ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (δεύτερο πενταμελές τμήμα)
της 16ης Μαρτίου 2004 *

Στην υπόθεση Τ-157/01,

Danske Busvognmænd, με έδρα το Frederiksberg (Δανία), εκπροσωπούμενη από τους P. Dalskov και N. Symes, δικηγόρους,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους H. Støvlbaek και Δ. Τριανταφύλλου, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η δανική.

υποστηριζόμενης από το

Βασίλειο της Δανίας, εκπροσωπούμενο από τον J. Molde, επικουρούμενο από τους P. Biering και K. Hansen, δικηγόρους, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνον,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση ακυρώσεως της αποφάσεως SG (2001) D/287297 της Επιτροπής, της 28ης Μαρτίου 2001 (ενίσχυση NN 127/2000), με την οποία κρίθηκε συμβατή με την κοινή αγορά η ενίσχυση που χορηγήθηκε από τις δανικές αρχές στην Combus A/S με μορφή εισφορών κεφαλαίου που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της ιδιωτικοποιήσεως της εταιρίας αυτής,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(δεύτερο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους N. J. Forwood, πρόεδρο, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij και M. Βηλαρά, δικαστές,

γραμματέας: D. Christensen, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη τη γραπτή διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 21ης Οκτωβρίου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Ιστορικό της διαφοράς

1 Η δανική αγορά μαζικών μεταφορών με λεωφορεία χωρίζεται σε δύο τομείς: τον τομέα της πρωτεύουσας και το υπόλοιπο της χώρας.

2 Όσον αφορά την εκμετάλλευση των λεωφορείων στον τομέα της πρωτεύουσας, τα γενικά συμβούλια και οι δήμοι της Κοπεγχάγης και του Frederiksberg, που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο αναπτύξεως της πρωτεύουσας, υποχρεούνται να σχεδιάζουν τις γραμμές, να προβλέπουν τον όγκο της κινήσεως, τη διαδρομή του δικτύου των λεωφορείων, τα δρομολόγια, τους τερματικούς σταθμούς των λεωφορείων, τα είδη των οχημάτων και τις τιμές καθώς και να μεριμνούν για την εκτέλεση των μαζικών μεταφορών μέσω διαδικασίας διαγωνισμού.

3 Όσον αφορά την εκμετάλλευση των λεωφορείων εκτός του τομέα της πρωτεύουσας, τα αντίστοιχα καθήκοντα εκπληρούνται από τα διάφορα γενικά ή δημοτικά συμβούλια σε κάθε διαμέρισμα. Καθόσον τα συμβούλια αυτά έχουν θέσει σε λειτουργία επιχειρήσεις μεταφορών, σε επίπεδο διαμερισμάτων ή πολλών δήμων, οι επιχειρήσεις αυτές έχουν την υποχρέωση να μεριμνούν για την εκτέλεση της μεταφοράς με λεωφορεία σύμφωνα με τα εκπονηθέντα σχέδια. Αυτές οι επιχειρήσεις μεταφοράς λειτουργούν ως «εταιρίες διαχειρί-

σεως» που παραχωρούν, κατόπιν διαγωνισμών την εκτέλεση της μεταφοράς με λεωφορεία, σε ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις αυτές υποχρεούνται να διασφαλίζουν τη μεταφορά σύμφωνα με τη διαδρομή του δικτύου καθώς και με τα ωράρια και τις τιμές που έχουν καθοριστεί από το διαμέρισμα.

4 Σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τους διαγωνισμούς, οι συμβάσεις ανατίθενται στην «πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά», χωρίς να μπορεί να ληφθεί υπόψη ο ιδιωτικός ή δημόσιος χαρακτήρας του υποβαλόντος προσφορά. Τα έσοδα που προέρχονται από την εκτέλεση της μεταφοράς δεν εισπράττονται από τις επιχειρήσεις μεταφοράς, αλλά από τα διαμερίσματα που καταβάλλουν στις επιχειρήσεις αυτές αμοιβή με τη μορφή ακαθαρίστου ποσού ανά ώρα μεταφοράς και ανά λεωφορείο που έχει τεθεί σε κυκλοφορία, προσαυξημένη με ένα συμπλήρωμα. Το ποσόν της αμοιβής αυτής καθορίζεται με τη διαδικασία διαγωνισμού.

5 Στην πράξη, η τιμή που καταβάλλεται από τους επιβάτες δεν καλύπτει το σύνολο των εξόδων. Το 2000, τα προερχόμενα από την πώληση των εισιτηρίων μεταφοράς έσοδα κάλυψαν το 53 % του συνόλου των εξόδων.

6 Η δραστηριότητα των μαζικών μεταφορών με λεωφορεία ασκούνταν αρχικά στη Δανία, μεταξύ άλλων, από την De Danske Statsbaner (δανικούς σιδηροδρόμους, στο εξής: DSB). Με νόμο του 1995, η δραστηριότητα αυτή μεταβιβάστηκε στην DSB Busser A/S η οποία συστήθηκε ως ανεξάρτητη επιχείρηση, αλλά την οποία κατείχε πλήρως το Δημόσιο. Δυνάμει νόμου του 1996, η εταιρία αυτή μετονομάστηκε Combus A/S (στο εξής: Combus). Σκοπός της δημιουργίας της ανώνυμης αυτής εταιρίας ήταν η διαχείριση της δραστηριότητας των μεταφορών σε εμπορική βάση και η δραστηριότητα στην αγορά υπό συνθήκες ανταγωνισμού συγκρίσιμες με αυτές των ιδιωτικών εταιριών λεωφορείων.

7 Κατά τη δημιουργία της Combus, 1 600 περίπου πρόσωπα εργάζονταν στον τομέα των μεταφορών με λεωφορεία, εκ των οποίων 750 σχεδόν συμβασιούχοι και 845 δημόσιοι υπάλληλοι. Οι δημόσιοι αυτοί υπάλληλοι διατήρησαν τη σχέση εργασίας τους με το Δημόσιο, αν και τέθηκαν στη διάθεση της Combus στα πλαίσια νεοϊδρυθέντος καθεστώτος απόσπασης. Εφόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονταν για Combus, η εταιρία αυτή υποχρεούνταν να αποζημιώνει το Δημόσιο για τις αμοιβές και συντάξεις που τους κατέβαλε το Δημόσιο. Περαιτέρω, οι δημόσιοι υπάλληλοι απήλαυαν συγκεκριμένης προστασίας σε περίπτωση απώλειας της θέσεως εργασίας τους, η οποία έγκειται στο δικαίωμα εισπράξεως αποδοχών θέσεως σε διαθεσιμότητα για τρία έτη, εκτός αν η Διοίκηση μπορούσε να τους βρει κατάλληλη θέση δημοσίου υπαλλήλου.

8 Στον ισολογισμό ενάρξεως της χρήσεως της νέας ανώνυμης εταιρίας αναφερόταν, το 1995, πίστωση ποσού 140 εκατομμυρίων δανικών κορωνών (DKK), καταβληθείσα από το Δανικό Κράτος για την κάλυψη του πρόσθετου κόστους που οφείλεται στις εισφορές συντάξεων και αποδοχών των τεθέντων σε διαθεσιμότητα αποσπασμένων δημοσίων υπαλλήλων.

9 Με νόμο του 1998, το Δανικό Κράτος παραχώρησε όλες τις μετοχές της Combus ενόψει της ιδιωτικοποιήσεώς της. Περαιτέρω, δόθηκε άδεια στο Δημόσιο να αναλάβει δαπάνες για να προβεί σε άπαξ καταβολή υπέρ των περίπου 550 δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνταν στην Combus την 1η Οκτωβρίου 1998 και οι οποίοι δέχθηκαν να παραιτηθούν του καθεστώτος τους ως δημοσίων υπαλλήλων για να μεταβούν σε καθεστώς συμβασιούχου εντός της εταιρίας. Πράγματι, η απασχόληση δημοσίων υπαλλήλων ήταν επαχθέστερη από ό,τι συμβασιούχων.

10 Για τον λόγο αυτό, τον Σεπτέμβριο του 1998, το Δανικό Κράτος συνήψε με τη Fédération των DSB συμφωνία σχετικά με τις προϋποθέσεις μεταβάσεως από το καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου σε καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου για τους δημοσίους υπαλλήλους που εργάζονταν στην Combus. Η συμφωνία αφορούσε κατ' ουσίαν τη δυνατότητα των δημοσίων υπαλλήλων να επιλέγουν, από την 1η Απριλίου 1999, μεταξύ της προσλήψεως ως επί συμβάσει υπαλλήλου στην Combus ή της αποσπάσεως σε άλλη κατάλληλη απασχόληση στους δανικούς

σιδηροδρόμους. Σε αντιστάθμισμα της παραιτήσεώς τους από τα δικαιώματα που απορρέουν από το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου κατά τη μετάβασή τους στο καθεστώς του επί συμβάσει υπαλλήλου στην Combus, οι ενδιαφερόμενοι δημόσιοι υπάλληλοι απήτησαν εφάπαξ αποζημίωση. Το συνολικό ποσόν των δαπανών για την εφάπαξ αυτή αποζημίωση εκτιμήθηκε σε 100 εκατομμύρια DKK. Το 1998, το ποσό αυτό καταβλήθηκε στους ενδιαφερόμενους δημόσιους υπαλλήλους.

11 Στη συνέχεια, λαμβανομένης υπόψη της κρίσιμης οικονομικής καταστάσεως της Combus, το κράτος αποφάσισε στις 21 Μαΐου 1999 να αυξήσει το κεφάλαιο της εταιρίας αυτής σε 300 εκατομμύρια δανικές κορώνες.

12 Στο πλαίσιο αυτό, η προσφεύγουσα, η οποία είναι επαγγελματική ένωση που συγκεντρώνει πλέον των 90 % των επιχειρήσεων περιφερειακών συγκοινωνιών με λεωφορεία στη Δανία, απευθύνθηκε στην Επιτροπή, με έγγραφο της 25ης Ιουνίου 1999 και καταγγελία της 11ης Νοεμβρίου 1999, για να καταγγείλει δύο χορηγηθείσες στην Combus κρατικές ενισχύσεις και δυνατότητα επικείμενης τρίτης ενισχύσεως. Η προσφεύγουσα αναφέρθηκε, μεταξύ άλλων, στην πίστωση 140 εκατομμυρίων δανικών κορωνών, που συστήθηκε κατά την ίδρυση της Combus, και στο ποσό των 100 εκατομμυρίων DKK, που καταβλήθηκε το 1998, ποσά τα οποία προβάλλεται ότι σκοπούσαν τη διευκόλυνση της μεταβάσεως των δημοσίων υπαλλήλων της επιχειρήσεως στο καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου, ενώ ουδόλως διασφαλιζόταν ότι τα ποσά αυτά δεν προορίζονται στην πραγματικότητα για την εκμετάλλευση απλώς της Combus. Περαιτέρω, η προσφεύγουσα κατήγγειλε την πραγματοποιηθείσα στις 31 Μαΐου 1999 καταβολή του ποσού των 300 εκατομμυρίων DKK.

13 Τον Νοέμβριο του 2000, η Combus ιδιωτικοποιήθηκε με την παραχώρηση των μετοχών της στην Arriva Danmark A/S (στο εξής: Arriva), εταιρία η οποία αποτελεί μέρος βρετανικού ομίλου εισηγμένου στο χρηματιστήριο του Λονδίνου. Με έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 2000, οι δανικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή περί της προθέσεώς τους να χορηγήσουν νέα ενίσχυση ποσού 171,8 εκατομμυρίων DKK στην Combus στο πλαίσιο της παραχωρήσεώς της στην Arriva.

