio ministério e verificadas por uma empresa de auditoria.

(149) Segundo a Itália, o segundo contrato excluía *ex ante* qualquer risco de sobrecompensação, ao especificar os serviços solicitados e os parâmetros definidos para calcular a compensação da respetiva declaração de contas. A compensação concedida à Trenitalia pelo cumprimento das OSP destinava-se apenas a alcançar um equilíbrio financeiro (compensação integral dos custos suportados para a prestação do serviço), sem qualquer sobrecompensação.

(150) Nas suas observações de 23 de maio de 2018, a Itália forneceu os dados relativos ao montante da compensação paga e ao montante dos custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do segundo contrato, tal como resumido a seguir:

Quadro 3

Compensação dos custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do segundo contrato

[Milhões de EUR (sem IVA)]

	2004	2005	2006	2007	2008
Disposição contratual	119,1	119,1	97,9	142,8	145,7
Compensação paga	118,8	118,8	97,7	142,8	145,5
Custos líquidos da Trenitalia	163,5	159,0	179,6	150,2	132,1

(151) Além disso, a Itália alegou que a Trenitalia dispunha de um sistema de contabilidade separada eficaz, que distinguia as suas operações baseadas no mercado das abrangidas pelo segundo contrato. A Trenitalia explorava serviços de transporte ferroviário de mercadorias através da sua divisão de transporte de carga, que apresentava as suas contas separadamente no plano contabilístico global da empresa. Os serviços prestados em condições de mercado foram comunicados separadamente dos prestados ao abrigo do CSP, através de um método de contabilidade analítica que: i) imputava os custos e as receitas aos serviços comerciais e aos serviços públicos através de um sistema de fatores de custo; ii) produzia o relato financeiro dos serviços públicos; iii) foi certificado por uma empresa de auditoria independente.

([103]) Por exemplo, no que diz respeito à compensação para os anos de 2004, 2005 e 2006, o artigo 4.º do segundo contrato refere-se aos montantes atribuídos nos capítulos pertinentes do orçamento nacional para 2004, 2005 e 2006, respetivamente.

5.2.1.4. Nível da compensação (quarta condição Altmark)

(152) Pelas mesmas razões apresentadas em relação ao primeiro contrato (ver considerando 132), a Itália alegou que a Trenitalia era uma empresa bem gerida, capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes e de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial.

5.2.2. *Distorção da concorrência e efeitos no comércio intra-União*

(153) A Itália considerou que a compensação estabelecida ao abrigo do segundo contrato para o transporte em rotas internacionais (ou seja, serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima) não afetava a concorrência nem afetava as trocas comerciais. Com efeito, as obrigações tarifárias (e a compensação subsequente) só foram estabelecidas para o trajeto nacional das rotas e representavam uma parte muito reduzida do total das obrigações confiadas à Trenitalia.

5.2.3. *Auxílio existente*

(154) A título subsidiário, a Itália indicou que, caso se concluísse que a compensação paga ao abrigo do segundo contrato constituía um auxílio estatal, este deveria ser considerado um auxílio existente até à liberalização total do mercado do transporte ferroviário de mercadorias a nível da União (1 de janeiro de 2007). A este respeito, a Itália referiu que o segundo contrato abrangia algumas das obrigações já incluídas no primeiro contrato ([104]), que permaneceram inalteradas nos seus aspetos essenciais. As únicas novas obrigações introduzidas no âmbito do segundo contrato diziam respeito à manutenção de uma lista específica de instalações abertas ao público para o serviço de transporte de mercadorias na Sardenha e na Sicília.

5.2.4. *Legalidade*

(155) Segundo a Itália, o auxílio não tinha de ser notificado à Comissão. Tal como no caso do primeiro contrato (ver considerandos 133 a 135), a Itália considerou que o auxílio estava abrangido pela isenção de notificação prévia na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

5.2.5. *Compatibilidade*

(156) A título subsidiário, a Itália alegou que, mesmo que a Comissão concluísse que a compensação paga ao abrigo do segundo contrato constituía um novo auxílio sujeito a notificação, tal auxílio era compatível com o mercado interno nos termos do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que era a norma substantiva aplicável no momento em que o auxílio foi pago.

(157) Tal como no caso do primeiro contrato (ver considerando 138), a Itália alegou que o segundo contrato continha todos os elementos estabelecidos no artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e abrangia apenas uma parte dos custos incorridos pela Trenitalia para a prestação dos serviços incluídos no contrato.

(158) Por último, a Itália reiterou o argumento, já apresentado relativamente ao primeiro contrato, de que o segundo contrato também podia ser considerado compatível com o mercado interno ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 ou do artigo 93.º do TFUE (ver considerando 139). No entanto, não apresentou qualquer justificação a este respeito.

([104]) Nomeadamente, obrigações tarifárias em matéria de: i) transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km, ii) transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, iii) transporte ferroviário internacional de mercadorias do porto de Trieste para a Hungria e vice-versa, e iv) transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha, bem como a obrigação de explorar travessias em *ferry* e manobras para o transporte de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília.

5.3. **Terceiro contrato**

(159) Nas suas observações de 24 de junho de 2014, a Itália considerou que a compensação paga ao abrigo do terceiro contrato não constituía um auxílio estatal, devido à inexistência de vantagem concedida à Trenitalia e à ausência de distorção da concorrência e impacto nas trocas comerciais. A título subsidiário, a Itália alegou que, mesmo admitindo que a compensação constituía um auxílio, este era compatível com o mercado interno ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que aplica o artigo 93.º do TFUE, e, por conseguinte, também plenamente coerente com o artigo 93.º do TFUE.

5.3.1. *Vantagem*

(160) A Itália considerou que o terceiro contrato cumpria as quatro condições Altmark. Em especial, no que diz respeito ao primeiro e ao segundo contratos, a Itália argumentou que as obrigações podiam ser consideradas verdadeiras SIEG e tinham sido claramente definidas desde o início, que os parâmetros da compensação tinham sido previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente e que a Trenitalia não beneficiou de qualquer sobrecompensação.

5.3.1.1. Existência de um verdadeiro SIEG (primeira condição Altmark)

(161) Para além dos argumentos já apresentados relativamente ao primeiro contrato (ver considerandos 123 a 126) e ao segundo contrato (ver considerandos 142 a 144), a Itália considerou que o terceiro contrato era necessário para suprir a deficiência do mercado que continuava a afetar o sul de Itália no período 2008-2009.

(162) Segundo a Itália, no sul do país, os operadores privados não prestavam serviços de transporte ferroviário de mercadorias comparáveis aos serviços da Trenitalia. O escasso interesse do mercado nestas ligações devia-se ao facto de o transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália apresentar características (em termos de volatilidade da procura e condicionalismos infraestruturais) que não asseguravam, mesmo a longo prazo, uma rendibilidade adequada do serviço.

(163) Por um lado, a infraestrutura e a formação topográfica no sul de Itália tornavam os serviços de transporte ferroviário de mercadorias dispendiosos, devido à inadequação dos módulos ferroviários, aos declives das linhas, à bitola insuficiente e aos custos dos *ferries*. Alegadamente, depois de o setor do transporte ferroviário de mercadorias ter sido aberto à concorrência, as novas empresas ferroviárias concentraram-se no tráfego no norte de Itália, negligenciando as ligações ferroviárias com o sul de Itália, cuja cobertura exigia uma estrutura industrial e organizacional complexa, com custos de produção elevados ([105]).

(164) Por outro lado, o desequilíbrio singular na distribuição geográfica dos polos industriais em Itália conduziu a um tráfego desequilibrado entre o norte e o sul. Em primeiro lugar, o norte de Itália atraía uma procura mais elevada, tanto em termos de volume como de valor ([106]). Em segundo lugar, a prestação de serviços ferroviários no sul de Itália foi afetada por um desequilíbrio considerável das trocas comerciais entre as rotas de entrada e de saída ([107]). Em terceiro lugar, no caso do transporte de mercadorias no sul de Itália, o transporte rodoviário era, de longe, o modo predominante e transformou o modo ferroviário num tomador de preços relativamente a todos os tipos de mercadorias para os quais o modo de transporte rodoviário era uma alternativa ([108]). Nomeadamente, os concorrentes da Trenitalia, em especial os operadores de logística integrada, recorriam normalmente ao transporte rodoviário para cobrir o sul de Itália ([109]).

([105]) Nomeadamente, as características das rotas de/para o sul de Itália exigiam material circulante mais dispendioso do que o utilizado para os serviços de comboio completo em rotas regulares, como as internacionais. A manutenção da rede de instalações necessária e a garantia da cobertura adequada do território nacional implicavam igualmente uma proporção mais elevada de custos fixos.

([106]) A Itália salientou que o tráfego no sul do país apresentava uma percentagem de transporte combinado inferior à nacional (34 % contra 39 %) e uma percentagem muito maior de produtos agrícolas e alimentares (17 % no tráfego de/para o sul, 9 % no total nacional).

([107]) Em especial, a maior parte dos fluxos ferroviários de mercadorias em Itália eram fluxos unidirecionais dos centros de produção no norte de Itália para centros de consumo no sul de Itália. No sentido inverso, o trajeto mais comum consistia nas viagens de regresso de vagões vazios (que não podiam transportar mercadorias porque não havia mercadorias para expedir ou porque a carga não era compatível com os vagões).

([108]) Este facto diminuiu a disponibilidade para pagar pelos serviços de transporte ferroviário e, por conseguinte, reduziu as taxas de mercado do transporte ferroviário de mercadorias em comparação com o transporte nacional global.

([109]) A Itália mencionou o caso da DB Schenker e da NordCargo, que dispunham de terminais no norte de Itália, designados por «portos ferroviários», para a transferência modal do transporte ferroviário para o rodoviário.

(165) A Itália indicou que o terceiro contrato se destinava a assegurar uma rede mínima de serviços e não ligações individuais. A lógica subjacente a esse contrato consistia em assegurar uma presença mínima de um conjunto de linhas e ligações distribuídas pelo sul de Itália, com os seus pontos de origem/terminais, o que permitiria manter, em condições economicamente sustentáveis, uma alternativa modal ferroviária em comparação com o modo rodoviário predominante. A coesão regional e o equilíbrio territorial entre o norte e o sul de Itália seriam assim reforçados. Em especial, a Itália considerou que as obrigações identificadas no terceiro contrato prosseguiam os seguintes objetivos de interesse público:

— *política e segurança dos transportes*: evitar a «desertificação» quase total da atividade de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália, de forma a evitar a concentração do transporte de mercadorias no modo rodoviário nestas regiões e limitar o nível de acidentes rodoviários ([110]);

— *política ambiental e territorial*: proporcionar uma alternativa sustentável ao transporte rodoviário, evitando assim um novo aumento da poluição e do congestionamento rodoviário, que já são excessivamente elevados no sul de Itália, além de serem incompatíveis com a vocação turística da maioria das zonas em causa;

— *coesão económica e social*: garantir um tecido conectivo de transporte ferroviário, incluindo as infraestruturas conexas, nas regiões italianas em causa, o qual, embora com uma estrutura mínima, deve manter-se tão homogéneo quanto possível com o existente no resto da península.

(166) A fim de estabelecer uma abordagem adequada para assegurar a prestação de serviços de transporte de mercadorias com um nível suficiente de cobertura territorial, o terceiro contrato redefiniu o âmbito das obrigações impostas à Trenitalia (em comparação com o segundo contrato), com destaque para as ligações de região a região ([111]). A Itália excluiu a necessidade de realizar uma consulta pública ao mercado para demonstrar a existência de uma necessidade de serviço público e estabelecer corretamente o seu âmbito.

(167) No que diz respeito à atribuição do serviço, a Itália alegou que as componentes essenciais do contrato (ou seja, serviços a prestar e remuneração) foram definidos e regulamentados desde o início e que o contrato foi celebrado essencialmente para certificar relações jurídicas e vinculativas e serviços já existentes.

5.3.1.2. Os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação são previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente (segunda condição Altmark)

(168) Quanto ao primeiro contrato (ver considerando 128) e ao segundo contrato (considerando 146), a Itália alegou que existia uma certeza absoluta *ex ante* quanto à forma como a compensação seria determinada no âmbito do terceiro contrato e que a subsequente assinatura do contrato constituía apenas uma formalização destes elementos e, essencialmente, uma forma de certificação. Para provar esta alegação, evocou o facto de o comportamento das partes ter sido sempre conforme com as condições do contrato, ainda que este só tenha sido formalmente assinado numa fase posterior.

(169) No que diz respeito, em especial, ao terceiro contrato, a Itália alegou que o quadro jurídico que rege os serviços em questão (por exemplo, as condições de exploração e a contabilidade e relato dos serviços para definir o âmbito e calcular a compensação) já estava estabelecido e era aplicável desde o início dos períodos abrangidos pelos contratos. Segundo a Itália, existia uma certeza absoluta *ex ante* quanto à forma como a compensação seria determinada, uma vez que os parâmetros (com base nos quais a compensação foi calculada) foram previamente estabelecidos a partir de um plano de negócios financeiro, tendo em conta os custos e receitas esperados do serviço prestado.

([110]) Em apoio deste argumento, a Itália mencionou as conclusões do inquérito de averiguação da Nona Comissão Parlamentar, segundo o qual «também no caso do transporte ferroviário de mercadorias existe um interesse público na celebração de um contrato de serviço público, a fim de incentivar a utilização de meios de transporte alternativos aos transportes rodoviários, com consequências positivas evidentes para o ambiente e para a segurança dos transportes».

([111]) Principalmente ligações norte/sul e ligações sul/sul. As ligações Norte de Itália/Norte de Itália não foram, em princípio, excluídas, desde que fossem necessárias para prestar o serviço para o sul de Itália através da garantia do fluxos de tráfego de dimensão demasiado pequena.

(170) No que diz respeito ao segundo contrato, nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018, a Itália indicou que as leis anuais do orçamento do Estado já tinham estabelecido, antes da assinatura formal do terceiro contrato, os montantes da compensação a pagar à Trenitalia pelos serviços públicos prestados ([112]).

5.3.1.3. Ausência de sobrecompensação (terceira condição Altmark)

(171) A Itália alegou que a compensação concedida à Trenitalia pelo cumprimento das OSP visava apenas uma compensação integral dos custos suportados para a prestação do serviço, sem qualquer sobrecompensação. A este respeito, a Itália salientou que o contrato excluía *ex ante* qualquer risco de sobrecompensação, ao especificar os serviços solicitados e os critérios para a compensação, que foi calculada com base no número de comboio-quilómetros por ano. Com efeito, nunca ocorreu uma sobrecompensação pelos serviços, tendo sido comunicadas margens significativas de subcompensação.

(172) Em apoio da alegação acima, a Itália forneceu os dados relativos aos custos e à compensação da Trenitalia para o período 2009-2014 e as correspondentes declarações certificadas, examinadas e aprovadas pelo próprio MIT e verificadas por uma empresa de auditoria. A Itália indicou que a Trenitalia dispunha de um sistema de contabilidade separada eficaz, que distinguia as suas operações baseadas no mercado das abrangidas pelo terceiro contrato.

(173) Nas suas observações de 4 de novembro de 2015 e de 23 de maio de 2018, a Itália clarificou ainda o montante da compensação paga à Trenitalia e os custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato, tal como resumido a seguir.

Quadro 4

Compensação dos custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato

[Milhões de EUR (sem IVA)]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disposição contratual	92,4	106,7	107	106,1	106,1	105,2
Compensação paga	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0
Custos líquidos da Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9

5.3.1.4. Nível da compensação (quarta condição Altmark)

(174) No que diz respeito ao primeiro contrato (ver considerando 132) e ao segundo contrato (ver considerando 152), a Itália considerou que a Trenitalia era uma empresa bem gerida, capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes e de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial.

(175) A Itália remeteu para o estudo de 9 de outubro de 2012, relativo ao terceiro contrato, encomendado à consultora PriceWatersCooper («**PWC**») e apresentado à Comissão antes da decisão de início do procedimento («**estudo PWC 1**»), para concluir que a compensação foi determinada com base na análise dos custos da Trenitalia em conformidade com os parâmetros de referência europeus. Em especial, a Itália alegou que o custo do material circulante e o custo médio de exploração por comboio-quilómetro da Trenitalia estavam em consonância com os custos comunicados por outros operadores europeus de dimensão semelhante e que prestavam serviços semelhantes.

([112]) A Itália remeteu para o artigo 2.º, n.º 4-M, do Decreto-Lei n.º 225, de 29 de dezembro de 2010 (convertido na Lei n.º 10, de 26 de fevereiro de 2011), que autorizou o Ministério da Economia e das Finanças a pagar à Trenitalia os fundos atribuídos pelo orçamento de Estado para o período 2009-2010 no que diz respeito às OSP aplicáveis ao setor do transporte ferroviário, na pendência da celebração definitiva do novo contrato de prestação de serviços.

(176) O estudo PWC 1 identificou seis empresas ferroviárias ([113]) ativas na União que considerava adequadas para a constituição de uma amostra de empresas com uma dimensão suficientemente comparável à da Trenitalia. O estudo indicou que, em 2009 e 2010, essas seis empresas registaram um tráfego anual superior a 25 milhões de comboio-quilómetros e a 10 mil milhões de toneladas-quilómetros ([114]). Além disso, o estudo explicou que essas empresas dispunham de meios de transporte adequados. Para fundamentar esta conclusão, o estudo estimou o número de toneladas transportadas por vagão carregado para estimar a capacidade média efetivamente transportada por um único vagão; o número de cargas anuais por vagão, para demonstrar a utilização efetiva do meio de transporte; e a distância média do transporte de uma tonelada de mercadorias (tonelada-quilómetro transportada), a fim de identificar as especificidades da rede ferroviária em que as empresas operavam ([115]). De acordo com o estudo PWC 1, o número de toneladas transportadas por vagão carregado registado pela Trenitalia em 2009 (41 toneladas em 2009 e 2010) está em consonância com a mediana dos pares (42 em 2009 e 44 em 2010), o que demonstra que a Trenitalia está adequadamente equipada tendo em conta o tráfego registado, em especial porque a distância média de transporte é mais longa em Itália (307 km em 2009 e 288 km em 2010) em comparação com a mediana da amostra (272 km em 2009 e 264 km em 2004).

(177) No que diz respeito ao material circulante, o estudo PWC 1 indicou que não era possível obter dados sobre o material circulante utilizado exclusivamente para o transporte de mercadorias. Por conseguinte, o estudo PWC 1 teve em conta toda a frota utilizada pelas empresas incluídas na amostra, tanto para o transporte de passageiros como de mercadorias. Concluiu que o material circulante da Trenitalia era adequado em comparação com o utilizado pelas empresas incluídas na amostra: com uma locomotiva, a Trenitalia forneceu, em média, 69 000 comboio-quilómetros em 2009 (81 000 em 2010), enquanto os seus concorrentes forneceram, em média, 56 000 comboio-quilómetros em 2009 e 53 000 comboio-quilómetros em 2010) ([116]).

(178) A fim de demonstrar a eficiência operacional da Trenitalia, o estudo PWC 1 comparou o custo de exploração médio por comboio-quilómetro das empresas incluídas na amostra com o da Trenitalia. De acordo com o estudo, esta métrica (custo por comboio-quilómetro) é a mais relevante para determinar a eficiência das empresas ferroviárias, uma vez que a métrica dos custos de exploração por tonelada-quilómetro não fornece uma indicação suficiente da eficiência da empresa. O estudo PWC 1 afirma que a métrica dos custos de exploração por tonelada-quilómetro pode ser distorcida pelas características específicas da procura (desequilíbrio dos fluxos numa determinada rota, tipos de mercadorias transportadas, etc.) ou da rede ferroviária (comprimento máximo dos comboios, tipos de bitolas utilizados, etc.), o que, por sua vez, pode afetar a oferta das empresas ferroviárias.

(179) A análise teve em conta os custos de exploração totais da Trenitalia e das empresas incluídas na amostra (líquidos dos custos de amortização e dos impostos), incluindo as atividades nacionais e internacionais, bem como as atividades de transporte de passageiros e de mercadorias. No entanto, o estudo PWC 1 excluiu da amostra duas empresas (a Ceske Drahy, sediada na Chéquia, e a Polskie Koleje Państwowe, sediada na Polónia), por considerar que os custos médios por trabalhador dessas duas empresas (menos de 20 000 EUR) eram muito inferiores aos das restantes empresas da amostra (50 000 EUR) e aos da Trenitalia.

(180) O estudo PWC 1 concluiu que:

— os custos de exploração por comboio-quilómetro da Trenitalia variaram entre 22,1 e 22,5 EUR por comboio-quilómetro, em linha com os registados pela ÖBB, pela DB e pela SNCF (entre 21,8 e 22,6 EUR por comboio-quilómetro) ([117]),

([113]) A amostra constituída pelo estudo inclui os operadores Osterreichische BundesBahnen (ÖBB), sediado na Áustria, Deutsche Bahn AG (DB), sediado na Alemanha, SNCF, sediado em França, Ceske Drahy (CD), sediado na Chéquia, Polskie Koleje Państwowe (PKP), sediado na Polónia, e Swiss-based Schweizerische Bundesbahnen/Chemins de fers fédéraux suisses/Ferrovie Federali Svizzere (SBB/CFF/FFS), sediado na Suíça.

([114]) O estudo indicou que outras empresas da União [Lietuvos geležinkeliai (LG) na Lituânia, Valtion Rautatiet (VR) na Finlândia e Latvijas dzelzce]š (LDz) na Letónia] atingiram níveis semelhantes em termos de tráfego anual, mas registaram níveis inferiores de toneladas-quilómetros exploradas. Em todo o caso, o estudo indicou que essas empresas operavam numa rede ferroviária muito mais pequena e de bitola maior do que a rede ferroviária italiana, apresentando assim características diferentes. Por conseguinte, o estudo excluiu essas empresas da amostra.

([115]) Uma distância média mais longa revela uma grande distribuição das capacidades de produção num único território, o que implica uma redução dos volumes anuais de mercadorias transportadas.

([116]) Página 35 do estudo PWC 1.

([117]) Página 36 do estudo PWC 1. O estudo excluiu a SBB/CFF/FFS, uma vez que os custos médios de exploração por comboio-quilómetro excediam 30 EUR.

— as receitas globais médias da Trenitalia (receitas por comboio-quilómetro), entre 14,8 e 15,7 EUR por comboio-quilómetro, foram inferiores às registadas pela ÖBB, pela DB e pela SNCF (entre 23,2 e 18,7 EUR por comboio-quilómetro) ([118]).

(181) A Itália explicou as receitas mais baixas da Trenitalia com base na situação de mercado substancialmente diferente em que os concorrentes da Trenitalia operam (em termos de concorrência com outros serviços de transporte de mercadorias e tipo de mercadorias transportadas) ([119]). Indicou que a diferença se devia igualmente à quantidade não homogénea de mercadorias transportadas em média por comboio (condicionalismos infraestruturais e desequilíbrio das trocas comerciais entre as rotas de entrada e de saída no sul de Itália, além da volatilidade dos preços dos tipos de mercadorias transportadas).

(182) Segundo a Itália, os fatores que afetaram o custo global por comboio-quilómetro da prestação dos serviços abrangidos pelo terceiro contrato foram os seguintes: i) a necessidade de dispor de material circulante sobredimensionado, incluindo locomotivas e vagões; ii) a dificuldade em otimizar a utilização dos recursos humanos e dos meios de produção, devido a limites de velocidade rigorosos; iii) condicionalismos infraestruturais e logísticos ([120]).

(183) Além disso, e no que diz respeito especificamente ao tráfego de/para a Sicília, a Itália salientou o seguinte:

— o comprimento do comboio é especialmente limitado na Sicília, onde, a fim de permitir o carregamento em *ferries* para atravessar o estreito de Messina, não pode exceder 400 m,

— a travessia do estreito de Messina requer estruturas de produção específicas para movimentar, carregar os *ferries* e transportar por via marítima os vagões que circulam de e para a ilha e a Itália continental,

— o custo estimado do transporte de cada comboio num *ferry* de costa a costa (incluindo o embarque e o desembarque) é de cerca de 6 000 EUR. Os custos aumentam quando são transportadas mercadorias perigosas de/para a ilha, uma vez que tal exige uma viagem específica em *ferry*, com um máximo de quatro vagões por viagem.

(184) Com base no estudo PWC 1, a Itália concluiu que:

— a Trenitalia dispunha de meios de transporte adequados em comparação com empresas de dimensão semelhante na União,

— os custos de exploração da Trenitalia por comboio-quilómetro são consentâneos com os dos seus pares,

— as receitas da Trenitalia são muito inferiores (em 25 %) às dos seus pares, devido a fatores exógenos (estrutura do mercado dos transportes terrestres e condicionalismos infraestruturais que afetam os preços).

([118]) Páginas 38 e 39 do estudo PWC 1.

([119]) O estudo salienta que estes fatores afetam o preço e as receitas. Em 2009, as quotas de mercado da empresa ferroviária no total do transporte terrestre de mercadorias foram de 10 % em Itália, contra 20 % na amostra. A receita média por 100 toneladas-quilómetros da Trenitalia foi de 3,60 EUR, a mais baixa da amostra (mediana de 4,42 EUR).

([120]) Em especial, a Itália explicou o seguinte:

— Dado o comprimento limitado da via utilizável nas estações, o comprimento admissível dos comboios é inferior ao permitido por outros Estados-Membros (nos quais, regra geral, varia entre 750 m e 550 m).

— Tendo em conta a carga máxima admissível por eixo para os comboios no sul de Itália (20 toneladas por eixo contra uma norma nacional e da União de 22,5 toneladas por eixo), o peso absoluto e específico das mercadorias que podem ser transportadas por caminho de ferro é limitado.

— Tendo em conta os limites de bitola mais rigorosos do que os aplicados no resto da Itália e na rede ferroviária europeia, são necessários vagões-plataforma muito baixos e não é possível transportar os contentores maiores «de grande volume». Tal impede igualmente o desenvolvimento do sistema de «via rápida» necessário para o transporte intermodal rodoferroviário.

— Dada a elevada taxa de linhas ferroviárias não eletrificadas, as empresas ferroviárias têm de utilizar locomotivas elétricas e a gasóleo, o que causa deseconomias de produção e uma subutilização das locomotivas.

— Tendo em conta a duração dos trajetos de comboio, a média de partidas de comboios por dia é inferior à de outras ligações (a Itália mencionou uma média de 2 partidas de comboios por dia de/para o sul de Itália, em comparação com uma média normal de 3,5 partidas de comboios). Consequentemente, a rede de produção de pessoal não viajante para operações nas instalações está sobredimensionada e é subutilizada.

— Tendo em conta o elevado custo da transferência de material circulante para os trabalhos de manutenção específicos que têm de ser realizados nas oficinas no centro e no norte de Itália, a rede de manutenção apresenta deseconomias intrínsecas.

(185) Esta diferença entre as receitas da Trenitalia e as dos seus concorrentes é ainda maior no caso dos serviços compensados ao abrigo do terceiro contrato, que incluem serviços entre o norte e o sul de Itália. Neste contexto, a Itália considerou que as dúvidas suscitadas pela Comissão na decisão de início do procedimento parecem resultar de um mal-entendido. Alegadamente, a Comissão referiu-se à existência de custos mais elevados por tonelada-quilómetro transportados nas ligações com o sul de Itália, concluindo que tal poderia resultar do menor nível de eficiência da Trenitalia. No entanto, segundo a Itália, o que cabe demonstrar ao abrigo do quarto requisito Altmark é que o beneficiário da compensação é uma empresa bem gerida e, por conseguinte, capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes e de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial. A este respeito, o indicador a ter em conta é precisamente o custo médio de exploração por comboio-quilómetro, que reflete devidamente o custo unitário do serviço em causa.

(186) Quanto ao indicador do custo por tonelada-quilómetro, a Itália alega que não é relevante para a aplicação do quarto requisito Altmark ao caso em apreço. Esse indicador tem uma finalidade diferente: visa identificar fatores de desvantagem comparativa que afetam estruturalmente os serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o norte e o sul de Itália, que são precisamente a causa das deficiências do mercado e, por conseguinte, da intervenção pública em questão. A Itália alega que estes fatores nada têm a ver com a eficiência da Trenitalia; pelo contrário, são fatores exógenos totalmente independentes da Trenitalia, mas que têm nesta última o mesmo impacto que teriam em qualquer outro operador.

5.3.2. *Distorção da concorrência e efeitos no comércio intra-União*

(187) A Itália negou que o terceiro contrato tivesse provocado qualquer distorção da concorrência e afetado o comércio intra-União.

(188) Em primeiro lugar, a Itália alegou que, após a liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias a nível nacional e da União, a concorrência no mercado se centrou nas rotas mais rentáveis no norte de Itália e não no tráfego no sul de Itália.

(189) Além disso, a Itália alegou que o sistema de contabilidade separada adotado pela Trenitalia excluía qualquer forma de fluxo de recursos públicos a favor das outras atividades da empresa, tanto mais que a compensação era insuficiente para cobrir o défice de exploração registado pela Trenitalia no contexto das obrigações impostas pelo terceiro contrato.

5.3.3. *Legalidade*

(190) A Itália considerou que a isenção de notificação prévia na aceção do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 se aplicava igualmente às compensações recebidas pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato, uma vez que as obrigações em questão, embora incluídas num contrato, resultavam de decisões tomadas pelas autoridades públicas.

5.3.4. *Compatibilidade*

(191) A título subsidiário, a Itália alegou que, mesmo que se concluísse que a compensação paga ao abrigo do terceiro contrato constituía um novo auxílio sujeito a notificação, tal auxílio era compatível com o mercado interno nos termos do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, uma vez que a relação contratual formalizada pelo referido contrato surgiu em 2009, ou seja, numa altura em que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ainda estava em vigor.

(192) No que diz respeito à data de assinatura do terceiro contrato (3 de dezembro de 2012), a Itália considerou que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 era aplicável até 3 de dezembro de 2012, inclusive. O artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, em vigor a partir de 3 de dezembro de 2009, estabelece o seguinte: «É revogado o Regulamento (CEE) n.º 1191/69. No entanto, as suas disposições continuam a aplicar-se aos serviços de transporte de mercadorias durante um prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento»; assim, a Itália considerou que o termo coincidia com o final do mesmo dia de dezembro (ou seja, 3 de dezembro) do terceiro ano seguinte à entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, ou seja, 3 de dezembro de 2012 ([121]).

([121]) A Itália invocou o artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1182/71 do Conselho, de 6 de março de 1971, que estabelece as regras aplicáveis aos prazos, às datas e aos termos, segundo o qual um prazo fixado em anos termina (*dies ad quem*) «com o decurso da última hora do dia que, na última semana, mês ou ano, tenha a mesma denominação ou o mesmo número que o dia do início do prazo».

(193) Nas suas observações de 24 de junho de 2014, a Itália esclareceu que o facto de o terceiro contrato ter sido acordado e mesmo assinado ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 desempenhou um papel importante na apreciação da sua compatibilidade com o mercado interno. A Itália salientou que, no futuro, o MIT pretendia definir adequadamente as medidas a tomar para apoiar o transporte ferroviário de mercadorias e os respetivos utilizadores.

(194) Tal como no caso do primeiro contrato (ver considerando 138) e do segundo contrato (ver considerando 157), a Itália alegou que o terceiro contrato continha todos os elementos estabelecidos no artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e abrangia apenas uma parte dos custos incorridos pela Trenitalia para a prestação dos serviços incluídos no contrato.

(195) Por último, a Itália reiterou o argumento, já apresentado relativamente ao primeiro contrato (ver considerando 139) e ao segundo contrato (ver considerando 158), de que o terceiro contrato também podia ser considerado compatível com o mercado interno ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 ou do artigo 93.º do TFUE. No entanto, não apresentou qualquer justificação a este respeito.

5.4. **Continuidade económica**

(196) A partir de 1 de janeiro de 2017, a Mercitalia Rail tornou-se a nova proprietária da divisão de transporte de carga da Trenitalia.

(197) Nas suas observações de 11 de abril de 2023 relativas à continuidade económica entre a Trenitalia e a Mercitalia Rail, as autoridades italianas explicaram que, nos termos do direito italiano, a Mercitalia Rail era a sucessora legal da Trenitalia no mercado do transporte ferroviário de mercadorias enquanto nova proprietária da divisão de transporte de carga da Trenitalia.

(198) No entanto, as autoridades italianas explicaram que essa sucessão legal não implicava a transferência para a Mercitalia Rail de obrigações de reembolso que poderiam resultar de qualquer constatação da existência de um auxílio ilegal e incompatível concedido à Trenitalia para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias antes da cisão. No entender das autoridades italianas, essas obrigações continuavam a ser da responsabilidade da Trenitalia, uma vez que não eram imputáveis à respetiva divisão de transporte de carga ([122]). A este respeito, na sua resposta de 11 de abril de 2023, as autoridades italianas indicaram o seguinte: i) se a Trenitalia tivesse a intenção de transferir essas obrigações para a Mercitalia Rail, tê-las-ia mencionado expressamente no ato de cisão, ii) no momento da cisão, o terceiro contrato já tinha expirado, e iii) a cisão visava apenas uma reorganização empresarial dentro do grupo FS.

6. **OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS**

6.1. **Comunidade dos Caminhos de Ferro Europeus**

(199) A Comunidade dos Caminhos de Ferro Europeus («**CCFE**») representa 75 empresas ferroviárias (entre as quais o grupo FS) e empresas de infraestruturas da União, dos países candidatos, bem como dos países dos Balcãs Ocidentais, da Noruega e da Suíça.

(200) Nas suas observações de 18 de junho de 2014, a CCFE considerou que, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, a imposição de OSP e/ou a celebração de CSP para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias poderiam justificar-se para desenvolver uma economia sustentável, a coesão regional e o equilíbrio territorial e, ao mesmo tempo, promover a transferência modal do transporte rodoviário para o transporte ferroviário de mercadorias.

(201) Salientou que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, aplicável aos serviços de transporte de mercadorias até 3 de dezembro de 2012, dava aos Estados-Membros a possibilidade de financiar e promover o transporte ferroviário de mercadorias. Concluiu que um serviço pode ser considerado um SIEG quando existe o risco de serviços concorrentes não cobrirem uma parte substancial das necessidades dos cidadãos e dos consumidores.

([122]) Nos termos do artigo 2.º do ato de cisão, todas as obrigações e responsabilidades relativas a factos ou circunstâncias surgidos antes da cisão e que não eram imputáveis ao ramo de atividade transferido continuavam a cargo da Trenitalia.

6.2. **FerCargo**

(202) A FerCargo representa 17 empresas ferroviárias ([123]) (públicas e privadas) que prestam serviços de transporte ferroviário de mercadorias em Itália.

(203) Nas suas observações de 8 de julho de 2014, a FerCargo alegou que a compensação concedida pela Itália à Trenitalia reforçava a posição desta última no mercado do transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália, em detrimento das outras empresas ferroviárias de transporte de mercadorias que poderiam prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias nesse mercado.

(204) A FerCargo não tomou posição relativamente ao primeiro contrato. No que diz respeito ao segundo e ao terceiro contratos, a FerCargo considerou que a compensação constituía um auxílio estatal a favor da Trenitalia, uma vez que os quatro critérios Altmark não eram cumpridos e que os CSP falseavam a concorrência e tinham impacto nas trocas comerciais. Salientou que a maioria das empresas que operavam no mercado italiano pertencia a grupos internacionais, ou seja, a Nordcargo (Deutsche Bahn), a Schweizerische Bundesbahnen Cargo Italia (Schweizerische Bundesbahnen Cargo International) ou a Rail Cargo Italia (Rail Cargo Austria), ou operava em todos os Estados-Membros (por exemplo, a Rail Traction Company).

(205) Além disso, a FerCargo questionou a compatibilidade do auxílio estatal com o mercado interno.

(206) Em primeiro lugar, a FerCargo não tinha conhecimento de qualquer consulta pública realizada pelas autoridades italianas para avaliar a necessidade de serviços de transporte ferroviário de mercadorias com o mesmo âmbito e as mesmas características que os confiados à Trenitalia. A FerCargo queixou-se de que as autoridades italianas não tiveram em conta o número crescente de operadores, alternativos ao operador histórico, que iniciaram atividades no sul de Itália a partir de 2006. A FerCargo alegou que os seus membros poderiam ter assegurado serviços comparáveis aos prestados pela Trenitalia em termos de continuidade, regularidade e frequência, capacidade e taxas, o que tornaria desnecessários os CSP. Referiu que, antes da celebração do terceiro contrato, para além da Trenitalia, já duas empresas operavam nas ligações Campânia/Norte de Itália ([124]) e Abruzo/Norte de Itália ([125]) e cinco empresas poderiam ter começado a operar nas ligações Campânia/Calábria ([126]), Molise/Apúlia ([127]), Apúlia/Basilicata ([128]), Campânia/Apúlia ([129]) e Basilicata/Calábria ([130]), bem como no interior de Campânia ([131]), Calábria ([132]) e Apúlia ([133]), uma vez que possuíam a necessária certificação.

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

([124]) Em 2008, a Rail Traction Company cobriu uma rota na ligação Campânia/Norte de Itália.

([125]) Entre 2009 e 2011, a NordCargo cobriu duas rotas na ligação Abruzo/Norte de Itália.

([126]) Na ligação Campânia/Calábria: a Rail Traction Company poderia ter coberto uma rota a partir de 2008; a Compagnia Ferroviaria Italiana poderia ter coberto uma rota a partir de 2009; a GTS Rail poderia ter coberto uma rota a partir de 2009 (a Comissão observa, no entanto, que esta última informação não é confirmada pelo certificado de segurança da GTS Rail para 2009, disponível em www.ansf.it, consultado pela última vez em 15.11.2023).

([127]) Na ligação Molise/Apúlia: a Linea poderia ter coberto uma rota a partir de 2009, a GTS Rail poderia ter coberto duas rotas a partir de 2009 e a NordCargo poderia ter coberto uma rota a partir de 2009.

([128]) Na ligação Apúlia/Basilicata, a Linea poderia ter coberto uma rota a partir de 2009.

([129]) Na ligação Campânia/Apúlia: a Compagnia Ferroviaria Italiana poderia ter coberto uma rota a partir de 2009; a GTS poderia ter coberto uma rota a partir de 2009 (a Comissão observa, no entanto, que esta última informação não é confirmada pelo certificado de segurança da GTS para 2009, disponível em www.ansf.it, consultado pela última vez em 15.11.2023).

([130]) Na ligação Basilicata/Calábria, a GTS Rail poderia ter coberto duas rotas a partir de 2009.

([131]) Na ligação Campânia/Campânia: a Rail Traction Company poderia ter coberto seis rotas a partir de 2008; a Compagnia Ferroviaria Italiana poderia ter coberto 10 rotas a partir de 2009; a GTS poderia ter coberto duas rotas a partir de 2009; a NordCargo poderia ter coberto quatro rotas a partir de 2009.

([132]) Na ligação Calábria/Calábria, a GTS Rail poderia ter coberto cinco rotas a partir de 2009.

([133]) Na ligação Apúlia/Apúlia: a Linea poderia ter coberto três rotas a partir de 2009; a GTS Rail poderia ter coberto dez rotas a partir de 2009; a NordCargo poderia ter coberto duas rotas a partir de 2009.

(207) Em segundo lugar, alegou que as obrigações impostas à Trenitalia eram «incompatíveis» com os objetivos dos CSP (ou seja, a coesão regional e o equilíbrio entre o norte e o sul de Itália). A este respeito, considerou que as obrigações tarifárias aplicáveis às rotas internacionais previstas no segundo contrato financiavam a expansão da Trenitalia nos mercados de outros Estados-Membros. Além disso, contestou a forma como a Itália tinha definido as OSP ao abrigo do terceiro contrato e o facto de o terceiro contrato não especificar as rotas a cobrir pela Trenitalia, mas apenas as regiões de partida e de chegada. Recordou que, em 21 de dezembro de 2012, o Comité Interministerial para o Planeamento Económico («CIPE») de Itália tinha manifestado uma opinião positiva sobre o terceiro contrato, sob reserva de esclarecimentos relacionados com o âmbito do serviço público, os custos compensados e o nível de remuneração concedido à Trenitalia. Além disso, salientou que, em 1 de junho de 2009, a Autoridade da Concorrência italiana tinha igualmente solicitado uma definição mais clara dos serviços públicos confiados à Trenitalia, tendo em conta que existia concorrência no modo de transporte ferroviário e concorrência intermodal do transporte marítimo e rodoviário.

(208) Em terceiro lugar, a FerCargo alegou que, durante a maior parte do período abrangido pelo segundo e pelo terceiro contratos, a Trenitalia operou sem um ato de atribuição e sem uma definição clara dos parâmetros da compensação. Rejeitou que, na pendência da assinatura do terceiro contrato, a Trenitalia pudesse invocar a cláusula de continuidade incluída no segundo contrato, uma vez que os dois CSP abrangiam obrigações diferentes e previam a aplicação de métodos de compensação distintos.

(209) Em quarto lugar, a FerCargo não excluía uma eventual sobrecompensação, tendo em conta que o segundo e o terceiro contratos não mencionavam que a compensação teria de ser calculada com base nos custos de uma empresa eficiente. Na sua opinião, a fim de verificar se os custos da Trenitalia eram consentâneos com os custos de uma empresa explorada de forma eficiente, o parâmetro de referência deveria ter consistido na concorrência existente, e não em empresas ferroviárias que operavam em mercados estrangeiros. No que diz respeito, em especial, ao terceiro contrato, a FerCargo alegou que o único parâmetro qualitativo utilizado para avaliar o serviço era a pontualidade e não uma gestão eficiente dos custos do serviço. Além disso, o nível da compensação não teve em conta a redução dos impostos sobre a energia pagos pela Trenitalia relativamente à eletricidade utilizada pelos comboios ([134]).

(210) Por último, a FerCargo alegou que a Trenitalia não mantinha contas separadas e utilizou as margens obtidas ao abrigo dos CSP para financiar uma política de preços agressiva no segmento comercial e aumentar a presença da Trenitalia no mercado. Segundo a FerCargo, o custo unitário declarado pela Trenitalia era exorbitante ([135]) em comparação com os dados apresentados pela Comissão na sua decisão sobre o regime italiano Ferrobonus (SA.32603) ([136]) e os custos registados pelos concorrentes da Trenitalia ([137]). A FerCargo alegou que, em 1 de junho de 2009, a Autoridade da Concorrência italiana já tinha salientado que uma compensação paga no âmbito de um CSP não adjudicado através de um processo de concurso transparente suscita a questão de uma eventual subvenção cruzada entre serviços de mercado e serviços públicos quando existe uma sobreposição, ainda que parcial, entre os dois tipos de serviços.

(211) A FerCargo concluiu que o auxílio estatal é incompatível com o mercado interno, uma vez que, na sua opinião, nem o artigo 93.º do TFUE nem o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 foram respeitados.

6.3. **Grupo FS**

(212) Nas suas observações de 23 de julho de 2014, o grupo FS argumentou que o terceiro contrato não podia ser considerado um auxílio estatal, uma vez que cumpria as condições Altmark. A este respeito, apresentou um estudo adicional de julho de 2014 ([138]) (destinado a complementar o estudo PWC 1 apresentado pelas autoridades italianas), para demonstrar a conformidade com o primeiro e o quarto critérios Altmark.

([134]) A FerCargo remeteu para o Decreto n.º 730, de 22 de maio de 1963, e o Decreto-Lei n.º 91, de 14 de junho de 2014, da Itália.

([135]) Ou seja, 24 EUR por comboio-quilómetro em 2009, 26,1 EUR por comboio-quilómetro em 2010 e 24 EUR por comboio-quilómetro em 2011.

([136]) Decisão de 16 de dezembro de 2011 (JO 2012/C 88). Nesta decisão, o custo médio do transporte ferroviário de mercadorias em Itália foi estimado em 10 EUR por comboio-quilómetro (ver considerando 39 da decisão).

([137]) A FerCargo referiu os custos de dois dos seus membros (Rail Traction Company e NordCargo). Em especial, no que diz respeito à Rail Traction Company, os custos variaram entre 9,5 EUR por comboio-quilómetro para os serviços na ligação Campânia/Norte de Itália e 9,27 EUR por comboio-quilómetro para a ligação Campânia/Calábria. No que diz respeito à Nord Cargo, trata-se de custos de 11,7 EUR por comboio-quilómetro para os comboios de longo curso, incluindo também os custos do material circulante que, segundo a FerCargo, a Trenitalia já deveria ter coberto integralmente.

([138]) Estudo PWC de julho de 2014 — *Contratto di servizio Trenitalia Cargo, Supporto per la risposta alla decisione CE*, 27 de março de 2014.

(213) No que diz respeito à ausência de erro manifesto na definição do âmbito do terceiro contrato, o grupo FS considerou que o tráfego ferroviário de mercadorias de/para o sul de Itália era afetado por uma deficiência do mercado.

(214) A este respeito, o grupo FS salientou que os concorrentes da Trenitalia não tinham uma presença estável e generalizada no mercado e que, no período 2007-2008, a sua quota de mercado era inferior a 3 %, mesmo nas ligações mais rentáveis de região a região, nomeadamente de/para Campânia e Apúlia. No entanto, nestas ligações, os concorrentes da Trenitalia prestavam principalmente serviços de transporte combinado (pelo que não transportavam algumas mercadorias que exigiam o transporte convencional, como o aço e os produtos químicos) e principalmente num sentido (sul-norte, no caso da Apúlia, e norte-sul, no caso da Campânia). Acresce que, nessa altura, no sul de Itália, os concorrentes cobriam apenas um número limitado de estações ferroviárias e de ligações de região a região em comparação com as abrangidas pelo terceiro contrato.

(215) Segundo o grupo FS, o escasso interesse dos concorrentes no sul de Itália devia-se ao facto de o tráfego ferroviário convencional de mercadorias nessas regiões se caracterizar por uma procura volátil (que resultava em vagões vazios e baixas frequências). Além disso, tendo em conta os diferentes tipos de mercadorias envolvidas (aço, produtos químicos, produtos automóveis ou outras mercadorias), a prestação do serviço exigia um elevado número de vagões. O grupo FS explicou que o contrato representava 26 % a 28 % do total dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias em Itália em termos de comboio-quilómetros, mas apenas 6 % a 7 % em termos de tonelagem (porque as mercadorias abrangidas pelo contrato tendiam a percorrer distâncias superiores à média das mercadorias em Itália e o fator de carga dos comboios era inferior nas rotas em causa). Na sua opinião, o facto de as ligações de região a região abrangidas pelo terceiro contrato partilharem características semelhantes justificou plenamente a opção das autoridades italianas de definir o SIEG em termos de ligações de região a região como uma rede de ligações ferroviárias (e não como ligações ponto a ponto) ([139]).

(216) O grupo FS indicou que, na ausência do terceiro contrato, teria deixado de assegurar o tráfego ferroviário de mercadorias no sul de Itália, o que levaria à transferência da maior parte do tráfego de mercadorias do transporte ferroviário para o transporte rodoviário. A título de exemplo, o grupo FS referiu o caso da Sardenha, onde o tráfego ferroviário de mercadorias da Trenitalia diminuiu ([140]) drasticamente entre 2008 e 2009, ou seja, depois de a Itália ter decidido não incluir a região da Sardenha no âmbito do terceiro contrato após o termo do segundo contrato, em 31 de dezembro de 2008. Nenhuma outra empresa ferroviária cobria a Sardenha nessa altura ou entrou nesse mercado após a saída da Trenitalia.

(217) No que diz respeito ao quarto critério Altmark, o grupo FS apoiou a opinião da Itália de que os custos da Trenitalia por comboio-quilómetro eram consentâneos com os de outras empresas que operavam a nível da União (ÖBB, DB, SNCF), tal como indicado no estudo PWC 1 (ver considerando 175) e, por conseguinte, com os custos de uma empresa média bem gerida. Considerou que a análise custo-eficácia tinha de ser efetuada ao nível da empresa que prestava o serviço (e não ao nível do CSP). Para efeitos da aplicação da quarta condição Altmark, considerou que os dados relativos às receitas não tinham qualquer relevância (uma vez que o quarto critério Altmark se refere apenas aos «custos» de uma empresa bem gerida) e, em todo o caso, deixou claro que a procura de transporte ferroviário de mercadorias se caracterizava por um elevado grau de volatilidade que tornava as receitas altamente imprevisíveis.

([139]) O grupo FS remeteu para a decisão da Comissão, de 24 de fevereiro de 2010, relativa à Danske Statsbaner (SA.21143), na qual a Comissão salientou que «[…] a legislação específica em vigor não limita de modo algum a possibilidade de confiar missões de serviço público abrangendo um conjunto de linhas, para criar um sistema de transportes coerente, nomeadamente com a preocupação de garantir uma certa continuidade dos transportes. Não é referido nenhum critério relacionado com a rendibilidade ou não rendibilidade das linhas individuais em causa» e concluiu que «a Dinamarca não comete um erro manifesto de apreciação quando inclui num contrato de serviço público uma ou várias linhas rentáveis, na medida em que essas linhas se inserem num sistema de transportes coerente», porque «[n]a ausência de regras específicas em contrário, o Estado-Membro é livre de apreciar o alcance da missão de serviço público que deseja confiar a uma empresa para criar um sistema de transportes satisfatório»; ver ponto 166 da Decisão da Comissão, de 24 de fevereiro de 2010, relativa aos contratos de serviço público de transporte entre o Ministério dos Transportes da Dinamarca e a Danske Statsbaner [Auxílio estatal C 41/08 (ex NN 35/08)].

([140]) A oferta da Trenitalia desceu de 400 000 a 500 000 comboio-quilómetros por ano para cerca de 22 000 comboio-quilómetros em 2009 e continuou a diminuir nos anos seguintes (cerca de 5 000 comboio-quilómetros em 2010 e 3 000 comboio-quilómetros em 2011) até desaparecer em 2012.

7. **OBSERVAÇÕES DA ITÁLIA SOBRE OS COMENTÁRIOS DA FERCARGO**

(218) Nas suas observações de 20 de novembro de 2014, de 4 de novembro de 2015, de 5 e 15 de fevereiro de 2018, de 23 de maio de 2018 e de 18 e 19 de fevereiro de 2019, a Itália apresentou novos argumentos em resposta às observações apresentadas pela FerCargo. Estes argumentos centraram-se principalmente na existência de um auxílio ao abrigo do segundo e do terceiro contratos.

7.1. **Segundo contrato**

7.1.1. *Vantagem*

(219) Nas suas observações de 20 de novembro de 2014, a Itália reiterou essencialmente os argumentos apresentados nos considerandos 141 a 152 para contestar as alegações da FerCargo de que as compensações pagas à Trenitalia conferiam uma vantagem a esta última.

(220) Em especial, a Itália alegou que a definição das OSP no âmbito do segundo contrato era coerente e adequada para garantir a coesão regional e o equilíbrio económico do território italiano (ou seja, evitar um desequilíbrio dos circuitos produtivos e económicos entre o norte e o sul de Itália). Além disso, afirmou que todos os serviços prestados pela Trenitalia no período 2004-2006 tinham sido previamente acordados com as autoridades italianas. No que respeita ao período 2007-2008, a Itália remeteu para o artigo 12.º do segundo contrato («*cláusula de continuidade*»), nos termos do qual a Trenitalia continuou a prestar os serviços abrangidos pelo segundo contrato até nova comunicação do Ministério das Infraestruturas e dos Transportes.

(221) A Itália salientou que a Trenitalia era o único operador ferroviário capaz de prestar o serviço com o grau adequado de distribuição e alcance geográficos. Em apoio da sua alegação, apresentou um estudo de 22 de outubro de 2014, encomendado à PWC («**estudo PWC 2**»). Este estudo, que dizia respeito ao terceiro contrato mas também avaliou a oferta dos concorrentes da Trenitalia no período 2006-2008, em resposta à alegação da FerCargo de que as autoridades italianas não tinham tido em conta o número crescente de operadores que começaram a operar no sul de Itália a partir de 2006 (ver considerando 206), demonstra que, até 2007, independentemente da liberalização do transporte ferroviário de mercadorias a nível nacional, os concorrentes da Trenitalia não prestavam qualquer serviço de e para o sul de Itália ([141]). Ainda em 2008, a presença dos concorrentes era quase negligenciável no sul de Itália e nula na Sardenha e na Sicília ([142]).

(222) Em resposta à alegação da FerCargo de que a compensação paga ao abrigo do segundo contrato permitia à Trenitalia operar com prejuízo para eliminar os seus concorrentes (considerando 210), a Itália salientou que a Trenitalia não era livre de fixar as suas tarifas, estando sujeita às obrigações tarifárias impostas pela Itália ([143]). Além disso, a Trenitalia encontrava-se na posição de «tomador de preços», uma vez que os preços do transporte ferroviário de mercadorias eram, na sua maioria, determinados pelas taxas do transporte rodoviário. No que diz respeito à alegada impossibilidade de a FerCargo replicar a oferta da Trenitalia, a Itália considerou improvável que os concorrentes não pudessem replicar essa oferta, uma vez que as empresas de transporte ferroviário de mercadorias em Itália declararam um custo médio inferior a metade do registado pela Trenitalia ([144]).

([141]) Embora algumas empresas — Rail Traction Company e NordCargo — tenham solicitado o certificado de segurança, pelo menos para a Campânia, em 2006.

([142]) A partir de 2008, as empresas ferroviárias que não a Trenitalia prestaram um serviço que apenas ligava as duas zonas industriais de Nola (na Campânia) e Fossacesia (no Abruzo).

([143]) O anexo 1 do terceiro contrato especificava que a Trenitalia tinha o dever de prestar o serviço em todos os casos, a menos que houvesse uma diferença entre os custos e as receitas superior a 19 EUR por comboio-quilómetro e que essa diferença fosse superior a 73 % dos custos totais. Estas restrições estabeleceram limiares tarifários mínimos abaixo dos quais a Trenitalia poderia recusar a prestação do serviço. Acima destes limiares, a Trenitalia tinha a obrigação de prestar o serviço a terceiros, com o nível de qualidade fixado no terceiro contrato.

([144]) O estudo PWC 2 salientou que o custo médio suportado pela Trenitalia para a prestação de serviços ao abrigo do terceiro contrato foi de cerca de 22 EUR por comboio-quilómetro em 2009-2010, enquanto os custos médios suportados por outras empresas ferroviárias no setor do transporte ferroviário de mercadorias em Itália (nomeadamente operadores com uma dimensão muito inferior à da Trenitalia) foram da ordem dos 10 EUR por comboio-quilómetro. Nesta base, a Itália considerou que os concorrentes da Trenitalia podiam oferecer no mercado preços semelhantes ou inferiores aos da Trenitalia.

(223) Em resposta à alegação da FerCargo de uma eventual sobrecompensação (considerando 209), a Itália argumentou que os custos incorridos no âmbito do segundo contrato foram estimados com base não no primeiro contrato, mas nos custos suportados pela Trenitalia em 2004, que foi o primeiro ano de aplicação do segundo contrato. Para calcular a compensação, o MIT baseou-se em declarações certificadas, examinadas e aprovadas pelo próprio MIT, e não em meras estimativas.

(224) No que diz respeito à alegação da FerCargo de que a compensação não teve em conta a redução dos impostos sobre a energia pagos pela Trenitalia relativamente à eletricidade utilizada pelos comboios (considerando 209), a Itália esclareceu, nas suas observações de 5 e 15 de fevereiro de 2018, que esta redução fiscal dizia respeito a todas as empresas ferroviárias que operavam em Itália.

7.1.2. *Distorção da concorrência e efeitos no comércio intra-União*

(225) A Itália considerou irrelevante o facto de os membros da FerCargo serem controlados ou estarem associados às principais empresas ferroviárias europeias que exploravam rotas alpinas e transfronteiriças. Segundo a Itália, esta circunstância não demonstrava de modo algum que a compensação poderia ter afetado os serviços prestados por essas empresas ferroviárias, as quais, pelo contrário, registaram volumes de tráfego crescentes e uma expansão nas rotas internacionais ([145]).

7.2. **Terceiro contrato**

(226) A Itália reiterou que não tinham existido distorções da concorrência nem efeitos no comércio intra-União e que não fora concedida qualquer vantagem à Trenitalia. Quanto ao primeiro aspeto, a Itália reiterou principalmente os argumentos expostos nos considerandos 187 a 189 e 225. No que se refere à vantagem, a Itália respondeu exaustivamente às alegações da FerCargo sobre i) a inexistência de um verdadeiro SIEG; ii) a ausência de atribuição; e iii) uma eventual sobrecompensação.

7.2.1. *Existência de um verdadeiro SIEG*

(227) Nas suas observações de 24 de junho de 2014, a Itália esclareceu as razões que a levaram a definir o âmbito do serviço público em termos de ligações de região a região e não em termos de rotas individuais (considerando 165).

(228) Nas suas observações de 20 de novembro de 2014, em resposta à alegação da FerCargo de que várias empresas ferroviárias exploravam as rotas incluídas no âmbito das obrigações de serviço público (considerando 206), a Itália alegou que o terceiro contrato era necessário para suprir uma deficiência do mercado.

(229) A título de observação geral, a Itália assinalou que os concorrentes da Trenitalia prestavam os seus serviços em rotas rentáveis no norte de Itália e pelas passagens alpinas (por exemplo, Brennero, Chiasso e Tarvisio) ([146]). Segundo a Itália, em várias ocasiões, as administrações das regiões do sul de Itália tinham sublinhado a necessidade de serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas suas regiões ([147]).

(230) No que diz especificamente respeito à situação do mercado em 2008 (quando o perímetro do terceiro contrato foi definido pelas partes), a Itália alegou que a oferta de mercado em matéria de transporte ferroviário de mercadorias era não só insuficiente como também inadequada.

([145]) A Itália referiu que, no período 2009-2013, as empresas ferroviárias concorrentes da Trenitalia aumentaram em 25 % a 42 % a sua quota de mercado do tráfego nas rotas mais rentáveis, tanto transfronteiriças como nas regiões do norte de Itália mais próximas das passagens de montanha.

([146]) A título de exemplo, a Itália referiu que a DB Schenker (que, em 2009, assumiu o controlo da NordCargo) estava presente apenas no norte de Itália. A este respeito, a Itália remeteu igualmente para a decisão adotada em dezembro de 2008 pela Autoridade da Concorrência e do Mercado italiana sobre a concentração Deutsche Bahn/NordCargo, segundo a qual «a operação implica rotas que ligam o norte de Itália ao norte da Europa» (Decisão da Autoridade da Concorrência italiana, de 11 de dezembro de 2008, no processo C9819, Deutsche Bahn/NordCargo, publicada no Boletim semanal n.º 47/2008 da Autoridade da Concorrência italiana, de 14.1.2009).

([147]) A Itália mencionou, respetivamente, as cartas da região da Apúlia de 9 de julho de 2009, da região de Abruzo de 9 de março de 2010, da região da Sicília de 20 de fevereiro de 2009 e do presidente da Assembleia Municipal de Lamezia Terme (na região da Calábria) de 26 de fevereiro de 2009.

(231) Em primeiro lugar, os concorrentes da Trenitalia que começaram a operar no sul de Itália em 2008 (as empresas Rail Traction Company, Interporto Servizi Cargo e NordCargo) prestavam serviços apenas de/para duas zonas industriais [uma na Campânia (Nola) e outra no Abruzo (Fossacesia)]. No que diz respeito ao tipo de tráfego, estas empresas cobriam nichos de mercado (vaivéns para transporte combinado a partir de Nola, no primeiro caso, e comboios que transportavam veículos rodoviários ligeiros da fábrica da SEVEL ([148]) em Fossacesia, no segundo caso). Por conseguinte, os seus serviços não eram comparáveis com a rede de serviços bem desenvolvida, para todos os tipos de fluxos de mercadorias, explorada pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato. Além disso, a produção global das três empresas ferroviárias com contratos ativos nas ligações norte/sul representou apenas uma pequena parte da oferta total de tráfego de mercadorias nessas rotas (em média, menos de 6 % da oferta, em termos de comboio-quilómetros, que a Trenitalia teve de desenvolver para cumprir as condições do terceiro contrato).

(232) Em segundo lugar, apesar de a GTS Rail ([149]) e a Interporto Servizi Cargo terem criado serviços de transporte ferroviário de mercadorias em pequena escala, que serviam alguns locais na Campânia e na Apúlia (nomeadamente Nola e Bari), a Itália considerou que esta escolha foi ditada pelo facto de estas empresas serem proprietárias/gestoras de terminais de carga e interportos e operadoras logísticas, que decidiram explorar os seus próprios serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre as suas instalações e os seus clientes.

(233) Em terceiro lugar, a Trenitalia era a única empresa ferroviária titular de um certificado de segurança válido para todo o território italiano, ao passo que os novos operadores possuíam apenas certificados de segurança válidos para ligações selecionadas, tendo em conta os custos muito elevados de obtenção desses certificados. As empresas ferroviárias de transporte de mercadorias titulares de um certificado de segurança para o transporte ferroviário de mercadorias de/para uma ou algumas das regiões abrangidas pelo terceiro contrato possuíam, no seu conjunto, material circulante e meios de produção que eram insuficientes para fazer face ao volume exigido pelo terceiro contrato (11,9 milhões de comboio-quilómetros).

(234) Nas suas respostas de 23 de maio de 2018, a Itália esclareceu que a lista de 42 ligações unidirecionais de região a região mencionadas no anexo 1 do terceiro contrato ([150]) não era exaustiva. Limitava-se a registar as ligações para as quais existia procura por parte dos utilizadores em 2009, aquando da definição do âmbito geográfico do terceiro contrato. No entanto, as obrigações de serviço público assumidas pela Trenitalia diziam respeito à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, a qualquer operador que os solicitasse, de/para as regiões do sul de Itália mencionadas no contrato (ou seja, Abruzo, Molise, Campânia, Apúlia, Basilicata, Calábria, Sicília). Por conseguinte, a Trenitalia tinha de estar preparada para cobrir também outras ligações, caso surgisse procura ([151]). O número total de ligações unidirecionais de região a região efetivamente abrangidas pela Trenitalia no período 2009-2014 foi de 66, ou seja, 33 ligações de região a região (viagens de ida e volta). Este número não tem em conta as ligações entre as regiões do norte de Itália, que só foram cobertas na medida do necessário para otimizar o tráfego de/para as regiões do sul de Itália.

(235) Nas suas respostas de 18 e 19 de fevereiro de 2019, a Itália apresentou um estudo («**estudo PWC 3**») que visava demonstrar que a situação do mercado no período 2007-2009 se caracterizava por uma oferta insuficiente de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália em comparação com a oferta mínima exigida pelo Estado. Nomeadamente:

— No período 2007-2008, para além da Trenitalia, apenas cinco empresas ferroviárias (NordCargo BV, Rail Traction Company SpA, Linea Srl, Rail One SpA e Ferrovia Adriatico Sangritana SpA) operavam em algumas das regiões abrangidas pelo terceiro contrato. Em 2008, estas empresas forneceram, em conjunto, 883 000 comboio-quilómetros. Em 2009, o número de concorrentes da Trenitalia aumentou de cinco para oito, os quais, em conjunto, forneceram 1,4 milhões de comboio-quilómetros (contra os 14 milhões de comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia).

([148]) A SEVEL S.p.A. (acrónimo de «Società Europea Veicoli Leggeri») é uma empresa automóvel italiana que produz veículos comerciais ligeiros.

([149]) A GTS Rail S.p.A. pertence ao grupo GTS S.p.A. e é uma das 17 empresas ferroviárias representadas pela FerCargo.

([150]) Ver nota de rodapé [81].

([151]) O estudo PWC 3 mostra que, ao abrigo do terceiro contrato, a Trenitalia prestou serviços em todas as ligações abrangidas pelo mesmo pelo menos durante um ano. Por exemplo, entre 2009 e 2014, na ligação Abruzo/Basilicata, a Trenitalia prestou serviços numa quantidade total de 400 comboio-quilómetros (modo de transporte convencional), metade dos quais em 2011, apenas no sentido norte-sul, e a outra metade em 2014, apenas no sentido sul-norte.

— Entre 2008 e 2009, na altura em que as partes definiram o âmbito geográfico do contrato ([152]), os concorrentes da Trenitalia cobriram apenas 14 ligações de região a região (viagens de ida e volta), em comparação com as 33 ligações de região a região (viagens de ida e volta) que a Trenitalia tinha de cobrir a pedido ao abrigo do terceiro contrato, incluindo a Sicília. Além disso, os concorrentes asseguravam um volume de tráfego relevante apenas em seis das ligações de região a região cobertas (Campânia/Norte de Itália, Abruzo/Norte de Itália, Apúlia/Norte de Itália, Calábria/Campânia, Basilicata/Norte de Itália e Abruzo/Apúlia, com uma oferta total superior a 60 000 comboio-quilómetros) e, mesmo nessas ligações, a sua oferta não constituía um substituto perfeito da oferta da Trenitalia. Com efeito, abrangia apenas algumas das rotas disponíveis e/ou referia-se apenas a um tipo de serviços de transporte ferroviário de mercadorias ou a um tipo de produto, ou era explorada apenas de forma unidirecional, sem viagens de ida e volta. Esta situação do mercado dificilmente poderia ser considerada um efeito do segundo contrato, o qual, no que respeita às rotas norte-sul no continente italiano, apenas dizia respeito a distâncias superiores a 1 000 km.

— Nas raras ligações de região a região em que poderia existir sobreposição entre os serviços da Trenitalia e os serviços dos concorrentes (em termos de rotas, tipo de transporte e produtos), a oferta dos concorrentes não era suficiente para cobrir a totalidade da procura de tráfego ou era demasiado fragmentada ou instável para ser fiável. No que diz respeito à alegada instabilidade da oferta, a Itália referiu, em especial, a oferta nas ligações Apúlia/Norte de Itália, Calábria/Campânia e Basilicata/Norte de Itália.

— Embora a oferta dos concorrentes tenha registado um aumento constante durante o período 2009-2014, em 2014 os concorrentes forneceram, em conjunto, 2,3 milhões de comboio-quilómetros (contra os 10,9 milhões de comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia). Além disso, este aumento do tráfego centrou-se principalmente em três ligações de região a região (Abruzo/Norte de Itália, Campânia/Norte de Itália e Apúlia/Norte de Itália), contra as 33 que a Trenitalia tinha de cobrir a pedido.

(236) A Itália concluiu que, provavelmente, a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias — sem medidas de apoio adequadas — se concentraria no norte de Itália ou em certas ligações ponto a ponto, sem qualquer garantia de continuidade, e deixaria o sul de Itália sem cobertura. Em especial, a Itália considerou que, na ausência do terceiro contrato, 80 % a 90 % do tráfego ferroviário de mercadorias assegurado pela Trenitalia ao abrigo do segundo contrato teria transitado para o modo de transporte rodoviário ou desaparecido totalmente (por exemplo, no que diz respeito a alguns produtos químicos e siderúrgicos para os quais não existiam alternativas de transporte viáveis). Segundo a Itália, esta situação foi igualmente confirmada pelo relatório do gestor da infraestrutura ferroviária sobre os pedidos de atribuição de canais horários dos novos operadores e pelo Tribunal de Contas italiano ([153]).

(237) No que diz respeito às ligações Norte de Itália/Norte de Itália abrangidas pelo terceiro contrato, que a FerCargo considerou incompatíveis com o âmbito do SIEG (considerando 207), a Itália explicou que, nessas ligações, não existiam novas cargas ou serviços para novos clientes, sendo assegurada apenas a continuidade das ligações norte/sul. Estas ligações eram tão necessárias quanto as ligações sul/sul para agrupar e otimizar os fluxos de tráfego nas ligações norte/sul. Segundo a Itália, qualquer conceção diferente do serviço teria aumentado o custo do serviço e exigiria uma compensação mais elevada.

(238) Por último, a Itália referiu que a Autoridade da Concorrência italiana, no seu relatório de 1 de junho de 2009, não excluiu a necessidade de OSP no mercado do transporte de mercadorias, tendo antes abordado os métodos de atribuição conexos. O MIT teve devidamente em conta as observações da autoridade, mas concluiu, em última análise, que a Trenitalia era o único operador ferroviário capaz de executar as OSP com o grau adequado de distribuição e alcance geográficos ([154]).

([152]) O âmbito do contrato foi discutido pelas partes entre novembro de 2008 e março de 2009.

([153]) A este respeito, a Itália referiu que o Tribunal de Contas, num relatório de 22 de fevereiro de 2012, considerou que a prestação de serviços com prejuízo por parte da Trenitalia era injustificada do ponto de vista industrial. O Tribunal de Contas reconheceu que «no setor do transporte de mercadorias, existe, além disso, uma concorrência intramodal elevada, centrada exclusivamente nos mercados mais rentáveis, principalmente no norte de Itália; com efeito, apenas o grupo FS presta serviços de transporte ferroviário de mercadorias a sul de Roma».

([154]) Nota do MIT de 23 de julho de 2009.

7.2.2. *Atribuição do serviço*

(239) Em resposta à alegação da FerCargo de que a Trenitalia operava ao abrigo do terceiro contrato sem um ato de atribuição (considerando 208), a Itália indicou, nas suas observações de 20 de novembro de 2014, que as obrigações abrangidas pelo terceiro contrato tinham sido estabelecidas através de um diálogo entre a Trenitalia e os ministérios competentes (Ministério da Economia e das Finanças e MIT). Segundo a Itália, os planos económico-financeiros da Trenitalia aprovados pela autoridade pública adjudicante provaram a existência de uma missão de serviço público e de um mandato previamente conferidos.