14 Το Δανικό Κράτος είχε επιλέξει την Arriva, με πλειοδοτικό διαγωνισμό, μεταξύ πολλών ενδιαφερομένων επιχειρήσεων, θεωρώντας ότι η προσφορά της Arriva ήταν η καλύτερη από οικονομικής απόψεως.

15 Με απόφαση της 28ης Μαρτίου 2001, η Επιτροπή, κατόπιν προκαταρκτικής εξετάσεως, αποφάσισε να μην εγείρει ενστάσεις, αφενός, κατά της ενισχύσεως που χορηγήθηκε ως αντιστάθισμα για τις μελλοντικές ζημίες της Combus σχετικά με την περίοδο 2001-2006 και, αφετέρου, κατά της ενισχύσεως που χορηγήθηκε ως αντιστάθμισμα για τις προηγούμενες ζημίες της (στο εξής: προσβαλλομένη απόφαση).

Προσβαλλομένη απόφαση

16 Με την προσβαλλομένη απόφαση, η Επιτροπή παρουσιάζει, καταρχάς, την αγορά των μαζικών μεταφορών με λεωφορεία στη Δανία, η απελευθέρωση των οποίων ξεκίνησε στη δεκαετία του '90 και η οποία χαρακτηρίζεται με την παρουσία ορισμένων μεγάλων επιχειρηματιών και πολύ μεγάλου αριθμού τοπικών μικρών επιχειρηματιών, η δε Combus ήταν η μόνη επιχείρηση που ασκούσε δραστηριότητες στο σύνολο του δανικού εδάφους με μερίδιο αγοράς 33 % το 2000.

17 Όσον αφορά την κατάσταση της Combus, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η πλειοψηφία των οδηγών της είχαν άλλοτε καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου, πράγμα το οποίο αντιπροσώπευε για την Combus μεγαλύτερο οικονομικό βάρος απ' ό,τι αν απασχολούσε οδηγούς με καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου. Επομένως, ζητήθηκε από τους οδηγούς της Combus να επιλέξουν το καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλων. Στους οδηγούς που δέχθηκαν τους νέους αυτούς όρους, χορηγήθηκε επιδότηση από την DSB.

18 Η χρηματοοικονομική κατάσταση της Combus επιδεινώθηκε σημαντικά μετά το 1995, επειδή οι συμβάσεις που συνήψε το 1997 αποδείχθηκαν εντόνως ελλειματικές. Κατά συνέπεια, το Δανικό Κράτος πραγματοποίησε εισφορές κεφαλαίου ύψους 300 εκατομμυρίων DKK για να μπορέσει η Combus να εξακολουθήσει την εκμετάλλευσή της, επιταχύνοντας τη διαδικασία πωλήσεώς της. Προς τούτο, έγινε μελέτη της αγοράς βάσει της οποίας βρέθηκαν πολλοί δυνητικοί αγοραστές. Τον Νοέμβριο του 2000, ο Δανός Υπουργός Μεταφορών υπέγραψε τη σύμβαση πωλήσεως της Combus στην Arriva, η προσφορά της οποίας είχε θεωρηθεί ως η πλέον ενδιαφέρουσα από οικονομικής απόψεως.

19 Με τη νομική της εκτίμηση, η Επιτροπή κρίνει ότι τα 300 εκατομμύρια DKK που χορηγήθηκαν στην Combus το 1999 πρέπει να θεωρηθούν στο σύνολό τους ως κρατική ενίσχυση καθόσον δεν ανταποκρίνονται στο κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή που δρα υπό τις συνήθεις συνθήκες σε οικονομία αγοράς. Το αυτό ισχύει για τη συμπληρωματική εισφορά 171,8 εκατομμυρίων DKK που χορηγήθηκε στην Combus στο πλαίσιο της πωλήσεώς της στην Arriva.

20 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η καθαρή παρούσα αξία της ενισχύσεως αυτής, υπολογιζόμενη με προεξοφλητικό επιτόκιο 6 %, ανέρχεται σε [Z] [1] DKK: [X] DKK μπορούν να θεωρηθούν ως ενίσχυση υπό την έννοια του άρθρου 73 ΕΚ, ενώ [Y] DKK μπορούν να εξομοιωθούν με κρατική ενίσχυση που πρέπει να εκτιμηθεί ενόψει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών (ΕΕ L 156, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1893/91 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991 (ΕΕ L 169, σ. 1, στο εξής: κανονισμός 1191/69»).

21 Προκειμένου για [Y] DKK, με προορισμό να καλύψουν τις μελλοντικές ζημίες, οι οποίες είναι καταλογιστέες στις συμβάσεις μεταφορών που συνήψε η Combus, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, υπό το σύνηθες δανικό καθεστώς

1 — Απόρρητα εμπιστευτικά στοιχεία.

αποζημιώσεων, οι αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως συνάπτουν συμβάσεις με επιχειρήσεις μεταφορών με λεωφορεία, κατόπιν διαγωνισμών, για να εκμεταλλευθούν ορισμένες γραμμές. Οι αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως καταβάλλουν το συμφωνηθέν ποσόν στην επιχείρηση μεταφοράς, καθορίζουν τις τιμές και εισπράττουν τα έσοδα που προέρχονται από την πώληση των εισιτηρίων.

22 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η μέθοδος αυτή συνάδει προς τον κανονισμό 1191/69 καθόσον η διαδικασία διαγωνισμών λαμβάνει υπόψη την υποχρεωτική τιμολόγηση, την υποχρέωση λειτουργίας και την υποχρέωση μεταφοράς. Οι [Υ] DKK προορίζονταν να χρησιμοποιηθούν κατά τη διάρκεια της περιόδου 2001-2006 για να καλύψουν τις προβλέψιμες ζημίες που απορρέουν από τις συμβάσεις που ανέλαβε η Arriva από την Combus. Πράγματι, το ποσόν αυτό αποτελεί προσαρμογή της συνήθους αποζημιώσεως που πρέπει να καταβάλουν οι δανικές αρχές. Επομένως, η Επιτροπή συνάγει ότι αυτό το μέρος της ενισχύσεως συμβιβάζεται με τη Συνθήκη ΕΚ.

23 Όσον αφορά τις [Χ] DKK, η Επιτροπή εξετάζει αν το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και οι κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάρθρωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων (ΕΕ 1999, C 288, σ. 2, στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές) μπορούν να τύχουν εφαρμογής, δεδομένου ότι η σκοπουμένη εν προκειμένω δραστηριότητα συνίσταται στην εξακολούθηση της εκμεταλλεύσεως των μεταφορικών γραμμών που εξυπηρετεί η Combus μέχρι τη λήξη των συμβάσεων μεταφοράς για την αποφυγή διαταράξεως των τοπικών μαζικών συγκοινωνιών. Η Επιτροπή φρονεί ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις της υπάρξεως ενισχύσεως για αναδιάρθρωση, πλην μιας: η βιωσιμότητα της Combus δεν ανταποκρίνεται αυστηρώς στις απαιτήσεις των κατευθυντηρίων γραμμών εφόσον εξαρτάται εν μέρει από άλλες κρατικές ενισχύσεις. Σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό το πραγματικό γεγονός μπορεί να καταστήσει εντελώς θεωρητική την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε ως προς την ενίσχυση για αναδιάρθρωση.

24 Στο μέτρο που μπορεί να υπάρξει αμφιβολία, η Επιτροπή φρονεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των εξαιρετικών συνθηκών της υποθέσεως, αυτό το μέρος της ενισχύσεως μπορεί να εκτιμηθεί άμεσα ενόψει του άρθρου 73 ΕΚ. Σύμφωνα με την Επιτροπή, βάσει της εν λόγω ενισχύσεως μπορεί να πληρούνται οι συμβατικές υποχρεώσεις της Combus προς τις αρμόδιες αρχές και επομένως αντιστοιχεί στην επιστροφή ορισμένων δουλειών που είναι εγγενείς στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας υπό την έννοια του άρθρου 73 ΕΚ.

25 Η Επιτροπή, εφαρμόζοντας κατ' αναλογίαν το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ, εξακριβώνει ότι αυτό το μέρος της ενισχύσεως δεν επηρεάζει την ανάπτυξη του εμπορίου σε βαθμό αντίθετο προς το συμφέρον της Κοινότητας. Εν προκειμένω, η Επιτροπή φρονεί ότι η ανάπτυξη του εμπορίου δεν επηρεάζεται προφανώς σημαντικά, δεδομένου ότι οι συμβάσεις της Arriva είναι περιορισμένης διάρκειας και οι δημόσιες αρχές θα προκηρύξουν νέα διαδικασία διαγωνισμού κατά τη λήξη τους.

26 Τέλος, η Επιτροπή θεωρεί ότι, αφενός, η καταβολή του ποσού των [Y] DKK συνάδει προς τον κανονισμό 1191/69 και ότι, αφετέρου, η καταβολή του ποσού του [X] DKK μπορεί να εξομοιωθεί με ενίσχυση για την αναδιάρθρωση, που συμβιβάζεται με το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ ή, τουλάχιστον, με το άρθρο 73 ΕΚ που τυγχάνει άμεσης εφαρμογής. Επομένως, η Επιτροπή κρίνει ότι η ενίσχυση ποσού [Z] DKK συμβιβάζεται με τη Συνθήκη ΕΚ.

27 Η προσβαλλομένη απόφαση δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* της 5ης Μαΐου 2001 (ΕΕ C 133, σ. 21) μέσω παραπομπής στον διαδικτυακό τόπο της Επιτροπής.

28 Με το από 8 Μαΐου 2001 έγγραφο, η Επιτροπή πληροφόρησε την προσφεύγουσα ότι, κατόπιν της καταγγελίας της, οι δανικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή τις εισφορές κεφαλαίου που αποτελούν αντικείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αντίγραφο της προσβαλλομένης αποφάσεως επισυνάπτονταν στο εν λόγω έγγραφο. Η προσφεύγουσα παρέλαβε το έγγραφο αυτό στις 15 Μαΐου 2001.

Διαδικασία

29 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 11 Ιουλίου 2001, η προσφεύγουσα άσκησε την παρούσα προσφυγή.

30 Με διάταξη της 9ης Ιανουαρίου 2002, ο πρόεδρος του δεύτερου πενταμελούς τμήματος του Πρωτοδικείου επέτρεψε στο Βασίλειο της Δανίας να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

31 Στις 27 Μαρτίου 2002, το Βασίλειο της Δανίας κατέθεσε υπόμνημα παρεμβάσεως.

32 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (δεύτερο πενταμελές τμήμα), κάλεσε την Επιτροπή και το Βασίλειο της Δανίας να καταθέσουν ορισμένα έγγραφα. Τα έγγραφα αυτά προσκομίστηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας

33 Με υπόμνημα της 24ης Φεβρουαρίου 2003, η προσφεύγουσα κατέθεσε παρατηρήσεις επί του υπομνήματος παρεμβάσεως του Βασιλείου της Δανίας και επί των προσκομισθέντων εγγράφων.

34 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (δεύτερο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να κινήσει την προφορική διαδικασία και να υποβάλει ορισμένα ερωτήματα στους διαδίκους. Οι διάδικοι απάντησαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Με την ευκαιρία αυτή, η Επιτροπή και το Βασίλειο της Δανίας έλαβαν θέση επί του υπομνήματος της προσφεύγουσας της 24ης Φεβρουαρίου 2003.