(240) Além disso, nas suas respostas de 18 e 19 de fevereiro de 2019, a Itália esclareceu que a natureza e o perímetro dos serviços a prestar pela Trenitalia, a metodologia para calcular o montante da compensação, a duração do contrato e as sanções em caso de incumprimento das obrigações contratuais foram acordados pelas partes em outubro de 2010.

(241) Em especial, o âmbito do contrato (ou seja, as regiões a cobrir e o tipo de serviço) e o montante máximo da compensação tinham sido acordados informalmente com a Trenitalia desde o início de 2009. No que diz respeito à quantidade total de serviços incluídos no perímetro do contrato (ou seja, 11,9 milhões de comboio-quilómetros por ano), a Itália explicou que, nas discussões realizadas entre 2009 e 2010, essa quantidade variava entre um máximo de 13,1 milhões de comboio-quilómetros por ano e um mínimo de 9,4 milhões de comboio--quilómetros por ano. O limite de 11,9 milhões de comboio-quilómetros foi acordado entre as partes em outubro de 2010. Dada a falta de clareza relativamente ao volume de serviços de transporte ferroviário de mercadorias que viriam a ser solicitados no âmbito do terceiro contrato, a Trenitalia forneceu, em 2009, 14 milhões de comboio--quilómetros.

(242) A Itália alegou que a Trenitalia só recebeu uma compensação por estes serviços no final de 2010 (em 21 de dezembro de 2010) e apenas dentro do limite de 11,9 milhões de comboio-quilómetros posteriormente acordado. Para confirmar a existência de uma relação contratual entre a Trenitalia e o Estado mesmo antes da assinatura do terceiro contrato, a Itália remeteu para um relatório da Autoridade da Concorrência italiana de 1 de junho de 2009 e para uma declaração pública do ministro dos Transportes, de julho de 2011, em resposta a uma pergunta do Parlamento italiano. O relatório considerou que o contrato de prestação de serviços relativo ao setor do transporte de mercadorias já estava em vigor, ainda que não tivesse sido assinado. As declarações públicas clarificaram os montantes da compensação devidos à Trenitalia para o período 2009-2011, tal como indicado no contrato assinado posteriormente, e estes montantes tinham sido definidos com base num plano económico e financeiro plurianual.

7.2.3. *Ausência de sobrecompensação*

(243) No que diz respeito à alegação da FerCargo sobre uma eventual sobrecompensação (considerando 209), a Itália indicou, nas suas observações de 20 de novembro de 2014, que os operadores europeus constituíam a única amostra possível para avaliar os custos da Trenitalia. Os concorrentes existentes mencionados pela FerCargo — ou seja, empresas ferroviárias com muito pouco material circulante (10 a 20 comboios, no máximo), que asseguravam, na melhor das hipóteses, 1 a 3 milhões de comboio-quilómetros cada — não podiam constituir um parâmetro de referência válido para avaliar uma obrigação de serviço público que gera uma produção muito maior (cerca de 12 milhões de comboio-quilómetros) e é cumprida numa rede altamente complexa de rotas norte-sul. A Itália apresentou, a este respeito, o estudo PWC 2, que atualizou o estudo PWC 1 (ver considerando 175). O estudo PWC 2 identifica em 22 EUR por comboio-quilómetro ([155]) o custo médio suportado pela Trenitalia para a prestação dos serviços ao abrigo do terceiro contrato e em 10,8 EUR por comboio-quilómetro a receita média da prestação dos serviços no âmbito do mesmo contrato ([156]).

(244) A Itália alegou que a compensação estava estritamente ligada aos serviços prestados. Como a Itália já tinha explicado (considerando 181), o custo mais elevado do serviço em comparação com o oferecido pelos concorrentes da Trenitalia decorria da necessidade de dispor de níveis suficientes de material circulante (adequado aos condicionalismos infraestruturais e logísticos da rede ferroviária no sul de Itália), recursos humanos e bens de produção para prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias «a pedido». A Itália reconheceu que, durante o período abrangido pelo terceiro contrato, o número de locomotivas da Trenitalia diminuiu, mas negou que esta redução conduzisse a uma sobrecompensação, uma vez que dizia respeito a locomotivas pouco utilizadas pela Trenitalia devido à obsolescência técnica (baixos níveis de eficiência e disponibilidade e impossibilidade de obter peças sobresselentes).

([155]) Calculado como a soma dos custos médios por comboio-quilómetro em energia, portagens, aluguer de locomotivas e maquinistas, bem como manobras, vagões, linhas aéreas e travessias em *ferry*. Ver páginas 17, 22 e 23 do estudo PWC 2.

([156]) Ver página 24 do estudo PWC 2.

(245) Por último, nas suas respostas de 18 e 19 de fevereiro de 2019, a Itália esclareceu que a metodologia para calcular a compensação relativamente ao período 2009-2014 era essencialmente idêntica à prevista no segundo contrato ([157]). A única diferença entre o segundo e o terceiro contratos dizia respeito à inclusão neste último (nomeadamente desde o projeto final de outubro de 2010) da referência ao plano económico e financeiro da Trenitalia como base para calcular a evolução dos custos e receitas da Trenitalia durante a vigência do contrato.

8. **APRECIAÇÃO DAS MEDIDAS**

8.1. **Existência de auxílio**

(246) Uma medida pode ser considerada um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE se for imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais, conferir uma vantagem ao seu beneficiário e essa vantagem for seletiva, falsear ou ameaçar falsear a concorrência e puder afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(247) Tendo em conta a observação da Itália de que a compensação paga ao abrigo dos três CSP não constituía um auxílio estatal devido à ausência de distorção da concorrência e de efeito no comércio intra-União, a Comissão começará por apreciar o cumprimento dessas condições. O cumprimento das outras condições cumulativas estabelecidas no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE será posteriormente apreciado apenas em relação às OSP relativamente às quais se considere que a compensação paga é suscetível de falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

8.1.1. *Distorção da concorrência e efeitos no comércio intra-União*

(248) Considera-se que uma medida concedida pelo Estado falseia ou ameaça falsear a concorrência quando é suscetível de melhorar a posição concorrencial do beneficiário em comparação com outras empresas com as quais concorre ([158]). Assim, presume-se que a concorrência é falseada, na aceção do artigo 107.º do TFUE, quando o Estado concede uma vantagem financeira a uma empresa num setor liberalizado em que exista ou possa existir concorrência ([159]).

(249) Exclui-se uma possível distorção da concorrência se forem preenchidas as quatro condições cumulativas a seguir enumeradas ([160]). Em primeiro lugar, o serviço está sujeito a um monopólio legal (estabelecido em conformidade com o direito da União). Em segundo lugar, o monopólio legal não só exclui a concorrência no mercado como também a concorrência para o mercado. Em terceiro lugar, o serviço não está em concorrência com outros serviços. Em quarto lugar, se o prestador de serviços exercer a sua atividade noutro mercado que está aberto à concorrência, há que excluir a subsidiação cruzada, através da utilização de contas separadas e da garantia de que o financiamento público concedido ao serviço objeto do monopólio legal não pode beneficiar outras atividades.

([157]) Composta pelas três etapas seguintes: i) definição *ex ante* do montante máximo da compensação anual, tendo em conta os recursos públicos disponíveis; ii) quantificação final da compensação devida com base nos custos efetivamente suportados pela Trenitalia e no montante do capital utilizado, e iii) recuperação dos montantes pagos em excesso deduzindo-os da compensação do ano seguinte.

([158]) Acórdão de 15 de junho de 2000, Mauro Alzetta e o., processos apensos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, n.º 80.

([159]) Acórdão de 15 de junho de 2000, Mauro Alzetta e o., processos apensos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, n.ºs 141 a 147; Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.º 82.

([160]) Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (C/2016/2946) (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1), ponto 188.

(250) A Comissão observa que, aquando da assinatura do primeiro contrato ([161]), o mercado do transporte ferroviário de mercadorias estava, em grande medida ([162]), fechado à concorrência, tanto a nível nacional como da União. Em Itália, a Trenitalia detinha um monopólio no mercado do transporte ferroviário de mercadorias e não estava em concorrência com empresas de outros Estados-Membros que prestavam serviços nos respetivos mercados nacionais ([163]). Este monopólio excluía igualmente a concorrência para o mercado, uma vez que, em 18 de outubro de 2002, nenhuma regulamentação nacional ou da União (ver considerando 23) exigia que os Estados-Membros adjudicassem CSP para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias. A Comissão observa que, antes da liberalização do mercado nacional do transporte ferroviário de mercadorias em 22 de outubro de 2003 (ver considerando 25), o grupo FS detinha um monopólio legal sobre a exploração da rede ferroviária gerida pelo Estado ([164]).

(251) No que diz respeito à concorrência com outros serviços, a Comissão considera que, embora, em termos gerais, os prestadores de serviços de transporte ferroviário de mercadorias concorram com os prestadores de serviços de transporte rodoviário, não existe permutabilidade total. Cada modo de transporte de mercadorias tem características diferentes em termos de preços e estruturas de custos, horários e disponibilidade geográfica. Além disso, o transporte ferroviário de mercadorias é o único capaz de satisfazer determinados requisitos relacionados com o tipo de mercadorias transportadas (por exemplo, requisitos de segurança para mercadorias perigosas, volume/quantidade, peso das mercadorias ou localização geográfica) e constitui, para alguns clientes, a única alternativa ([165]).

(252) No que diz respeito a uma eventual subvenção cruzada, tendo em conta as explicações da Itália (ver considerando 121), a Comissão considera que não ocorreu qualquer subvenção cruzada entre as diferentes atividades da Trenitalia. Com efeito, embora as filiais do grupo FS também operassem em mercados liberalizados (ver considerando 121), a Trenitalia dispunha de um sistema de contabilidade separada da das outras empresas do grupo FS e também mantinha contas separadas para cada uma das suas diferentes atividades.

(253) Neste contexto, a Comissão conclui que, no momento da assinatura do primeiro contrato (18 de outubro de 2002), a compensação a pagar ao abrigo desse contrato não constituía um auxílio estatal, uma vez que não era suscetível de falsear ou ameaçar falsear a concorrência. Esta consideração não é alterada pelo facto de, no momento da assinatura do primeiro contrato, o mercado dos serviços de transporte combinado internacional de mercadorias já estar aberto à concorrência. Por um lado, tal como explicado no considerando 56, o primeiro contrato não abrangia este tipo de serviços, uma vez que a) as OSP relativas aos serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias diziam apenas respeito ao tráfego nacional e b) os serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim não podiam ser considerados serviços de transporte combinado ([166]). Em contrapartida, a existência de um sistema de contabilidade separada para cada uma das atividades da Trenitalia impedia a transferência de qualquer vantagem potencial recebida pela Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato para as atividades exercidas nesse mercado aberto.

(254) No entanto, a fim de chegar a uma conclusão sobre a existência de um auxílio durante todo o período de vigência do primeiro contrato, a Comissão tem de ter em conta a evolução do mercado interno durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2000 e 31 de dezembro de 2003. Com efeito, a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato não constitui um auxílio apenas na medida em que diga respeito a atividades não liberalizadas.

([161]) O primeiro contrato foi assinado em 18 de outubro de 2002 e era aplicável ao período iniciado em 1 de janeiro de 2000.

([162]) O único mercado já aberto à concorrência a nível da União era o dos serviços de transporte combinado internacional de mercadorias (ver considerando 23).

([163]) A concorrência internacional no mercado do transporte ferroviário de mercadorias era, de facto, impedida também pela diversidade dos regimes nacionais existentes, que constituía um obstáculo significativo à entrada. Por exemplo, as empresas ferroviárias que procuravam aceder à infraestrutura de outro Estado-Membro precisavam que o seu material circulante fosse aprovado pelo organismo nacional de certificação, tinham de obter um certificado de segurança emitido pelo organismo nacional competente e tinham de dispor de maquinistas com certificação para a rede em que o serviço ferroviário era prestado.

([164]) Nomeadamente, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 210/1985, «a entidade "*Ferrovie dello Stato*" assegura, de forma rentável e eficiente, e em conformidade com o direito da União: a) A exploração das linhas da rede ferroviária já geridas pela "*azienda autonoma Ferrovie dello Stato*" [N. da R.: a entidade pública antecessora do grupo FS] e a exploração das linhas da rede ferroviária que serão geridas pelo Estado; b) A exploração dos serviços de ferry entre terminais ferroviários […]».

([165]) Em processos relativos a concentrações, a Comissão já considerou que o transporte ferroviário de mercadorias é um mercado de produtos distinto; ver processo COMP/M.5855 — DB/Arriva, 11 de agosto de 2010, considerandos 144 e 145.

([166]) Estes serviços não podiam ser considerados serviços de transporte combinado porque a parte do trajeto efetuada pelo transporte rodoviário não tinha limite de distância e podia exceder a parte do trajeto ferroviário [ver nota de rodapé (57)]. Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 92/106/CEE do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-Membros (JO L 368 de 17.12.1992, p. 38), a qualificação de «transporte combinado» exige que o trajeto inicial e/ou final efetuado por via rodoviária seja estritamente limitado [ver nota de rodapé (11)].

(255) No processo Alzetta, os Tribunais da União esclareceram que a liberalização condiciona «a aplicabilidade das disposições do Tratado relativas aos auxílios de Estado em determinados setores particulares, como o dos transportes, inicialmente fechado à concorrência» ([167]). Todavia, a este respeito, há que fazer uma distinção entre a liberalização que ocorre devido à evolução do mercado interno e a liberalização prescrita pelo direito da União. De acordo com artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho («Regulamento Processual») ([168]), são também auxílios existentes «[o]s auxílios considerados existentes por se poder comprovar que não constituíam auxílios no momento da sua execução, tendo-se subsequentemente transformado em auxílios devido à evolução do mercado interno e sem terem sido alterados pelo Estado-Membro. Quando determinadas medidas se transformem em auxílios na sequência da liberalização de uma atividade provocada pela legislação da União, essas medidas não serão consideradas auxílios existentes depois da data fixada para a liberalização».

(256) A Comissão faz notar o seguinte:

— A nível da União, o acesso aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM foi liberalizado em 15 de março de 2003. Por conseguinte, a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato por este tipo de serviços não constituía um auxílio estatal até 14 de março de 2003 (inclusive), ao passo que, a partir de 15 de março de 2003, constituiria um novo auxílio (uma vez que a liberalização desses serviços foi efetuada ao abrigo do direito da União), desde que estivessem cumpridas as restantes condições cumulativas do artigo 107.º, n.º 1. Tal diz respeito, nomeadamente, à compensação por: a) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria; e b) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

— A nível nacional, o acesso aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias foi liberalizado a partir de 22 de outubro de 2003, ou seja, antes da liberalização dessa atividade a nível da União, que ocorreu em 1 de janeiro de 2007. Por conseguinte, a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato por esse tipo de serviços não constituía um auxílio estatal até 21 de outubro de 2003 (inclusive), ao passo que, a partir de 22 de outubro de 2003, constituiria um auxílio existente (devido à evolução do mercado interno), desde que estivessem cumpridas as restantes condições do artigo 107.º, n.º 1. Trata-se de todas as obrigações do primeiro contrato relativas aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília, aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km e aos serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias.

— A obrigação relativa ao transporte ferroviário de carvão e aço na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço deixou de produzir efeitos a partir de 1 de maio de 2002 e a obrigação relativa aos serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim esteve em vigor até 31 de dezembro de 2001. Uma vez que essas obrigações deixaram de existir antes da liberalização dos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na União (com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2006), a compensação correspondente paga à Trenitalia não era suscetível de distorcer a concorrência ou afetar o comércio intra-União e, por conseguinte, não constituía um auxílio estatal.

(257) Pelas razões acima expostas, a Comissão considera que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato, antes de 15 de março de 2003, pelos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias ([169]) e, antes de 22 de outubro de 2003, pelos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias ([170]), não constituiu um auxílio, uma vez que não era suscetível de afetar as trocas comerciais e de falsear a concorrência.

([167]) Acórdão de 15 de junho de 2000, Mauro Alzetta e o., processos apensos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, n.º 144, confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240.

([168]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9), que substitui, a partir de 14 de outubro de 2015, o Regulamento Processual.

([169]) Nomeadamente, os serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM (ou seja, os serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima) e os restantes serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias que a Trenitalia deixou de prestar antes de 15 de março de 2003 (ou seja, o transporte ferroviário de carvão e aço na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e os serviços de transporte intermodal na rota Lião-Turim).

([170]) Trata-se de todas as obrigações do primeiro contrato relativas ao transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília, ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km e aos serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias.

(258) Em contrapartida, a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato a partir de 15 de março de 2003 pelos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima era suscetível de afetar as trocas comerciais e falsear a concorrência, pelo que pode ser considerada um auxílio para o período compreendido entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003, se os outros critérios cumulativos estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estiverem igualmente preenchidos (ver considerandos 264 a 286). Contrariamente ao que foi alegado pela Itália (considerando 120), o facto de a Hungria não ser um Estado-Membro nessa altura é irrelevante, uma vez que a compensação paga afetou ou poderia ter afetado a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias por empresas da União na referida rota internacional. Além disso, o alegado «caráter marginal» dessas OSP em proporção do total das OSP impostas ao abrigo do primeiro contrato (ver considerando 120) não é relevante para efeitos da apreciação do auxílio, uma vez que este é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, independentemente do montante da compensação concedida ou do volume de atividade em causa. A definição de auxílio estatal não exige que a distorção da concorrência ou o impacto nas trocas comerciais seja significativo ou material. O facto de essas OSP terem sido limitadas em comparação com o volume total das OSP impostas à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato não pode, por si só, excluir uma distorção da concorrência ou um impacto nas trocas comerciais, ou a ameaça dos mesmos. Para se presumir que o auxílio falseia a concorrência, considera-se, regra geral, suficiente que proporcione ao beneficiário uma vantagem ao libertá-lo de encargos que, de outro modo, teria tido de suportar no decurso da sua gestão corrente das operações ([171]).

(259) Além disso, quando um Estado-Membro concede uma subvenção pública a uma empresa para o fornecimento de serviços de transporte, o fornecimento desses serviços, sejam eles limitados ou substanciais, pode, devido à subvenção, manter-se inalterado ou aumentar, o que reduz as possibilidades de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros oferecerem os seus serviços de transporte no mercado do Estado-Membro em questão, o que afeta as trocas comerciais. No caso em apreço, a manutenção da presença da Trenitalia (operador histórico) através do pagamento de subvenções poderia dissuadir novos operadores de entrarem num novo mercado, em especial num contexto em que esses novos operadores teriam de estabelecer uma posição no mercado na sequência da abertura à concorrência dos serviços internacionais de transporte de mercadorias na RTTFM. Da mesma forma, o facto de a compensação ser insuficiente para cobrir o défice de exploração registado pela Trenitalia para a prestação de serviços ao abrigo do primeiro contrato não exclui a possibilidade de impacto nas trocas comerciais e distorção da concorrência. A compensação, mesmo que fosse mínima, permitiu à Trenitalia manter ou aumentar as suas atividades no mercado, reduzindo assim a possibilidade de os concorrentes prestarem serviços de transporte ferroviário de mercadorias nesse mercado.

(260) No que diz respeito à compensação concedida ao abrigo do primeiro contrato a partir de 22 de outubro de 2003 pelos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias ([172]), pode ser considerada um auxílio para o período compreendido entre 22 de outubro de 2003 e 31 de dezembro de 2003, se os outros critérios cumulativos estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estiverem igualmente preenchidos (ver considerandos 264 a 286).

Quadro 5

Primeiro contrato: Distorção da concorrência e efeitos no comércio intra-União

Compensação por	1.1.2000-14.3.2003	15.3.2003- -21.10.2003	22.10.2003- -31.12.2003
Serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM	Inexistência de auxílio	Possível distorção	Possível distorção
Serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias	Inexistência de auxílio	Inexistência de auxílio	Possível distorção

([171]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, n.º 55.

([172]) Trata-se de todas as obrigações do primeiro contrato relativas aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília, aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km e aos serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias.

(261) No que diz respeito ao primeiro contrato, a Comissão apreciará exclusivamente a compensação paga que era suscetível de falsear a concorrência e afetar o comércio intra-União. Por conseguinte, qualquer referência ao primeiro contrato dirá apenas respeito à compensação por: i) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria no período compreendido entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003; ii) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima no período compreendido entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003; e iii) serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias no período compreendido entre 22 de outubro de 2003 e 31 de dezembro de 2003.

(262) No que se refere ao segundo e ao terceiro contratos (assinados, respetivamente, em 27 de março de 2007 e 3 de dezembro de 2012), a Comissão observa que foram celebrados após a liberalização total do mercado do transporte ferroviário de mercadorias a nível da União (1 de janeiro de 2007). É pacífico que, nessa altura, a Trenitalia estava em concorrência, a nível nacional e da União, com outras empresas ferroviárias no mercado do transporte ferroviário de mercadorias. Por conseguinte, contrariamente ao que alega a Itália (considerandos 153 e 187 a 189), as compensações recebidas ao abrigo do segundo e do terceiro contratos eram suscetíveis de falsear a concorrência neste mercado, independentemente do volume limitado de serviços ou do montante da compensação em causa e do facto de a Trenitalia ter mantido um sistema de contabilidade separada para as suas atividades.

(263) Além disso, uma vez que empresas de outros Estados-Membros exploravam ([173]) ou poderiam ter explorado serviços de transporte ferroviário de mercadorias no mercado italiano, as compensações de serviço público recebidas pela Trenitalia ao abrigo do segundo e do terceiro contratos também afetaram o comércio intra-União. Contrariamente ao que alega a Itália (considerando 225), para efeitos da qualificação de uma medida nacional como auxílio estatal, é apenas necessário examinar se o auxílio em questão é suscetível de afetar esse comércio e de falsear a concorrência e não se houve um impacto real nas trocas comerciais entre Estados-Membros e uma distorção efetiva da concorrência. Por conseguinte, o facto de, nessa altura, os concorrentes da Trenitalia terem registado volumes de tráfego crescentes e uma expansão nas rotas internacionais não é suficiente para concluir que o segundo e o terceiro contratos não implicavam um auxílio estatal. Pelo contrário, essa expansão poderia ter sido ainda mais significativa na ausência do segundo e do terceiro contratos.

8.1.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(264) A compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do primeiro, do segundo e do terceiro contratos foi diretamente financiada pelo orçamento do Estado (ver considerandos 129, 145 e 170). Além disso, esses contratos foram atribuídos pelos ministérios competentes, e cada um deles previa que o Estado compensaria a Trenitalia pela execução das OSP neles previstas (ver considerandos 59, 71, 72 e 99). Por conseguinte, as medidas são diretamente imputáveis ao Estado.

8.1.3. *Vantagem económica*

(265) As compensações relativas a OSP concedidas a uma empresa não constituem uma vantagem económica se estiverem preenchidas quatro condições cumulativas, estabelecidas no acórdão Altmark. Estas condições são as seguintes:

— Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento das OSP e estas devem estar claramente definidas.

— Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente.

— Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas correspondentes assim como um lucro razoável pelo cumprimento dessas obrigações.

([173]) Ver, por exemplo, nota de rodapé [109] (DB Schenker).

— Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de OSP, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

(266) Devido à natureza cumulativa dos quatro critérios Altmark, se qualquer um dos critérios não for cumprido, considera-se que a compensação constitui uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(267) No caso em apreço, a Comissão considera que o quarto critério Altmark não está preenchido relativamente aos três CSP, contrariamente ao que alegam as autoridades italianas.

(268) Por um lado, o beneficiário dos três CSP não foi escolhido na sequência de um concurso público que permitisse selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade ([174]). Por outro lado, os argumentos da Itália segundo os quais o nível da compensação ao abrigo dos três CSP se baseava nos custos de uma empresa média eficiente não são apoiados por elementos de prova que demonstrem o cumprimento do quarto critério Altmark.

(269) No que diz respeito ao primeiro e ao segundo contratos, a Itália argumenta, sem apresentar quaisquer elementos de prova que corroborem a sua alegação, que a Trenitalia era uma empresa bem gerida, capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes e de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial (considerandos 132 e 152).

(270) A Itália apresentou argumentos semelhantes relativamente ao terceiro contrato. Em apoio destes argumentos, a Itália apresentou dois estudos da PWC, de 9 de outubro de 2012 e de 22 de outubro de 2014 (ver considerandos 175 e 243), que alegadamente demonstram que os custos médios de exploração por comboio-quilómetro da Trenitalia eram consentâneos com os das empresas da União de dimensão semelhante, que prestavam serviços semelhantes e que estavam adequadamente equipadas em meios de transporte (ver considerandos 180 a 186). O grupo FS apresentou um estudo de julho de 2014 que apenas resumia algumas observações sobre a abordagem adotada pela Comissão na decisão de início do procedimento relativamente à apreciação do quarto critério Altmark (ver considerando 217).

(271) A Comissão observa que, quando o SIEG não é atribuído no âmbito de um processo de concurso e não existe uma remuneração de mercado geralmente aceite para um dado serviço, o quarto critério Altmark exige, antes de mais, a identificação de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte ([175]).

(272) A identificação de uma «empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte» permite calcular o montante da compensação necessária para realizar a missão de serviço público atribuída de forma a evitar ter em conta os custos elevados de uma empresa ineficaz.

([174]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia para as compensações concedidas para a prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4), ponto 65.

([175]) Não pode ser feita referência aos custos de uma empresa que detém uma posição de monopólio ou recebe uma compensação de serviço público concedida em condições que não estão em conformidade com o direito da União, uma vez que o nível dos custos pode ser superior ao normal em ambos os casos; ver ponto 74 da Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral («Comunicação SIEG») (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

(273) O Tribunal de Justiça esclareceu que «uma das abordagens suscetíveis de serem utilizadas para verificar se esse quarto requisito se encontra preenchido pode consistir em calcular a compensação a conceder a uma empresa adjudicatária de um contrato de serviço público em função de uma média dos custos suportados por empresas que prestem um serviço público comparável em todos os aspetos ao do processo principal, num mercado de concorrência livre e há vários anos, das receitas relativas à execução das obrigações de serviço público que as referidas empresas recebem e, sendo caso disso, dos lucros por elas gerados em razão desse serviço» ([176]).

(274) A este respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a abordagem mencionada no considerando 273 não é, no entanto, pertinente no caso em apreço, uma vez que a compensação concedida à Trenitalia não podia ser calculada com base numa média dos custos suportados por empresas que tinham prestado um serviço púbico comparável ao do caso em apreço num mercado de concorrência livre e há vários anos.

(275) Em segundo lugar, no que se refere às medidas objeto de investigação, a Comissão observa que os elementos de prova disponíveis demonstram que a Itália determinou os custos da Trenitalia ao abrigo dos CSP apenas com base nos resultados passados ou previstos da Trenitalia. Relativamente ao primeiro contrato, a compensação recebida pela Trenitalia baseou-se nos custos efetivamente suportados por esta última em 2000 e 2001 para o cumprimento das OSP impostas pelo primeiro contrato e tendo como referência os custos reais incorridos pela Trenitalia em 2001 para os anos de 2002 e 2003 (considerandos 58 e 59). No que respeita ao segundo contrato, a compensação recebida pela Trenitalia baseou-se nos custos suportados por esta última em 2004 para o cumprimento das OSP impostas pelo segundo contrato (considerando 223). Tal como indicado no considerando 99, o nível da compensação para o terceiro contrato foi determinado com base no plano económico e financeiro *ex ante* da Trenitalia, ou seja, apenas com base nos custos previstos pela Trenitalia para o cumprimento das OSP ao abrigo do terceiro contrato.

(276) No que diz respeito ao argumento da Itália de que a Trenitalia é uma empresa bem gerida (ver considerando 174), a Comissão recorda que o quarto critério Altmark não se destina a demonstrar que o *próprio* beneficiário é «bem gerido» e capaz de apresentar níveis de custos consentâneos com os dos concorrentes ou de prestar serviços em condições económicas substancialmente semelhantes às que resultariam de um procedimento concorrencial ([177]). Além disso, no que respeita à questão de saber se os custos históricos dos serviços prestados ao abrigo de adjudicações anteriores podiam ser tidos em conta, o Tribunal de Justiça esclareceu, no acórdão SAD Trasporto Locale SpA, que «o critério da "empresa média, bem gerida e adequadamente dotada com os meios necessários" não exclui, por si só, um cálculo baseado nos custos anteriores de serviços prestados pelo operador cessante ou relativos à adjudicação anterior, desde que, no entanto, à luz dos métodos de análise contabilística e financeira habitualmente utilizados para esse efeito, o operador cessante possa ser considerado uma empresa média e bem gerida» ([178]).

(277) A Comissão considera que os dados fornecidos pela Itália não permitem concluir que a estrutura de custos da Trenitalia correspondia à de uma empresa média e bem gerida.

(278) Em primeiro lugar, os três CSP foram celebrados na ausência de qualquer estudo de apoio que demonstrasse que a Trenitalia podia ser considerada, à luz dos métodos de análise contabilística e financeira normalmente utilizados para esse efeito, como uma empresa média e bem gerida.

([176]) Acórdão de 19 de outubro de 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, n.º 39. No entanto, esta abordagem está sujeita a dois requisitos cumulativos. Em primeiro lugar, é necessário assegurar «que o número de empresas que operam no mercado assim tidas em conta seja suficientemente significativo, para que, na situação específica de uma dada empresa que não tenha de ser objeto de uma ponderação desproporcionada, se possa considerar que essa média é estatisticamente robusta e, portanto, representativa do padrão previsto pelo quarto requisito enunciado no Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415)». Em segundo lugar, «somente as empresas em condições de executar imediatamente as obrigações de serviço público em causa e, portanto, suscetíveis de serem consideradas adequadamente dotadas dos meios necessários para poder cumprir as exigências de serviço público impostas podem ser consideradas para efeitos desse cálculo» (n.os 40 e 41).

([177]) No seu Acórdão de 24 de setembro de 2015, TV2/Danmark / Comissão, o Tribunal Geral declarou que: «o Tribunal de Justiça não sugeriu, de forma alguma, que, no caso de o beneficiário da compensação não ser selecionado no âmbito de um concurso público, é possível, para preencher essa condição, provar que o próprio beneficiário é uma empresa "bem gerida e adequadamente equipada"» (ver Acórdão de 24 de setembro de 2015, TV2/Danmark / Comissão, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, n.º 131).

([178]) Acórdão de 19 de outubro de 2023, Sad Trasporto Locale SpA, C-186/22, ECLI:EU:C:2023:795, n.º 44.

(279) No que se refere ao terceiro contrato, a Comissão observa igualmente que o estudo PWC 1 e o estudo PWC 2 não estabelecem que o nível da compensação ao abrigo do terceiro contrato tenha sido determinado com base numa análise dos custos em que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte teria incorrido para cumprir as OSP. Estes estudos identificam três empresas (ÖBB, DB, SNCF), das seis consideradas adequadas para a constituição de uma amostra de empresas com uma dimensão suficientemente comparável à da Trenitalia, cujos custos foram considerados comparáveis aos custos da Trenitalia (considerandos 180 e 217), mas não explicam por que razão a Trenitalia ou essas empresas podiam ser consideradas empresas médias e bem geridas. Globalmente, o estudo PWC 1 e o estudo PWC 2 apenas forneceram uma comparação do total dos custos médios de exploração por comboio-quilómetro incorridos pela Trenitalia e por outras empresas da União de dimensão semelhante e que prestavam serviços semelhantes (ver considerando 175). No entanto, o facto de estas empresas terem uma dimensão semelhante à da Trenitalia não fornece qualquer indicação de que sejam empresas médias e bem geridas. Quanto aos serviços semelhantes, os dois estudos da PWC (estudo PWC 1 e estudo PWC 2) apenas avaliaram os custos médios totais da prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, sem determinar se esses serviços eram semelhantes aos abrangidos pelas OSP impostas à Trenitalia.

(280) Além disso, o quarto critério Altmark exige uma análise dos custos de uma empresa adequadamente dotada dos recursos necessários para cumprir as OSP. No que diz respeito ao terceiro contrato, os dois estudos PWC (estudo PWC 1 e estudo PWC 2) não demonstram que as empresas incluídas na amostra tenham sido adequadamente dotadas dos meios necessários para cumprir as OSP impostas por esse contrato. Tal como reconhecido pela própria Itália (ver considerandos 182 e 183), a rede ferroviária italiana apresentava um número substancial de características específicas que tornava necessário verificar se as empresas incluídas na amostra tinham sido dotadas de meios adequados para, à luz dessas características, cumprir as obrigações de serviço público definidas no terceiro contrato. Essa verificação impunha-se ainda mais no caso em apreço, uma vez que essas características específicas constituem uma das razões para a celebração do terceiro contrato (ver considerandos 162 e 186). Por conseguinte, essa demonstração não pode limitar-se à determinação da capacidade média de transporte de mercadorias das empresas da União (ver considerando 176), sem ter em conta as referidas características específicas. Além disso, os dois estudos PWC (estudo PWC 1 e estudo PWC 2) não contêm elementos que permitam à Comissão determinar se as empresas da União incluídas na amostra foram adequadamente dotadas do material circulante necessário para cumprir as obrigações decorrentes do terceiro contrato. Esses estudos PWC limitaram-se a apresentar um desempenho global do material circulante por empresa (ver considerando 177), utilizado tanto para os serviços de transporte de mercadorias como para os serviços de transporte de passageiros, sem fornecer informações sobre a adequação desse material circulante para o cumprimento das OSP impostas pelo terceiro contrato.

(281) Além disso, a Comissão observa que os dois estudos PWC (estudo PWC 1 e estudo PWC 2) não fornecem uma análise adequada dos custos que essas empresas suportariam para executar as OSP impostas pela Itália. Esses estudos tiveram em conta todo o perímetro geográfico ([179]) e material ([180]) das atividades fornecidas pelas seis empresas ferroviárias incluídas na amostra (das quais apenas três, a ÖBB, a DB e a SNCF, tinham custos comparáveis aos da Trenitalia) e não apenas as atividades abrangidas pelo terceiro contrato, como exige o quarto critério Altmark. Devido à natureza agregada desses dados, não era possível excluir os custos a imputar a cada tipo específico de atividade que uma empresa eficiente e rentável, ativa no setor do transporte ferroviário de mercadorias, teria suportado para cumprir as OSP abrangidas pelo terceiro contrato ([181]). Além disso, contrariamente à alegação do grupo FS de que a análise custo-eficácia tinha de ser realizada ao nível da empresa que prestava o serviço (ver considerando 217), a Comissão observa que os custos a tomar em consideração para efeitos dessa análise são apenas os custos diretos necessários para cumprir a OSP e uma contribuição adequada para os custos indiretos comuns às atividades sujeitas à OSP e às outras atividades ([182]). Além disso, os estudos apenas compararam os custos totais de exploração por comboio-quilómetro (ver considerando 179) e nada disseram sobre o nível de eficiência enquanto tal e, por conseguinte, sobre os próprios custos. A Comissão observa que esta comparação não é conclusiva, uma vez que, tal como também salientado pela Itália (considerandos 181 e 182), o custo por comboio-quilómetro da prestação dos serviços abrangidos pelo terceiro contrato, bem como o nível das receitas, dependiam em grande medida das características específicas do serviço de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália.

([179]) Os estudos PWC não identificaram um perímetro específico, mas apresentavam dados sobre a cobertura geral do território francês pela SNCF, do território austríaco pela ÖBB e do território alemão pela DB Schenker.

([180]) O estudo PWC estabeleceu os custos médios de exploração por comboio-quilómetro com base nas atividades globais das empresas, ou seja, o transporte de passageiros e de mercadorias.

([181]) Ver, por exemplo, Acórdão de 12 de julho de 2019, Syndicat Transport Ile de France (STIF-IDF), T-738/17, ECLI:EU:T:2019:526, n.º 64.

([182]) Ver ponto 74 da Comunicação SIEG.

(282) Em conclusão, a Comissão considera que a Itália não demonstrou que a Trenitalia podia ser considerada, à luz dos métodos contabilísticos e de análise financeira normalmente utilizados para esse efeito, como uma empresa média e bem gerida e que, por conseguinte, o nível da compensação recebida pela Trenitalia pelo cumprimento das OSP ao abrigo dos três CSP era consentânea com a compensação que teria sido solicitada por uma empresa média bem gerida para prestar um serviço comparável ao das OSP abrangidas por esses CSP.

(283) Por conseguinte, a Comissão conclui que as autoridades italianas não demonstraram que o quarto critério Altmark tivesse sido cumprido. Por conseguinte, as compensações concedidas ao abrigo do primeiro, do segundo e do terceiro contratos conferiram à Trenitalia uma vantagem que a empresa não teria obtido em condições normais de mercado.

8.1.4. *Seletividade*

(284) Uma medida é considerada seletiva se introduzir diferenciações entre as empresas que estão, em relação ao objetivo prosseguido, numa situação comparável e, por conseguinte, for suscetível de colocar algumas empresas numa situação mais favorável do que outras. No caso de um auxílio individual, o Tribunal de Justiça considera que a identificação de uma vantagem económica permite, em princípio, presumir que a mesma é seletiva ([183]).

(285) No caso em apreço, a Itália concedeu uma compensação de serviço público à Trenitalia sob a forma de um auxílio individual que conferia uma vantagem a esta última. Esta compensação foi concedida em detrimento de outros concorrentes no setor do transporte de mercadorias, que estavam, ou poderiam ter estado, em concorrência com a Trenitalia no setor do transporte ferroviário de mercadorias. Uma vez que podia favorecer a situação da Trenitalia em relação à dos seus concorrentes, a compensação de serviço público concedida ao abrigo do primeiro, do segundo e do terceiro contratos era, enquanto tal, seletiva.

8.1.5. *Conclusões quanto à existência de auxílio*

(286) Com base no que precede, a Comissão considera que a compensação de serviço público incluída no primeiro contrato (para a prestação de i) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria, ii) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima a partir de 15 de outubro de 2003, e iii) serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias a partir de 22 de outubro de 2003) e no segundo e no terceiro contratos constitui um auxílio estatal à Trenitalia na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

8.2. **Qualificação do auxílio como auxílio existente ou novo auxílio**

(287) A Itália alega que a compensação paga ao abrigo do primeiro e do segundo contratos pode ser considerado um auxílio existente, uma vez que dizia respeito a obrigações quase inteiramente coerentes com as obrigações preexistentes, que foram estabelecidas quando o mercado do transporte ferroviário de mercadorias ainda não tinha sido liberalizado, nem a nível nacional nem a nível da União (considerandos 120 e 154). Em especial, segundo a Itália, estas obrigações tinham sido introduzidas pelo Decreto Ministerial n.º 1-T/1990 ([184]), pela Lei n.º 440/1989 ([185]) ou por CSP anteriores ([186]).

([183]) Acórdão de 4 de junho de 2015, Comissão/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, n.ºs 59 e 60; Acórdão de 28 de setembro de 2023, Ryanair DAC/Comissão, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, n.º 104.

([184]) No que se refere às obrigações tarifárias aplicáveis aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha e aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

([185]) No que respeita às obrigações tarifárias aplicáveis aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias do porto de Trieste para a Hungria e vice-versa.

([186]) No que se refere às obrigações tarifárias aplicáveis ao transporte em distâncias superiores a 1 000 km.

(288) No que diz respeito ao primeiro contrato (2000-2003), a Comissão considera o seguinte:

— A compensação paga entre 22 de outubro de 2003 e 31 de dezembro de 2003 pelos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias ([187]) pode ser considerada um auxílio existente nos termos do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual, na sequência da liberalização do mercado. Com efeito, no momento em que a compensação foi paga, não constituía um auxílio porque não era suscetível de falsear ou ameaçar falsear a concorrência. Posteriormente (a partir de 22 de outubro de 2003), a compensação pelos serviços nacionais de transporte de mercadorias transformou-se num auxílio existente devido à evolução do mercado interno (nomeadamente a liberalização do mercado a nível nacional) e sem ter sido alterado pela Itália. Os auxílios existentes só podem ser objeto de uma decisão de incompatibilidade que produza efeitos para o futuro. Uma vez que as OSP impostas à Trenitalia para a prestação de serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias estiveram em vigor até 31 de dezembro de 2003, não é necessário que a Comissão aprecie a sua eventual compatibilidade na presente decisão.

— A compensação paga entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003 pelo transporte ferroviário internacional de mercadorias na RTTFM ([188]) pode ser considerada um novo auxílio, uma vez que o mercado do transporte ferroviário de mercadorias foi liberalizado a nível da União em 15 de março de 2003.

(289) No que diz respeito ao segundo contrato (2004-2008), a Comissão observa que este previa uma compensação que abrangia o cumprimento das OSP enumeradas nos considerandos 65 a 67 e 70. Essas OSP diziam respeito tanto aos serviços internacionais (na RTTFM) como aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias.

(290) No que diz respeito às OSP relativas aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias (ou seja, os serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria, bem como através do porto de Trieste Marittima), tal como indicado no considerando —, a compensação paga à Trenitalia por esses serviços pode ser considerada um novo auxílio a partir de 15 de março de 2003; por conseguinte, pode ser considerada um novo auxílio ao abrigo do segundo contrato.

(291) No que diz respeito às OSP relativas aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias (ou seja, relacionadas com a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha e a Sicília e serviços de longo curso acima de 1 000 km), a Comissão observa que esses serviços foram liberalizados a nível da União em 1 de janeiro de 2007. A Itália argumenta que o auxílio deve ser considerado um auxílio existente nos termos do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual até à liberalização total do mercado do transporte ferroviário de mercadorias a nível da União, ocorrida em 1 de janeiro de 2007. No entanto, a Comissão observa que o montante total da compensação concedida por esses serviços ao abrigo do segundo contrato foi pago após essa data, ou seja, depois da assinatura do segundo contrato, em 27 de março de 2007 (ver considerando 75). Por conseguinte, o auxílio ao abrigo do segundo contrato pode, na sua totalidade, ser considerado um novo auxílio ([189]).

(292) Em todo o caso, a Comissão observa que o auxílio ao abrigo do segundo contrato não satisfaz as condições estabelecidas no artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual, uma vez que a Itália — contrariamente ao que alegou (ver considerando 154) — alterou substancialmente o auxílio inicialmente concedido ao abrigo do primeiro contrato. A este respeito, a Comissão observa o seguinte:

— o segundo contrato alterou o âmbito das OSP impostas à Trenitalia, acrescentando i) obrigações de serviço público adicionais relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha e a Sicília (considerando 67) e ii) obrigações acessórias relacionadas com cada uma das obrigações de serviço público enumeradas no considerando 66. Suprimiu igualmente do âmbito do segundo contrato determinadas OSP anteriormente incluídas no primeiro contrato (considerando 62);

([187]) Trata-se de todas as obrigações do primeiro contrato relativas ao transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília, ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km e aos serviços de transporte combinado rodoferroviário de mercadorias.

([188]) Trata-se dos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima.

([189]) O artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual, refere-se a «***auxílios*** *considerados existentes por se poder comprovar que não constituíam auxílios* ***no momento da sua execução****, tendo-se subsequentemente transformado em auxílios devido à evolução do mercado interno e sem terem sido alterados pelo Estado-Membro*». Ver também Acórdão de 15 de junho de 2000, Mauro Alzetta e o., processos apensos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, n.os 144 e 145; e Acórdão de 24 de março de 2011, Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt, processos apensos T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, n.º 190.

— o segundo contrato introduziu um mecanismo de compensação diferente no que respeita à compensação pelos serviços de transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília (considerando 68);

— o segundo contrato introduziu novas modalidades de pagamento do auxílio à Trenitalia (considerando 71) que não constavam do primeiro contrato.

(293) Os elementos descritos no considerando 292 mostram que as alterações introduzidas com o segundo contrato não eram de natureza puramente formal ou administrativa, antes alteraram substancialmente o auxílio concedido pela Itália ao abrigo do primeiro contrato. Por conseguinte, o auxílio ao abrigo do segundo contrato não pode ser considerado um auxílio existente nos termos do artigo 1.º, alínea b), subalínea v), do Regulamento Processual.

(294) No que diz respeito ao terceiro contrato, a Comissão observa que os serviços nacionais e internacionais de transporte ferroviário de mercadorias estavam liberalizados a nível da União desde 1 de janeiro de 2007 (considerando 23), ou seja, antes da assinatura do terceiro contrato. A Comissão observa igualmente que o âmbito do terceiro contrato diferia consideravelmente do âmbito do primeiro e do segundo contratos: todas as obrigações tarifárias foram suprimidas e as obrigações de serviço previstas em CSP anteriores foram substituídas por uma obrigação de serviço global que abrangia o transporte ferroviário de mercadorias de/para o sul de Itália (ver secção 3.2.3.1.1). Por conseguinte, a compensação concedida ao abrigo do terceiro contrato pode, na sua totalidade, ser considerada um novo auxílio.

Quadro 6

Conclusão sobre a qualificação dos auxílios estatais como auxílios existentes ou novos

Medidas de auxílio estatal	Avaliação do auxílio estatal
Primeiro contrato	**Inexistência de auxílio**: compensação por a) serviços de transporte ferroviário internacional de mercadorias antes de 15.3.2003; b) serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias antes de 22.10.2003. **Auxílio existente**: compensação por serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias a partir de 22.10.2003. **Novo auxílio**: compensação por serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM a partir de 15.3.2003.
Segundo contrato	**Novo auxílio**
Terceiro contrato	**Novo auxílio**

8.3. **Legalidade do auxílio**

(295) Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios e não podem pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento ter sido objeto de uma decisão final, com exceção das categorias de auxílios estatais que estejam isentas da obrigação de notificação. Nos termos do artigo 1.º, alínea f), do Regulamento Processual, qualquer novo auxílio executado em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE constitui um auxílio ilegal.

(296) A Itália não notificou nenhuma das medidas à Comissão. Por conseguinte, a Comissão examinará se as medidas, que podem ser consideradas novos auxílios nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver considerandos 288 a 294), estavam isentas da obrigação de notificação ao abrigo das regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais. Para tal, é necessário, em primeiro lugar, identificar as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis a essa isenção no caso em apreço.

8.3.1. *Quadro jurídico aplicável*

(297) Como se explica nos considerandos 30 a 33, o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 estabeleceu as regras aplicáveis às obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários (tanto para passageiros como para mercadorias). O Regulamento (CEE) n.º 1107/70 regulamentou de forma mais pormenorizada a concessão de auxílios [não abrangidos pelo Regulamento (CEE) n.º 1191/69] no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. Ambos os regulamentos foram revogados pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que entrou em vigor em 3 de dezembro de 2009. No entanto, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 estabelecia que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 continuava a ser aplicável aos serviços de transporte de mercadorias durante um período de três anos após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. Uma vez que o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não abrange os serviços de transporte ferroviário de mercadorias, há que aplicar o artigo 93.º do TFUE para apreciar a compatibilidade dos auxílios concedidos para o cumprimento de OSP no domínio do transporte ferroviário de mercadorias. Essas medidas de auxílio são apreciadas diretamente à luz do artigo 93.º do TFUE após 3 de dezembro de 2012.

(298) No seu acórdão Andersen ([190]), que dizia respeito ao transporte de passageiros, o Tribunal de Justiça, ao decidir sobre a aplicação no tempo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, indicou que a data relevante para determinar a legislação aplicável à apreciação da compatibilidade da compensação concedida ao abrigo de um CSP atribuído no setor dos transportes terrestres é a data em que a compensação foi paga. O Tribunal de Justiça indicou também que os auxílios pagos a uma empresa de transporte público numa data em que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ainda estava em vigor e que respeitavam os requisitos enunciados nesse regulamento se enquadravam numa situação que estava definitivamente adquirida antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

(299) A Comissão observa que o acórdão Andersen, bem como os outros acórdãos proferidos até à data pelos Tribunais da União sobre a aplicação no tempo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, fazem referência ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, uma vez que os contratos examinados nesses processos diziam respeito ao transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.

(300) Por conseguinte, se um auxílio tiver sido pago ao abrigo de um CSP celebrado quando o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ainda estava em vigor, a Comissão deve examiná-lo à luz das condições estabelecidas no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 relativamente à compensação paga quando este último ainda estava em vigor, ou seja, antes da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, em 3 de dezembro de 2009, para os serviços de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros; e por um período de três anos após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 para os serviços de transporte ferroviário e rodoviário de mercadorias. No entanto, para as medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a Comissão deve examinar, à luz do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e sem prejuízo das regras nele previstas, tanto a legalidade como a compatibilidade com o mercado interno dos auxílios pagos a partir da data de entrada em vigor desse regulamento ([191]). Para as medidas não abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a Comissão deve examinar a compatibilidade da compensação concedida com base nas regras aplicáveis no momento do pagamento da compensação.

(301) No que diz respeito aos serviços de transporte de mercadorias, a Comissão recorda que, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 continuariam a aplicar-se aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias durante um prazo de três anos a contar da sua entrada em vigor (ou seja, até 3 de dezembro de 2012). Por conseguinte, a Comissão considera que, no caso em apreço, as regras aplicáveis aos auxílios pagos à Trenitalia até 3 de dezembro de 2012 são as estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Relativamente aos auxílios pagos à Trenitalia após essa data, o artigo 93.º TFUE constitui a base jurídica aplicável na ausência de qualquer outro direito derivado aplicável que regule a concessão de auxílios estatais para o cumprimento de OSP no setor dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias.

(302) A Comissão deve agora apreciar se essas duas bases jurídicas [Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e artigo 93.º do TFUE] conferem uma isenção da obrigação, prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, de notificar as medidas a que respetivamente se aplicam.

([190]) Acórdão de 6 de outubro de 2015, Comissão Europeia/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, n.ºs 51 a 55.

([191]) Acórdão de 29 de novembro de 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Comissão Europeia, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, n.º 158.

8.3.2. *Isenção da obrigação de notificação na aceção do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 para os auxílios pagos à Trenitalia antes de 3 de dezembro de 2012*

(303) O artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 estabelece que «*as compensações que resultarem da aplicação*» desse regulamento estão isentas da obrigação de notificação dos auxílios estatais.

(304) De acordo com os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça no acórdão Andersen ([192]), a Comissão considera que o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 abrange as compensações pagas até 3 de dezembro de 2012 por OSP em serviços de transporte ferroviário de mercadorias que cumpram as condições estabelecidas nesse regulamento.

(305) Nos termos do artigo 1.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, «as autoridades competentes dos Estados-Membros podem manter ou impor as obrigações de serviço público a que se refere o artigo 2.º aos serviços urbanos, suburbanos e regionais de transporte de passageiros. As respetivas condições e modalidades, incluindo os métodos de compensação, constam das secções II, III e IV». Embora o artigo 1.º, n.º 5, se refira apenas aos serviços de transporte de passageiros, a definição de OSP constante do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, bem como do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 (que faz parte da secção II) refere-se tanto ao transporte de passageiros como ao transporte de mercadorias. Por conseguinte, a Comissão considera que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 permitia aos Estados-Membros manter ou impor OSP também para os serviços de transporte de mercadorias, bem como conceder uma compensação por essas OSP ([193]).

(306) Consequentemente, os auxílios pagos a um operador por OSP numa data em que o Regulamento (CEE) n.º 1196/69 ainda estava em vigor e que respeitavam as condições enunciadas nesse regulamento estavam isentos da obrigação de notificação. Em contrapartida, os auxílios pagos quando o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 ainda estava em vigor, mas que não respeitavam as condições nele enunciadas, não estavam isentos da obrigação de notificação ([194]). Por conseguinte, a Itália não tinha de notificar, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, as compensações pagas à Trenitalia ao abrigo dos três CSP, desde que essas compensações estivessem em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Em contrapartida, os auxílios pagos à Trenitalia até 3 de dezembro de 2012 que não respeitavam as condições enunciadas no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 não estavam isentos da obrigação de notificação. Por conseguinte, uma vez que a Itália não notificou nenhuma das medidas em apreço, a conclusão a que a Comissão chegará no que diz respeito à conformidade dos auxílios pagos à Trenitalia até 3 de dezembro de 2012 (ver considerandos 401 e 439) com as regras estabelecidas no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 afetará igualmente a legalidade desses auxílios.

8.3.3. *Isenção da obrigação de notificação nos termos do artigo 93.º do TFUE para os auxílios pagos à Trenitalia após 3 de dezembro de 2012*

(307) O artigo 93.º do TFUE não prevê qualquer isenção da obrigação de os Estados-Membros notificarem os auxílios estatais à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE ([195]).

(308) Consequentemente, a Itália deveria ter notificado à Comissão os auxílios pagos à Trenitalia após 3 de dezembro de 2012, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, o que não fez.

([192]) Acórdão de 6 de outubro de 2015, Comissão Europeia/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, n.º 52.

([193]) Esta interpretação não é contrariada pelo facto de o Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1191/69, relativo à ação dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, ter introduzido a possibilidade de os Estados-Membros celebrarem CSP para fornecer ao público serviços de transporte suficientes. De acordo com a jurisprudência (Acórdão de 3 de abril de 2014, CTP — Compagnia Trasporti Pubblici SpA/Regione Campania and Provincia di Napoli, processos apensos C-516/12 a C-518/12, ECLI:EU:C:2014:220; e Acórdão de 6 de outubro de 2015, Comissão Europeia/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647), os CSP constituem uma outra forma de regular os serviços de transporte a prestar e podem conter OSP.

([194]) Ver acórdão de 11 de julho de 2018, CSTP Azienda della Mobilità SpA/Comissão, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, n.º 120; e Acórdão de 4 de março de 2020, CSTP Azienda della Mobilità SpA/Comissão, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, n.º 51.

([195]) Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.º 95. e Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de maio de 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, n.º 23.

8.3.4. *Conclusão*

(309) As compensações pagas ao abrigo do primeiro contrato (na medida em que as medidas tenham constituído um novo auxílio) e do segundo e do terceiro contratos até 3 de dezembro de 2012 estavam isentas da notificação prévia, desde que cumprissem as disposições pertinentes do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Por conseguinte, a conclusão a que a Comissão chegará no que diz respeito à conformidade dos auxílios pagos à Trenitalia até 3 de dezembro de 2012 com as regras estabelecidas no Regulamento (CEE) n.º 1191/69 afetará igualmente a legalidade desses auxílios pelas razões explicadas no considerando 306.

(310) As compensações pagas ao abrigo do terceiro contrato após 3 de dezembro de 2012 tinham de ser notificadas à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE. Uma vez que a Itália não as notificou, essas compensações constituem auxílios ilegais.

8.4. **Compatibilidade do auxílio**

8.4.1. *Base jurídica da apreciação*

(311) O artigo 93.º do TFUE está incluído no título VI — Os transportes, cujas disposições se aplicam exclusivamente aos transportes por caminho de ferro, por estrada e por via navegável. O artigo 93.º do TFUE prevê que «[s]ão compatíveis com os Tratados os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público».

(312) As medidas consistiram na compensação concedida à Trenitalia pelo cumprimento de OSP relativas aos serviços nacionais e internacionais de transporte ferroviário de mercadorias.

(313) O artigo 93.º do TFUE permite a concessão de compensações pelo cumprimento de OSP no domínio do transporte ferroviário de mercadorias. Tal como indicado nos considerandos 29 a 33, o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 estabeleceram as regras para apreciar a compatibilidade das compensações pagas pelo cumprimento de OSP que foram aplicáveis até à revogação desses regulamentos pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007. O Regulamento (CE) n.º 1370/2007 entrou em vigor em 3 de dezembro de 2009; no entanto, previa um período de três anos durante o qual o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 continuaria a aplicar-se aos serviços de transporte de mercadorias [artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007].

(314) Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros podiam continuar a conceder compensações pelo cumprimento de OSP não abrangidas por esse regulamento, sem prejuízo dos artigos 93.º, 107.º, 106.º e 108.º do TFUE.

(315) Contrariamente ao que alegou a Itália (considerando 139), as Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário ([196]) não são aplicáveis ao caso em apreço. As referidas orientações tratam da aplicação do artigo 93.º do TFUE no que diz respeito, nomeadamente, aos auxílios às necessidades de coordenação dos transportes. Este tipo de auxílios prossegue um objetivo diferente dos auxílios ao cumprimento de OSP, uma vez que se destina a colmatar as lacunas do transporte ferroviário de mercadorias em comparação com diferentes modos de transporte (por exemplo, em termos de custos externos). A Comissão observa que, no caso em apreço, o objetivo dos CSP era garantir a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no território italiano, independentemente de qualquer necessidade de coordenação dos transportes. Nomeadamente, a compensação acordada ao abrigo dos CSP cobria os custos líquidos das OSP confiadas à Trenitalia, que não eram abrangidas por nenhuma das definições de custos elegíveis estabelecidas nas Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário.

(316) Ao determinar as regras aplicáveis para apreciar a compatibilidade dos auxílios executados pelos Estados-Membros para o cumprimento de OSP nos termos do artigo 93.º do TFUE, os Tribunais da União decidiram que a compatibilidade da compensação deve ser apreciada com base na legislação em vigor no momento em que o auxílio foi pago ([197]).

([196]) Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário (JO C 184 de 22.7.2008, p. 13).

([197]) Acórdão de 6 de outubro de 2015, Jorgen Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, n.º 54; Acórdão de 11 de julho de 2018, Buonotourist Srl/Comissão, T-185/15, ECLI:*EU:T*:2018:430, n.º 216; Acórdão de 11 de julho de 2018, CSTP Azienda della Mobilità SpA/Comissão, T-186/15, ECLI:*EU:T*:2018:431, n.º 216; Acórdão de 29 de novembro de 2018, Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Comissão Europeia, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, n.º 132.

(317) Tal como indicado no considerando 313, as regras relativas aos serviços públicos de transporte ferroviário de mercadorias eram estabelecidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1191/69 até 3 de dezembro de 2012, pelo Regulamento (CEE) n.º 1107/70 até 3 de dezembro de 2009 e pelo artigo 93.º do TFUE após 3 de dezembro de 2012.

(318) O âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 é definido do seguinte modo no seu artigo 1.º, n.º 1:

«1. O presente regulamento é aplicável às empresas de transportes que explorem serviços no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. Os Estados-Membros podem excluir do âmbito de aplicação do presente regulamento as empresas cuja atividade se limite exclusivamente à exploração de serviços urbanos, suburbanos ou regionais.»

(319) O artigo 2.º, n.º 5, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 esclarece que:

«Para efeitos do disposto no presente regulamento considera-se obrigação tarifária, as obrigações que as empresas de transporte têm, de aplicar os preços fixados ou homologados pela autoridade pública, contrários ao interesse comercial da empresa e resultantes quer de imposição, quer de recusa da alteração de medidas tarifárias especiais nomeadamente para determinadas categorias de passageiros, para determinadas categorias de produtos ou para determinadas relações de tráfego.

O disposto no parágrafo anterior não é aplicável às obrigações decorrentes de medidas gerais de política de preços aplicáveis ao conjunto das atividades económicas ou de medidas tomadas em matéria de preços e condições gerais de transporte tendo em vista a organização do mercado de transportes ou de uma parte deste.»

(320) No caso em apreço, os serviços prestados ao abrigo dos três CSP (e pelos quais a Itália concedeu uma compensação à Trenitalia) são serviços nacionais e internacionais de transporte ferroviário de mercadorias explorados pela Trenitalia, uma empresa de transportes que presta serviços de transporte ferroviário. Por conseguinte, o primeiro, o segundo e o terceiro contratos diziam respeito a uma empresa de transportes que operava nos setores abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(321) Quanto ao âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1107/70, o artigo 1.º deste regulamento estabelecia que o mesmo era aplicável aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, desde que esses auxílios se destinassem especificamente à atividade desse setor. O décimo considerando do mesmo regulamento indicava que «é […] necessário precisar os casos e as condições em que os Estados-Membros terão a faculdade de tomar medidas de coordenação ou impor prestações inerentes à noção de serviço público que impliquem, nos termos do artigo 77.º do Tratado, [artigo 93.º do TFUE] a concessão de auxílios não referidos nos regulamentos já citados [Regulamento (CEE) n.º 1191/69]. Além disso, o artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70 estabelecia que [s]em prejuízo das disposições do […] Regulamento (CEE) n.º 1191/69 […] os Estados-Membros só tomarão medidas de coordenação ou imporão prestações inerentes à noção de serviço público, que envolvam a concessão de auxílio nos termos do artigo [93.º do TFUE], nos casos e condições enumerados no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1107/70. Este artigo abrangia, nomeadamente, as compensações pelas obrigações de serviço público que […] são impostas [às empresas de transporte] pelo Estado ou pelas coletividades públicas, e visando — quer obrigações tarifárias não previstas no n.º 5 do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69; — quer as empresas ou as atividades de transporte excluídas do âmbito de aplicação desse regulamento». Daqui resulta que o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 só se aplicava nos casos em que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 não era aplicável.

(322) A Comissão observa igualmente que, ao contrário do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 não foi mencionado em nenhuma das medidas como uma das disposições aplicáveis aos contratos.

(323) Por último, a Itália não explicou por que razão considerava o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 aplicável às medidas.

(324) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que, uma vez que as medidas objeto de investigação eram abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 não era aplicável no caso em apreço. Por conseguinte, a Itália não pode invocar este último regulamento como base jurídica alternativa para a apreciação (considerandos 139, 158 e 195).

(325) Consequentemente, a Comissão apreciará a compatibilidade dos auxílios pagos ao abrigo do primeiro ([198]), do segundo e do terceiro contratos até 3 de dezembro de 2012 à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e a compatibilidade dos auxílios pagos ao abrigo do terceiro contrato após 3 de dezembro de 2012 à luz do artigo 93.º do TFUE.

8.4.1.1. Compatibilidade do auxílio ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69

(326) Nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, os Estados-Membros podem celebrar CSP com uma empresa de transportes «[a] fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta os fatores sociais, ambientais e de ordenamento do território, ou a fim de oferecer determinadas condições tarifárias em benefício de determinadas categorias de passageiros».

(327) As disposições aplicáveis aos CSP são especificadas na secção V do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Esta secção é constituída por um artigo único (artigo 14.º), que dispõe que se entende por «contrato de fornecimento de serviços públicos um contrato celebrado entre as autoridades competentes de um Estado-Membro e uma empresa de transportes com o objetivo de fornecer ao público serviços de transportes suficientes» e especifica o que esse contrato pode ([199]) e deve ([200]) abranger.

(328) O artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 baseia-se no conceito de «serviços de transporte suficientes» ([201]). A este respeito, a Comissão observa que o artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 permite que os Estados-Membros celebrem CSP com uma empresa de transportes, a fim de assegurar serviços de transporte suficientes, tendo nomeadamente em conta os fatores sociais e ambientais.

(329) O Tribunal de Justiça esclareceu que o Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e o Regulamento (CEE) n.º 1107/70 enunciaram, de maneira exaustiva, as condições em que as autoridades dos Estados-Membros podiam conceder auxílios ao abrigo do artigo 93.º do TFUE ([202]) e que a compatibilidade das indemnizações compensatórias abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 deve ser apreciada de acordo com as disposições desse regulamento ([203]).

(330) Em decisões anteriores ([204]), a Comissão apreciou a compatibilidade dos CSP com base no referido artigo 14.º, em conjugação com os princípios gerais decorrentes do Tratado, a jurisprudência e a prática decisória da Comissão noutros domínios. Estes princípios, desenvolvidos ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, exigem essencialmente, por um lado, a existência de um ato de atribuição e, por outro, a ausência de sobrecompensação ([205]).

([198]) Apenas a parte da compensação paga ao abrigo do primeiro contrato que constitui um novo auxílio, nomeadamente: a) transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria; e b) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

([199]) Ver artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 — «[…] O contrato de fornecimento de serviços públicos pode incluir, em especial: — serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade, — serviços de transportes complementares, — serviços de transportes a preços e condições determinados, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros ou para determinados itinerários, — adaptações dos serviços às necessidades efetivas.

([200]) Ver artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 — «O contrato de fornecimento de serviços públicos deve incluir, designadamente, os seguintes pontos: a) As características dos serviços oferecidos, nomeadamente as normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade; b) O preço das prestações previstas no contrato, que pode constituir um complemento das receitas tarifárias ou incluir as receitas, bem como as regras das relações financeiras entre as partes; c) As regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato, nomeadamente para atender a modificações imprevisíveis; d) A duração do contrato; e) As sanções previstas em caso de não cumprimento do contrato».

([201]) Acórdão de 17 de setembro de 1998, Kainuun Liikenne Oy, C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, n.ºs 33 e 34.

([202]) Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.º 108.

([203]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de maio de 2009, Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, n.º 32.

([204]) Decisões da Comissão nos processos N 332/2008, Dinamarca, Compensation to long-distance bus operators for discounts given to certain types of passengers using long-distance bus services (JO C 46 de 25.2.2009, p. 8); N 409/2008, República Checa, N 410/2008 e N 411/2008, Aquisição e modernização de material circulante ferroviário, veículos para transporte urbano e veículos para transporte regional (JO C 106 de 8.5.2009, p. 17); C 3/08, República Checa, Compensações de serviço público para empresas em autocarros da Morávia do Sul (JO L 97 de 16.4.2009, p. 14); C 16/2007, Áustria, Contrato de serviços públicos da empresa Postbus no círculo administrativo de Lienz (JO L 306 de 20.11.2009, p. 26); N 495/2007, República Checa, Programa de aquisição e modernização de material circulante ferroviário (JO C 152 de 18.6.2008, p. 21); N 350/2007, República Checa, Aquisição de autocarros (JO C 140 de 6.6.2008, p. 2).

([205]) Ver Comunicação da Comissão — Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público («**Enquadramento SIEG**») (JO C 8 de 11.1.2012, p. 15). Embora o Enquadramento SIEG não seja aplicável ao setor dos transportes terrestres (ver ponto 8), pode fornecer orientações sobre alguns princípios subjacentes aos SIEG.

(331) No que respeita à existência de um ato de atribuição, a jurisprudência constante prevê que as empresas encarregadas da gestão de SIEG devem ter sido encarregadas dessa missão através de um ou vários atos de uma autoridade pública, cuja forma pode ser determinada por cada Estado-Membro ([206]). Estes atos devem fornecer uma identificação clara e precisa das atividades abrangidas pela missão de serviço público e das condições em que essas atividades devem ser exercidas. A atribuição deve preceder o pagamento de qualquer compensação.

(332) No que diz respeito à ausência de sobrecompensação, o montante da compensação não deve exceder o necessário para cobrir os custos líquidos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável ([207]). Em decisões anteriores, a Comissão observou que, ao estabelecer antecipadamente um limite máximo de compensação, as autoridades públicas asseguraram, em princípio, que as futuras indemnizações compensatórias não poderiam exceder as perdas sofridas pelo operador encarregado do SIEG ([208]).

(333) Por conseguinte, no que respeita à aplicação do artigo 1.º, n.º 4, e do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 aos CSP no setor do transporte ferroviário de mercadorias e dos princípios gerais decorrentes do Tratado, a Comissão verificará se:

— o serviço de transporte público foi confiado por um ou mais atos de uma autoridade pública;

— o objeto do CSP se insere no âmbito do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69:

— o ato de atribuição especificava a) as características dos serviços oferecidos (ou seja, os «serviços de transporte suficientes» identificados pelo Estado-Membro em relação às normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade), b) o preço do serviço e as regras das relações financeiras entre as duas partes, c) as regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato, d) a duração do contrato, e) as sanções previstas em caso de não cumprimento do contrato;

— a compensação não ultrapassou o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável.

8.4.1.2. Compatibilidade do auxílio ao abrigo do artigo 93.º do TFUE

(334) No que respeita aos serviços de transporte de mercadorias, após 3 de dezembro de 2012, o artigo 93.º do TFUE passou a ser diretamente aplicável como a base jurídica para estabelecer a compatibilidade dos auxílios não abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 ([209]). Esta disposição constitui uma *lex specialis* face às regras gerais aplicáveis aos auxílios estatais ([210]).

([206]) No Acórdão de 21 de março de 1974, BRT e Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, ECLI:EU:C:1974:25, n.º 22, o Tribunal de Justiça decidiu que uma empresa que invoque as disposições do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, para beneficiar de uma derrogação às normas do Tratado devia estar encarregada pelo Estado-Membro da gestão de um SIEG.

([207]) Ver, por analogia, o Acórdão de 11 de julho de 2014, DTS Distribuidora de Television Digital/Comissão, T-533/10, ECLI:EU:T:2014:629, n.º 117. Ver também C 16/2007, Áustria, Contrato de serviços públicos da empresa Postbus no círculo administrativo de Lienz (JO L 306 de 20.11.2009, p. 26).

([208]) Ver N 495/2007, República Checa, Programa de aquisição e modernização de material circulante ferroviário (JO C 152 de 18.6.2008, p. 21), considerandos 80 e 81.

([209]) Na Comunicação — Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (2023/C 222/01), a Comissão recordou que «[o] Regulamento (CE) n.º 1370/2007 não se aplica aos serviços de transporte de mercadorias. Os serviços de transporte de mercadorias só podem ser considerados serviços de interesse económico geral se o Estado-Membro em causa demonstrar que existe uma necessidade real de tais serviços, que não é, ou não é suficientemente, satisfeita pelo mercado (ver secção 2.2.3). Se os Estados-Membros pretenderem estabelecer medidas de apoio aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias que não preencham as condições definidas no acórdão Altmark e constituam um auxílio estatal, devem notificar essas medidas à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE».