35 Οι διάδικοι ανέπτυξαν τους ισχυρισμούς τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 21ης Οκτωβρίου 2003.

Αιτήματα των διαδίκων

36 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— κυρίως, να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση·

— επικουρικώς, να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση καθόσον εγκρίνει την κρατική ενίσχυση που καταβλήθηκε στην Combus στις 31 Μαΐου 1999·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

37 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

38 Το Βασίλειο της Δανίας συντάσσεται με τα αιτήματα της Επιτροπής.

Επί του παραδεκτού και του περιεχομένου της προσφυγής

39 Η Επιτροπή αμφισβητεί το έννομο συμφέρον της προσφεύγουσας. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η προσφεύγουσα, ως επαγγελματική ένωση αντιπροσωπεύουσα τα συμφέροντα της πλειοψηφίας των δανικών επιχειρήσεων λεωφορείων, απευθύνθηκε στις 25 Ιουνίου και 11 Νοεμβρίου 1999 στην Επιτροπή για να καταγγείλει την ύπαρξη των σκοπουμένων εν προκειμένω κρατικών ενισχύσεων, τούτο δε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 1, του καταστατικού της, που την επιφορτίζει με την άμυνα των εθνικών και διεθνών συμφερόντων των μελών της. Με έγγραφο της 8ης Μαΐου 2001, η Επιτροπή απάντησε στην προσφεύγουσα: «Κατόπιν της καταγγελίας σας [...], οι πραγματοποιηθείσες το 1999 εισφορές κεφαλαίου κοινοποιήθηκαν ως κρατική ενίσχυση» (As a result of your complaint [...] the capital injections made in 1999 were notified as a State aid). Στο έγγραφο αυτό επισυνάφθηκε αντίγραφο της προσβαλλομένης αποφάσεως. Περαιτέρω, η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε από την Επιτροπή κατόπιν προκαταρκτικής εξετάσεως, δηλαδή χωρίς να κινηθεί η τυπική διαδικασία εξετάσεως του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ.

40 Υπό τις συνθήκες αυτές, η προσφεύγουσα –με την ιδιότητά της ως καταγγέλλουσας η οποία, επί πλέον, επηρέασε τη διεξαγωγή της διοικητικής διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής και τουλάχιστον ορισμένες επιχειρήσεις που είναι μέλη της βρίσκονταν σε ανταγωνιστική κατάσταση σε σχέση με την εταιρία, που ήταν δικαιούχος των αμφισβητουμένων ενισχύσεων– απολαύει τις διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ. Πάντως, η τήρηση των εγγυήσεων αυτών δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνον αν η προσφεύγουσα έχει τη δυνατότητα να αμφισβητήσει την προσβαλλομένη απόφαση ενώπιον του κοινοτικού δικαστή δυνάμει του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ (βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψεις 40, 41 και 47, και την παρατιθέμενη νομολογία). Συνεπώς, η παρούσα προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή.

41 Όσον αφορά το περιεχόμενο της παρούσας προσφυγής, πρέπει να απορριφθεί η άποψη που υποστήριξε στην επ' ακροατηρίου συζήτηση η Δανική Κυβέρνηση, ότι ο έλεγχος του Πρωτοδικείου πρέπει να περιορισθεί στο ζήτημα

αν η Επιτροπή πρέπει να κινήσει την τυπική διαδικασία εξετάσεως του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ. Πράγματι, μολονότι είναι αληθές ότι η προσφεύγουσα προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν κίνησε τη διαδικασία αυτή, προβάλλει συμπληρωματικούς λόγους οι οποίοι αντλούνται, μεταξύ άλλων, από την προσβολή άλλων αρχών και διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Πάντως, δεδομένου ότι η παρούσα προσφυγή υπηρετεί τα συμφέροντα της προσφεύγουσας και των μελών της που βρίσκονται σε ανταγωνιστική κατάσταση όσον αφορά την Combus, η προσφεύγουσα θεμιτώς μπορεί να επικαλεσθεί οποιονδήποτε από τους λόγους του παρανόμου που απαριθμούνται στο άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, καθόσον σκοπούν την πλήρη ή μερική ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως (βλ., συναφώς, μολονότι έχει ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως, την απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Δεκεμβρίου 2002, Τ-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht και Eigentum κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, II-5121, σκέψη 78), χωρίς η προσφεύγουσα να περιορίζεται στην επίκληση της προσβολής των διαδικαστικών δικαιωμάτων του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ.

42 Επομένως, το Πρωτοδικείο δεν περιορίζεται, κατ' αρχήν, κατά την εξέταση των λόγων που προέβαλε η προσφεύγουσα στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής.

Επί της ουσίας

43 Προς στήριξη των ακυρωτικών αιτημάτων της, η προσφεύγουσα προβάλλει δέκα λόγους ακυρώσεως, που στρέφονται είτε κατά της εγκρίσεως του τάδε ή δείνα εκ των καταγγελθέντων οικονομικών μέτρων, είτε κατά του συνόλου της προσβαλλομένης αποφάσεως. Υπό τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως, πρέπει να εξετασθούν τα διάφορα οικονομικά μέτρα που έλαβαν οι δανικές αρχές με χρονολογική σειρά, όπως εγκρίθηκαν με την προσβαλλομένη απόφαση.

Επί της ενισχύσεως ποσού 140 εκατομμυρίων DKK με σκοπό να καλυφθεί το ειδικό κόστος που συνδέεται με το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της Combus

44 Υπενθυμίζεται ότι η προσφεύγουσα κατήγγειλε, με το έγγραφο της 25ης Ιουνίου 1999 και την καταγγελία της 11ης Νοεμβρίου 1999, την πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK που περιλαμβανόταν στον ισολογισμό ενάρξεως χρήσεως της Combus ως δυνάμενη να συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή υποχρεούνταν, κατ' αρχήν, να προβεί σε επιμελή και αμερόληπτη εξέταση των αιτιάσεων που προέβαλε η προσφεύγουσα και, στην περίπτωση όπου κατέληγε στη μη ύπαρξη κρατικής ενισχύσεως, να εκθέσει στην προσφεύγουσα τους λόγους για τους οποίους τα προβληθέντα πραγματικά νομικά στοιχεία δεν υπήρξαν επαρκή προς απόδειξη της υπάρξεως κρατικής ενισχύσεως, χωρίς πάντως να λαμβάνει θέση επί των στοιχείων, που είναι προδήλως άσχετα, ασήμαντα ή σαφώς δευτερεύοντα (προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, σκέψεις 62 και 64). Πάντως, είναι γεγονός ότι ούτε η προσβαλλομένη απόφαση ούτε το έγγραφο διαβιβάσεως της 8ης Μαΐου 2001 λαμβάνουν θέση ως προς τον νομικό χαρακτηρισμό αυτής της πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK.

45 Εντούτοις, πρέπει να εξακριβωθεί αν η αιτίαση σχετικά με την πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK προβλήθηκαν νομοτύπως με το ίδιο το δικόγραφο της προσφυγής. Πράγματι, δυνάμει του συνδυασμού των διατάξεων του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου, που τυγχάνει εφαρμογής στο Πρωτοδικείο σύμφωνα με το άρθρο 53, πρώτο εδάφιο, του ιδίου κανονισμού, καθώς και δυνάμει του άρθρου 44, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να αναφέρει το αντικείμενο της διαφοράς και συνοπτική έκθεση των προβαλλομένων ισχυρισμών. Οι ενδείξεις αυτές πρέπει να είναι αρκούντως σαφείς και ακριβείς ώστε να μπορεί ο αντίδικος να προετοιμάσει την άμυνά του και το Πρωτοδικείο να αποφανθεί επί της προσφυγής ή της αγωγής, ενδεχομένως, χωρίς πρόσθετα στοιχεία. Για να εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και η ορθή απονομή της δικαιοσύνης είναι απαραίτητο, για να είναι παραδεκτός ένας λόγος ακυρώσεως, τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται να προκύπτουν τουλάχιστον συνοπτικά, αλλά κατά τρόπο συνεκτικό και κατανοητό, από το ίδιο το δικόγραφο (βλ. διάταξη του Πρωτοδικείου της 25ης Ιουλίου 2000, T-110/98, RJB Mining κατά

Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-2971, σκέψη 23, και την προπαρατεθείσα νομολογία· απόφαση του Πρωτοδικείου της 10ης Απριλίου 2003, Τ-195/00, Travelex Global και Financial Services και Interpayment Services κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-1677, σκέψη 26).

46 Πάντως, από την εξέταση του δικογράφου της προσφυγής προκύπτει ότι η πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK αναφέρεται μόνον μία φορά, τούτο δε όχι υπό μορφήν αιτιάσεως, αλλά ως αμιγής περιγραφή. Πράγματι, αναφέρεται μόνον ότι, κατά τη σύσταση της Combus, συστήθηκε αρχική πρόβλεψη στον ισολογισμό ενάρξεως χρήσεως με προορισμό να καλύψει τουλάχιστον ένα μέρος του ειδικού κόστους που βαρύνει την επιχείρηση αυτή και λόγω του γεγονότος ότι έπρεπε να συνεχίσει να απασχολεί δημοσίους υπαλλήλους. Η προβληματική των πρώην υπαλλήλων της Combus εξετάστηκε μόνον υπό το πρίσμα της αποζημιώσεως ποσού 100 εκατομμυρίων DKK, η δε προσφεύγουσα δεν προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν εξέτασε την ενίσχυση αυτή, αλλά ότι περιόρισε την εξέτασή της στις ενισχύσεις ποσού 300 εκατομμυρίων και 171,8 εκατομμυρίων DKK.

47 Επομένως, προκύπτει ότι στο δικόγραφο της προσφυγής δεν περιλαμβάνεται καμία αιτίαση στρεφόμενη συγκεκριμένα κατά της πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK. Πάντως, για να κριθεί παραδεκτός ένας λόγος ακυρώσεως, δεν αρκεί να αναφέρεται στα έγγραφα που αποτελούν παραρτήματα του δικογράφου προσφυγής. Πράγματι, κατά την προαναφερθείσα νομολογία, ο λόγος ακυρώσεως πρέπει να προκύπτει από το κείμενο του ίδιου του δικογράφου.

48 Η λεπτομερής επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε για πρώτη φορά στο υπόμνημα αντικρούσεως ως προς πολλά τμήματα της πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK μπορεί παρ' όλ' αυτά να κριθεί παραδεκτή αν αποτελεί ανάπτυξη λόγου που προβλήθηκε προηγουμένως, άμεσα ή έμμεσα, με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο και συνδέεται στενά με τον λόγο αυτό (διάταξη RJB Mining κατά Επιτροπής, προαναφερθείσα στη σκέψη 24, και προπαρατεθείσα νομολογία) ήτοι, εν προκειμένω, τον λόγο που αφορά την αποζημίωση 100 εκατομμυρίων DKK με σκοπό να χρηματοδοτηθεί η εγκατάλειψη του καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της Combus. Εντούτοις, η αποζημίωση των 100 εκατομμυρίων DKK, όπως καταγγέλθηκε με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, δεν συνδέεται στενώς με την πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK. Πράγματι, τα δύο αυτά οικονομικά μέτρα του Δανικού Κράτους παρουσιάζουν θεμελιώδεις διαφορές.