([210]) Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.º 34.

(335) Os auxílios estatais que correspondem ao reembolso pelo cumprimento de certas obrigações inerentes à noção de serviço público no setor do transporte ferroviário de mercadorias podem ser considerados compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 93.º do TFUE ([211]). Na aplicação do artigo 93.º do TFUE, a Comissão verifica a ausência de sobrecompensação, bem como a necessidade, a adequação e a proporcionalidade do auxílio. A Comissão verifica igualmente se o auxílio não causa distorções indevidas da concorrência.

(336) Para efeitos da avaliação da compensação paga à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato após 3 de dezembro de 2012, a Comissão aplicará por analogia os princípios estabelecidos para a avaliação dos SIEG. No que respeita ao artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, a jurisprudência ([212]) indica que devem estar preenchidas as condições a seguir enumeradas. Em primeiro lugar, o serviço em causa deve ser um verdadeiro SIEG. Em segundo lugar, a empresa deve ser encarregada da gestão de um verdadeiro SIEG por um ou mais atos de uma autoridade pública. Em terceiro lugar, a medida deve ser proporcionada. Por último, a derrogação das disposições do Tratado não deve afetar o desenvolvimento das trocas comerciais de maneira contrária aos interesses da União.

(337) Por conseguinte, nos termos do artigo 93.º do TFUE, a fim de apreciar a compatibilidade dos auxílios concedidos para o cumprimento de certas obrigações inerentes à noção de serviço público, a Comissão verificará se:

— o serviço público é um verdadeiro SIEG,

— o SIEG foi confiado por um ou mais atos de uma autoridade pública,

— a compensação não ultrapassou o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável,

— as obrigações e a correspondente compensação não causam distorções indevidas da concorrência.

8.4.2. *O primeiro e o segundo contratos*

(338) Uma vez que a compensação ao abrigo do primeiro e do segundo contratos foi integralmente paga antes de 3 de dezembro de 2012, a compatibilidade dos auxílios pagos ao abrigo destes contratos é apreciada à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais decorrentes do Tratado (ver considerando 333).

8.4.2.1. Atribuição do serviço de transporte público

(339) *No que diz respeito ao primeiro contrato*, assinado em 18 de outubro de 2002, os auxílios examinados na presente secção dizem respeito à compensação pela aplicação das obrigações tarifárias aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM explorados pela Trenitalia entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003.

(340) *Quanto ao segundo contrato*, a Comissão observa que este foi assinado em 27 de março de 2007 e abrangia o período compreendido entre 1 de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2006. A Comissão observa que a Trenitalia tinha começado a prestar os serviços identificados no segundo contrato antes da assinatura do mesmo.

([211]) Ver Acórdão de 12 de outubro de 1978, Comissão das Comunidades Europeias/Reino da Bélgica, 156/77, ECLI:EU:C:1978:180, n.º 10.
([212]) É possível encontrar um resumo das condições a preencher nos termos do artigo 106.º, n.º 2, por exemplo no Acórdão de 24 de setembro de 2015, Viasat Broadcasting UK/Comissão, T-125/12, ECLI:EU:T:2015:687, n.º 61.

(341) Pelas razões explicadas na secção 8.3.1 em «8.3.1. Relevant legal framework», de acordo com os Tribunais da União, a data relevante para determinar a legislação aplicável à apreciação da compatibilidade da compensação concedida ao abrigo de um CSP atribuído no setor dos transportes terrestres é a data em que a compensação foi paga. A Comissão observa que os auxílios apreciados na presente secção foram integralmente pagos após a assinatura do CSP em causa. A compensação ao abrigo do primeiro contrato foi paga em 2003 e 2005 (ver considerando 61) e a compensação ao abrigo do segundo contrato foi integralmente paga após a assinatura desse contrato (ver considerando 75) ([213]). Isto significa que, no momento do pagamento das compensações, as OSP, bem como as condições em que as OSP tinham de ser cumpridas e a metodologia para calcular a compensação já tinham sido definidas por um ato de atribuição (o primeiro contrato no que diz respeito à compensação pela aplicação das obrigações tarifárias aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM explorados pela Trenitalia entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003 e o segundo contrato no que diz respeito à compensação pelas OSP identificadas no mesmo). Por conseguinte, a Itália pagou à Trenitalia a compensação pela execução de OSP claramente identificadas e conhecidas ([214]).

(342) Por conseguinte, a Comissão considera que, à luz das circunstâncias específicas descritas na presente secção, a Itália confiou as OSP à Trenitalia para o período abrangido pelo primeiro e pelo segundo contratos.

8.4.2.2. O objeto dos CSP insere-se no âmbito do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69

(343) Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, um CSP pode abranger, nomeadamente:

— serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade,

— serviços de transporte complementares,

— serviços de transportes a preços e condições determinados, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros ou para determinados itinerários,

— adaptações dos serviços às necessidades efetivas.

(344) A Comissão observa que a lista prevista no artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 mencionada no considerando 343 não é exaustiva. No entanto, tal não significa que a margem discricionária dos Estados-Membros na identificação do conteúdo dos CSP ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 fosse ilimitada. O artigo 14.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 esclarece que um CSP consiste num contrato celebrado entre as autoridades competentes de um Estado-Membro e uma empresa de transportes com o objetivo de fornecer ao público serviços de transportes suficientes. Os elementos enumerados no artigo 14.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 destinam-se a identificar um conjunto de requisitos que tornam os serviços de transporte «suficientes», desde que o CSP satisfaça igualmente as condições obrigatórias estabelecidas no artigo 14.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

([213]) Ver artigo 5.º, n.º 4, do segundo contrato e balanços da Trenitalia de 2007, p. 33. No que respeita aos auxílios para 2005, igualmente pagos em 2007, o artigo 5.º, n.º 5, do segundo contrato previa o pagamento à Trenitalia, sob reserva da auditoria pelo ministério, das contas certificadas relativas a 2005, a enviar ao ministério no prazo de 30 dias a contar da data da assinatura do contrato. No que se refere aos auxílios para os anos de 2006 e 2007, também parcialmente pagos em 2007, estes pagamentos foram autorizados pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 159, de 1 de outubro de 2007. Esta disposição permitia ao Ministério da Economia e das Finanças conceder à Trenitalia uma compensação pelas obrigações de serviço público executadas ao abrigo de CSP.

([214]) Esta circunstância distingue o caso em apreço do processo Fallimento Traghetti del Mediterraneo (Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de junho de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335), no qual o Estado-Membro pagou uma compensação à empresa encarregada do cumprimento de OSP sem as definir *de facto* ou *de jure*. Assim, o Estado-Membro pagou à empresa sem ter definido *ex ante* a natureza das OSP pelas quais deveria ser paga uma compensação, nem os parâmetros para calcular os custos conexos das OSP e o montante correspondente da compensação.

(345) O primeiro contrato abrangia as obrigações tarifárias, as obrigações de exploração e a obrigação de planear e coordenar as atividades acessórias. Estes tipos de OSP inserem-se nas categorias identificadas no artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Nomeadamente, tal como explicado a seguir, as obrigações tarifárias (ver considerandos 346 a 352), bem como as obrigações de exploração (ver considerandos 353 a 357) inserem-se na categoria de «serviços de transportes a preços e condições determinados, nomeadamente para determinadas categorias de passageiros ou para determinados itinerários». No que diz respeito à obrigação de planear e coordenar todas as atividades acessórias da execução de OSP previstas no segundo contrato, a Comissão considera que esta obrigação se insere na categoria de «serviços de transporte complementares» que podem ser abrangidos por um CSP nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(346) No que se refere às obrigações tarifárias, o primeiro contrato diz respeito, na parte que constitui um novo auxílio, à obrigação de a Trenitalia prestar i) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias nas rotas entre o porto de Trieste e a Hungria e ii) serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima. Além disso, o segundo contrato abrange a obrigação da Trenitalia de prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias a preços determinados nas rotas nacionais iii) entre o continente e a Sardenha e iv) em distâncias superiores a 1 000 km.

(347) A Comissão considera que as obrigações indicadas nas subalíneas i), iii) e iv) se inserem na categoria de «serviços de transportes a preços e condições determinados, nomeadamente […] para determinados itinerários», que podem ser abrangidos por um CSP nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Todas estas obrigações preenchiam as condições para serem obrigações «a preços e condições determinados, uma vez que identificavam o desconto tarifário aplicável e as rotas abrangidas pelo desconto.

(348) Em contrapartida, a obrigação tarifária aplicável aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima não se enquadra em nenhuma das categorias enumeradas no artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, pelas razões a seguir enumeradas.

(349) Em primeiro lugar, nem o primeiro nem o segundo contratos especificavam as condições em que os serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima deviam ser explorados. Ambos os contratos referiam-se vagamente a rotas internacionais que atravessariam esse porto, com exceção das rotas entre a Hungria e a Itália, que já estavam sujeitas a uma obrigação tarifária diferente ao abrigo de ambos os contratos, sem fornecer quaisquer informações sobre o âmbito das rotas abrangidas, a sua origem e os seus destinos (por exemplo, se diziam respeito a rotas dentro ou fora da União) ou sobre a distância tida em conta. A obrigação tarifária abrangia todas as «rotas internacionais», sendo o único ponto de referência as que atravessam o porto de Trieste Marittima. Tal como explicado pela Itália (ver considerando 125), a redução da taxa dizia respeito apenas à parte nacional da rota e, de acordo com as contas certificadas da Trenitalia, a compensação foi calculada exclusivamente com base no número de vagões em trânsito pelo porto de Trieste Marittima para fins de importação/exportação a partir da rede ferroviária austríaca vizinha gerida pelo operador austríaco Osterreichische BundesBahnen (ÖBB), sediado na Áustria. Uma vez que não existia qualquer ligação entre a obrigação tarifária e a rota efetivamente coberta pela Trenitalia, nem o serviço estava sujeito a qualquer condição específica para além da obrigação tarifária, a Comissão considera que a obrigação tarifária relativa ao transporte através do porto de Trieste Marittima não se insere na noção de «serviços de transportes a preços e condições determinados» que podem ser abrangidos pelos CSP nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(350) Em segundo lugar, esta obrigação tarifária não pode ser abrangida por nenhum outro travessão do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, recordado no considerando 343. No que respeita ao primeiro travessão, relativo aos «serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade», na falta de condições específicas aplicáveis à prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, essa obrigação tarifária não contribuía para a prestação de serviços de transporte que satisfizessem normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade. No que se refere ao segundo travessão, relativo aos «serviços de transporte complementares», a referida obrigação tarifária não constitui um serviço de transporte complementar, uma vez que os contratos não identificavam o serviço de transporte principal que a obrigação tarifária complementaria. No que respeita ao quarto travessão, relativo às «*adaptações dos serviços às necessidades efetivas*», a referida obrigação tarifária não constituía uma adaptação a uma necessidade efetiva, uma vez que nenhum dos contratos especificava a necessidade em causa.

(351) Por último, nada indica que essa obrigação tarifária, apesar de não pertencer às categorias identificadas no artigo 14.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, tenha sido, em todo o caso, necessária para fornecer «*serviços de transporte suficientes» nos termos do artigo 14.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Tal como referido no considerando 326, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, os Estados-Membros podem celebrar CSP com uma empresa de transportes «[a] fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta os fatores sociais, ambientais e de ordenamento do território». No entanto, os fatores sociais, ambientais ou de ordenamento do território não desempenharam qualquer* papel na definição da obrigação tarifária aplicável aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

(352) Pelas razões acima expostas, a Comissão considera que a obrigação tarifária aplicável ao transporte através do porto de Trieste Marittima não é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69. Uma vez que a compatibilidade das indemnizações compensatórias abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 deve ser apreciada em conformidade com as disposições estabelecidas por esse regulamento e que o mesmo enunciou, de maneira exaustiva, as condições em que os Estados-Membros podiam conceder auxílios ao abrigo do artigo 93.º do TFUE (ver considerando 329), as obrigações não abrangidas pelo artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 não podem ser consideradas compatíveis com esse regulamento.

(353) No que diz respeito às obrigações de exploração abrangidas pelo segundo contrato, nomeadamente a obrigação de explorar travessias em *ferry* e manobras para o transporte de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília e a obrigação de cobrir um certo número de estações na Sardenha e na Sicília, a Comissão considera que estas obrigações se inserem na categoria de «serviços de transportes que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade», nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(354) Em primeiro lugar, a Trenitalia não podia interromper ou suspender a prestação desses serviços ([215]). Nas suas respostas de 15 de fevereiro de 2018, a Itália esclareceu que a Trenitalia tinha de prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para as estações identificadas no contrato a todos os clientes que os solicitassem. O facto de a Trenitalia ter de garantir a disponibilidade constante de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para as referidas estações na Sardenha e na Sicília assegurou a potencial prestação de serviços contínuos de transporte ferroviário de mercadorias para estas ilhas.

(355) Em segundo lugar, no que respeita à regularidade dos serviços, a Comissão observa que, nos termos do segundo contrato, a Trenitalia estava obrigada a explorar estações ferroviárias na Sardenha e na Sicília e a prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias de acordo com os horários e características específicos das estações, descritos no anexo 1 desse contrato. Por conseguinte, era necessário garantir regularmente o acesso de todos os potenciais utilizadores ao serviço.

(356) Em terceiro lugar, a Trenitalia estava obrigada a prestar os serviços objeto do contrato com as características descritas no anexo 1 do contrato ([216]) e a manter o nível de qualidade desses serviços ([217]). O anexo 1 especifica o nome das estações a cobrir na Sardenha e na Sicília, bem como o horário de funcionamento e o tipo de serviço a prestar ([218]), tendo em conta as características infraestruturais das estações. O anexo 2 estabelece as condições gerais para o transporte ferroviário de mercadorias, aplicáveis a todos os utilizadores. Além disso, a Trenitalia estava obrigada a:

a) Planear e coordenar todas as atividades acessórias da prestação destes serviços, tais como a manutenção corrente e suplementar e as revisões periódicas do material circulante, um nível ótimo de condições de segurança ou as atividades administrativas e comerciais de apoio à gestão do serviço (artigo 3.º, n.º 1, do segundo contrato);

([215]) Exceto em situações de emergência ou circunstâncias alheias ao controlo da empresa, que não sejam evitáveis usando da diligência normal, em casos de força maior previstos na lei ou nos casos estipulados pelas autoridades por razões de ordem pública e de segurança pública. Nesse caso, no entanto, quaisquer alterações ou interrupções do serviço tinham de ser comunicadas ao MIT sem demora e os serviços tinham de ser restabelecidos o mais rapidamente possível; ver artigo 7.º, n.ºs 1 e 4, do segundo contrato.

([216]) Artigo 2.º, n.º 2, do segundo contrato.

([217]) Artigo 2.º, n.º 4, do segundo contrato. A Trenitalia só poderia alterar os serviços referidos no anexo 1 com a aprovação prévia do MIT; ver artigo 2.º, n.º 5, do segundo contrato. A partir de 2006, a Trenitalia e o MIT podiam acordar em excluir das obrigações de serviço previstas no contrato em questão as instalações que, em 2005, tivessem sofrido uma redução do tráfego igual ou superior a 30 % em relação a 2004 ou um aumento significativo dos seus encargos financeiros associados à exploração (ver artigo 2.º, n.º 7, do segundo contrato). A Comissão considera que estas disposições se destinavam essencialmente a salvaguardar o equilíbrio económico do contrato e não afetavam a continuidade do serviço.

([218]) Por exemplo, movimentação de mercadorias perigosas, transporte de animais vivos, transporte de veículos.

b) Elaborar um relatório sobre a quantidade e a qualidade destes serviços, com referência, nomeadamente, à pontualidade dos comboios, à fiabilidade do serviço e às reações dos clientes (artigo 6.º, n.º 1, do segundo contrato), e melhorar a qualidade do serviço prestado aos clientes, fornecendo, pelo menos, os elementos identificados no artigo 6.º, n.º 2, do segundo contrato (por exemplo, serviços de monitorização dos transportes, carta de porte eletrónico, estatísticas do tráfego, assistência ao cliente).

(357) Por último, no que diz respeito às normas estabelecidas de capacidade do serviço, a Comissão considera que, para cumprir as obrigações acima referidas, a Trenitalia tinha de assegurar a disponibilidade constante de uma capacidade de transporte ferroviário de mercadorias proporcional à procura potencial dos utilizadores. A Itália explicou que o contrato não impunha à Trenitalia o fornecimento de qualquer capacidade mínima ou máxima predeterminada, a fim de manter o sistema suficientemente flexível para se adaptar à flutuação da procura.

(358) Neste contexto, a Comissão considera que as OSP abrangidas pelo primeiro contrato, no que respeita à parte que constitui um novo auxílio, e pelo segundo contrato estavam abrangidas pelo artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, com exceção da obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

(359) Em conclusão, o primeiro e o segundo contratos não cumpriam o disposto no artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 na parte relativa à obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima. Por conseguinte, a compensação paga ao abrigo do primeiro e do segundo contratos relativamente à referida obrigação tarifária pode ser considerada um auxílio incompatível.

8.4.2.3. Elementos especificados no ato de atribuição

(360) Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, um «contrato de fornecimento de serviços públicos deve incluir, designadamente, os seguintes pontos: a) As características dos serviços oferecidos, nomeadamente as normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade; b) O preço das prestações previstas no contrato, que pode constituir um complemento das receitas tarifárias ou incluir as receitas, bem como as regras das relações financeiras entre as partes; c) As regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato, nomeadamente para atender a modificações imprevisíveis; d) A duração do contrato; e) As sanções previstas em caso de não cumprimento do contrato».

a) Características dos serviços oferecidos [artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(361) Tanto o primeiro como o segundo contratos enumeravam os serviços de transporte ferroviário de mercadorias a prestar pela Trenitalia e especificavam as condições aplicáveis a esses serviços ([219]).

(362) No que diz respeito às *obrigações tarifárias*, a Comissão considera que a natureza da obrigação tarifária foi devidamente identificada no caso das OSP relativas aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas rotas nacionais entre o continente e a Sardenha e em distâncias superiores a 1 000 km. Com efeito, nos termos tanto do primeiro como do segundo contratos, a Trenitalia estava obrigada a transportar as mercadorias em trânsito em rotas específicas aplicando as taxas especificadas no contrato em causa. Estas taxas reduzidas eram iguais para todos os utilizadores do serviço e deviam ser aplicadas de forma contínua e regular, independentemente da quantidade de mercadorias transportadas ou de qualquer consideração de eficiência. Em termos de qualidade do serviço, ambos os contratos obrigavam a Trenitalia a respeitar as normas de segurança, pontualidade dos comboios, fiabilidade do serviço e reações dos clientes identificadas no relatório previsto no artigo 7.º do primeiro contrato e no artigo 6.º do segundo contrato.

([219]) Anexo 4 do primeiro contrato e anexo 1 do segundo contrato.

(363) Em contrapartida, as mesmas considerações não se aplicam à obrigação tarifária relativa aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, uma vez que não existia uma definição prévia, ainda que apenas em termos de origem/destino, das rotas abrangidas pela obrigação tarifária. A Comissão observa que o serviço prestado foi identificado em termos de número de vagões em trânsito pelo porto de Trieste Marittima para fins de importação/exportação, independentemente da sua origem/destino. O número de vagões movimentados num porto, por si só, não fornece qualquer informação sobre as características dos serviços oferecidos, em termos de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade. Trata-se de características que só podem ser avaliadas de forma significativa em relação a serviços de transporte comparáveis, o que não acontece quando os serviços de transporte ferroviário de mercadorias não estão sujeitos a quaisquer condições específicas, por exemplo, em termos de pontos de origem/destino cobertos, que os possa tornar comparáveis.

(364) No que diz respeito às *obrigações de exploração abrangidas pelo segundo contrato*, aplicam-se as mesmas considerações expostas nos considerandos 354 a 357, nomeadamente no que respeita à obrigação de explorar travessias em *ferry* e manobras para o transporte de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília e à obrigação de cobrir um certo número de estações na Sardenha e na Sicília. O segundo contrato continha todos os elementos necessários para identificar as características dos serviços oferecidos em termos de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade. O mesmo se aplica à obrigação de planear e coordenar todas as atividades acessórias da execução das obrigações de serviço público previstas no segundo contrato. Com efeito, esta obrigação acessória estava sujeita às mesmas condições de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade aplicáveis aos serviços de transporte principais subjacentes.

(365) Neste contexto, a Comissão considera o seguinte:

— No que diz respeito à obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, o primeiro e o segundo contratos não identificavam a natureza dos serviços de transporte, no que respeita às normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade, pelo que não cumpriam o disposto no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

— No que se refere à obrigação tarifária aplicável aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria abrangidos pelo primeiro e pelo segundo contratos, às obrigações tarifárias aplicáveis aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas rotas nacionais entre o continente e a Sardenha e nas rotas nacionais em distâncias superiores a 1 000 km abrangidas pelo segundo contrato, bem como às obrigações de exploração previstas no segundo contrato, a natureza dos serviços de transporte estava suficientemente definida em ambos os contratos, no que respeita às normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade. Estes elementos permitiam assegurar a prestação ao público de serviços adequados de transporte ferroviário de mercadorias. Por conseguinte, no que diz respeito a essas OSP, o primeiro e o segundo contratos cumpriam o disposto no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(366) Em conclusão, uma vez que o primeiro e o segundo contratos não identificam adequadamente a natureza do serviço que teve de ser prestado ao abrigo da obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, a compensação paga ao abrigo do primeiro e do segundo contratos relativamente a essa obrigação tarifária não estava em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e constitui, por conseguinte, um auxílio incompatível, sem que seja necessário verificar o cumprimento dos outros requisitos estabelecidos no artigo 14.º, n.º 2, do referido regulamento. Esta conclusão não prejudica a constatação de que o primeiro e o segundo contratos cumpriam as restantes condições do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, tal como explicado nos considerandos 367 a 381.

b) Preço dos serviços previstos no contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(367) O primeiro e o segundo contratos especificavam o montante da compensação a pagar à Trenitalia pela prestação dos serviços, ou seja, o preço dos serviços e a metodologia aplicada para o calcular ([220]).

([220]) Ver anexo 4 do primeiro contrato e artigo 2.º e anexo 1 do segundo contrato.

(368) *No que diz respeito às obrigações tarifárias*, a compensação a pagar à Trenitalia cobria a diferença entre as receitas esperadas resultantes da aplicação da taxa normal e da tarifa imposta pelo Estado (ver considerandos 54 a 56).

(369) Em especial, a Comissão assinala o seguinte:

— No que diz respeito ao transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria, o primeiro e o segundo contratos previam um preço igual à diferença entre as receitas efetivas resultantes da aplicação da obrigação tarifária (a saber, um desconto de 15 % para o trânsito através da Áustria e um desconto de 50 % para o trânsito através da antiga Jugoslávia (Eslovénia e Croácia) e o ganho esperado da aplicação da taxa normal.

— No que respeita ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km, o segundo contrato previa um preço igual à diferença entre os montantes que teriam sido obtidos aplicando o preço teórico por quilómetro e os montantes efetivamente obtidos aplicando o preço por quilómetro, que continuava a diminuir mesmo após 1 000 km.

— No que se refere ao transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha, nos termos do segundo contrato, a diferença entre as receitas esperadas resultantes da aplicação da taxa normal e da tarifa indicada no contrato ao tráfego de/para a Sardenha foi um dos elementos tidos em conta na quantificação da compensação calculada com base nas demonstrações de resultados da Trenitalia.

(370) No que diz respeito às *obrigações de exploração* previstas no segundo contrato (ou seja, a obrigação de explorar o transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha/Sicília, a obrigação de cobrir um certo número de estações ferroviárias na Sardenha/Sicília e a obrigação de explorar atividades acessórias da prestação dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias), a compensação foi calculada com base nas demonstrações de resultados da Trenitalia.

(371) Tal como indicado nos considerandos 71 e 72, o segundo contrato incluía regras específicas que regiam a) o pagamento da compensação e b) a recuperação dos montantes pagos em excesso dos encargos anuais efetivamente suportados pela Trenitalia, indicados nas contas certificadas revistas pelo MIT. A compensação não podia exceder os montantes máximos indicados no artigo 4.º, n.º 1, do contrato ([221]), aplicando-se a salvaguarda adicional prevista no artigo 4.º, n.º 2, do mesmo contrato, nos termos do qual «a compensação anual total concedida não pode, em caso algum, exceder os encargos financeiros efetivamente suportados pela Trenitalia para cada ano do triénio 2004-2006». Existiam igualmente disposições específicas aplicáveis ao pagamento dos serviços prestados pela Trenitalia após o termo do contrato (ver considerando 74).

(372) A Comissão considera que o primeiro e o segundo contratos estão em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que exige que o contrato indique o preço dos serviços nele previstos, bem como as regras das relações financeiras entre as duas partes.

c) Regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(373) Nos termos do primeiro contrato, o MIT tinha o direito de alterar ou modificar as obrigações de serviço público abrangidas por esse contrato, bem como a metodologia correspondente para calcular a compensação ([222]). Em contrapartida, a Trenitalia tinha o direito de suspender a prestação dos serviços se as referidas alterações/modificações ou as disposições legais adotadas fossem incompatíveis com a obrigação de prosseguir os serviços ([223]). Em todo o caso, a Trenitalia estava obrigada a notificar previamente o MIT de qualquer alteração do serviço ([224]) e podia pôr termo à prestação de alguns ou de todos os serviços fornecidos ao abrigo do primeiro contrato, mediante notificação com uma antecedência mínima de 30 dias ([225]).

([221]) Ou seja, para 2004, 142 828 104 EUR (com IVA); para 2005, 142 828 104 EUR (com IVA); para 2006, 117 521 500 EUR (com IVA).
([222]) Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do primeiro contrato, essa alteração/modificação tinha de ser efetuada com base em estudos e investigações, tendo em conta o processo de liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias e com base em estudos e em investigações aprofundadas.
([223]) Artigo 10.º, n.º 4, do primeiro contrato.
([224]) Artigo 10.º, n.º 5, do primeiro contrato.
([225]) Artigo 10.º, n.º 2, do primeiro contrato.

(374) No que diz respeito ao segundo contrato, só podia ser alterado e modificado com o acordo do MIT. A Trenitalia podia alterar os serviços referidos no anexo 1 do segundo contrato, sob reserva da aprovação do ministério, mediante notificação com uma antecedência mínima de 60 dias ([226]); além disso, o número de estações a cobrir a partir de 2006 podia ser reduzido de comum acordo entre as partes, sob reserva de condições específicas ([227]). Ademais, as partes podiam rever as condições e as quantidades dos serviços sujeitos a obrigações de serviço público se, em última análise, a compensação efetivamente disponível fosse inferior aos montantes atribuídos no orçamento nacional ([228]). Por último, no que respeita aos serviços prestados pela Trenitalia após o termo do contrato, esta tinha o direito de suspender o cumprimento das obrigações previstas no segundo contrato se fossem adotadas disposições legais incompatíveis com a obrigação de prosseguir os serviços ([229]).

(375) Nesta base, a Comissão considera que o primeiro e o segundo contratos cumpriam o requisito estabelecido no artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 relativo à inclusão no CSP das regras relativas aos aditamentos e alterações ao mesmo.

d) Duração do contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(376) O primeiro contrato abrangia o período de 1 de janeiro de 2000 a 31 de dezembro de 2001 e incluía uma cláusula de continuidade (artigo 10.º) que prorrogava a sua validade até à celebração de um novo CSP ou até que o MIT comunicasse à Trenitalia a rescisão do primeiro contrato.

(377) O segundo contrato abrangia o período de 1 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2006 e incluía uma cláusula de continuidade (artigo 12.º) que prorrogava a sua validade até nova notificação do MIT. Essa notificação tinha de ser feita com, pelo menos, 90 dias de antecedência e podia dizer respeito à supressão de algumas ou de todas as OSP abrangidas pelo contrato.

(378) A Comissão considera que o primeiro e o segundo contratos estavam em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que exigia a inclusão no CSP das regras relativas à duração do contrato.

e) Sanções [artigo 14.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(379) Em caso de não cumprimento do primeiro contrato, a Trenitalia estava sujeita a uma sanção até 250 000 EUR por cada violação de qualquer obrigação que o contrato lhe impunha (ver considerando 60).

(380) Em caso de não cumprimento do segundo contrato, a Trenitalia estava sujeita a um sistema de sanções a deduzir da compensação a pagar (ver considerando 73). Em primeiro lugar, o segundo contrato previa uma sanção específica de 50 000 EUR pelo incumprimento de cada uma das seguintes obrigações: obrigações de qualidade do serviço, frequências programadas ou afetação de pessoal mínimo às estações sujeitas a obrigações de serviço ([230]), incluindo atrasos na transmissão de relatórios sobre o nível de qualidade dos serviços de transporte objeto do contrato ([231]). Em segundo lugar, o segundo contrato previa uma sanção geral de 50 000 EUR por cada falha ou insuficiência da Trenitalia relativamente às restantes obrigações contratuais ([232]). Além disso, o MIT tinha a possibilidade de rescindir o contrato em caso de falhas ou insuficiências particularmente graves.

(381) A Comissão considera que o primeiro e o segundo contratos estavam em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, nos termos da qual o CSP deve incluir as sanções previstas em caso de não cumprimento do contrato.

([226]) Artigo 2.º, n.º 5, do segundo contrato.
([227]) Artigo 2.º, n.º 7, do segundo contrato: em caso de aumento substancial, ou de redução igual ou superior a 30 %, do tráfego de 2004 para 2005 numa rota abrangida por uma obrigação tarifária, as partes podem decidir retirar essa rota do âmbito do serviço público de transporte.
([228]) Artigo 4.º, n.º 4, do segundo contrato.
([229]) Artigo 12.º, n.º 3, do segundo contrato.
([230]) Artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, do segundo contrato.
([231]) Artigo 9.º, n.º 2, do segundo contrato.
([232]) Artigo 9.º, n.º 5, do segundo contrato.

8.4.2.4. Proporcionalidade da compensação

(382) No que diz respeito ao montante da compensação, com base nos princípios gerais decorrentes do Tratado, a Comissão avalia se a compensação não ultrapassou o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável.

Primeiro contrato

(383) Nos termos do primeiro contrato, os custos foram calculados para cada OSP imposta pelo contrato. A compensação cobria apenas os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, sem ter em conta qualquer margem de lucro. O anexo 4 do primeiro contrato continha uma metodologia pormenorizada para o cálculo dos custos gerados por cada OSP e quantificava esses custos para o primeiro ano do contrato (o ano de 2000).

(384) No que diz especificamente respeito à obrigação tarifária aplicável ao transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria, tal como explicado no considerando 55, os custos correspondiam às receitas tarifárias perdidas, determinadas como a diferença entre as tarifas normais que a Trenitalia teria aplicado na ausência do contrato e as tarifas mais baixas efetivamente aplicadas pela Trenitalia com base no contrato. Por exemplo, os custos suportados pela Trenitalia em 2000 devido à referida obrigação tarifária foram quantificados no primeiro contrato do seguinte modo (valor em liras italianas — ITL e valor correspondente em EUR) ([233]):

Quadro 7

Metodologia aplicada para determinar a compensação ao abrigo do primeiro contrato para o transporte entre o porto de Trieste e a Hungria

	Porto de Trieste — Hungria (via Áustria)			Porto de Trieste — Hungria (via ex-Jugoslávia)			**C + F Total das receitas tarifárias perdidas**
	A — Receitas da tarifa aplicada	B — Receitas teóricas da tarifa	C = B-A Total das receitas tarifárias perdidas	D — Receitas da tarifa aplicada	E — Receitas teóricas da tarifa	F = E-D Total das receitas tarifárias perdidas	
Liras italianas — ITL	908 061 000	1 068 307 000	160 246 000	822 460 065	1 644 920 130	822 460 065	**982 706 065**
Valor correspondente em EUR	468 974,37	551 734,52	82 760,15	424 765,17	849 530,35	424 765,17	**507 525,33**

(385) A Comissão considera que a metodologia descrita nos considerandos 383 e 384 garantiu que a compensação paga à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato se limitava aos encargos financeiros efetivamente suportados por esta última durante todo o período de vigência do contrato. Com efeito, a imposição de obrigações tarifárias conduziu a uma redução das receitas da Trenitalia. Por conseguinte, a Itália aplicou a metodologia correta, determinando a compensação como a diferença entre as receitas das tarifas impostas ao abrigo do primeiro contrato e as receitas das tarifas que a Trenitalia teria imposto na ausência desse contrato. Além disso, as autoridades italianas obrigaram a Trenitalia a fornecer as contas financeiras relativas ao cumprimento das OSP em 2001, tal como certificadas por um perito contabilístico independente (ver considerando 58). A compensação por qualquer mês adicional de serviço não podia exceder um duodécimo da compensação anual fixada para 2001 (ver considerando 59).

(386) Daqui resulta que a compensação paga ao abrigo do primeiro contrato não excedeu os custos relacionados com o cumprimento das OSP previstas nesse contrato.

([233]) Taxa de câmbio 1 EUR = 1 936,27 ITL; 1 ITL = 0,000516457 EUR.

Segundo contrato

(387) O segundo contrato manteve, em grande medida, a metodologia aplicada no âmbito do primeiro contrato no que diz respeito à determinação da compensação concedida à Trenitalia pelas obrigações tarifárias impostas aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria e aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km. O anexo 1 do segundo contrato descrevia a metodologia de cálculo dos custos gerados por cada OSP e quantificou esses custos por referência ao primeiro ano do contrato (o ano de 2004). A compensação cobria apenas os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, sem ter em conta qualquer margem de lucro.

(388) Os quadros 8 e 9 apresentam a metodologia aplicada para determinar a compensação ao abrigo do segundo contrato pelas obrigações tarifárias impostas a) ao transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto de Trieste e a Hungria e b) ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km e, em especial, aos custos suportados pela Trenitalia em 2004.