49 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK περιλαμβανόταν στον ισολογισμό ενάρξεως χρήσεως της Combus την 1η Ιανουαρίου 1995 και σκοπούσε στην κάλυψη του οικονομικού κόστους που απορρέει από την απόσπαση των 845 δημοσίων υπαλλήλων στην Combus, οι οποίοι θα διατηρούσαν τη σχέση εργασίας τους με το κράτος, ενώ ετίθεντο στη διάθεση της Combus. Εφόσον οι δημόσιοι αυτοί υπάλληλοι εργάζονταν για την Combus, η Combus ήταν υποχρεωμένη να αποζημιώσει το κράτος για τους μισθούς και συντάξεις που τους καταβάλλει το κράτος. Αντιθέτως, η αποζημίωση των 100 εκατομμυρίων DKK, αφενός, χορηγήθηκε το 1998, τούτο δε άμεσα στους εν λόγω δημοσίους υπαλλήλους, και όχι στην Combus, και, αφετέρου, είχε σκοπό την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που θα υποστούν οι εργαζόμενοι που επιθυμούσαν να εγκαταλείψουν το καθεστώς τους ως δημοσίων υπαλλήλων υπέρ του καθεστώτος του επί συμβάσει υπαλλήλου.

50 Επομένως, ο λόγος ακυρώσεως, που προβλήθηκε στο υπόμνημα αντικρούσεως, κατά της πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK πρέπει να χαρακτηρισθεί ως νέος ισχυρισμός κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας. Εφόσον ο ισχυρισμός αυτός δεν βασίστηκε σε στοιχεία τα οποία αποκαλύφθηκαν κατά τη διαδικασία κατόπιν των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας που αποφάσισε το Πρωτοδικείο, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτος.

51 Κατά συνέπεια, η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να ακυρωθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για τον λόγο ότι η Επιτροπή δεν εξέτασε την πίστωση των 140 εκατομμυρίων DKK που συστήθηκε υπέρ της Combus. Επομένως, τα αιτήματα ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να απορριφθούν καθόσον αφορούν την πίστωση αυτή.

Επί της ενισχύσεως ποσού 100 εκατομμυρίων DKK με σκοπό τη χρηματοδότηση της μεταβάσεως από το καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της Combus σε καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου

52 Με το δικόγραφο προσφυγής η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη μη εξετάζοντας, με την προσβαλλομένη απόφαση, την καταβολή του ποσού των 100 εκατομμυρίων DKK στην Combus με σκοπό να

χρηματοδοτήσει τη μετάβαση από το καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της σε καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου και μη κρίνοντας ότι αυτή η τροποποίηση καθεστώτος συνεπάγεται στοιχείο κρατικής ενισχύσεως. Σύμφωνα με την προσφεύγουσα, το χορηγηθέν στην Combus πλεονέκτημα πρέπει να εκτιμηθεί μεταξύ 10 εκατομμυρίων και 15 εκατομμυρίων DKK ετησίως.

53 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η προσφεύγουσα προσθέτει ότι το γεγονός ότι η Combus υπέκειτο από την ίδρυσή της σε ιδιαίτερες υποχρεώσεις έναντι των δημοσίων υπαλλήλων που τέθηκαν στη διάθεσή της από το κράτος, αντισταθμίστηκε με την καταβολή της προαναφερθείσας πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK. Πάντως, κατόπιν της πληρωμής των 100 εκατομμυρίων DKK, η Combus απηλλάγη των υποχρεώσεων για τις οποίες είχε λάβει αντιστάθμισμα. Επομένως, η Combus χρησιμοποίησε παρανόμως 21,3 εκατομμύρια DKK, επί του συνόλου των 140 εκατομμυρίων DKK, για σκοπούς άλλους από τους προβλεπόμενους. Λόγω της καλύψεως των 100 εκατομμυρίων DKK, που χορήγησε το Δανικό Κράτος, η Combus έλαβε έμμεση ενίσχυση ελαχίστου ποσού 12,7 εκατομμυρίων DKK.

54 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι η προσφεύγουσα κάλεσε την Επιτροπή, με το από 25 Ιουνίου 1999 έγγραφο και την καταγγελία της 11ης Νοεμβρίου 1999, να εξετάσει τη συμβατότητα της καταβολής του ποσού των 100 εκατομμυρίων DKK με τις διατάξεις του άρθρου 87 ΕΚ. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή υποχρεούνταν, κατ' αρχήν, να προβεί σε επιμελή και αμερόληπτη εξέταση της προσκλήσεως αυτής και, αν έκρινε ότι η καταβολή του ποσού αυτού δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, να εκθέσει στην προσφεύγουσα τους λόγους για τους οποίους τα προβληθέντα πραγματικά και νομικά στοιχεία δεν υπήρξαν επαρκή προς απόδειξη της υπάρξεως κρατικής ενισχύσεως, χωρίς παρ' όλ' αυτά να λάβει θέση επί των στοιχείων που είναι προδήλως άσχετα ακόμα ασήμαντα ή σαφώς δευτερεύοντα (βλ. σκέψη 44 ανωτέρω).

55 Όσον αφορά το ερώτημα αν, με την προσβαλλομένη απόφαση, η Επιτροπή αποφάνθηκε επαρκώς επί του προβληθέντος από την προσφεύγουσα ζητήματος, διαπιστώνεται ότι η νομική εκτίμηση της Επιτροπής (βλ. σημείο 3 της προσβαλλομένης αποφάσεως) αφορά μόνον τις ενισχύσεις που ανέρχονται

αντιστοίχως σε 300 εκατομμύρια και 171,8 εκατομμύρια DKK, χωρίς να αναφέρεται η ενίσχυση του ποσού 100 εκατομμυρίων DKK. Η προβληματική της αλλαγής του καθεστώτος των εργαζομένων της Combus αναφέρεται μόνον στο σημείο 2.2 της προσβαλλομένης αποφάσεως (υπό τον τίτλο «παρουσίαση της υποθέσεως», «Combus A/S»), όπου η Επιτροπή απλώς αναφέρει ότι χορηγήθηκε επιδότηση στους εργαζομένους της Combus που δέχθηκαν τους νέους όρους.

56 Το Πρωτοδικείο κρίνει ότι το τελευταίο αυτό στοιχείο, που επαναλαμβάνεται στο πλαίσιο της προσβαλλομένης αποφάσεως, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι δικαιούχοι της επίδικης καταβολής ήταν μόνον οι εργαζόμενοι της Combus που είχαν επιλέξει καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου, η δε καταβολή αυτή δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, υπέρ της Combus.

57 Πάντως, το συμπέρασμα αυτό είναι προδήλως ορθό, δεδομένου ότι το εν λόγω μέτρο σκοπεί να αντικαταστήσει το προνομιούχο και δαπανηρό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονται στην Combus με καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου, συγκρίσιμο με το καθεστώς εργαζομένων άλλων επιχειρήσεων μεταφοράς με λεωφορεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με Combus. Η Combus επρόκειτο να ελευθερωθεί από διαρθρωτικό μειονέκτημα σε σχέση με τους ιδιώτες ανταγωνιστές της. Πάντως, το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ έχει μόνον ως αντικείμενο να αποφεύγονται τα πλεονεκτήματα που ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις, εφόσον η έννοια της ενισχύσεως καλύπτει μόνον τις παρεμβάσεις που ελαφρύνουν τα βάρη που βαρύνουν συνήθως τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως και τα οποία πρέπει να θεωρηθούν ως οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα έχει αποκομίσει η δικαιούχος επιχείρηση υπό τις συνθήκες της αγοράς (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 2ας Ιουλίου 1974, 173/73, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1974, σ. 351, σκέψη 26· της 15ης Μαρτίου 1994, C-387/92, Banco Exterior de España, Συλλογή 1994, σ. I-877, σκέψεις 12 και 13, και της 24ης Ιουλίου 2003, C-280/00, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg, Συλλογή 2003, σ. I-7747, σκέψη 84, και την παρατιθέμενη νομολογία). Περαιτέρω, το Δανικό Κράτος μπορούσε, αντί να καταβάλει το ποσόν των 100 εκατομμυρίων DKK απευθείας στους δημοσίους υπαλλήλους που εργάζονταν στην Combus, να επιτύχει το ίδιο αποτέλεσμα με τον εκ νέου διορισμό των εν λόγω δημοσίων υπαλλήλων στη δημόσια αρχή, χωρίς καταβολή συγκεκριμένης επιδοτήσεως, πράγμα το οποίο θα είχε επιτρέψει στην Combus να απασχολήσει άμεσα επί συμβάσει υπαλλήλους, οι οποίοι εμπίπτουν σε καθεστώς ιδιωτικού δικαίου.

58 Λαμβανομένου υπόψη του προδήλου χαρακτήρα αυτού του νομικού χαρακτηρισμού, η Επιτροπή δεν υποχρεούνταν να αιτιολογήσει συγκεκριμένα την προσβαλλομένη απόφαση ως προς το ζήτημα της καταβολής του ποσού των 100 εκατομμυρίων DKK. Εν πάση περιπτώσει, η προσφεύγουσα δεν απέδειξε νομοτύπως, με το δικόγραφο της προσφυγής, ότι η καταβολή του ποσού αυτού πρέπει να θεωρηθεί ως παράνομη κρατική ενίσχυση χορηγηθείσα στην Combus.

59 Όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από την παράτυπη χρήση εκ μέρους της Combus των 21,3 εκατομμυρίων DKK, πράγμα το οποίο της παρείχε ενίσχυση 12,7 εκατομμυρίων DKK τουλάχιστον, αρκεί η υπενθύμιση ότι προβλήθηκε για πρώτη φορά στο υπόμνημα υποκρούσεως και σκοπεί να συνδέσει τη χρήση των 100 DKK με τη χρήση της πιστώσεως των 140 εκατομμυρίων DKK. Κατά συνέπεια, η υποβολή της αιτιάσεως αυτής πρέπει να θεωρηθεί ως εκπρόθεσμη, δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, και πρέπει να κριθεί απαράδεκτη (βλ. σκέψη 50 ανωτέρω).

60 Επομένως, η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να ακυρωθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας για τον λόγο ότι η Επιτροπή δεν έκρινε ότι η καταβολή της αποζημιώσεως των 100 εκατομμυρίων DKK συνεπάγεται στοιχείο κρατικής ενισχύσεως υπέρ της Combus. Επομένως, τα αιτήματα ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει να απορριφθούν καθόσον αφορούν την καταβολή της αποζημιώσεως αυτής.

Επί της ενισχύσεως ποσού [Υ] DKK με σκοπό την κάλυψη των μελλοντικών ζημιών της Combus

61 Η προσφεύγουσα προβάλλει πολλούς λόγους που στρέφονται κατά της ενισχύσεως ποσού [Υ] DKK με σκοπό να καλυφθούν οι μελλοντικές ζημίες της Combus, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται λόγος ακυρώσεως που αντλείται από εσφαλμένη εφαρμογή του κανονισμού 1191/69.

Επιχειρήματα των διαδίκων

62 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Combus δεν εκτελούσε δημόσια υπηρεσία αλλά αποστολές μεταφοράς βάσει συμβάσεων αστικού δικαίου. Στην Combus δεν είχε ανατεθεί καμία υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας υπό την έννοια του κανονισμού 1191/69. Οι αντίστοιχες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας βαρύνουν τις δημόσιες αρχές που είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορές, οι οποίες μπορούν στη συνέχεια να τις διασφαλίσουν μέσω οποιασδήποτε επιχειρήσεως. Η τιμή που καταβάλλουν οι αρχές αυτές στην Combus για τις παροχές που διασφαλίζει η Combus προκύπτει από τις συναφθείσες συμβάσεις· η τιμή αυτή πρέπει υπό συνήθεις συνθήκες να διασφαλίζει επαρκή έσοδα για την επιχείρηση.