Quadro 8

Metodologia aplicada para determinar a compensação ao abrigo do segundo contrato para o transporte entre o porto de Trieste e a Hungria

Vagões completos			Vagões vazios			**C + F Total das receitas tarifárias perdidas (em EUR)**
A — Receitas da tarifa aplicada (EUR)	B — Receitas teóricas da tarifa (EUR)	C = B-A Total das receitas tarifárias perdidas (EUR)	D — Receitas da tarifa aplicada (EUR)	E — Receitas teóricas da tarifa (EUR)	F = E-D Total das receitas tarifárias perdidas (EUR)	
73 318	146 637	73 318	28	56	28	73 346

Quadro 9

Metodologia aplicada para determinar a compensação ao abrigo do segundo contrato para rotas com distâncias superiores a 1 000 km

A — Tarifa média aplicada (EUR por tonelada-quilómetro)	B — Tarifa média teórica (EUR por tonelada-quilómetro)	C — Distância média (km)	D — Toneladas transportadas	E = A * C * D Receitas da tarifa aplicada (milhões de EUR)	F = B * C * D Receitas teóricas da tarifa (milhões de EUR)	G = F – E Total das receitas tarifárias perdidas (milhões de EUR)
0,0619	0,0716	1 322	2 342 104	191,7	221,6	29,9

(389) No que respeita ao primeiro contrato, a Comissão considera que essa metodologia garantiu que a compensação paga à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato se limitava ao encargos financeiros efetivamente suportados por esta última durante todo o período de vigência do contrato, pelas mesmas razões expostas no considerando 385. Além disso, a Itália pagou uma compensação inferior aos custos totais resultantes da aplicação dessas obrigações tarifárias.

(390) No que diz respeito aos custos relacionados com as OSP relativas ao transporte ferroviário de mercadorias entre o continente e a Sardenha (tanto a obrigação tarifária como a obrigação de serviço) ([234]), foram compensados com base nas demonstrações de resultados da Trenitalia.

([234]) Nomeadamente, as obrigações de: a) explorar travessias em *ferry* e manobras para o transporte de mercadorias entre o continente e a Sardenha; b) manter uma lista específica das estações ferroviárias e respetivas instalações abertas ao público para o serviço de transporte de mercadorias na Sardenha; c) planear e coordenar todas as atividades acessórias da prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha.

(391) A mesma metodologia de cálculo da compensação, baseada na demonstração de resultados da Trenitalia, foi igualmente aplicada às obrigações relativas ao tráfego de e para a Sicília.

(392) A compensação calculada com base nessa metodologia incluía um lucro, determinado como produto do custo médio ponderado do capital e do capital utilizado da Trenitalia.

(393) A Itália estimou que a compensação pelas OSP impostas no transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha e a Sicília devia ser paga ao abrigo do segundo contrato com base nos custos suportados pela Trenitalia em 2004, tal como indicado no quadro *infra*.

Quadro 10

Metodologia aplicada para determinar a compensação ao abrigo do segundo contrato para o transporte de/para a Sardenha e a Sicília

(EUR)

Demonstração de resultados da Trenitalia	Sardenha	Sicília
A — Receitas totais	7 674 289	89 236 087
B — Custos totais	35 481 686	179 404 951
A-B	[27 807 397]	[90 168 864]
C — Rentabilidade do capital investido	2 733 433	11 729 022
D — Imposto sobre o custo da mão de obra	—	1 003 737
Receitas/perdas totais (A-B-C-D)	[30 540 830]	[102 901 623]

(394) A Comissão observa, em primeiro lugar, que os custos relativos às OSP impostas nos serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha/Sicília foram calculados como custos unitários por vagão-quilómetro. A Comissão considera que esta métrica é adequada, no setor do transporte ferroviário de mercadorias, para estimar o custo desse transporte, uma vez que permite determinar os custos de um vagão unitário por quilómetro explorado, independentemente da quantidade de mercadorias transportadas ([235]). Como tal, a metodologia permite estimar os custos médios dos vagões utilizados pela Trenitalia para explorar os serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para a Sardenha e a Sicília.

(395) Em segundo lugar, as autoridades italianas puderam estimar os custos incrementais ligados ao cumprimento das OSP entre o continente e a Sicília/Sardenha com base numa demonstração de resultados específica, que continha todas as receitas e custos especificamente afetados a esses serviços. Um perito contabilístico independente analisou os fatores de afetação dos custos, bem como as contas e os serviços efetivamente explorados pela Trenitalia. Estes elementos foram igualmente verificados pelas autoridades italianas e pela Comissão (ver considerando 71).

(396) Por último, os certificados contabilísticos fornecidos pelas autoridades italianas à Comissão demonstram que a compensação paga à Trenitalia a título desses serviços não excedeu os custos suportados por esta última para cumprir as OSP entre o continente e a Sicília/Sardenha. A Itália pagou uma compensação inferior aos custos totais resultantes da aplicação dessas OSP. Por esta razão, não é necessário verificar se o lucro razoável calculado pelas autoridades italianas era ou não adequado, uma vez que, de qualquer modo, a Trenitalia não registou quaisquer lucros no cumprimento dessas OSP.

([235]) O segundo contrato não previa a obrigação de transportar um volume mínimo de mercadorias ou tipos específicos de mercadorias.

(397) No que diz respeito à compensação global paga à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato, os dados fornecidos pela Itália confirmam que a mesma não excedeu os encargos financeiros efetivamente suportados pela Trenitalia durante todo o período de vigência do contrato. O quadro 3 especifica o montante total dos custos líquidos da Trenitalia ao abrigo do segundo contrato e o montante total da compensação concedida e paga à Trenitalia ao abrigo desse contrato. Estes dados mostram que a Trenitalia só foi compensada pelos serviços efetivamente prestados, que foram certificados por um perito contabilístico independente e verificados pelas autoridades italianas (nomeadamente, a compensação paga em 2004, 2005, 2006 e 2008 foi inferior aos montantes indicados nos contratos) e que a compensação não permitiu cobrir a totalidade dos custos líquidos da Trenitalia.

(398) O facto de o custo por comboio-quilómetro da Trenitalia ser superior ao de outros concorrentes ou mesmo ao custo médio por comboio-quilómetro registado em Itália ([236]) é irrelevante para esta conclusão. Em primeiro lugar, o nível de eficiência de uma empresa não é um elemento relevante a ter em conta ao avaliar se a Itália sobrecompensou a Trenitalia pelo cumprimento das OSP ao abrigo do segundo contrato. Em segundo lugar, o custo por comboio-quilómetro dizia respeito não às OSP em questão, mas aos custos globais por comboio-quilómetro da Trenitalia (incluindo serviços comerciais e serviços abrangidos por OSP). A mesma conclusão se aplica ao custo médio por comboio-quilómetro registado em Itália, que é um dado relativo à totalidade do tráfego de serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados em Itália. Por conseguinte, os dados fornecidos pela Fercargo (ver considerando 210) não oferecem qualquer elemento de comparação relevante para estimar os custos do cumprimento das OSP ao abrigo do segundo contrato e não demonstram que a Trenitalia tenha sido sobrecompensada pelo cumprimento dessas OSP.

(399) Além disso, o segundo contrato previa expressamente um mecanismo de reembolso em caso de sobrecompensação. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do segundo contrato, se a compensação concedida excedesse os custos efetivamente suportados pela Trenitalia para o cumprimento das OSP nos termos do mesmo contrato, o montante correspondente devia ser deduzido da compensação a pagar.

(400) Neste contexto, a Comissão considera que a compensação global recebida pela Trenitalia ao abrigo do primeiro e do segundo contratos não excedeu o necessário para cobrir o custo líquido do cumprimento das OSP, sendo, por conseguinte, proporcionada.

8.4.2.5. Conclusão

(401) Pelas razões acima expostas, a Comissão conclui que todas as obrigações incluídas no primeiro contrato (na parte que constitui um novo auxílio) e no segundo contrato (com exceção da obrigação tarifária aplicável ao transporte internacional através do porto de Trieste Marittima, ver considerandos 352 e 366) estão em conformidade com o artigo 1.º, n.º 4, e o artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e com os princípios gerais do Tratado. Por conseguinte, a compensação paga à Trenitalia ao abrigo do primeiro e do segundo contratos pode ser considerada um auxílio estatal compatível (com exceção dos pagamentos efetuados em relação à obrigação tarifária aplicável ao transporte internacional através do porto de Trieste Marittima, que podem ser considerados auxílios estatais incompatíveis).

8.4.3. *Terceiro contrato*

(402) A Comissão observa que as condições do terceiro contrato foram acordadas em 29 de outubro de 2010 (ver considerando 95) e que o contrato foi assinado em 3 de dezembro de 2012. Por conseguinte, o terceiro contrato foi celebrado quando o Regulamento n.º 1191/69 ainda era aplicável (ver considerandos 300 e 301). A Comissão observa igualmente que a compensação ao abrigo do terceiro contrato foi paga entre 2010 e 2016. Por conseguinte, à luz dos princípios estabelecidos pelos Tribunais da União (ver considerando 316), a compatibilidade dos auxílios pagos ao abrigo do terceiro contrato será avaliada, até 3 de dezembro de 2012, à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais decorrentes do Tratado e, após 3 de dezembro de 2012, do artigo 93.º do TFUE.

([236]) Ver considerando 39 da Decisão SA.32603 (2011/N), Subsidy scheme «Ferrobonus» for combined transport (JO C 88 de 24.3.2012, p. 1).

8.4.3.1. Compatibilidade dos pagamentos efetuados até 3 de dezembro de 2012 ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais decorrentes do Tratado

8.4.3.1.1. Atribuição do serviço de transporte público

(403) Com base nos elementos de prova apresentados, conclui-se que as autoridades italianas e a Trenitalia acordaram as condições do terceiro contrato em 29 de outubro de 2010 e o assinaram em 3 de dezembro de 2012 (considerando 95). Este contrato cobriu o período de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014.

(404) A Comissão observa que a Trenitalia tinha começado a prestar os serviços identificados no âmbito desse contrato a partir de 1 de janeiro de 2009, antes da assinatura do terceiro contrato (3 de dezembro de 2012), e que a Itália pagou as primeiras prestações da compensação ao abrigo do terceiro contrato em 21 de dezembro de 2010 (ver considerando 102), ou seja, antes da assinatura do terceiro contrato.

(405) No entanto, a Comissão observa que a Itália apresentou provas de que todos os elementos substanciais do terceiro contrato tinham sido acordados pela Trenitalia e pelo MIT em 29 de outubro de 2010.

(406) Tal como explicado no considerando 92, o projeto final do terceiro contrato enviado em 29 de outubro de 2010 pelo diretor-geral do MIT para assinatura do ministro competente e o terceiro contrato assinado em 3 de dezembro de 2012 são substancialmente idênticos. Contêm disposições idênticas relativas às características dos serviços oferecidos ([237]), ao preço do serviço ([238]), às regras para a alteração e modificação do contrato ([239]), à duração do contrato (2009-2014) ([240]) e às sanções ([241]). Além disso, este projeto já continha todos os elementos relativos ao cálculo da compensação ([242]). Ademais, foi precisamente este projeto final do terceiro contrato que motivou a adoção da lei orçamental que autorizava as autoridades italianas a pagar à Trenitalia uma compensação relativa ao ano de 2009, em 21 de dezembro de 2010, pelas OSP que tinham sido executadas ao abrigo do terceiro contrato (ver considerando 95).

(407) Além disso, o projeto de terceiro contrato acordado pelas partes em 29 de outubro de 2010 definia de forma clara e precisa a natureza das OSP a cumprir, bem como as condições em que a Trenitalia tinha de as executar antes de qualquer pagamento.

(408) Ademais, a Comissão observa que, entre 1 de janeiro de 2009 e 29 de outubro de 2010, a Trenitalia executou as OSP com indicações dadas pelas autoridades públicas sobre a natureza das OSP e as condições em que deviam ser cumpridas, com base nas negociações do terceiro contrato. Os elementos factuais descritos na secção 3.2.3.1 permitem concluir que a Trenitalia e o MIT discutiram intensamente o âmbito e a natureza das OSP a executar logo em novembro de 2008. O projeto de contrato trocado entre as partes em 4 de março de 2009 (que constituía a sexta versão discutida até então) já definia os elementos essenciais relativos ao âmbito e à natureza das OSP a cumprir, bem como as condições em que a Trenitalia as executaria (ver considerando 88) ([243]).

([237]) Artigos 4.º e 5.º e anexo 1 do projeto e, posteriormente, artigos 4.º e 5.º e anexo 1 do terceiro contrato.

([238]) Artigo 9.º e anexo 2 do projeto, posteriormente artigo 9.º e anexo 2 do terceiro contrato.

([239]) Artigos 7.º e 8.º, artigo 10.º, n.º 2, artigo 11.º e anexo 5 do projeto, posteriormente artigos 7.º e 8.º, artigo 10.º, n.º 2, artigo 11.º e anexo 5 do terceiro contrato.

([240]) Artigo 6.º, n.º 1, do projeto, posteriormente artigo 6.º, n.º 1, do terceiro contrato.

([241]) Artigo 13.º e anexo 3 do projeto, posteriormente artigo 13.º e anexo 3 do terceiro contrato.

([242]) Em especial, juntamente com as regras relativas à metodologia de cálculo da compensação, o anexo 2 do projeto de terceiro contrato previa o plano económico e financeiro da Trenitalia, que especificava a taxa interna de receitas aplicada ao contrato, os custos de exploração, as receitas e o montante dos fundos afetados no orçamento de Estado, utilizado como limite máximo da compensação; o conteúdo da versão final do projeto de terceiro contrato só foi alterado após a celebração formal desse contrato, em 3 de dezembro de 2012.

([243]) O âmbito do serviço público abrangia a obrigação de a Trenitalia explorar serviços de transporte ferroviário de mercadorias, de acordo com determinadas normas de qualidade (nomeadamente a pontualidade) e a pedido de quaisquer clientes, de/para as regiões do sul de Itália. Apenas o número exato de comboio-quilómetros a fornecer e os parâmetros mínimos de eficiência financeira necessários para a execução das OSP diferiam da versão final do projeto de terceiro contrato.

(409) Por conseguinte, em 2009 e em 2010, a Trenitalia não operou sem qualquer mandato sobre o âmbito e a natureza das OSP. Apenas o número mínimo de comboio-quilómetros a explorar e os parâmetros mínimos de eficiência financeira necessários para a execução das OSP mudaram entre o projeto de terceiro contrato de 4 de março de 2009 e o projeto de terceiro contrato de 29 de outubro de 2010. A este respeito, a Comissão salienta que o alcance destas condições foi reduzido no projeto de contrato de 29 de outubro de 2010 em comparação com o projeto de contrato de 4 de março de 2009 ([244]). Isto significa que, no decurso de 2009, a Trenitalia executou mais OSP do que as que viriam a ser acordadas pelas partes em 29 de outubro de 2010 (ver considerando 91). Além disso, a Itália pagou apenas um montante de compensação correspondente ao número de comboio-quilómetros acordado em 29 de outubro de 2010 (ou seja, 11,9 milhões de comboio-quilómetros) e em conformidade com os parâmetros financeiros estabelecidos no projeto de terceiro contrato de 29 de outubro de 2010, sem ter em conta as OSP adicionais executadas pela Trenitalia em 2009 ([245]). Ademais, é de salientar que o MIT considerou que a Trenitalia cumpriu todas as OSP em 2009, em conformidade com os requisitos do projeto de terceiro contrato acordado em 29 de outubro de 2010, o que confirma que o âmbito e a natureza das OSP eram, de facto, suficientemente claros e precisos para a Trenitalia já em 2009 (ver considerando 94).

(410) Por conseguinte, a Comissão considera que a Itália confiou à Trenitalia a execução de OSP para o período abrangido pelo terceiro contrato.

8.4.3.1.2. Objeto do contrato de serviço público

(411) O terceiro contrato confiou à Trenitalia a obrigação de explorar serviços de transporte ferroviário de mercadorias de e para as regiões do sul de Itália (incluindo a Sicília, mas não a Sardenha). Em especial, a Trenitalia estava obrigada a prestar serviços de transporte ferroviário de mercadorias em modos de comboio completo convencional ou modos de transporte combinado, em função da procura dos utilizadores na zona geográfica identificada pelo contrato em termos de ligações de região a região.

(412) A Trenitalia estava obrigada a prestar estes serviços a qualquer operador que os solicitasse, de acordo com os critérios especificados no anexo 1 do referido contrato ([246]), e dentro da quantidade anual de comboio-quilómetros (11,9 milhões) — a «oferta prevista» — especificada no artigo 4.º, n.º 1, e no anexo 1 do terceiro contrato para o período 2009-2014 ([247]). Nos termos do artigo 11.º do terceiro contrato, a oferta prevista poderia ser revista pelas partes para o período 2012-2014; no entanto, as partes não utilizaram esta cláusula.

(413) O terceiro contrato impunha à Trenitalia objetivos específicos de qualidade (em termos de pontualidade), especificados no anexo 3 do contrato ([248]). Os valores dos indicadores de qualidade referidos no anexo 3 basearam-se em métodos e critérios acordados com o MIT ([249]). A Trenitalia teve de apresentar ao MIT um relatório anual sobre o serviço e a qualidade assegurados, acompanhado de documentação adequada e completa relativa aos serviços efetivamente prestados e de todos os elementos necessários para verificar o cumprimento das obrigações contratuais, incluindo os objetivos de qualidade ([250]).

(414) Além disso, a Trenitalia estava obrigada a planear e coordenar todas as atividades acessórias da prestação destes serviços, tais como a manutenção corrente e extraordinária e as inspeções regulares do material circulante, um nível ótimo de condições de segurança e as atividades administrativas e comerciais de apoio à gestão do serviço ([251]).

([244]) Nos termos do projeto de 4 de março de 2009, a Trenitalia tinha de fornecer um mínimo de 12,8 milhões de comboio-quilómetros, tendo esse número sido reduzido para 11,9 milhões no projeto de contrato de 29 de outubro de 2010.

([245]) Ou seja, 14 milhões de comboio-quilómetros efetivamente explorados em 2009 menos 11,9 milhões de comboio-quilómetros acordados em 29 de outubro de 2010 = 2,1 milhões de comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia em 2009 que não foram objeto de compensação.

([246]) Nomeadamente, a qualquer operador que, para as ligações de região a região abrangidas pelo anexo 1, solicitasse serviços de transporte ferroviário de mercadorias com «*um nível mínimo de eficiência*», ou seja, uma diferença entre os custos e as receitas por comboio-quilómetro para o serviço solicitado superior a 19 EUR por comboio-quilómetro e superior a 73 % dos custos totais. Estas disposições destinavam-se essencialmente a salvaguardar o equilíbrio económico do contrato e não afetavam a continuidade do serviço.

([247]) O artigo 7.º, n.º 3, do terceiro contrato esclarece que as partes reconheceram mutuamente que a oferta prevista para o período 2009-2014 correspondia ao anexo 1 do terceiro contrato.

([248]) Artigo 4.º, n.º 6, do terceiro contrato.

([249]) Artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do terceiro contrato.

([250]) Artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do terceiro contrato.

([251]) Artigo 4.º, n.º 2, do terceiro contrato.

(415) A Comissão observa que o terceiro contrato visava assegurar uma rede mínima de serviços e não ligações individuais, ou seja, uma presença mínima de um conjunto de linhas e ligações distribuídas pelo sul de Itália, com os respetivos pontos de origem/destino. Esta obrigação de prestar serviços «a pedido» garantiu que a oferta de serviços de transporte ferroviário de mercadorias refletia a procura dos utilizadores em termos de regularidade e capacidade. Além disso, o contrato previa normas específicas de qualidade do serviço ([252]).

(416) Neste contexto, a Comissão considera que as OSP abrangidas pelo terceiro contrato se inserem na categoria de «serviços de transporte que satisfaçam normas estabelecidas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade», nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

8.4.3.1.3. Elementos especificados no ato de atribuição

a) Características dos serviços públicos oferecidos [artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(417) Tal como explicado nos considerandos 411 a 416, o terceiro contrato identificou as normas de continuidade, regularidade, capacidade e qualidade dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias confiados à Trenitalia.

(418) A Comissão observa que estes serviços tiveram em conta, nomeadamente, os fatores sociais e ambientais. Tal como referido no considerando 326, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, os Estados-Membros podem celebrar CSP com uma empresa de transportes «[a] fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta os fatores sociais, ambientais e de ordenamento do território». Como a Itália explicou (considerando 165), o terceiro contrato visava assegurar a oferta, em condições economicamente sustentáveis, de uma alternativa modal ferroviária em comparação com o modo rodoviário predominante. Prosseguia não só um objetivo em matéria de política dos transportes, mas também objetivos de política ambiental e territorial e de coesão económica e social. Com efeito, destinava-se a reforçar a coesão regional e o equilíbrio territorial entre o norte e o sul de Itália, proporcionando simultaneamente uma alternativa sustentável ao transporte rodoviário. O terceiro contrato identificou claramente as regiões de partida e de destino a servir pela Trenitalia no âmbito das OSP a cumprir, o que é suficiente para considerar que estão preenchidos os requisitos estabelecidos no artigo 1.º, n.º 4, e no artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

(419) Pelas razões acima expostas, a Comissão conclui que a natureza dos serviços de transporte público a prestar ao abrigo do terceiro contrato foi suficientemente definida em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 4, do mesmo regulamento.

b) Preço dos serviços previstos no contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(420) O terceiro contrato especificava o montante da compensação concedida à Trenitalia pela prestação dos serviços, ou seja, o preço dos serviços a prestar e a metodologia aplicada para o calcular.

(421) O montante máximo da compensação anual foi definido tendo em conta os recursos públicos disponíveis e a evolução esperada dos custos e receitas da Trenitalia durante o período de vigência do contrato identificados no plano económico e financeiro da Trenitalia (anexo 2 do contrato). A compensação efetivamente paga à Trenitalia cobria a diferença entre as receitas de tráfego e os custos associados relacionados com a execução da OSP, verificada numa base *ex post* (ver considerandos 99 e 100).

([252]) Anexo 3 do terceiro contrato.

(422) O terceiro contrato incluía regras específicas que regiam o pagamento da compensação (ver considerando 99) e a recuperação dos montantes pagos em excesso dos encargos anuais efetivamente suportados pela Trenitalia, refletidos nas contas certificadas transmitidas ao MIT. Em todo o caso, a compensação não podia exceder os montantes máximos indicados no artigo 9.º, n.º 1, do contrato (para o período 2009-2011) ou determinados em conformidade com o artigo 11.º do contrato (para o período 2012-2014), e deveria ter permanecido dentro dos limites dos fundos atribuídos no orçamento público conforme referido no anexo 2 do contrato. A Comissão observa que, em 21 de dezembro de 2010, a Trenitalia recebeu uma compensação pelos serviços prestados em 2009 e 2010, dentro do limite de 11,9 milhões de comboio-quilómetros acordado em outubro de 2010 ([253]).

(423) Por conseguinte, a Comissão considera que o terceiro contrato continha os elementos exigidos pelo artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, segundo a qual o contrato deve indicar o preço dos serviços nele previstos, bem como as regras das relações financeiras entre as duas partes.

c) Regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(424) O contrato só podia ser alterado e modificado mediante acordo entre as partes.

(425) Qualquer alteração da oferta prevista, por défice ou excesso, superior a 1 % da quantidade total de comboio-quilómetros prevista no terceiro contrato, tinha de ser proposta pela Trenitalia ao MIT ([254]). As partes podiam também rever a oferta prevista em caso de variação entre os custos de exploração previstos e incorridos superior a 10 % (por défice ou excesso) dos custos totais referidos no anexo 2, desde que essa variação não se devesse ao comportamento da Trenitalia ([255]). Quaisquer interrupções e alterações dos serviços causadas por acontecimentos imputáveis à Trenitalia implicavam uma redução da compensação proporcional aos quilómetros-comboio não fornecidos ([256]). Se necessário, no prazo de seis meses a contar da data de registo do contrato, as partes podiam decidir atualizar a oferta prevista e as condições de equilíbrio económico-financeiro do contrato para o período 2012-2014; essa atualização teria de ser efetuada de acordo com a fórmula constante do anexo 5 do terceiro contrato ([257]). Esta cláusula nunca foi utilizada.

(426) A Comissão considera que o terceiro contrato cumpria o disposto no artigo 14.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, que exigia a inclusão no CSP de regras relativas aos aditamentos e alterações ao contrato.

d) Duração do contrato [artigo 14.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(427) O terceiro contrato abrangia o período de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014 e incluía uma cláusula (artigo 6.º, n.º 2) que prorrogava a sua validade (nas mesmas condições) por um período máximo de 12 meses, se o MIT assim o exigisse, o mais tardar seis meses antes do termo do contrato.

(428) A Comissão considera que a duração do contrato foi claramente identificada, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69.

e) Sanções [artigo 14.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69]

(429) Em caso de não cumprimento do terceiro contrato, a Trenitalia estava sujeita a um sistema de sanções a deduzir da compensação a pagar (ver considerando 101).

([253]) A Trenitalia não foi compensada pelos serviços prestados em 2009 para além desse limiar (14 milhões de comboio-quilómetros em vez de 11,9 milhões de comboio-quilómetros).
([254]) Artigo 7.º n.ºs 1 e 2, do terceiro contrato.
([255]) Artigo 10.º, n.º 2, do terceiro contrato.
([256]) Artigo 8.º, n.º 4, do terceiro contrato.
([257]) Artigo 11.º do terceiro contrato. O anexo 5 previa uma fórmula específica aplicável à eventual revisão do equilíbrio económico do contrato, a fim de garantir que a compensação continuava a ser proporcional aos custos suportados pela Trenitalia.

(430) Em caso de violação das obrigações contratuais, o artigo 13.º do terceiro contrato previa sanções de montante variável em função da gravidade da violação. No artigo 13.º, os n.ºs 7 a 14 estabelecem os diferentes montantes das sanções aplicáveis a violações específicas. Por cada violação não especificamente mencionada nas referidas cláusulas, o artigo 13.º, n.º 15, previa uma sanção de montante não superior a 50 000 EUR. O anexo 3 previa uma sanção específica em caso de não cumprimento dos objetivos de qualidade.

(431) A Comissão considera que as disposições acima referidas estavam em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, nos termos da qual o CSP deve incluir as sanções previstas em caso de não cumprimento do contrato.

8.4.3.1.4. Proporcionalidade da compensação

(432) No que diz respeito ao montante da compensação, a Comissão deve verificar se a compensação não ultrapassou o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das OSP, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável (ver considerando 382).

(433) A Comissão observa que o anexo 2 do terceiro contrato continha quadros pormenorizados relativos aos custos incrementais suportados pela Trenitalia para o cumprimento das obrigações de serviço público. O plano económico e financeiro incluído nesse anexo 2 quantificava o montante previsto para cada tipo de elemento de custo incremental por cada ano do período de vigência do terceiro contrato, com um limite máximo total de compensação estabelecido para cada ano de vigência do terceiro contrato.

Quadro 11

Metodologia de cálculo da compensação ao abrigo do terceiro contrato — excerto do plano económico e financeiro da Trenitalia incluído no anexo 2 do terceiro contrato

(milhões de EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
A1	Custos elegíveis de reembolso de capital e remuneração	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
A2	Custos de reembolso de capital e remuneração	38,9	39,2	39,4	39,6	40,0	40,3
b1.1	Portagens	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9	32,9
b1.2	Circulação de comboios	22,6	19,1	17,1	16,2	16,2	16,2
b1.3	Gestão de frota	14,0	11,3	10,0	9,3	9,3	9,3
b1.4	Condução	58,1	47,0	39,8	36,7	36,7	36,7
b1.5	Manobras e formação de comboios	56,6	42,1	36,5	33,8	33,8	33,8
b1.6	Manutenção	32,7	26,4	22,8	21,1	21,1	21,1
b1.7	Despesas comerciais	6,1	4,9	4,2	3,9	3,9	3,9
b1.8	Pessoal (industrial, comercial e de apoio)	26,0	21,1	18,2	16,8	16,8	16,8

(milhões de EUR)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
b1.9	Custos não absorvidos	*	21,1	10,9	10,4	10,4	10,4
b1.10	Custo dos juros sobre as indemnizações por despedimento	*	*	3,7	3,7	3,7	3,7
b1.11	Imposto sobre o custo da mão de obra	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
B1	Custos de exploração elegíveis	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
b2	Custos de exploração inelegíveis (princípio económico)	*	*	*	*	*	*
b3	Dotações provisionais para despesas de reestruturação	*	*	*	*	*	*
b4	Depreciações de ativos	*	*	*	*	*	*
B2	Custos de exploração incluídos	251,1	227,9	197,9	186,5	186,5	186,5
C1	**TOTAL DOS CUSTOS ELEGÍVEIS**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
C2	**TOTAL DOS CUSTOS DE REMUNERAÇÃO INCLUÍDOS**	**290,0**	**267,0**	**237,3**	**226,2**	**226,5**	**226,8**
d1	Receitas de tráfego	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1
d2	Receitas acessórias						
d2	Taxas do contrato de prestação de serviços suportadas pelo Estado	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0
d4	Incentivos ao transporte combinado	*	*	*	*	*	*
d5	Taxas (integração da afetação, sem IVA)	*	*	*	*	*	*
d6	Taxas do contrato de prestação de serviços suportadas pelas regiões	*	*	*	*	*	*
d3	Quota «C» de anos anteriores	5,9	0,6	*	*	*	*
D	**TOTAL INCLUINDO RECEITAS**	**214,8**	**231,8**	**238,8**	**247,1**	**247,1**	**247,1**

(434) Começando pelos *elementos de custo*, resulta do quadro 11 que todos os elementos de custo nele enumerados estavam diretamente relacionados com o cumprimento das OSP ao abrigo do terceiro contrato. A Itália teve em conta todos os custos de exploração elegíveis relacionados com as operações diretas de serviços de transporte ferroviário de mercadorias exploradas pela Trenitalia para cumprir as OSP ao abrigo do terceiro contrato. A Itália teve igualmente em conta os custos de capital suportados pela Trenitalia, relativos, nomeadamente, à amortização e depreciação dos ativos utilizados para cumprir essas OSP. Além disso, as certificações anuais fornecidas pelo perito contabilístico independente afirmavam que a Trenitalia utilizara os parâmetros corretos para repartir os custos diretamente relacionados com as OSP previstas no terceiro contrato e os custos relacionados com a exploração das atividades comerciais de transporte de mercadorias da divisão de transporte de carga da Trenitalia (ver considerando 100). A Comissão analisou essas certificações.

(435) *No que respeita às receitas*, a Comissão considera que o plano económico e financeiro da Trenitalia teve em conta todas as receitas relevantes, com exceção de eventuais receitas acessórias ([258]). A Trenitalia registou efetivamente receitas acessórias durante a execução do terceiro contrato, pelo que essas receitas deveriam ter sido tidas em conta nas receitas incrementais. No entanto, a Comissão observa que, mesmo que fossem incluídas as receitas acessórias efetivamente registadas durante a execução do terceiro contrato (cerca de 6 milhões de EUR por ano, ou seja, 30 milhões de EUR durante a vigência do terceiro contrato), as receitas incrementais totais previstas no plano económico e financeiro da Trenitalia continuariam a ser muito inferiores aos custos incrementais totais previstos (ver linhas d1 e C2 do quadro 11). Por conseguinte, a não inclusão das receitas acessórias nos parâmetros para determinar o montante da compensação não afeta a avaliação da proporcionalidade da compensação (designada por «Taxas do contrato de prestação de serviços suportadas pelo Estado» nos quadros 11 e 12) concedida ao abrigo do terceiro contrato, uma vez que essa compensação não excedeu os custos totais suportados pela Trenitalia para cumprir as OSP previstas no terceiro contrato. O quadro 12 mostra que, no plano económico e financeiro da Trenitalia, a Itália estimou que a Trenitalia incorreria numa perda líquida total de 47,53 milhões de EUR para o cumprimento de OSP ao abrigo do terceiro contrato, tendo em conta a compensação correspondente.

Quadro 12

Resultados líquidos previstos da Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato

(milhões de EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Custos elegíveis	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	1 473,80
Taxas do contrato de prestação de serviços suportadas pelo Estado	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	627,40
Receitas de tráfego	116,4	124,2	131,8	140,1	140,1	140,1	799,20
Total das receitas	214,8	231,8	238,8	247,1	247,1	247,1	1 426,27
Resultado líquido	**[75,30]**	**[35,53]**	**1,50**	**20,90**	**20,60**	**20,30**	**[47,53]**

(436) Em segundo lugar, a Comissão observa que a quantificação *ex post* da compensação paga à Trenitalia se baseou nos custos efetivamente suportados por esta última e no montante do capital utilizado, estando limitada ao montante dos fundos afetados no orçamento do Estado. Nomeadamente, tal como indicado no quadro 13, o montante total dos auxílios pagos à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato não excedeu: a) o montante total da compensação estimada no plano económico e financeiro e da compensação que acabou por ser concedida; b) os custos líquidos globais da Trenitalia previstos no plano económico e financeiro e os custos líquidos globais efetivamente suportados.

([258]) As receitas acessórias são as receitas resultantes de bens ou serviços que não a atividade principal de uma empresa (neste caso, serviços de transporte de mercadorias).

Quadro 13

Compensação ao abrigo do terceiro contrato

(milhões de EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Compensação estimada	92,4	107,0	107,0	107,0	107,0	107,0	**627,40**
Compensação concedida	92,4	106,7	107,0	106,1	106,1	105,2	**623,50**
Compensação paga	92,4	106,6	102,5	106,0	103,6	101,0	**612,10**
Custos líquidos previstos da Trenitalia	290,0	267,0	237,3	226,2	226,5	226,8	**1 473,80**
Custos líquidos efetivamente suportados pela Trenitalia	200,0	179,6	138,0	131,0	113,7	92,9	**855,20**

(437) Neste contexto, a Comissão considera que a compensação global recebida pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato não excedeu o necessário para cobrir o custo líquido do cumprimento das OSP, sendo, por conseguinte, proporcionada. Isto implica que a compensação paga até 3 de dezembro de 2012 também foi proporcionada.

(438) A conclusão sobre a proporcionalidade da compensação global paga ao abrigo do terceiro contrato à Trenitalia não prejudica a avaliação das outras condições que devem estar preenchidas nos termos do artigo 93.º do TFUE para se concluir que as compensações pagas após 3 de dezembro de 2012 são compatíveis com o mercado interno.

8.4.3.2. Conclusão

(439) Pelas razões acima expostas, a Comissão conclui que todas as obrigações incluídas no terceiro contrato estão em conformidade com o artigo 1.º, n.º 4, e o artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1191/69, bem como com os princípios gerais do Tratado. Por conseguinte, a compensação paga à Trenitalia até 3 de dezembro de 2012 ao abrigo do terceiro contrato pode ser considerada um auxílio estatal compatível.

8.4.3.3. Compatibilidade dos pagamentos efetuados após 3 de dezembro de 2012 nos termos do artigo 93.º do TFUE

8.4.3.3.1. Existência de um verdadeiro SIEG

(440) Para efeitos da apreciação da existência de um verdadeiro SIEG nos termos do artigo 93.º do TFUE, é necessário verificar se a Itália cometeu um erro manifesto na definição do SIEG abrangido pelo terceiro contrato.