63 Συναφώς, η προσφεύγουσα διευκρινίζει ότι η μεταφορά που διασφαλίζουν οι επιχειρήσεις λεωφορείων δεν χρηματοδοτείται από τα εισιτήρια μεταφοράς που καταβάλλουν οι επιβάτες. Τα καταβληθέντα από τους επιβάτες ποσά δεν εισπράττονται από τις επιχειρήσεις των λεωφορείων, αλλά από τις δημόσιες αρχές, που είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορές. Η επιχείρηση των λεωφορείων έχει έναν μόνον αντισυμβαλλόμενο: τη δημόσια αρχή που είναι επιφορτισμένη με τις μεταφορές. Επομένως, δεν υπάρχει υποχρεωτική τιμολόγηση κατά την έννοια του κανονισμού 1191/69, εφόσον η επιχείρηση των λεωφορείων εισπράττει μόνον την τιμή των εισιτηρίων και την καταβάλει στη δημόσια αρχή που είναι επιφορτισμένη με τις μεταφορές. Εξάλλου, η σύμβαση μεταφοράς δεν συνάπτεται μεταξύ του επιβάτη και της επιχειρήσεως των λεωφορείων, αλλά μεταξύ του επιβάτη και της αρχής αυτής. Κατά συνέπεια, το Δανικό Κράτος δεν καταβάλλει επιδοτήσεις στις επιχειρήσεις των λεωφορείων, αλλά στις δημόσιες αρχές που είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορές και συνεπώς στους επιβάτες.

64 Εφόσον οι δανικές αρχές αποφάσισαν ότι η τιμή που καταβάλλουν οι χρήστες των μαζικών συγκοινωνιών δεν πρέπει να αντιπροσωπεύει το πραγματικό κόστος τους, ένα μέρος των δαπανών των επιχειρήσεων των λεωφορείων χρηματοδοτείται συνεπώς από τους Δανούς φορολογουμένους. Ως προς αυτό δεν υφίσταται καμία διαφορά με την υποθετική περίπτωση όπου η δημόσια αρχή αγοράζει ένα αγαθό ή την παροχή υπηρεσίας υπό τις συνθήκες της αγοράς.

65 Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι ουδόλως ετίθετο ζήτημα για τη Δανική Κυβέρνηση να διασφαλίσει τη χρηματοπιστωτική ισορροπία της Combus για την χρονική περίοδο 2001-2006, τούτο δε βάσει αντισταθμίσματος των εγγενών με την υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας εξόδων. Η κυβέρνηση χορήγησε μάλλον την ενίσχυση των 300 εκατομμυρίων DKK για να αποφευχθεί η παραλυσία των μαζικών συγκοινωνιών με λεωφορεία σε βάρος των επιβατών, των δημοσίων αρχών που είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορές καθώς και των εργαζομένων της Combus και προκειμένου να καλύψει τις ελλειμματικές συμβάσεις της επιχειρήσεως. Συναφώς, η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι η Combus ακολούθησε παράλογη αναπτυξιακή πολιτική, ιδίως λαμβάνοντας μέρος σε πολλούς διαγωνισμούς με προσφορές πολύ χαμηλών τιμών και προβαίνοντας στην κτήση άλλων επιχειρήσεων.

66 Σύμφωνα με την προσφεύγουσα, ούτε η κρατική ενίσχυση που χορηγήθηκε τον Απρίλιο 2001 ύψους 171,8 εκατομμυρίων DKK δεν είχε ως αντικείμενο να καλύψει τις μελλοντικές ζημίες από τις συμβάσεις της Combus σχετικά με την περίοδο 2001-2006. Πράγματι, οι πιστώσεις που συστήθηκαν στους ετήσιους λογαριασμούς της Combus για τις ελλειμματικές συμβάσεις από το 1999 μέχρι το τέλος τους ήσαν επαρκείς. Έτσι, όταν η προσφεύγουσα έκλεισε τους λογαριασμούς για το έτος 2000, η νέα διεύθυνση που διορίστηκε από την Arriva μετά την κτήση της Combus δεν έκρινε αναγκαίο να συστήσει άλλες πιστώσεις.

67 Η Επιτροπή αντικρούει ότι η δημόσια χρηματοδότηση της Combus ύψους [Υ] DKK καλύπτεται από τον κανονισμό 1191/69. Πράγματι, η Combus διασφαλίζει υπηρεσία μεταφοράς στην οποία περιλαμβάνονται υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που χρηματοδοτούνται από τις συμφωνηθείσες αντισταθμίσεις. Τούτο δεν σημαίνει ότι η Combus είναι ο μόνος επιχειρηματίας στον οποίο τυγχάνει εφαρμογής ο κανονισμός αυτός. Η άποψη της προσφεύγουσας ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται μόνο στις δημόσιες αρχές που είναι υπεύθυνες για τη διοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών μεταφοράς, και όχι στις ίδιες τις επιχειρήσεις των λεωφορείων, βασίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του κανονισμού. Ο κανονισμός σκοπεί να διευκολύνει τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων των λεωφορείων με τη χορήγηση αντισταθμίσεων που αντιστοιχούν στην υποχρέωσή τους δημόσιας υπηρεσίας. Η ύπαρξη ενδιάμεσων κανονισμών μεταξύ του κράτους και της Combus δεν στερεί την Combus της ιδιότητάς της ως ασκούντος κατά παραχώρηση δημόσια υπηρεσία.

68 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι αποστολή γενικού οικονομικού συμφέροντος (δημόσια υπηρεσία) μπορεί να ανατεθεί σε επιχείρηση τόσο μονομερώς όσο και συμβατικώς (απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή σ. I-5815, σκέψεις 65 επ.), πράγμα το οποίο επιβεβαιώθηκε με τον κανονισμό 1191/69 στον οποίο περιλαμβάνεται ένα ολόκληρο τμήμα (τμήμα V) σχετικά με τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας. Το άρθρο 1, παράγραφος 4, του κανονισμού αυτού προβλέπει, ως προς το τμήμα αυτό, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις που χαρακτηρίζονται ρητώς ως συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας για να «διασφαλίζουν επαρκείς υπηρεσίες μεταφορών».

69 Όσον αφορά την προσβαλλομένη απόφαση, η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση υπενθυμίζουν ότι ορθώς διαπιστώνεται στην απόφαση ότι οι δανικές αρχές καθορίζουν, σε περιφερειακό και κοινοτικό επίπεδο, τις γραμμές, τα ωράρια και τις τιμές που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις των λεωφορείων και, μεταξύ άλλων, τις γραμμές που πρέπει να εκμεταλλεύονται οι επιχειρήσεις αυτές για να διασφαλίζουν επαρκείς υπηρεσίες μεταφορών. Ο σκοπός του συναφούς διαγωνισμού ήταν η επίτευξη των απαιτουμένων παροχών με την καλύτερη τιμή και η αναζήτηση του επιχειρηματία που χρήζει της μικρότερης χρηματοοικονομικής ενισχύσεως. Εν προκειμένω, η χρηματοδότηση της Combus προστίθεται επομένως στη χρηματοδότηση που προέτεινε η Combus μετέχοντας στον διαγωνισμό.

70 Η κρίσιμη για την υπόθεση δανική κανονιστική ρύθμιση, που χρονολογείται από το 1995, επιβάλλει στις περιφερειακές αρχές υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας η οποία συνίσταται στην εκπόνηση, μέσω των περιφερειακών και δημοτικών επιχειρήσεων μεταφορών, σχέδια σχετικά με τον όγκο και την πρόβλεψη της κυκλοφορίας καθώς και τον καθορισμό των τιμολογίων και του συστήματος πωλήσεως των τίτλων μεταφοράς. Αυτές οι επιχειρήσεις μεταφοράς μπορούν να επιλέξουν μεταξύ του να διασφαλίζουν οι ίδιες τη μεταφορά —πράγμα το οποίο ουδέποτε συνέβη— ή να αναθέτουν το καθήκον αυτό σε επιχειρήσεις λεωφορείων όπως η Combus. Επομένως, η υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας που ανατίθεται στην Combus προκύπτει από τις συμβάσεις που συνήψε η εταιρία αυτή με τις δημόσιες αρχές και τις επιχειρήσεις μεταφορών.

71 Στο μέτρο που η προσφεύγουσα σκοπεί να εξομοιώσει τις δημόσιες αρχές με τους μεταφορείς που «αναθέτουν» τις υποχρεώσεις τους στις επιχειρήσεις λεωφορείων, η Επιτροπή τονίζει ότι η ευθύνη των δημοσίων αρχών για τη διοργάνωση των μεταφορών εμπίπτει στην εσωτερική οργάνωση κάθε κράτους,

ενώ είναι άλλο ζήτημα η πραγματική εκτέλεση της μεταφοράς από επιχειρήσεις, δραστηριότητας η οποία περιλαμβάνει μεταφορικά μέσα και προσωπικό. Πάντως, η ευθύνη των δημοσίων αρχών για τη διασφάλιση των υπηρεσιών μεταφοράς είναι άλλης φύσεως από την ευθύνη των επιχειρήσεων που εκτελούν πράγματι τις μεταφορές. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη κι αν υπάρχει «υπεργολαβία» των υπηρεσιών μεταφοράς, τούτο δεν συνεπάγεται ότι οι υπεργολάβοι δεν πρέπει να εκπληρούν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας.

72 Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι λόγω των χορηγηθεισών αντισταθμίσεων από τις δημόσιες αρχές σε επιχειρηματίες όπως η Combus, οι οποίες είναι αδιαμφισβήτητα ανώτερες των εσόδων που προέρχονται από την πώληση των εισιτηρίων, πρόκειται για υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας και, ως εκ τούτου, για υποχρεώσεις τις οποίες δεν θα αναλάμβαναν οι επιχειρήσεις λεωφορείων στον ίδιο βαθμό αν έκριναν το δικό τους εμπορικό συμφέρον. Έτσι, οι παροχές δημόσιας υπηρεσίας διακρίνονται των αμιγώς εμπορικών δραστηριοτήτων.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

73 Υπενθυμίζεται ότι με την προσβαλλομένη απόφαση, η Επιτροπή θεωρεί (σημείο 3.7) ότι η καταβολή του ποσού των [Υ] DKK συνιστά αντιστάθμισμα για τις μελλοντικές ζημίες που συνδέονται με τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας για την περίοδο 2001-2006 και, συνεπώς, πληροί τις προϋποθέσεις του κανονισμού 1191/69. Η Επιτροπή φρονεί, μεταξύ άλλων, ότι το δανικό συμβατικό καθεστώς συνάδει προς τον κανονισμό αυτόν στο μέτρο που ο διαγωνισμός που προκήρυξαν οι αρχές τοπικής αυτοδιοικήσεως «λαμβάνει συγχρόνως υπόψη τους παράγοντες εξόδων και εσόδων της υποχρεωτικής τιμολογήσεως, της υποχρεώσεως εκμεταλλεύσεως και της υποχρεώσεως μεταφοράς υπό την έννοια των άρθρων 10 έως 13 του κανονισμού». Σύμφωνα με την Επιτροπή, το καθεστώς αυτό «ανταποκρίνεται, εξάλλου, στις επιταγές του άρθρου 14 του κανονισμού [1191/69] σχετικά με τις συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας». Η καταβολή του ποσού των [Υ] DKK συνιστά, πράγματι, «προσαρμογή της συνήθους αντισταθμίσεως που πρέπει να καταβάλει η

Δανία». Η ενίσχυση πληροί επίσης τις επιταγές του κανονισμού 1191/69 «καθόσον λαμβάνει υπόψη την ευρύτητα των οικονομικών δεσμεύσεων που συνδέονται με τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας» (βλ. σημείο 3.2 της προσβαλλομένης αποφάσεως). Επομένως, η Επιτροπή συνάγει ότι η ενίσχυση εκμεταλλεύσεως για τις γραμμές λεωφορείων της Combus κατά τη διάρκεια της περιόδου 2001-2006 συμβιβάζεται με τη Συνθήκη ΕΚ.