(441) Esta apreciação é efetuada à luz dos acórdãos do Tribunal Geral nos processos Andersen ([259]) e SNCM ([260]), tendo em conta, no entanto, as especificidades do quadro jurídico setorial. A este respeito, a Comissão observa que a margem discricionária dos Estados-Membros no que diz respeito à definição do conteúdo e do âmbito dos SIEG no transporte ferroviário de mercadorias não é limitada pelo direito derivado a nível da União. Remete-se para o artigo 93.º TFUE, segundo o qual as medidas de auxílio são compatíveis quando «correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público».

([259]) Acórdão de 18 de janeiro de 2017, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14, n.ºs 69 e 70.
([260]) Acórdão de 1 de março de 2017, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, n.ºs 134 e 135.

(442) Neste contexto, a Comissão avaliará cumulativamente:

1) As necessidades de transporte em causa, tendo em conta o objetivo legítimo de interesse público prosseguido pelo Estado-Membro em questão (ou seja, a existência de uma necessidade real de serviço público);

2) Em que medida as forças de mercado poderiam, por si só, satisfazer essas necessidades (ou seja, a existência de uma deficiência do mercado que torne o auxílio necessário para satisfazer a necessidade de serviço público acima identificada);

3) Se os CSP constituíam as medidas menos suscetíveis de provocar distorções para corrigir essa escassez, tendo em conta o objetivo público prosseguido pelo Estado-Membro em causa (ou seja, a adequação do auxílio).

8.4.3.3.1.1. Existência de uma necessidade real de serviço público

(443) Segundo a Itália, o terceiro contrato visava assegurar o tráfego ferroviário de mercadorias, a fim de reforçar a coesão regional entre o norte e o sul de Itália. A Itália argumentou que a manutenção de uma alternativa modal de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália, pelo menos de caráter mínimo, era fundamental para os utilizadores finais e para toda a comunidade, também para evitar transferências maciças de tráfego para o modo rodoviário (considerando 165).

(444) O principal objetivo prosseguido pela Itália no caso em apreço era a coesão territorial, económica e social entre o norte e o sul de Itália através da organização de um serviço inter-regional de transporte ferroviário de mercadorias. Para o efeito, a Itália identificou a necessidade de assegurar uma rede mínima de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, em vez de ligações individuais, em todo o sul de Itália. Esta rede visava permitir a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para o sul de Itália. Além disso, destinava-se a servir um objetivo de política ambiental e territorial, favorecendo um sistema de transporte de mercadorias mais seguro e menos poluente.

(445) A Comissão considera que os objetivos de coesão territorial, económica e social e de política ambiental e territorial identificados pela Itália são legítimos e não estão feridos de qualquer erro manifesto, uma vez que a organização dos serviços inter-regionais de transporte ferroviário de mercadorias pode desempenhar um papel importante no reforço da coesão regional, proporcionando simultaneamente uma alternativa sustentável ao transporte rodoviário.

(446) Em 2008, dois anos após os concorrentes da Trenitalia terem começado a operar no sul de Itália, o volume de mercadorias em trânsito entre o norte e o sul de Itália foi relativamente baixo em comparação com o tráfego no norte do país ([261]). Tal como indicado pela Itália, esse volume foi considerado insuficiente pelas administrações das regiões do sul de Itália (considerando 229) e iria diminuir ainda mais com o plano anunciado pela Trenitalia para reduzir os seus serviços de transporte ferroviário de mercadorias deficitários na ausência de compensação pública (considerando 216).

(447) A Itália considerou que, na ausência de medidas de apoio adequadas, a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias provavelmente desapareceria no sul de Itália. Tal teria afetado negativamente a coesão regional, tendo em conta que o desequilíbrio do tráfego de mercadorias entre o norte e o sul de Itália também existia nos transportes rodoviários ([262]) e aéreos ([263]). Devido a estas circunstâncias, a Comissão considera que, mesmo na ausência de uma consulta pública, existiam elementos suficientes que lhe permitiam concluir que era necessário apoio público ao transporte ferroviário de mercadorias. Este ponto de vista foi igualmente corroborado pelo facto de os terminais e plataformas intermodais estarem presentes principalmente no norte de Itália, existindo apenas um escasso número de instalações no sul de Itália.

([261]) Em especial, a Itália demonstrou que, em 2008, o tráfego ferroviário de mercadorias nas regiões do sul de Itália representava apenas 10 % do volume total de mercadorias transportadas em Itália, 60 % das quais concentradas em quatro regiões do norte de Itália (Emília-Romanha, Lombardia, Piemonte e Veneto). Tal como salientado pelo grupo FS nas suas observações (considerando 214), os concorrentes da Trenitalia prestaram apenas uma parte muito marginal dos serviços de transporte ferroviário de mercadorias, já muito limitados, no sul de Itália.

([262]) Na ausência de transporte ferroviário, o transporte rodoviário não seria capaz de satisfazer as necessidades de transporte de mercadorias do sul de Itália. Em 2007, o volume de mercadorias transportadas por estrada do norte para o sul de Itália e vice-versa representou apenas menos de 2,5 % do total do tráfego rodoviário de mercadorias. Em 2008, o transporte rodoviário de mercadorias representou 90 % do tráfego nacional total de mercadorias. Ver o relatório da UnionTrasporti, de fevereiro de 2011, sobre o estado das infraestruturas de transportes em Itália.

([263]) Na ausência de transporte ferroviário, o transporte aéreo não seria capaz de satisfazer as necessidades de transporte de mercadorias do sul de Itália. O tráfego aéreo de mercadorias concentrava-se essencialmente nas regiões do norte de Itália, com um tráfego muito reduzido a partir dos aeroportos situados no sul de Itália. As mercadorias transportadas a partir de aeroportos do sul de Itália representaram apenas 3 % do tráfego aéreo nacional de mercadorias em 2010.

(448) Além disso, a Itália considerou que o transporte ferroviário de mercadorias era suscetível de evitar uma transferência modal para o transporte rodoviário, que poderia aumentar os acidentes e o congestionamento, em especial na rede rodoviária do sul de Itália. A este respeito, a Comissão regista as circunstâncias específicas resultantes, nomeadamente, da relação de insularidade da Sicília com o continente, bem como do estado degradado de partes da rede rodoviária em algumas regiões do sul de Itália (por exemplo, na Calábria), tal como sublinhado pelo estudo da PWC (ver considerandos 235 a 237). Um aumento do tráfego rodoviário de mercadorias entre o norte e o sul de Itália poderia teria conduzido a um aumento não só da poluição, mas também dos riscos para a segurança rodoviária ([264]).

(449) O facto de o terceiro contrato se centrar nas ligações de região a região e não em ligações individuais de rota a rota não torna o âmbito do SIEG incompatível com o objetivo de coesão regional. Pelas razões a seguir explicadas (considerandos 450 a 452), a Comissão considera que a abordagem de ligações de região a região se justificava pelas características do transporte ferroviário de mercadorias e não contrariava o objetivo de coesão regional.

(450) Em primeiro lugar, o transporte ferroviário é organizado em rede e cobre várias estações na mesma rota, bem como várias rotas na mesma ligação de região a região.

(451) Em segundo lugar, no que diz respeito, em especial, ao transporte de mercadorias, os utilizadores finais são não só operadores industriais, mas também transportadores de mercadorias que prestam serviços de transporte ponto a ponto de acordo com as necessidades dos clientes. Por conseguinte, para efeitos de coesão territorial, a Comissão considera adequado centrar a atenção nos serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados a nível da ligação de região a região e não a um nível mais granular.

(452) Por último, a Comissão observa que a quantidade de 11,9 milhões de comboio-quilómetros por ano, que estabelece o perímetro do contrato, se destinava a proporcionar um equilíbrio entre as necessidades de transporte identificadas nos considerandos 443 a 445 e as restrições orçamentais da Itália. Esta quantidade dizia respeito à totalidade do território italiano (independentemente das rotas únicas a assegurar), a fim de manter o sistema suficientemente flexível para satisfazer o maior número possível de necessidades de transporte de mercadorias, bem como para assegurar a maior cobertura possível do serviço. Segundo a Itália, essa flexibilidade era necessária porque a procura de transporte ferroviário de mercadorias diferia não só de região para região, mas também de ano para ano, em função da produção industrial.

(453) Tendo em conta as circunstâncias acima expostas, a Comissão conclui que a Itália definiu sem cometer um erro manifesto a necessidade de serviços de transporte ferroviário de mercadorias em ligações específicas de região a região, a fim de melhorar a coesão territorial.

8.4.3.3.1.2. Existência de uma escassez de oferta comercial de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no mercado

(454) A FerCargo alegou que os seus membros poderiam ter assegurado serviços comparáveis aos prestados pela Trenitalia em termos de continuidade, regularidade e frequência, capacidade e taxas (considerando 206). Em contrapartida, a Itália alegou que, no período 2008-2009, no momento da definição do âmbito geográfico e do perímetro do terceiro contrato, as forças de mercado, por si só, não teriam fornecido um volume suficiente de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para as regiões do sul de Itália.

(455) O quadro 14 especifica, com base nos dados apresentados pela Itália ([265]), a oferta (em comboio-quilómetros) dos concorrentes da Trenitalia nas ligações de região a região abrangidas pelo terceiro contrato em 2008 e 2009.

([264]) A rede rodoviária no sul de Itália apresentava uma densidade desequilibrada de autoestradas e, aquando da adjudicação do terceiro contrato, algumas delas estavam a ser objeto de importantes obras de modernização (autoestrada A3 entre Salerno e Reggio Calabria). Algumas regiões não dispunham de autoestradas (Molise, Basilicata e grande parte da Apúlia), o que obrigava os serviços de transporte de mercadorias a circular nas estradas nacionais e, por conseguinte, aumentava o risco de congestionamento e de acidentes (ver o relatório da UnionTrasporti, de fevereiro de 2011, sobre o estado das infraestruturas de transportes em Itália).

([265]) Páginas 44 e 58 do estudo PWC 3.

Quadro 14

	Conectividade		2008		2009	
	De	A	Concorrentes	Oferta	Concorrentes	Oferta
1.	**Abruzzo**	Abruzzo	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	3 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	4 200
2.	**Calábria**	Calábria	*Rail Traction Company*	250	*Rail Traction Company*	300
3.	**Campânia**	Campânia	*NordCargo, Rail Traction Company*	900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	6 300
4.	**Molise**	Molise	—	—	—	—
5.	**Apúlia**	Apúlia	*Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	1 000	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, GTS Rail, Linea, Nordcargo*	7 100
6.	**Sicília**	Sicília	—	—	—	—
7.	**Abruzzo**	Basilicata	—	—	—	—
	Basilicata	Abruzzo	—	—	—	—
8.	**Abruzzo**	Campânia	—	—	—	—
	Campânia	Abruzzo	—	—	—	—
9.	**Abruzzo**	Calábria	—	—	—	—
	Calábria	Abruzzo	—	—	—	—
10.	**Abruzzo**	Molise	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	—	—
	Molise	Abruzzo	*Ferrovia Adriatico Sangritana*	350	—	—
11.	**Abruzzo**	Apúlia	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	810	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 000
	Apúlia	Abruzzo	*Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	940	*Ferrotramviaria, Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	34 100
12.	**Abruzzo**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Abruzzo	—	—	—	—
13.	**Basilicata**	Calábria	—	—	—	—
	Calábria	Basilicata	—	—	—	—

	Conectividade		2008		2009	
	De	A	Concorrentes	Oferta	Concorrentes	Oferta
14.	**Basilicata**	Campânia	—	—	—	—
	Campânia	Basilicata	—	—	—	—
15.	**Basilicata**	Apúlia	—	—	Linea	1 000
	Apúlia	Basilicata	—	—	Linea	2 300
16.	**Basilicata**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Basilicata	—	—	—	—
17.	**Calábria**	Campânia	*Rail Traction Company*	90 900	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 600
	Campânia	Calábria	*Rail Traction Company*	91 600	*Rail Italia, Rail Traction Company*	89 500
18.	**Calábria**	Apúlia	—	—	—	—
	Apúlia	Calábria	—	—	—	—
19.	**Calábria**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Calábria	—	—	—	—
20.	**Campânia**	Molise	—	—	—	—
	Molise	Campânia	—	—	—	—
21.	**Campânia**	Apúlia	—	—	—	—
	Apúlia	Campânia	—	—	—	—
22.	**Campânia**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Campânia	—	—	—	—
23.	**Molise**	Calábria	—	—	—	—
	Calábria	Molise	—	—	—	—
24.	**Molise**	Apúlia	*Rail One*	200	*Ferrotramviaria*	400
	Apúlia	Molise	—	—	*Ferrotramviaria*	400
25.	**Molise**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Molise	—	—	—	—
26.	**Apúlia**	Sicília	—	—	—	—
	Sicília	Apúlia	—	—	—	—

	Conectividade		2008		2009	
	De	A	Concorrentes	Oferta	Concorrentes	Oferta
27.	**Sicília**	Norte	—	—	—	—
	Norte	Sicília	—	—	—	—
28.	**Molise**	Norte	—	—	—	—
	Norte	Molise	*Rail One*	700	—	—
29.	**Apúlia**	Norte	*Rail One, Linea*	49 000	*Linea, NordCargo*	90 700
	Norte	Apúlia	*Rail One, Linea*	51 500	*Linea, NordCargo*	108 000
30.	**Campânia**	Norte	*NordCargo, Rail Traction Company*	187 100	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	193 500
	Norte	Campânia	*NordCargo, Rail Traction Company*	175 600	*Compagnia Ferroviaria Italiana, NordCargo, Rail Italia, Rail Traction Company*	185 100
31.	**Calábria**	Norte.	—	—	—	—
	Norte	Calábria	—	—	—	—
32.	**Basilicata**	Norte	—	—	*Linea*	105 900
	Norte	Basilicata	—	—	*Linea*	92 000
33.	**Abruzzo**	Norte	*NordCargo, Linea, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	113 800	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo, Rail Traction Company*	179 800
	Norte	Abruzzo	*NordCargo, Rail One, Ferrovia Adriatico Sangritana*	116 400	*Ferrovia Adriatico Sangritana, Nordcargo*	178 100

(456) A Comissão observa que, em 2008-2009, os operadores do mercado não estavam presentes em 19 das 33 ligações de região a região (viagens de ida e volta) que a Trenitalia cobriria ao abrigo do terceiro contrato. Nomeadamente, as 19 ligações não cobertas por concorrentes, nem em 2008 nem em 2009, eram as seguintes: Molise/Molise, Sicília/Sicília, Abruzo/Basilicata, Abruzo/Campânia, Abruzo/Calábria, Abruzo/Sicília, Basilicata/Calábria, Basilicata/Campânia, Basilicata/Sicília, Calábria/Apúlia, Calábria/Sicília, Campânia/Molise, Campânia/ Apúlia, Campânia/Sicília, Molise/Calábria, Molise/Sicília, Apúlia/Sicília, Sicília/Norte de Itália, Calábria/Norte de Itália.

(457) Em contrapartida, as restantes 14 ligações de região a região (viagens de ida e volta) em que os concorrentes da Trenitalia já estavam estabelecidos no período 2008-2009 eram as seguintes: Abruzzo/Abruzzo; Calábria/Calábria; Campânia/Campânia; Apúlia/Apúlia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Apulia; Basilicata/Apúlia; Calábria/Campânia; Molise/Apúlia; Molise/Norte de Itália; Apúlia/Norte de Itália; Campânia/Norte de Itália; Basilicata/Norte de Itália; e Abruzo/Norte de Itália.

As 19 ligações de região a região cobertas apenas pela Trenitalia em 2008 e 2009

(458) Nas 19 ligações de região a região não cobertas por concorrentes nem em 2008 nem em 2009, não era razoável pressupor uma entrada rápida de concorrentes no mercado.

(459) Em primeiro lugar, nessa altura, os concorrentes não possuíam os certificados de segurança necessários para operar nestas 19 ligações de região a região — com exceção da ligação Basilicata/Calábria (para a qual a GTS detinha um certificado desde 10 de dezembro de 2009) ([266]) e da ligação Campânia/Apúlia (para a qual a Compagnia Ferroviaria Italiana detinha um certificado desde 29 de dezembro de 2009) ([267]). No entanto, os referidos certificados limitavam-se a certos tipos de mercadorias ([268]). Uma vez que a obtenção prévia desses certificados era necessária para a exploração da ligação ([269]), qualquer empresa ferroviária que pretendesse alargar as suas atividades numa «nova» ligação tinha de apresentar um pedido específico à agência nacional competente, suportar os custos correspondentes e aguardar a emissão do certificado de segurança antes de poder operar ([270]).

(460) Em segundo lugar, a mera posse do certificado de segurança necessário não garantia a prestação dos serviços na ligação, uma vez que o titular do certificado era livre de decidir quais as ligações a cobrir e quando. Como mostram os dados apresentados no quadro 14, os concorrentes ativos numa ligação de região a região não eram necessariamente os mesmos em 2008 e 2009, e algumas ligações eram cobertas pelos concorrentes em 2008 mas não em 2009 (nomeadamente Abruzo/Molise e Norte de Itália/Molise). Além disso, com base nas informações fornecidas pelas partes interessadas e pela Itália, não existem elementos de prova (como declarações de interesses, planos de negócios ou comunicados de imprensa) que demonstrem que, na ausência do terceiro contrato, os concorrentes da Trenitalia teriam lançado novos serviços de transporte ferroviário de mercadorias (ou expandido os existentes) nas 19 ligações de região a região.

(461) Por último, a Comissão exclui que a capacidade dos concorrentes para prestar serviços nas referidas 19 ligações de região a região pudesse ter sido afetada pelo segundo contrato, em vigor até ao final de 2008. O segundo contrato previa apenas obrigações tarifárias e obrigações de exploração relativas ao tráfego ferroviário de mercadorias de/para a Sicília e a Sardenha. Em primeiro lugar, a Comissão observa que a Itália considerou que era necessário celebrar o terceiro contrato devido à inadequação do segundo contrato para assegurar uma cobertura suficiente do sul de Itália e ligações com o norte de Itália (ver considerandos 80 a 83). Em segundo lugar, no termo do segundo contrato, os concorrentes da Trenitalia não estavam presentes nas referidas ligações, com exceção das ligações Campânia/Apúlia e Basilicata/Calábria. No entanto, o segundo contrato não podia ter afetado as operações comerciais nestas duas ligações, uma vez que não estavam abrangidas pelo perímetro desse contrato. A única OSP imposta à Trenitalia nas ligações de/para o sul de Itália consistia nas obrigações tarifárias aplicáveis ao transporte ferroviário de mercadorias em distâncias superiores a 1 000 km. Contudo, o tráfego na ligação Campânia/Apúlia e na ligação Apúlia/Basilicata está muito abaixo desse limiar.

(462) Com base no exposto, e tendo em conta as circunstâncias e características específicas dessas 19 ligações de região a região, a Comissão considera que, no período 2008-2009, quando o âmbito do terceiro contrato foi definido, as 19 ligações de região a região não cobertas por concorrentes eram afetadas por uma deficiência do mercado. Por conseguinte, a Comissão conclui que, nestas 19 ligações de região a região, as forças de mercado, por si só, não conseguiam satisfazer a necessidade de serviços públicos de transporte ferroviário de mercadorias que respondessem ao objetivo de interesse público definido pela Itália, pelo que o auxílio era necessário para atingir esse objetivo.

([266]) A GTS Rail tinha solicitado o certificado de segurança em 8 de abril de 2008. Informação disponível em www.ansf.gov.it (consultado pelo última vez em 15.11.2023).

([267]) A Compagnia Ferroviaria Italiana tinha solicitado o certificado de segurança em 31 de outubro de 2008. Informação disponível em www.ansf.gov.it (consultado pelo última vez em 15.11.2023).

([268]) A GTS Rail não podia transportar mercadorias perigosas na ligação Basilicata/Calábria. A Compagnia Ferroviaria Italiana não podia transportar algumas mercadorias perigosas (por exemplo, explosivos e materiais radioativos) na ligação Campânia/Apúlia. Fonte: www.ansf.gov.it (consultado pela última vez em 15.11.2023).

([269]) Ver artigo 10.º do Decreto de 2003 e artigo 14.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 162/2007.

([270]) Para obter o certificado de segurança, a empresa ferroviária tem de provar o cumprimento dos requisitos específicos de circulação segura na infraestrutura ferroviária nacional decorrentes das regras de segurança, das normas técnicas e das normas nacionais em vigor no momento da emissão do certificado. De acordo com um estudo publicado pela Confcommercio («*Analisi e previsioni per il trasporto merci in Italia*», outubro de 2017, p. 27), a emissão do certificado demorava normalmente de seis meses a um ano.

(463) Esta conclusão não é alterada pela entrada progressiva de concorrentes nestas 19 ligações de região a região, uma vez que a apreciação da existência de uma deficiência do mercado tem de ser efetuada no momento da atribuição dos serviços. Em todo o caso, as atividades comerciais nestas ligações revelaram-se extremamente marginais durante todo o período de vigência do terceiro contrato, como confirmado pelo estudo PWC 3. Tal como explicado pela Itália, os serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas 19 ligações de região a região tiveram de enfrentar:

a) Lacunas objetivas da infraestrutura ferroviária disponível nas zonas em causa, que exigiam a utilização de material circulante específico;

b) Custos de manobra mais elevados normalmente associados ao transporte convencional, devido à montagem/desmontagem dos vagões; e

c) Uma elevada volatilidade da procura e a consequente impossibilidade de contar com fluxos constantes de tráfego e receitas ([271]).

(464) No que diz respeito especificamente à Sicília, é igualmente relevante mencionar as taxas adicionais de utilização da infraestrutura a pagar pelas travessias em *ferry* e pelas manobras, bem como as características da rede ferroviária da Sicília, que só era capaz de suportar um tipo muito antigo e específico de locomotivas de mercadorias.

As 14 ligações de região a região onde os concorrentes da Trenitalia já estavam estabelecidos em 2008 e 2009

(465) No que diz respeito às restantes 14 ligações de região a região em que os concorrentes da Trenitalia já estavam estabelecidos no período 2008-2009 ([272]), a Itália e o grupo FS alegaram que a oferta dos concorrentes da Trenitalia não era adequada, por ser demasiado limitada (em termos de rotas cobertas, sentido e tipo de serviço) e/ou instável (considerandos 214 e 230 a 238). Os concorrentes da Trenitalia seguiam uma estratégia de escolha seletiva, uma vez que a sua oferta se concentrava nas rotas mais rentáveis e consistia principalmente em serviços de transporte combinado ([273]).

(466) O estudo PWC 3 mostra que, nestas ligações, a oferta dos concorrentes era insuficiente para cobrir toda a procura de serviços na ligação de região a região no ano em causa ([274]). Além disso, em algumas ligações de região a região, os concorrentes prestavam serviços de transporte ferroviário de mercadorias apenas num sentido ([275]) ou, pelo menos, apenas num sentido para um tipo específico de transporte ([276]), ao passo que a Trenitalia tinha de prestar serviços em ambos os sentidos. Do mesmo modo, a oferta dos concorrentes da Trenitalia nas ligações Campânia/Norte de Itália, Abruzo/Norte de Itália, Calábria/Campânia e Basilicata/Norte de Itália era superior à oferta da Trenitalia apenas no que se refere ao transporte ferroviário combinado, mas a Trenitalia tinha de prestar igualmente serviços de transporte convencionais. Por último, os concorrentes operavam apenas em algumas rotas de um certo número de ligações de região a região ([277]), ao passo que a Trenitalia tinha de explorar todas as rotas disponíveis na ligação de região a região em causa.

(467) A Comissão considera, no entanto, que esses elementos não são suficientes para demonstrar a existência de uma deficiência do mercado nas 14 ligações de região a região acima referidas.

([271]) A procura de serviços de transporte ferroviário de mercadorias pelos utilizadores (calculada como a soma da oferta da Trenitalia e da oferta dos concorrentes) não era homogénea e, durante vários anos, estas ligações de região a região não registaram qualquer tráfego ou registaram um tráfego inferior a 1 000 comboio-quilómetros.

([272]) Por exemplo, Abruzzo/Abruzzo; Calábria/Calábria; Campânia/Campânia; Apúlia/Apúlia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Apulia; Basilicata/Apúlia; Calábria/Campânia; Molise/Apúlia; Molise/Norte de Itália; Apúlia/Norte de Itália; Campânia/Norte de Itália; Basilicata/Norte de Itália; e Abruzo/Norte de Itália.

([273]) Com exceção da oferta a partir de Abruzo, em que os concorrentes também disponibilizavam uma quantidade razoável de serviços de transporte convencionais (destinados, na sua maioria, à indústria automóvel).

([274]) O mesmo se aplicava às ligações, como Campânia/Norte de Itália, Apúlia/Norte de Itália, Abruzo/Apúlia e Abruzo/Norte de Itália, nas quais, entre 2008 e 2010, a quota dos concorrentes da Trenitalia apresentava uma tendência crescente.

([275]) Por exemplo, em 2008, os concorrentes da Trenitalia prestaram serviços apenas de Molise para a Apúlia na ligação Molise/Apúlia e apenas do norte de Itália para Molise na ligação Molise/Norte de Itália.

([276]) Era o caso do tráfego de Abruzo para a Apúlia na ligação Abruzo/Apúlia, que consistia apenas no transporte convencional, principalmente de produtos automóveis.

([277]) Era claramente o caso de Campânia/Norte de Itália e Apúlia/Norte de Itália.

(468) Para demonstrar a existência de uma deficiência do mercado suscetível de justificar a inclusão destas 14 ligações de região a região no terceiro contrato, a Itália deveria ter provado que os operadores já presentes no mercado não conseguiam satisfazer a necessidade de transporte sem uma obrigação imposta pelas autoridades públicas para esse efeito. Com efeito, no momento da atribuição do terceiro contrato, a Itália não teve suficientemente em conta a oferta de mercado existente nestas ligações para determinar se existia uma deficiência do mercado.

(469) Em primeiro lugar, os dados fornecidos no estudo PWC 3 mostram que, em 2009 e 2010, os concorrentes da Trenitalia, em conjunto, já cobriam, em algumas destas ligações, um número de comboio-quilómetros superior ao fornecido pela Trenitalia e que a quantidade de serviços prestados estava a aumentar rapidamente ([278]). O estudo PWC 3 revela que os operadores privados quase duplicaram o número de comboio-quilómetros entre 2007 e 2009 na maioria das 14 ligações de região a região em que estavam presentes. O aumento do volume de comboio-quilómetros dizia igualmente respeito a algumas das ligações norte/sul, contribuindo assim para o objetivo de coesão regional da Itália ([279]). A Itália não analisou se essa oferta de mercado existente contribuía suficientemente para o objetivo de coesão territorial, económica e social entre o norte e o sul de Itália, tal como identificado no considerando 444. Além disso, o número crescente de serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados por operadores comerciais entre 2007 e 2009 poderia ter sido um sinal da sua vontade de expandir ainda mais as suas atividades comerciais nas 14 ligações de região a região. Ademais, nos casos em que o tráfego dos concorrentes registado em 2009 se revelou suficiente para satisfazer a procura total de serviços de transporte ferroviário de mercadorias registada em 2010 ([280]), a Itália deveria ter verificado se os serviços da Trenitalia eram realmente necessários para satisfazer as necessidades de transporte nessas ligações ([281]).

(470) O argumento segundo o qual os operadores privados não dispunham dos meios necessários para cobrir todo o perímetro do terceiro contrato (11,9 milhões de comboio-quilómetros) é irrelevante, uma vez que a capacidade dos operadores privados deveria ter sido avaliada em cada uma das 14 ligações de região a região em que estavam presentes em 2008 ou em 2009. Com efeito, o perímetro do terceiro contrato deveria ter sido definido *depois* de ter em conta a capacidade da oferta de mercado para satisfazer as necessidades de transporte.

(471) Em segundo lugar, o facto de os concorrentes cobrirem apenas algumas rotas dentro de uma determinada ligação de região a região não significa necessariamente que toda essa ligação fosse afetada por uma deficiência do mercado. Tal como referido no considerando 451, os utilizadores finais do transporte ferroviário de mercadorias são não só operadores industriais, mas também transportadores de mercadorias que prestam serviços de transporte ponto a ponto de acordo com as necessidades dos clientes. A Itália não explicou por que razão, do ponto de vista desses transportadores, uma ou mais rotas dentro da mesma ligação de região a região não eram substituíveis. A Comissão considera que tal justificação teria sido um elemento necessário, uma vez que a própria Itália decidiu definir a necessidade de transportes públicos ao nível da ligação de região a região, e não ao nível das ligações individuais.

([278]) Nomeadamente, na ligação Campânia/Norte de Itália, em 2009, os concorrentes da Trenitalia forneceram 374 300 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias contra 281 500 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia e, em 2010, 621 200 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias contra 253 100 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia. Na ligação Abruzo/Norte de Itália, em 2009, os concorrentes da Trenitalia forneceram 57 300 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias, ao passo que a Trenitalia não prestou qualquer serviço e, em 2010, 93 400 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias contra 50 900 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia. Na ligação Calábria/Campânia, em 2009, os concorrentes da Trenitalia forneceram 179 100 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias contra 46 900 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia. A oferta dos concorrentes diminuiu para 7 200 comboio-quilómetros em 2010, contra 20 100 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia. Na ligação Basilicata/Norte de Itália, os concorrentes da Trenitalia forneceram 10 000 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias em 2009 e 1 000 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias em 2010, ao passo que a Trenitalia não prestou quaisquer serviços. Na ligação Abruzo/Apúlia, em 2009, os concorrentes da Trenitalia forneceram 30 500 comboio-quilómetros de transporte ferroviário convencional de mercadorias contra 6 800 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia, e 37 600 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias contra 1 200 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia. Em 2010, os concorrentes da Trenitalia forneceram 58 600 comboio-quilómetros de transporte ferroviário convencional de mercadorias, contra 1 100 comboio-quilómetros fornecidos pela Trenitalia, e 59 800 comboio-quilómetros de transporte ferroviário combinado de mercadorias, ao passo que a Trenitalia não prestou qualquer serviço de transporte ferroviário combinado de mercadorias.

([279]) Nomeadamente nas rotas Campânia/Norte de Itália, Apúlia/Norte de Itália e Abruzo/Norte de Itália.

([280]) Tal como aconteceu, por exemplo, na ligação Calábria/Campânia.

([281]) Os dados fornecidos pela Itália não permitem concluir que os serviços da Trenitalia eram realmente necessários para satisfazer as necessidades de transporte nessas ligações, uma vez que não oferecem uma visão global do desenvolvimento do tráfego ferroviário de mercadorias registado nas mesmas. Em especial, a Itália não forneceu o tráfego da Trenitalia em 2007 e 2008 nessas ligações, mas apenas o tráfego total dos concorrentes (sem distinguir entre convencional e combinado); ver estudo PWC 3. Esses dados teriam permitido verificar a tendência do tráfego dos concorrentes em relação ao tráfego da Trenitalia no período 2007-2009 e compreender se essa tendência justificava OSP relativas a essas ligações em 2010.

(472) Em terceiro lugar, a Comissão não pode aceitar o argumento da Itália segundo o qual, em algumas ligações de região a região, a oferta dos concorrentes não era suficientemente estável para garantir uma prestação constante de uma quantidade mínima de serviços ([282]). Em primeiro lugar, o objetivo da consulta ao mercado teria sido precisamente determinar se os operadores que já prestavam serviços comerciais em determinadas rotas ou redes previam aumentar, manter ou reduzir esses serviços, mas a Itália excluiu a necessidade de uma consulta ao mercado (ver considerando 166). Além disso, o próprio terceiro contrato não identificava qualquer rota específica para a Trenitalia explorar, mas, de um modo mais geral, impunha à Trenitalia a obrigação de explorar ligações inter-regionais (independentemente das rotas exploradas nessas regiões) «*a pedido*» de qualquer utilizador final. Assim, o argumento segundo o qual os concorrentes só podiam explorar determinadas rotas deve ser rejeitado, uma vez que a própria Trenitalia não tinha qualquer obrigação de explorar, nos termos do terceiro contrato, todas as rotas numa dada região. De qualquer modo, a Comissão observa que a alegada instabilidade da oferta dos concorrentes está igualmente ligada às características intrínsecas da procura nestas ligações de região a região, o que dificultou muito a identificação de uma quantidade mínima estável de serviços a prestar em cada uma dessas ligações ([283]). Por último, tal como salientado no quadro 15, a oferta da Trenitalia e dos seus concorrentes apresentou uma tendência de tráfego semelhante entre 2009 e 2010 nas três ligações de região a região referidas pela Itália.

Quadro 15

Tráfego ferroviário de mercadorias em 2009

(comboio-quilómetros)

Ligação de região a região	Concorrentes		Trenitalia	
	Convencional	Combinado	Convencional	Combinado
Apúlia/Norte de Itália	119 200	79 500	1 864 100	1 767 900
Calábria/Campânia	—	179 100	264 800	46 900
Basilicata/Norte de Itália	187 900	10 000	380 500	-

Tráfego ferroviário de mercadorias em 2010

(comboio-quilómetros)

Ligação de região a região	Concorrentes		Trenitalia	
	Convencional	Combinado	Convencional	Combinado
Apúlia/Norte de Itália	80 900	497 400	1 439 700	1 279 700
Calábria/Campânia	—	7 200	80 200	20 100
Basilicata/Norte de Itália	25 600	1 000	340 400	—

(473) Como mostram os dados do quadro 15, quando o tráfego dos concorrentes diminuiu, a Trenitalia também registou a mesma tendência descendente. Por conseguinte, a evolução da oferta dos concorrentes da Trenitalia era imputável a uma diminuição da procura dos utilizadores e não a uma alegada instabilidade da oferta dos concorrentes. Em todo o caso, a oferta da Trenitalia também diminuiu de forma semelhante, pelo que não garantia uma oferta estável.

([282]) Nomeadamente as ligações Apúlia/Norte de Itália, Calábria/Campânia e Basilicata/Norte de Itália, ver considerando 235.

([283]) Esta dificuldade foi reconhecida pela própria Itália quando decidiu impor a obrigação de prestar serviços «a pedido» e não a obrigação de prestar uma quantidade fixa de serviços.

(474) Por último, a Comissão observa que a Itália não demonstrou que os serviços prestados pela Trenitalia apresentavam características especiais (em comparação com as oferecidas pelos operadores comerciais) que justificassem uma deficiência do mercado. O terceiro contrato tinha um perímetro muito amplo, que se limitava apenas ao número máximo de comboio-quilómetros pelo qual a Trenitalia tinha direito a compensação. Por exemplo, o terceiro contrato não limitava as OSP ao transporte de determinadas mercadorias, nas 14 ligações de região a região, que os operadores comerciais não podiam transportar. Pelo contrário, nos termos do terceiro contrato, a Trenitalia poderia eventualmente transportar qualquer tipo de mercadorias solicitadas pelos clientes. De acordo com o estudo PWC 3, os serviços de transporte de mercadorias prestados pela Trenitalia diziam principalmente respeito a mercadorias transportadas em contentores, sendo este um tipo de serviço que os operadores comerciais também poderiam ter prestado. O terceiro contrato não exigia que as mercadorias fossem transportadas de acordo com determinadas normas que os operadores comerciais não podiam cumprir ou em comboios específicos que esses operadores não possuíam. O terceiro contrato não limitava o perímetro das OSP a serviços específicos de transporte de mercadorias e a Itália não demonstrou que, nas 14 ligações de região a região, o terceiro contrato tivesse confiado à Trenitalia serviços específicos de transporte de mercadorias em comparação com os dos operadores comerciais.

(475) O facto de a Trenitalia estar sujeita a uma obrigação de pontualidade ([284]) e de garantia de um nível de segurança suficiente não altera esta conclusão. Com efeito, a pontualidade e a segurança são normas de qualidade esperadas de qualquer operador de transporte de mercadorias e nada no processo sugere que os operadores comerciais não conseguissem cumprir essas normas. Na mesma ordem de ideias, o facto de a Trenitalia ser obrigada a assegurar preços não discriminatórios é irrelevante no caso em apreço, uma vez que este aspeto não confere, por si só, uma característica especial aos serviços oferecidos pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato.

(476) Resulta dos elementos constantes dos considerandos 469 a 475 que a Itália não provou que a Trenitalia só foi compensada pelos serviços prestados para corrigir uma escassez de oferta do mercado. Tendo em conta o amplo perímetro do terceiro contrato e a crescente presença de operadores comerciais nas 14 ligações de região a região, a Itália tinha de realizar mais estudos de mercado, consultas públicas ou quaisquer outros estudos adequados para analisar a oferta de mercado existente e prevista. Por conseguinte, no que diz respeito às 14 ligações de região a região, a Comissão conclui que, nos casos em que os concorrentes já estavam presentes no momento da atribuição do terceiro contrato, este não abrangia apenas as ligações de região a região afetadas por uma deficiência do mercado.

(477) No que diz respeito às ligações Norte de Itália/Norte de Itália abrangidas pelo terceiro contrato, a Comissão regista a clarificação da Itália de que estas ligações constituíam uma mera continuação das ligações norte/sul, a fim de agrupar e otimizar os fluxos de tráfego (considerando 237). Como explicou a Itália, essas ligações acessórias tinham dois objetivos:

— Permitiram à Trenitalia reafetar os comboios e vagões, ou quaisquer outros ativos necessários, do norte de Itália (onde concentrou as suas atividades comerciais de transporte ferroviário de mercadorias) para as ligações de região a região abrangidas pelo terceiro contrato. Uma vez que o terceiro contrato não previa a exploração de rotas regulares programadas pela Trenitalia, mas sim a exploração de rotas *ad hoc* a pedido nas ligações de região a região, a Trenitalia não afetou de forma permanente ativos a essas ligações, antes reposicionou os ativos nessas ligações em função da procura dos utilizadores. Este reposicionamento teve lugar nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália, uma vez que os ativos necessários estavam localizados principalmente no norte de Itália.

— Além disso, a Trenitalia utilizou as ligações Norte de Itália/Norte de Itália para otimizar o tráfego de mercadorias a transportar nas outras ligações de região a região. Graças a estas ligações, a Trenitalia pôde transportar todas as mercadorias recolhidas nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália para o mesmo destino final no sul de Itália (e vice-versa). Por outras palavras, as ligações Norte de Itália/Norte de Itália também foram utilizadas como rotas acessórias para as 33 ligações de região a região, a fim de agrupar o volume de mercadorias nestas últimas ligações e, assim, otimizar tanto quanto possível o fator de carga.

([284]) Ver anexo 3 do terceiro contrato.

(478) Por conseguinte, a ausência ou a existência de uma deficiência do mercado nestas ligações Norte de Itália/Norte de Itália dependia, em última análise, da ausência ou da existência de uma deficiência do mercado na ligação norte/sul associada à ligação Norte de Itália/Norte de Itália.

(479) Em conclusão, a Comissão reconhece a existência de uma deficiência do mercado nas 19 ligações de região a região (e as ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas), em que se verificou uma clara escassez de oferta comercial de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no mercado, uma vez que não existiam concorrentes. Em contrapartida, nas restantes 14 ligações de região a região (e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas), que já eram cobertas por concorrentes no momento da atribuição do terceiro contrato, a Itália não procedeu a uma análise completa da oferta real e potencial de mercado e, por conseguinte, não estabeleceu *ex ante* a existência de uma deficiência do mercado. Uma vez que a Itália não procedeu a essa apreciação no caso em apreço, não existem elementos de prova de que o auxílio fosse necessário para satisfazer uma necessidade de serviço público. Por conseguinte, a compensação paga pelos serviços prestados nestas 14 ligações de região a região (e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas) não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 93.º do TFUE.

8.4.3.3.1.3. Um CSP constituía a medida menos suscetível de provocar distorções para corrigir a deficiência do mercado

(480) Por último, a Comissão verificará se o terceiro contrato era a medida menos suscetível de provocar distorções para corrigir a deficiência do mercado identificada pela Itália no que diz respeito ao objetivo prosseguido de coesão territorial, económica e social.

(481) A Itália argumentou que, no período 2008-2010, a liberalização do mercado não estava suficientemente amadurecida para garantir um nível suficiente de serviços de transporte ferroviário de mercadorias de/para o sul de Itália, apesar de existir um sistema generalizado de subvenções.

(482) A Comissão considera que, no período 2008-2010, tendo em conta a concorrência limitada disponível no mercado, um regime de auxílios ([285]) não teria sido suficiente para assegurar a cobertura do transporte ferroviário de mercadorias em todas as regiões do sul de Itália. Tal regime, aberto a todas as empresas ferroviárias que preenchessem determinadas condições substantivas e de elegibilidade, poderia ter reduzido os custos suportados pelos concorrentes da Trenitalia para a prestação dos serviços, mas não teria garantido a prestação de serviços mínimos em todas as ligações de região a região e, por conseguinte, não teria cumprido o objetivo de coesão territorial prosseguido pela Itália. Não existia tráfego dos concorrentes nas 19 ligações de região a região afetadas por uma deficiência do mercado e, em todo o caso, os concorrentes continuariam a ser livres de decidir se expandiam as atividades em ligações de região a região que não cobriam anteriormente ([286]).

(483) Além disso, no que diz respeito à possibilidade de confiar os serviços a diferentes operadores e, assim, evitar um pacote de serviços ao abrigo de um único CSP, a Comissão observa que o terceiro contrato incidia sobre 33 ligações de região a região (viagens de ida e volta), cada uma delas abrangendo várias rotas. A Comissão observa ainda que a celebração de diferentes CSP (com os custos administrativos conexos) poderia ter sido excessivamente onerosa. Além disso, a Itália não tinha a obrigação de submeter a concurso os CSP para serviços de transporte ferroviário de mercadorias, podendo adjudicar diretamente um CSP a um único operador. Por estas razões, a celebração de CSP separados não teria tido menos efeitos de distorção no mercado.

(484) Pelas razões acima expostas, a Comissão conclui que a atribuição à Trenitalia de um CSP para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas 19 ligações de região a região afetadas por uma deficiência do mercado (e as ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estavam associadas) foi adequada para assegurar o objetivo de coesão territorial entre o norte e o sul da Itália prosseguido pela Itália.

([285]) O referido regime está aberto a todas as empresas ferroviárias que preencham as condições substantivas e de elegibilidade nele estabelecidas. Ver, por exemplo, a medida avaliada pela Comissão no processo SA.45482 — Rail freight transport scheme.

([286]) Esta ideia não é contrariada pelo facto de, em 2015, a Itália ter abandonado o CSP e ter introduzido um regime de compensação das tarifas de acesso à infraestrutura e dos custos externos relacionados com a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias (processo SA.45482 — Rail freight transport scheme e processo SA.48759 — Prolongation of rail freight transport scheme). Este regime baseava-se num objetivo político diferente, ou seja, apoiar os serviços de transporte intermodal de mercadorias em todo o território nacional, e não garantir a prestação de uma quantidade mínima de serviços de transporte ferroviário de mercadorias no sul de Itália.

8.4.3.3.2. Atribuição do serviço de transporte público

(485) A Comissão observa que, tal como já mencionado no considerando 405, todos os elementos substanciais do terceiro contrato já tinham sido acordados pela Trenitalia e pelo MIT em 29 de outubro de 2010, tendo o contrato sido assinado em 3 de dezembro de 2012. Por conseguinte, a Comissão considera que a Itália confiou à Trenitalia a execução de OSP para o período abrangido pelo terceiro contrato.

8.4.3.3.3. Ausência de sobrecompensação

(486) As considerações já expostas nos considerandos 432 a 437, no que diz respeito à proporcionalidade da compensação paga ao abrigo do terceiro contrato até 3 de dezembro de 2012, aplicam-se à compensação paga ao abrigo do terceiro contrato no período de 4 de dezembro de 2012 a 31 de dezembro de 2014, uma vez que foi aplicada a mesma metodologia de cálculo do auxílio.

(487) Em especial, a Comissão observa que a compensação paga ao abrigo do terceiro contrato foi calculada *ex ante* com base nos custos relacionados com a prestação dos serviços, tal como previsto no plano económico e financeiro da Trenitalia anexo ao terceiro contrato (considerando 99). A compensação total prevista no contrato limitava-se aos encargos financeiros efetivamente suportados pelo operador em relação a todo o período de vigência do contrato. Além disso, numa perspetiva *ex post*, a compensação paga no período de 3 de dezembro de 2012 a 31 de dezembro de 2014 é inferior ao montante dos custos totais registados pela empresa para a prestação de serviços no mesmo período (ver considerando 436) e ainda mais baixo do que o montante previsto no plano económico e financeiro da Trenitalia.

(488) Neste contexto, a Comissão considera que a compensação global recebida pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato não excedeu o necessário para cobrir o custo líquido do cumprimento das OSP, sendo, por conseguinte, proporcionada. Isto implica que a compensação paga após 3 de dezembro de 2012 também foi proporcionada. A conclusão sobre a proporcionalidade da compensação global paga ao abrigo do terceiro contrato à Trenitalia não prejudica a avaliação das outras condições que devem estar preenchidas para se concluir que as compensações pagas após 3 de dezembro de 2012 são compatíveis com o mercado interno.

8.4.3.3.4. Prevenção de efeitos negativos indesejados na concorrência

(489) A Comissão considera que o terceiro contrato não era suscetível de falsear a concorrência nas 19 ligações de região a região afetadas por uma deficiência do mercado. Em primeiro lugar, na maioria destas ligações, os concorrentes da Trenitalia não dispunham da autorização necessária para operar (ver considerando 459). Em segundo lugar, mesmo admitindo que possuíam a autorização em causa ou a podiam obter num período relativamente curto, a Comissão observa que o terceiro contrato não os impediu de entrar no mercado, mas apenas assegurou uma prestação constante de serviços em rotas que se revelaram pouco interessantes para os operadores do mercado (ver considerandos 460 e 461). Por último, a abordagem «*a pedido*» seguida pela Itália garantia que a oferta da Trenitalia não excedia a procura dos utilizadores.

(490) Em contrapartida, no que diz respeito às 14 ligações de região a região em que a Comissão concluiu que não existia uma deficiência do mercado (ver considerando 479), a compensação paga era suscetível de falsear a concorrência, especialmente tendo em conta que, nestas rotas, os concorrentes já estavam presentes no momento em que a Trenitalia e o MIT tinham chegado a acordo sobre todos os elementos substanciais do terceiro contrato e que, na ausência do terceiro contrato, os concorrentes poderiam ter aumentado os seus serviços nas ligações de região a região já cobertas.

(491) No que se refere às ligações Norte de Itália/Norte de Itália abrangidas pelo terceiro contrato, a Comissão observa que se destinavam a agrupar e otimizar os fluxos de tráfego nas ligações norte/sul e, como tal, eram acessórias das ligações de região a região (considerando 237). A Comissão considera que o terceiro contrato falseou a concorrência apenas nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália acessórias das 14 ligações de região a região em relação às quais a Itália não estabeleceu *ex ante* a existência de uma deficiência do mercado.

9. **CONCLUSÕES**

(492) A compensação paga ao abrigo do primeiro contrato não constitui um auxílio estatal, com exceção: a) da compensação concedida por serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias efetuados a partir de 22 de outubro de 2003, que constituía um auxílio existente; e b) da compensação concedida pelos serviços de transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e através do porto de Trieste Marittima, efetuados a partir de 15 de março de 2003, que constituiu um novo auxílio. Este novo auxílio, apreciado à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais do Tratado, pode ser considerado um auxílio estatal compatível no que diz respeito aos montantes pagos em relação ao transporte ferroviário internacional de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria; pode ser considerado um auxílio ilegal e incompatível no que diz respeito aos montantes pagos em relação ao transporte ferroviário internacional de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

(493) A compensação paga ao abrigo do segundo contrato, apreciada à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais do Tratado, pode ser considerada um auxílio estatal compatível, com exceção do auxílio pago no âmbito da obrigação tarifária relativa ao transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, que pode ser considerado um auxílio estatal ilegal incompatível.

(494) No que diz respeito ao terceiro contrato, a compensação paga até 3 de dezembro de 2012, apreciada à luz do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 e dos princípios gerais do Tratado, pode ser considerada um auxílio estatal compatível. A compensação paga após 3 de dezembro de 2012 ao abrigo do terceiro contrato, cuja compatibilidade é apreciada diretamente à luz do artigo 93.º do TFUE, constitui um auxílio ilegal e pode ser considerada, em parte, um auxílio compatível e, em parte, um auxílio incompatível. O montante pago pela Itália à Trenitalia no que respeita aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados nas seguintes 19 ligações de região a região constitui um auxílio ilegal compatível: Molise/Molise, Sicília/Sicília, Abruzo/Basilicata, Abruzo/Campânia, Abruzo/Calábria, Abruzo/Sicília, Basilicata/Calábria, Basilicata/Campânia, Basilicata/Sicília, Calábria/Apúlia, Calábria/Sicília, Campânia/Molise, Campânia/ Apúlia, Campânia/Sicília, Molise/Calábria, Molise/Sicília, Apúlia/Sicília, Sicília/Norte de Itália, Calábria/Norte de Itália (e as ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas). O montante pago pela Itália à Trenitalia no que respeita aos serviços de transporte ferroviário de mercadorias prestados nas seguintes 14 ligações de região a região constitui um auxílio ilegal incompatível: Abruzzo/Abruzzo; Calábria/Calábria; Campânia/Campânia; Apúlia/Apúlia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Apulia; Basilicata/Apúlia; Calábria/Campânia; Molise/Apúlia; Molise/Norte de Itália; Apúlia/Norte de Itália; Campânia/Norte de Itália; Basilicata/Norte de Itália; Abruzo/Norte de Itália (e as ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas). Relativamente a essas 14 ligações de região a região, igualmente cobertas pelos concorrentes da Trenitalia, a Itália cometeu um erro manifesto de apreciação ao considerar que, na ausência do terceiro contrato, o mercado não poderia ter assegurado a totalidade ou parte dos serviços prestados pela Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato.

Quadro 16

Conclusão sobre os três CSP

Medidas de auxílio estatal	Avaliação do auxílio estatal
Primeiro contrato	**Inexistência de auxílio**: compensação por a) serviços de transporte ferroviário internacional de mercadorias antes de 15.3.2003; b) serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias antes de 22.10.2003. **Auxílio existente**: compensação por serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre 22.10.2003 e 31.12.2003. **Novo auxílio**: compensação por serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na RTTFM entre 15.3.2003 e 31.12.2003, da qual: — ***auxílio compatível***: compensação pela prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria, — ***auxílio incompatível ilegal***: compensação pela prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.

Medidas de auxílio estatal	Avaliação do auxílio estatal
Segundo contrato	**Novo auxílio:** compensação pela prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, da qual: — ***auxílio compatível***: compensação pela prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria e pela prestação de serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias (obrigações tarifárias e obrigações de exploração), — ***auxílio incompatível ilegal***: compensação pela prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima.
Terceiro contrato	**Novo auxílio:** compensação pela prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, da qual: — ***auxílio compatível***: auxílio pago até 3.12.2012 para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, — ***auxílio compatível ilegal***: auxílio pago após 3.12.2012 para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas 19 ligações de região a região mencionadas no considerando 456 e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas, — ***auxílio incompatível ilegal***: auxílio pago após 3.12.2012 para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias nas 14 ligações de região a região mencionadas no considerando 457 e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas.

10. **RECUPERAÇÃO**

(495) Em conformidade com o TFUE e com a jurisprudência constante dos Tribunais da União, a Comissão tem competência para obrigar o Estado-Membro em causa a modificar ou suprimir o auxílio quando a Comissão demonstre que este é incompatível com o mercado interno ([287]). Os Tribunais da União têm também defendido, de forma reiterada, que a obrigação que incumbe a um Estado-Membro de suprimir auxílios considerados pela Comissão como incompatíveis com o mercado interno tem como finalidade restabelecer a situação anteriormente existente ([288]).

(496) Neste contexto, os Tribunais da União indicaram que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo assim a vantagem de que tinha beneficiado relativamente aos seus concorrentes no mercado interno, e a situação anterior à concessão do auxílio se encontrar reposta ([289]).

(497) Em conformidade com a jurisprudência, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2015/1589 ([290]) do Conselho prevê que, «[n]as decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».

(498) Consequentemente, uma vez que algumas das compensações pagas à Trenitalia, referidas nos considerandos 492 a 494, foram aplicadas em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE e consideradas auxílios ilegais e incompatíveis, devem ser recuperadas a fim de restabelecer a situação existente no mercado interno antes da sua concessão. O montante a recuperar deve ser acrescido de juros, desde a data em que foram colocados à disposição da Trenitalia até à data da sua recuperação efetiva.

([287]) Acórdão de 12 de julho de 1973, Comissão/Alemanha, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, n.º 13.
([288]) Acórdão de 21 de março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, n.º 66.
([289]) Acórdão de 17 de junho de 1999, Bélgica/Comissão, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, n.ºs 64 e 65.
([290]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

(499) Nenhuma disposição do direito da União exige que a Comissão, quando ordena a recuperação de um auxílio declarado incompatível com o mercado interno, quantifique o montante exato do auxílio a recuperar. Basta, pelo contrário, que a decisão da Comissão contenha indicações que permitam ao seu destinatário determinar por si próprio, sem dificuldades excessivas, esse montante ([291]).

(500) O montante dos auxílios ilegais e incompatíveis concedidos à Trenitalia é calculado do seguinte modo:

(501) No que respeita aos auxílios ilegais e incompatíveis concedidos à Trenitalia ao abrigo do primeiro e do segundo contratos sob a forma de compensações pela prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, efetuados entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2008, o seu montante deve ser calculado como a diferença entre as receitas efetivas decorrentes da aplicação da obrigação tarifária e as receitas que a Trenitalia teria obtido com a aplicação da taxa normal, multiplicada pelo número total de vagões movimentados no porto de Trieste Marittima.

(502) No que diz respeito aos auxílios ilegais e incompatíveis concedidos à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato após 3 de dezembro de 2012 para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias na 14 ligações de região a região mencionadas no considerando 494 e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas, o seu montante deve ser calculado tendo em conta a percentagem de comboio-quilómetros cobertos pela Trenitalia nas referidas 14 ligações de região a região (e nas ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas) em comparação com o total de comboio-quilómetros compensados ao abrigo do terceiro contrato após 3 de dezembro de 2012.

(503) A Comissão observa que, após a decisão de início do procedimento, a divisão de transporte de carga da Trenitalia foi objeto de um processo de reestruturação substancial (ver considerandos 46 e 47). Em 2017, o grupo FS, proprietário exclusivo da Trenitalia, transferiu todas as suas atividades de transporte de mercadorias para uma nova entidade denominada «Grupo Mercitalia», sob o controlo exclusivo do grupo FS. Este processo de reestruturação incluiu a cisão da divisão de transporte de carga da Trenitalia a favor da Mercitalia Rail.

(504) Se o beneficiário de um auxílio estatal ilegal e incompatível tiver transferido a totalidade ou parte das suas atividades para outra empresa, a obrigação de reembolso do auxílio estatal ilegal e incompatível pode ser alargada à empresa que efetivamente usufrui da vantagem na sequência da transferência de atividades (empresa sucessora) ([292]). Além disso, nos casos de fusão ou outras formas de reorganização de empresas, a obrigação de reembolso do auxílio pode ser transmitida à entidade sobrevivente ([293]).

(505) A Comissão observa que a transferência da divisão de transporte de carga da Trenitalia para a Mercitalia Logistics constituiu essencialmente uma reorganização empresarial sob a forma de uma transferência, dentro do grupo FS, da atividade de transporte ferroviário de mercadorias da Trenitalia para a Mercitalia Rail, não sujeita a qualquer pagamento. O próprio grupo FS apresentou a transferência como uma reorganização da sua atividade de transporte de mercadorias (ver considerando 46). Tal como reconhecido pelas autoridades italianas, a partir de 1 de janeiro de 2017, a Mercitalia Rail, na sua qualidade de nova proprietária da divisão de transporte de carga da Trenitalia, tornou-se, ao abrigo do direito italiano, a sucessora legal da Trenitalia no mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

(506) Nos termos do ponto 95 da Comunicação relativa à recuperação, nos casos de fusão ou outras formas de organização de empresas, a empresa obrigada a reembolsar qualquer auxílio incompatível e ilegal é o beneficiário inicial ou, se o auxílio não puder ser recuperado junto deste último, o seu sucessor legal.

([291]) Acórdão de 18 de outubro de 2007, Comissão/França, C-441/06, ECLI:EU:C:2007:616, n.º 29 e jurisprudência referida).

([292]) Acórdão de 21 de março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, n.º 57, e Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis (JO C 247 de 23.7.2019, p. 1) («Comunicação relativa à recuperação»), ponto 89. Ao restituir o auxílio, o beneficiário perde a vantagem de que tinha beneficiado no mercado, sendo restabelecida a situação anterior ao auxílio.

([293]) Comunicação relativa à recuperação, ponto 95.

(507) Por conseguinte, a Comissão conclui que qualquer auxílio declarado ilegal e incompatível nos termos da presente decisão deve ser recuperado pela Itália junto da Trenitalia, enquanto beneficiária direta desse auxílio, ou, se a Itália não puder recuperar o auxílio ilegal e incompatível junto da Trenitalia, junto da empresa sucessora legal da Trenitalia, a Mercitalia Rail.

(508) A conclusão *supra* não se alteraria mesmo partindo do princípio de que, tal como alegado pelas autoridades italianas, a sucessão legal não implicava a transferência para a Mercitalia Rail das responsabilidades relacionadas com o auxílio ilegal e incompatível concedido à Trenitalia antes da cisão (ver considerando 198). Com efeito, tal como será explicado nos considerandos 511 a 517, a Mercitalia Rail também pode, em qualquer caso, ser considerada sucessora económica da Trenitalia no mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

(509) Nos termos do ponto 89 da Comunicação relativa à recuperação, se, na fase de execução de uma decisão de recuperação, o auxílio não puder ser recuperado junto do beneficiário original e se tiver sido transferido para outra empresa, o Estado-Membro deverá estender a recuperação à empresa que efetivamente usufrui da vantagem na sequência da transferência de atividades e assegurar que a obrigação de recuperação não é contornada. Essa transferência pode assumir a forma de venda, pelo beneficiário, da totalidade ou parte dos seus ativos, após a qual a atividade deixa de ser exercida pela mesma entidade jurídica.

(510) De acordo com a decisão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2003, no processo Itália e SIM 2/Comissão ([294]), a avaliação da continuidade económica entre o beneficiário do auxílio e a empresa para a qual os seus ativos foram transferidos é estabelecida através de um conjunto de indicadores. Os seguintes critérios podem ser tidos em conta, mas não têm de ser cumulativamente preenchidos para estabelecer a continuidade económica entre duas empresas ([295]): a) se o preço da venda corresponde ou não a um preço de mercado; b) o objeto da transferência (ativos e passivos, efetivos, existência de ativos agrupados funcionais); c) a identidade do(s) comprador(es); d) o momento da transferência (após o início da apreciação preliminar, do procedimento formal de investigação ou da decisão final); e) a lógica económica da operação.

(511) No caso em apreço, a Comissão considera que há vários fatores que, considerados no seu conjunto, permitem concluir que existe continuidade económica entre a Trenitalia e a Mercitalia Rail.

(512) Em primeiro lugar, no que respeita à identidade do comprador, as atividades transferidas acabaram por permanecer sob o mesmo proprietário (Ferrovie dello Stato S.p.A.). É pacífico que tanto a Trenitalia como a Mercitalia Rail (esta última indiretamente, através da Mercitalia Logistics) estão sob o controlo da Ferrovie dello Stato S.p.A., a empresa-mãe do grupo FS.

(513) Em segundo lugar, no que diz respeito à lógica económica e à finalidade da operação, é igualmente evidente que toda a operação foi concebida como uma mera reorganização empresarial dentro do grupo FS (considerando 48). O objetivo desta reorganização era continuar a explorar de forma mais eficiente a divisão de transporte de carga da Trenitalia e as outras atividades de transporte ferroviário de mercadorias do grupo FS, atribuindo-as a uma única entidade (o grupo Mercitalia).

(514) Em terceiro lugar, é pacífico (ver considerando 47) que a Mercitalia Rail não efetuou qualquer pagamento à Trenitalia pela transferência da divisão de transporte de carga da Trenitalia e que a transferência teve lugar através da redução do capital social da Trenitalia e de um aumento proporcional do valor do capital da Mercitalia Rail, num montante equivalente ao valor contabilístico da divisão de transporte de carga transferida da Trenitalia. Por conseguinte, a operação não foi estruturada de forma a impedir a transferência do auxílio incompatível da Trenitalia para a Mercitalia Rail.

([294]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2003, República Italiana e SIM 2 Multimedia SpA/Comissão, C-328/99 e C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252.

([295]) Este conjunto de indicadores foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 29 de abril de 2021, Fortischem a.s., C-890/19 P, ECLI:EU:C:2021:345 n.º 59.

(515) Em quarto lugar, no que diz respeito ao âmbito da transferência, tal como indicado pelas autoridades italianas e pelo próprio grupo FS no seu relatório financeiro de 2017 (ver considerandos 46 e 47), a Mercitalia Rail assumiu todos os ativos ([296]) e contratos em vigor da divisão de transporte de carga da Trenitalia. Em especial, a Mercitalia Rail assumiu: a) todos os contratos comerciais celebrados pela Trenitalia relativos à atividade de transporte de mercadorias, bem como o acesso a todas as informações e dados dos clientes do transporte ferroviário de mercadorias da Trenitalia; b) todos os trabalhadores e gestores da divisão de transporte de carga da Trenitalia (ou seja, 3 117 trabalhadores e 15 diretores), que mantiveram as condições contratuais existentes antes da cisão; c) todas as licenças de propriedade comercial e intelectual relativas às atividades de transporte de mercadorias detidas pela Trenitalia; d) todos os contratos de locação relativos a atividades de transporte de mercadorias (material circulante, infraestrutura, etc.), bem como os direitos de propriedade sobre ativos anteriormente detidos pela Trenitalia; e e) a capacidade e os direitos de acesso à infraestrutura ferroviária e/ou às instalações de serviço de que a Trenitalia beneficiava em Itália e em qualquer outro Estado-Membro. A transferência incluía também uma parte relevante dos passivos da Trenitalia ([297]).

(516) Por último, no que diz respeito ao momento da transferência, a reorganização empresarial teve lugar após o início do procedimento formal de investigação, ou seja, quando a Trenitalia já tinha conhecimento do risco de recuperação.

(517) Todos os elementos mencionados nos considerandos 512 a 516 indicam a existência de continuidade económica entre a Trenitalia e a Mercitalia Rail no que diz respeito à sua atividade de transporte de mercadorias. As autoridades italianas não forneceram qualquer elemento de prova suscetível de contradizer esta conclusão. O argumento de que a Trenitalia não tinha a intenção de transferir para a Mercitalia Rail as responsabilidades potenciais decorrentes de qualquer auxílio estatal ilegal e incompatível e de que o terceiro contrato já tinha expirado não exclui que a Mercitalia Rail beneficie da vantagem do auxílio ilegal e incompatível recebido pela divisão de transporte de carga da Trenitalia. O facto de o certificado de segurança da Trenitalia não fazer parte da transferência não exclui, por si só, que a Mercitalia Rail exercesse a sua atividade em continuidade económica com a Trenitalia e, em todo o caso, deve-se ao facto de a recém-criada Mercitalia Rail ter obtido, nos termos da legislação aplicável ([298]), o seu próprio certificado para poder operar como empresa ferroviária no mercado do transporte ferroviário de mercadorias.

(518) Dada a existência de continuidade económica entre a Trenitalia e a Mercitalia Rail no que diz respeito à respetiva atividade de transporte de mercadorias, esta última deve ser considerada a sucessora económica da Trenitalia.

(519) Em conclusão, se o auxílio ilegal e incompatível não puder ser recuperado junto da Trenitalia, a recuperação deve ser alargada à Mercitalia Rail na sua qualidade de sucessora legal ou, em todo o caso, sucessora económica da Trenitalia,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato pelo cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias não constitui um auxílio estatal no que diz respeito: a) aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias efetuados antes de 15 de março de 2003; e b) aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias efetuados antes de 22 de outubro de 2003.

([296]) Tal como explicado pelas autoridades italianas nas suas respostas de 11 de abril de 2023, os ativos incluíam ativos tangíveis (edifícios, instalações, equipamento, material circulante), ativos intangíveis (principalmente *software* relacionado com os sistemas de gestão da divisão), participações detidas em filiais, associadas e outras empresas, existências (nomeadamente peças sobresselentes para a manutenção do material circulante); contas a receber comerciais correntes.

([297]) Tal como explicado pelas autoridades italianas nas suas observações de 11 de abril de 2023, os passivos transferidos incluíam a dívida financeira do ramo de atividade (que consistia essencialmente num financiamento a curto prazo pela empresa-mãe Ferrovie dello Stato S.p.A.), dotações provisionais para indemnizações por despedimento e outras prestações para o pessoal, dotações provisionais para riscos e encargos, outros passivos correntes e dívidas comerciais correntes. Em contrapartida, tal como mencionado no considerando 198, a transferência não incluía responsabilidades que pudessem resultar de qualquer constatação da existência de um auxílio ilegal e incompatível concedido à Trenitalia para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias antes da cisão.

([298]) Ver nota de rodapé [44].

A compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato pelo cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias até 31 de dezembro de 2003 constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, no que diz respeito: a) aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias efetuados depois de 15 de março de 2003; e b) aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias efetuados depois de 22 de outubro de 2003.

A compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato pelo cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

A compensação concedida à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato pelo cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 2.º

O auxílio estatal concedido à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias pode ser considerado um auxílio existente no que diz respeito aos serviços nacionais de transporte ferroviário de mercadorias efetuados entre 22 de outubro de 2003 e 31 de dezembro de 2003. O auxílio estatal concedido à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias pode ser considerado um novo auxílio no que diz respeito aos serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias na Rede Transeuropeia de Transporte Ferroviário de Mercadorias efetuados entre 15 de março de 2003 e 31 de dezembro de 2003.

O auxílio estatal concedido à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias pode ser considerado um novo auxílio.

O auxílio estatal concedido à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias pode ser considerado um novo auxílio.

Artigo 3.º

O auxílio estatal pago à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias entre o porto italiano de Trieste e a Hungria é compatível com o mercado interno. O auxílio estatal pago à Trenitalia ao abrigo do primeiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima foi concedido ilegalmente, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e é incompatível com o mercado interno.

O auxílio estatal pago à Trenitalia ao abrigo do segundo contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias é compatível com o mercado interno, com exceção do auxílio estatal pago à Trenitalia pelo cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços internacionais de transporte ferroviário de mercadorias através do porto de Trieste Marittima, que foi concedido ilegalmente, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, e é incompatível com o mercado interno.

O auxílio estatal pago à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato para o cumprimento de obrigações de serviço público relativas à prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias é legal no que respeita aos auxílios pagos até 3 de dezembro de 2012, mas foi concedido ilegalmente, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do TFUE, no que respeita aos auxílios pagos após 3 de dezembro de 2012. O auxílio estatal pago à Trenitalia ao abrigo do terceiro contrato é compatível com o mercado interno, com exceção dos auxílios estatais pagos após 3 de dezembro de 2012 no que diz respeito aos serviços nas seguintes 14 ligações de região a região (incluindo todas as ligações Norte de Itália/Norte de Itália que lhes estão associadas): Abruzzo/Abruzzo; Calábria/Calábria; Campânia/Campânia; Apúlia/Apúlia; Abruzzo/Molise; Abruzzo/Apulia; Basilicata/Apúlia; Calábria/Campânia; Molise/Apúlia; Molise/Norte de Itália; Apúlia/Norte de Itália; Campânia/Norte de Itália; Basilicata/Norte de Itália; Abruzo/Norte de Itália, que são incompatíveis com o mercado interno.

Artigo 4.º

A Itália deve recuperar junto da Trenitalia o auxílio incompatível referido no artigo 3.º ou, na impossibilidade de recuperar esse auxílio junto da Trenitalia, junto da empresa sucessora da Trenitalia, a Mercitalia Rail.

Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram colocados à disposição do beneficiário e até à data da respetiva recuperação

Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ([299]) e no Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão ([300])que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.

Artigo 5.º

A recuperação dos auxílios incompatíveis referidos no artigo 3.º deve ser imediata e efetiva.

A Itália deve garantir a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respetiva notificação.

Artigo 6.º

No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Itália deve transmitir as seguintes informações:

— o montante total dos auxílios recebidos pelo beneficiário;

— o montante total (capital e juros de recuperação) a recuperar do beneficiário;

— uma descrição pormenorizada das medidas já tomadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;

— documentos que demonstrem que se reclamou ao beneficiário a devolução do auxílio.

A Itália deve manter a Comissão informada da evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até estar concluída a recuperação dos auxílios referidos no artigo 3.º. Deve apresentar imediatamente, a simples pedido da Comissão, informações sobre as medidas já tomadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Deve igualmente facultar informações pormenorizadas sobre os montantes dos auxílios e dos juros já recuperados do beneficiário.

Artigo 7.º

A destinatária da presente decisão é a República Italiana.

([299]) Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (UE) n.º 2015/1589, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

([300]) Regulamento (CE) n.º 271/2008 da Comissão, de 30 de janeiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 82 de 25.3.2008, p. 1).

A Comissão pode publicar os montantes dos auxílios e dos juros a título de recuperação em aplicação da presente decisão, sem prejuízo do artigo 30.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho ([301]).

Feito em Bruxelas, em 24 de novembro de 2023.

Pela Comissão
Didier REYNDERS
Membro da Comissão

([301]) Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).