74 Η συλλογιστική αυτή της Επιτροπής δεν είναι αδιάσειστη.

75 Πράγματι, παρατηρείται καταρχάς ότι το άρθρο 2 του κανονισμού 1191/69 ορίζει, στην παράγραφο 1, τις «υποχρεώσεις δημοσίας υπηρεσίας» ως υποχρεώσεις τις οποίες οι επιχειρήσεις μεταφορών αν δεν λάμβαναν υπόψη τα δικά τους συμφέροντα δεν θα ανελάμβαναν ή δεν θα ανελάμβαναν στην ίδια έκταση με τους ίδιους όρους» και διευκρινίζει, στο άρθρο 2, ότι οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια της παραγράφου 1 περιλαμβάνουν «την υποχρέωση λειτουργίας, την υποχρέωση μεταφοράς και την υποχρεωτική τιμολόγηση». Στο πλαίσιο αυτό, τα άρθρα 10 και 11 που περιλαμβάνονται στο τμήμα IV του κανονισμού αυτού προβλέπουν τις «κοινές μεθόδους αντισταθμίσεως» στην περίπτωση υποχρεώσεως λειτουργίας ή μεταφοράς και στην περίπτωση υποχρεωτικής τιμολογήσεως.

76 Επιβάλλεται να επισημανθεί ότι το δανικό καθεστώς μαζικών μεταφορών με λεωφορεία και, μεταξύ άλλων ο ρόλος που έπαιξε η Combus στη θέση σε λειτουργία του καθεστώτος αυτού δεν καλύπτονται από τις εν λόγω διατάξεις του κανονισμού 1191/69.

77 Πράγματι, η διατύπωση του άρθρου 1 του κανονισμού 1191/69 θεσπίζει σαφή διάκριση μεταξύ των «εγγενών στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας υποχρεώσεων» που καλούνται να καταργήσουν οι δημόσιες αρχές (παράγραφος 3) και των «υπηρεσιών μεταφοράς» που οι αρχές αυτές πρέπει να διασφαλίζουν μέσω των «συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας» (παράγραφος 4), διευκρινίζοντας ότι οι ίδιες αρχές μπορούν «ωστόσο [...] να διατηρήσουν ή να επιβάλουν τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 2» (παράγραφος 5). Μόνο στην τελευταία αυτή περίπτωση μπορούν να

εφαρμοσθούν οι κοινές μέθοδοι αντισταθμίσεως που προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στο τμήμα IV του κανονισμού 1191/69, δηλαδή στα άρθρα 10 έως 13. Συναφώς, αν και το γερμανικό κείμενο του άρθρου 1, παράγραφος 4, του κανονισμού 1191/69 επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να συνάπτουν συμβάσεις σχετικά με τις υπηρεσίες μεταφορών «βάσει των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας», πρόκειται για πρόδηλο συντακτικό σφάλμα αντίθετο προς το νέο συμβατικό καθεστώς, εφόσον η έννοια αυτή δεν περιλαμβάνεται σε καμία άλλη γλωσσική διατύπωση του κειμένου αυτού.

78 Το άρθρο 14 του κανονισμού 1191/69 καθορίζει τη «σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας» ως σύμβαση που συνάπτεται με σκοπό να παρέχονται στο κοινό επαρκείς υπηρεσίες μεταφορών, στη δε σύμβαση αυτή προβλέπονται, πλην της διάρκειάς της, όλες οι λεπτομέρειες της υπηρεσίας μεταφορών, περιλαμβανομένου «του τμήματος των παροχών [...] το οποίο είτε προστίθεται σε εισπράξεις από κόμιστρα είτε περιλαμβάνει τις εισπράξεις, καθώς και τις λεπτομέρειες των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των δύο μερών» [άρθρο 14, παράγραφος 1, και παράγραφος 2, στοιχείο β']. Επομένως, το αμιγώς συμβατικό αυτό καθεστώς δεν αναγνωρίζει ούτε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση της επιβληθείσας αποστολής ούτε υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2 του κανονισμού 1191/69.

79 Το άρθρο 14, παράγραφοι 4 έως 6, του κανονισμού 1191/69 διευκρινίζει συναφώς ότι, αν μια επιχείρηση προτίθεται να τερματίσει υπηρεσία μεταφορών η οποία δεν καλύπτεται από τη σύμβαση «ή» από την υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να επιβάλουν τη διατήρηση της εν λόγω υπηρεσίας, στην περίπτωση δε αυτή οι επιβαρύνσεις που απορρέουν από την υποχρέωση αυτή αποτελούν το αντικείμενο «αντισταθμίσεως σύμφωνα με τις κοινές μεθόδους που καθορίζονται στα τμήματα II, III και IV». Επομένως, οι συμβατικές σχέσεις που καθορίζονται μετά τη διαδικασία διαγωνισμού μεταξύ της επιχειρήσεως μεταφορών και της αρμόδιας αρχής περιλαμβάνουν οπωσδήποτε, δυνάμει του άρθρου 14, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1191/69, συγκεκριμένο καθεστώς χρηματοδοτήσεως που δεν αφήνει καμία θέση σε αντισταθμίσεις σύμφωνα με τις μεθόδους που καθορίζονται στα τμήματα II, III και IV του κανονισμού αυτού.

80 Εν προκειμένω, οι υποχρεώσεις λειτουργίας, μεταφοράς και εισπράξεως των καθορισθεισών τιμών δεν προτάθηκαν μονομερώς στην Combus, η δε Combus δεν υποχρεούνταν να εκτελέσει τις αποστολές μεταφορών υπό μη αποδοτικές

συνθήκες, που αντίκεινται στο εμπορικό της συμφέρον. Αντιθέτως, η Combus εκουσίως εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις αυτές αφού έγινε δεκτή η προσφορά της στο πλαίσιο του διαγωνισμού, όπου δεν προβλεπόταν καμία κρατική επιδότηση και ήταν ελεύθερη, αναλόγως των οικονομικών της συμφερόντων, να συμμετέχει ή όχι. Για τις παροχές μεταφορών της Combus καταβλήθηκε η τιμή που είχε η ίδια προτείνει με τις προσφορές της στη διαδικασία διαγωνισμού και η οποία επαναλήφθηκε στις συμβάσεις που συνήψε κατόπιν του διαγωνισμού. Επομένως, δεν συνάγεται ότι η Combus είχε υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1191/69.

81 Οι αμοιβαίες υποχρεώσεις της Combus και της αρμόδιας αρχής καθορίζονταν πλήρως στις συναφθείσες προς τούτο συμβάσεις. Έτσι, η Combus δικαιούνταν στην καταβολή της συμβατικής τιμής της δικής της προσφοράς, σε αντιστάθμιση της οποίας υποχρεούνταν, κατά τη διάρκεια των συμβάσεων αυτών, να εκπληροί τις υποχρεώσεις λειτουργίας, μεταφοράς και τιμολογήσεως που καθόριζε η αρμόδια αρχή καθώς και να καταβάλλει στην αρχή αυτή τα προερχόμενα από την πώληση των εισιτηρίων έσοδα. Συγκεκριμένα, η Combus δεν έφερε κανέναν κίνδυνο σχετικά με την τιμολόγηση λόγω του ότι η συμβατική τιμή δεν επηρεάζονταν από ενδεχόμενες αλλαγές στον αριθμό των επιβατών ή στα έσοδα που προέρχονταν από την πώληση των εισιτηρίων. Στο πλαίσιο αυτό του συμβατικού καθεστώτος, δεν μπορεί συνεπώς να χορηγηθεί στην Combus αποζημίωση πλέον της συμφωνηθείσας αμοιβής.

82 Αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, η Combus δεν εκπλήρωσε πράγματι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας λόγω των «αντισταθμίσεων» που χορήγησαν οι δημόσιες αρχές, οι οποίες ήταν ανώτερες των εσόδων που απορρέουν από την πώληση των εισιτηρίων. Πράγματι, η Combus έλαβε μόνον τη χρηματοοικονομική αντιστάθμιση που προβλεπόταν στις συμβάσεις μεταφορών τις οποίες είχε εκουσίως συνάψει με τις αρμόδιες αρχές αφού η προσφορά της έγινε δεκτή στο πλαίσιο του διαγωνισμού.

83 Επομένως, η προσβαλλομένη απόφαση ενέχει πλάνη καθόσον θεωρεί την καταβολή του ποσού των [Υ] DKK ως αντιστάθμιση των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας υπό την έννοια των άρθρων 2 και 10 έως 13 του κανονισμού 1191/69.

84 Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν η Combus, κατά την άσκηση της αποστολής της μεταφοράς, θεωρηθεί επιφορτισμένη με υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας —καθόσον η αποστολή αυτή ενέχει, από της απόψεως των χρηστών, «γενικό οικονομικό συμφέρον που παρουσιάζει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά σε σχέση με αυτό που έχουν άλλες οικονομικές δραστηριότητες» (απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Ιουνίου 1998, C-266/96, Corsica Ferries France, Συλλογή 1998, σ. I-3949, σκέψη 45)—, η καταβολή του ποσού των [Y] DKK που επέτρεψε η προσβαλλομένη απόφαση δεν συνάδει προς τις κρίσιμες για την υπόθεση διατάξεις του κανονισμού 1191/69.

85 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι ο κανονισμός 1191/69 επιτρέπει στις αρμόδιες εθνικές αρχές να θεσπίζουν, στον τομέα των οδικών μεταφορών, όλα τα μέτρα που καλύπτει ο κανονισμός αυτός, περιλαμβανομένων των απαιτουμένων προς τούτο μέτρων χρηματοδοτήσεως, και το άρθρο 17, παράγραφος 2, τις απαλλάσσει και του καθήκοντος προηγουμένης κοινοποιήσεως του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ. Επομένως, ο κανονισμός 1191/69 επιφέρει τομεακή παρέκκλιση στην απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων, η αρχή της οποίας θεσπίζεται στο άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ και δεν αφήνει στην Επιτροπή κανένα περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την έγκριση των ενισχύσεων που καλύπτει η παρέκκλιση αυτή. Επομένως, ο κανονισμός αυτός θεσπίζει ιδιαιτέρως ευνοϊκό καθεστώς άδειας που απαιτεί, κατά συνέπεια, αυστηρή ερμηνεία (βλ., κατ' αναλογία, την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 53, και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 15ης Δεκεμβρίου 1999, Τ-132/96 και Τ-143/96, Freistat Sachsen κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-3663, σκέψη 132, σχετικά με τα άρθρα 86, παράγραφος 2, και 87, παράγραφος 2, ΕΚ).

86 Αυτό το ιδιαίτερα ευνοϊκό καθεστώς άδειας πρέπει επομένως να περιορίζεται στις ενισχύσεις που είναι άμεσα και αποκλειστικά απαραίτητες για την εκπλήρωση της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς καθαυτής, αποκλειομένων των επιδοτήσεων που προορίζονται να καλύψουν τα ελλείμματα που θα προκληθούν στην επιχείρηση μεταφορών με λεωφορεία από συνθήκες άλλες πλην της αποστολής μεταφορών, όπως οι συνέπειες κακής γενικής οικονομικής διαχειρίσεως που δεν είναι εγγενείς στον τομέα των μεταφορών. Η δημόσια χρηματοδότηση των τελευταίων αυτών μη ειδικώς τομεακών ελλειμμάτων μπορεί να εγκριθεί μόνον κατ' εφαρμογήν των γενικών διατάξεων του άρθρου 87, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ.

87 Πάντως, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι συσσωρευμένες ζημίες της Combus δεν προκλήθηκαν άμεσα και αποκλειστικά από την υπηρεσία μεταφορών καθαυτή, αλλά απορρέουν κατ' ουσίαν από τη γενική διαχείριση της επιχειρήσεως, μεταξύ άλλων από την υποβολή προσφορών πολύ χαμηλών τιμών με σκοπό να γίνουν δεκτές στο πλαίσιο διαγωνισμών.

88 Προστίθεται ότι οι συμβάσεις που συνήψε η Combus με τις αρμόδιες αρχές κατόπιν των διαγωνισμών προέβλεπαν ήδη την —προβληθείσα από την ίδια την Combus στις προσφορές της— αμοιβή η οποία, κατ' αρχήν, ήταν επαρκής για την εκπλήρωση της υπηρεσίας μεταφοράς, χωρίς η Combus να λάβει κρατική αντιστάθμιση. Δυνάμει του συμβατικού καθεστώτος που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1893/91, ο οποίος τροποποίησε τις διατάξεις του κανονισμού 1191/69, μπορεί συνεπώς να γίνει παραπομπή στις συμβάσεις αυτές, οι οποίες αποτελούν τα μόνα νομότυπα σημεία αναφοράς, για να καθορισθούν οι πληρωμές που μπορούν να εγκριθούν ως χρηματοδότηση της υπηρεσίας μεταφοράς με λεωφορεία. Συναφώς, το άρθρο 14, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 1191/69 προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα να τροποποιηθούν εν γένει οι εν λόγω συμβάσεις «ιδίως προκειμένου να αντιμετωπισθούν απρόβλεπτες μεταβολές».

89 Πάντως, η προσβαλλομένη απόφαση, ουδόλως αναφέρει τέτοιες απρόβλεπτες μεταβολές στην περίπτωση της Combus και ούτε αναλύει τις ζημίες που προκλήθηκαν από τις ατομικές συμβάσεις μεταφορών, αναφέρεται στη γενική χρηματοοικονομική κατάσταση της Combus (βλ. τον πίνακα 7 που περιλαμβάνεται στο σημείο 3.1 της προσβαλλομένης αποφάσεως) και απαριθμεί πολλά ποσά κατανεμηθέντα μεταξύ των ετών 1998 έως 2008 (κρατικές ενισχύσεις, ακύρωση χρεών, έξοδα αναδιαρθρώσεως, επενδύσεις, κ.λπ.) για να καταλήξει (βλ. σημείο 3.1 της προσβαλλομένης αποφάσεως in fine) ότι «το υπόλοιπο, ήτοι [Υ] DKK (αξία για το 2001), εξομοιούται προς κρατική ενίσχυση που πρέπει να εκτιμηθεί σύμφωνα με τον κανονισμό 1191/69». Αυτή η γενική και κατ' αποκοπήν προσέγγιση της Επιτροπής δεν συμβιβάζεται με το συμβατικό καθεστώς, το οποίο επικεντρώνεται στις ατομικές συμβάσεις μεταφοράς, θεσπισθέν με το άρθρο 14 του προαναφερθέντος κανονισμού.

90 Ενώπιον του Πρωτοδικείου, η Επιτροπή προέβαλε την απόφαση του Πρωτοδικείου της 27ης Φεβρουαρίου 1997, Τ-106/95, FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-229, σκέψη 178), όπου έγινε δεκτή η

αντιστάθμιση του κόστους που προκαλείται από την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει η επιφορτισμένη με τη διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος επιχείρηση, όταν η χορήγηση της ενισχύσεως αποδεικνύεται αναγκαία για να μπορεί η εν λόγω επιχείρηση να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που υπέχει υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η εν προκειμένω σκοπουμένη ενίσχυση επέτρεψε στην Combus ακριβώς να εκπληρώσει υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας που έχει σε κάθε μία από τις γραμμές της των λεωφορείων.

91 Πάντως, η νομολογία αυτή δεν μπορεί να τύχει εν προκειμένω εφαρμογής. Πράγματι, η εν λόγω επιχείρηση στην προαναφερθείσα απόφαση FFSA κ.λπ. κατά Επιτροπής, ήτοι η La Poste, είχε εκπληρώσει καθήκοντα δημόσιας υπηρεσίας που εμπίπτουν σε επιφυλασσόμενο τομέα ο οποίος, καθεαυτός, δεν εκτίθετο στον ανταγωνισμό: η La Poste υποχρεούνταν να παρέχει καθολική ταχυδρομική υπηρεσία στο σύνολο του εθνικού εδάφους, με ενιαίες τιμές και υπό παρεμφερείς συνθήκες ποιότητας, ανεξαρτήτως των ιδιαιτέρων καταστάσεων και του βαθμού της οικονομικής αποδοτικότητας κάθε ατομικής δραστηριότητας. Προς τον σκοπό αυτό, η La Poste έπρεπε να διαθέτει υποδομή, το κόστος της οποίας δεν καλύπτονταν από τις τιμές, πράγμα το οποίο εξηγεί τις κρατικές αντισταθμίσεις που της είχαν καταβληθεί.

92 Αντιθέτως, εν προκειμένω, όλες οι δραστηριότητες μεταφοράς που ασκεί η Combus και το σύνολο των άλλων επιχειρήσεων μεταφορών με λεωφορεία που δρουν στη δανική αγορά μαζικών οδικών μεταφορών είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό· δεν πρόκειται για τομέα που επιφυλάσσεται σε μια επιχείρηση, όπου τα συγκεκριμένα έξοδα που απορρέουν από την εκπλήρωση της δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να αντισταθμιστούν για να εξαλειφθεί το οικονομικό μειονέκτημα που βαρύνει την επιχείρηση σε σχέση με τις επιχειρήσεις που επιδίδονται σε ανταγωνισμό σε άλλους τομείς. Όλες οι επιχειρήσεις μεταφορών που δρουν στην αγορά αυτή βρίσκονται στην ίδια κατάσταση: είναι ελεύθερες να μετέχουν σε διαγωνισμούς και να προσφέρουν στις αρμόδιες για τις μεταφορές αρχές τη συμβατική τιμή που αντιστοιχεί στο οικονομικό τους συμφέρον, ενώ υποχρεούνται να τηρούν τις συμβατικές υποχρεώσεις τους μετά τη σύναψη συμβάσεως μεταφοράς.

93 Η ανάλυση αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η Combus πρέπει πράγματι να εκτελέσει τις συμβάσεις που τη δεσμεύουν έναντι των αρμοδίων αρχών. Πρόκειται για υποχρέωση εγγενή σε κάθε διμερή σύμβαση η οποία, μόνον, δεν αρκεί για να δικαιολογήσει αντιστάθμιση υπό τη μορφή της εν προκειμένω ενισχύσεως. Ακόμη και αν κάθε σύμβαση, δικαιούχος της οποίας είναι η Combus, συνεπάγεται την εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας και μολονότι η Combus ήταν η μόνη επιχείρηση που εκλήθη να εκπληρώσει την υπηρεσία αυτή στις γραμμές που της είχαν χορηγηθεί, δεν είναι αμελητέο ότι στην Combus είχε ήδη τύχει εφαρμογής, συμβατικώς, ο κανονισμός 1191/69 όσον αφορά την προβλεπόμενη στις συμβάσεις της δημόσιας υπηρεσίας αμοιβή.

94 Εξάλλου, δεν αποδείχθηκε, στην προσβαλλομένη απόφαση, ότι μόνον η χρηματοοικονομική διάσωση της Combus μπορούσε να εξασφαλίσει τη λειτουργία του ανταγωνιστικού καθεστώτος που ίσχυε στη δανική αγορά μαζικών μεταφορών με λεωφορεία. Η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκαν απλώς ότι η πτώχευση της Comubs συνεπάγεται σημαντικό κίνδυνο διαταράξεως των υπηρεσιών μεταφορών που διασφαλίζει η επιχείρηση αυτή, εφόσον οι ανταγωνιστές δεν μπορούν να αναλάβουν τις δραστηριότητες της Combus από τη μια μέρα στην άλλη. Αντίθετα προς αυτές τις αόριστες υποθετικές περιπτώσεις και ισχυρισμούς, η προσφεύγουσα ανέφερε στο δικόγραφο προσφυγής της, χωρίς να αντικρουσθεί από την Επιτροπή και τη Δανική Κυβέρνηση, ότι η δανική αγορά των μεταφορών με λεωφορεία μπορεί να προσαρμοσθεί ταχέως στα αιτήματα των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορές και ότι, σε περίπτωση εκκαθαρίσεως της αναδόχου επιχειρήσεως, ευκόλως μπορούν να χρησιμοποιηθούν άλλες επιχειρήσεις μέχρι την προκήρυξη νέου διαγωνισμού. Κατά συνέπεια, στην υποθετική περίπτωση εκκαθαρίσεως της Combus, άλλοι επιχειρηματίες μπορούν να αναλάβουν τις συμβάσεις μεταφοράς που διασφαλίζει η Combus.

95 Προστίθεται ότι το δανικό καθεστώς διαγωνισμών προβλέπει την πενταετή ανανέωση κάθε συμβάσεως δημόσιας υπηρεσίας ανά γραμμή λεωφορείου (βλ. σημείο 2.1 της προσβαλλομένης αποφάσεως). Εφόσον η δυνατότητα ανανεώσεως των δικαιούχων της συμβάσεως είναι εγγενής στο καθεστώς αυτό, ουδόλως μπορεί να προβληθεί ότι η ανάληψη των δραστηριοτήτων της Combus από άλλες επιχειρήσεις λεωφορείων πριν από τη λήξη της πενταετούς ισχύος των συμβάσεων της Combus μπορούσε να ανατρέψει την εκπλήρωση της υπηρεσίας μεταφορών στις εν λόγω γραμμές.

96 Δεδομένου ότι η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση επικαλούνται παρέκκλιση της αρχής της απαγορεύσεως των κρατικών ενισχύσεων, έπρεπε να αποδείξουν ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρεκκλίσεως αυτής. Πάντως, δεν εξέθεσαν εμπεριστατωμένα τους λόγους για τους οποίους, σε περίπτωση πτωχεύσεως της Combus, η εκπλήρωση της υπηρεσίας μεταφορών επί των γραμμών που εξυπηρετεί η Combus δεν θα ήταν πλέον δυνατή υπό συνθήκες αποδεκτές από οικονομικής απόψεως (βλ., κατ' αναλογία, την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 101).

97 Απαντώντας σε ερώτημα του Πρωτοδικείου, η Επιτροπή υποστήριξε ακόμη ότι η καταβολή του ποσού των [Υ] DKK πληροί τις προϋποθέσεις που θεσπίστηκαν στη σκέψη 95 της προαναφερθείσας αποφάσεως Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg και, συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ.

98 Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, η καταβολή των [Υ] DKK δεν πληροί όλες τις προϋποθέσεις που θεσπίστηκαν στην προαναφερθείσα απόφαση. Πράγματι, όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 75 έως 83 ανωτέρω, η Combus δεν ήταν πράγματι επιφορτισμένη με την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, όπως απαιτεί η σκέψη 89 της προαναφερθείσας αποφάσεως Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg. Εν πάση περιπτώσει, δεν προκύπτει από την προσβαλλομένη απόφαση, ιδιαίτερα από την παρουσίαση του πίνακα 7 και του υπολογισμού του ποσού των [Υ] DKK (βλ. σημείο 3.1 της προσβαλλομένης αποφάσεως in fine), ότι τα στοιχεία βάσει των οποίων υπολογίστηκε η επίμαχη αντιστάθμιση είχαν προηγουμένως αποδειχθεί κατά τρόπο αντικειμενικό και διαφανή, όπως απαιτούν οι σκέψεις 90 και 91 της αποφάσεως εκείνης.

99 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι ο λόγος που αντλείται από την εσφαλμένη εφαρμογή του κανονισμού 1191/69 πρέπει να γίνει δεκτός. Κατά συνέπεια, πρέπει να ακυρωθεί η προσβαλλομένη απόφαση στο μέτρο που επέτρεψε την καταβολή ποσού [Υ] DKK βάσει του κανονισμού αυτού, χωρίς να χρειάζεται να κριθούν επί του σημείου αυτού οι άλλοι προβληθέντες λόγοι ακυρώσεως.

Επί της ενισχύσεως ποσού [X] DKK με σκοπό να καλυφθούν οι παρελθούσες συσσωρευθείσες από την Combus ζημίες

Επί του λόγου που αντλείται από την εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 73 ΕΚ

100 Όπως ορθώς επισήμανε η προσφεύγουσα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να επικαλούνται άμεσα το ευεργέτημα του άρθρου 73 ΕΚ πέραν των περιπτώσεων τις οποίες αφορά το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, καθόσον ο κανονισμός 1191/69 δεν έχει εφαρμογή και η καταβολή των [X] DKK εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1107/70 του Συμβουλίου, της 4ης Ιουνίου 1970, περί ενισχύσεων που χορηγούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και πλωτών μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 135), περιέχει αποκλειστική απαρίθμηση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 73 ΕΚ (προαναφερθείσα απόφαση Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg, σκέψεις 107 και 108).

101 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτός ο λόγος που στρέφεται κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως καθόσον επιτρέπει την καταβολή των [X] DKK βάσει του άρθρου 73 ΕΚ.

Επί των λόγων ακυρώσεως που αντλούνται από την παράβαση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και από εσφαλμένη εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών.

— Επιχειρήματα των διαδίκων

102 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η χορηγηθείσα στην Combus ενίσχυση ύψους [X] DKK δεν καλύπτεται ούτε από το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ

ούτε από τις κατευθυντήριες γραμμές καθόσον σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ενίσχυση για αναδιάρθρωση. Συναφώς, η προσφεύγουσα τονίζει ότι δεν υπάρχει σχέδιο αναδιαρθρώσεως και ισχυρίζεται ότι η ίδια η Δανία ουδέποτε έκρινε τις πρώτες καταβληθείσες ενισχύσεις ως δυνάμενες να εμπίπτουν στο άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ, αλλά έκρινε ότι δεν εμπίπτουν στο άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ. Για τον λόγο αυτό, δεν υποβλήθηκε κανένα σχέδιο αναδιαρθρώσεως.

103 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η Combus ακολουθούσε επιθετική αναπτυξιακή πολιτική συνάπτοντας επιζήμιες συμβάσεις. Η πολιτική αυτή αποτελεί την αφετηρία των ελλειμματικών οικονομικών της χρήσεων, ιδίως το 1998, το 1999 και το 2000. Οι χορηγηθείσες στην Combus ενισχύσεις είχαν ως μοναδικό στόχο να καλύψουν τις ζημίες αυτές και να διασφαλίσουν την επιβίωση κατεχομένης από το κράτος επιχειρήσεως. Επομένως, δεν πρόκειται για ενισχύσεις διασώσεως ή για λειτουργικές ενισχύσεις. Πάντως, το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ δεν επιτρέπει τις λειτουργικές ενισχύσεις. Οι σχετικές με τις ενισχύσεις διασώσεως διατάξεις δεν κρίθηκαν λυσιτελείς στην προσβαλλομένη απόφαση. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να εγκριθούν με καμιά νομική βάση.

104 Σύμφωνα με την Επιτροπή, η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας είναι ανίσχυρη. Πράγματι, η προσβαλλομένη απόφαση θεμελιώθηκε κυρίως στο άρθρο 73 ΕΚ όσον αφορά την ενίσχυση σχετικά με τις παρελθούσες ζημίες. Η απόφαση στηρίζεται στην ιδέα ότι η ενίσχυση αυτή είναι αντιστάθμιση για την εκπλήρωση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας σε θέματα μεταφοράς.

105 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι ελήφθησαν μέτρα ορθολογικότερης οργανώσεως βάσει σχεδίου αναδιαρθρώσεως που προέβλεπε μεταξύ άλλων την αγορά νέων λεωφορείων, την απόλυση μέρους του προσωπικού, την πώληση ορισμένων στοιχείων του ενεργητικού και την πραγματοποίηση ορισμένων οικονομιών. Η υποβολή των μέτρων αυτών οδήγησε την Επιτροπή να εξετάσει αν η δημόσια χρηματοδότηση είχε εγκριθεί ως ενίσχυση για αναδιάρθρωση. Πάντως, η Επιτροπή έλαβε υπόψη το γεγονός ότι ενίσχυση για αναδιάρθρωση πρέπει να

καθιστά τη δικαιούχο επιχείρηση ικανή να αποκομίσει οφέλη ούτως ώστε να μην εξαρτάται από δημόσιες επιδοτήσεις. Η δε περιφερειακή συγκοινωνία με λεωφορεία είναι δραστηριότητα που ασκείται υπό μη αποδοτικές συνθήκες, εφόσον χρήζει της χορηγήσεως δημοσίων επιδοτήσεων.

106 Παρ' όλ' αυτά, δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι η επίδικη ενίσχυση συμβάλλει στην ανάπτυξη του εν λόγω τομέα κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ. Πράγματι, τα μέτρα που έλαβαν οι δανικές αρχές, ιδίως η ανάθεση συμβάσεων μέσω διαγωνισμού, συμβάλλουν στην ενίσχυση του ανταγωνισμού καθόσον προσφέρουν σε πολλούς ιδιώτες επιχειρηματίες τη δυνατότητα συμμετοχής. Η ευθυγράμμιση της Combus, πρώην δημοσίας επιχειρήσεως, με τους ιδιώτες ανταγωνιστές της εμπίπτει στην οπτική αυτή, τοσούτω μάλλον που η Combus έπρεπε να πραγματοποιήσει οικονομίες, να μειώσει το προσωπικό της και να ανανεώσει τα λεωφορεία της για να εκπληροί καλύτερα τα καθήκοντά της. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ορθολογικότερη αυτή οργάνωση της πρώην δημόσιας επιχειρήσεως συμβάλλει στη βελτίωση των συνθηκών ανταγωνισμού στην εν λόγω αγορά, πράγμα το οποίο συνιστά υποχώρηση του δημόσιου τομέα, γεγονός που συμβάλλει γενικώς στην προώθηση των ελευθέρων συναλλαγών.

107 Η Επιτροπή φρονεί μάλιστα ότι η προσβαλλομένη απόφαση μπορεί να νοηθεί ως προβάλλουσα αναδιάρθρωση «sui generis» που οδηγεί επίσης σε «sui generis» βιωσιμότητα επιχειρήσεως επιφορτισμένης με αποστολή δημόσιας υπηρεσίας. Πράγματι, αν γίνει δεκτό ότι η αναδιάρθρωση επιχειρήσεως δημόσιας υπηρεσίας σκοπεί μόνον την ενδογενή εξορθολογιστική οργάνωσή της— η οποία καθίσταται βιώσιμη, καθαυτή, αν δεν ληφθούν υπόψη υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας—, οι χορηγηθείσες για την κάλυψη των παρελθουσών ζημιών ενισχύσεις μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ενισχύσεις για αναδιάρθρωση, μολονότι η Combus πρέπει ακόμη να λάβει επιδοτήσεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της δημόσιας υπηρεσίας.

108 Πάντως, η Επιτροπή επαναλαμβάνει την άποψή της ότι τα επιχειρήματα που προέβαλε η προσφεύγουσα στο πλαίσιο αυτό ή, εν πάση περιπτώσει, ασκούν περιορισμένη επιρροή, εφόσον η προσβαλλομένη απόφαση δεν στηρίχθηκε τελικά στο άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ. Με την ίδια συλλογιστική,

η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν ασκούν επιρροή τα επιχειρήματα που προέβαλε η προσφεύγουσα ως προς ότι η επίδικη ενίσχυση συνιστά λειτουργική ενίσχυση. Δεδομένου ότι δεν πρόκειται για ενίσχυση για αναδιάρθρωση υπό τη στενή έννοια του όρου, δεν ήταν αναγκαίο να υπάρξει προηγουμένως σχέδιο αναδιαρθρώσεως.

109 Η Επιτροπή, ενώ δέχεται ότι σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να υπάρχει σχέση με ένα σχέδιο αναδιαρθρώσεως, υποστηρίζει ότι τα διάφορα μέτρα ορθολογικότερης οργάνωσης που έλαβαν οι δανικές αρχές —ήτοι η αναθεώρηση του καθεστώτος του προσωπικού που αποτελούσε μέρος του σχεδίου ιδιωτικοποιήσεως από το 1998 και η ίδια η ιδιωτικοποίηση που επήλθε το 2000— επιδίωκαν τον ίδιο σκοπό: τη μετάβαση της Combus προς μια εμπορική εκμετάλλευση. Τα μέτρα αυτά επήλθαν σε ένα και μόνον πλαίσιο στο οποίο περιλαμβάνονταν διάφορες χρηματοπιστωτικές και λειτουργικές πρωτοβουλίες. Το γεγονός ότι το σχέδιο ιδιωτικοποιήσεως ολοκληρώθηκε το 2000 δεν αποκλείει ότι οι γενικές γραμμές του σχεδίου αυτού μπορεί να θεωρηθεί ότι προϋπήρχαν. Το σχέδιο αυτό οριστικοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της εξελίξεώς του, με την αρωγή ιδιώτη επενδυτή, δηλαδή την Arriva.

110 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή προσθέτει ότι οι δανικές αρχές της υπέβαλαν εμπορικό σχέδιο (business plan) για την Combus όπου παρουσίασαν την παρέμβασή τους για αναδιάρθρωση σε σχέση με την ιδιωτικοποίηση της Combus. Η έννοια της διαδικασίας της ορθολογικότερης οργανώσεως υπήρχε ήδη κατά τη στιγμή που αποφασίστηκε η τροποποίηση του καθεστώτος του προσωπικού. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή παραπέμπει στις προπαρασκευαστικές εργασίες δύο νόμων που υποβλήθηκαν στο δανικό κοινοβούλιο το 1995 και το 1998. Σύμφωνα με την Επιτροπή, δεν χρειάζεται να οριστικοποιηθεί αυτό το σχέδιο αναδιαρθρώσεως εκ των προτέρων, αλλά αρκεί οι ενισχύσεις που πρέπει να εκτιμηθούν να απορρέουν από τη θέση σε εφαρμογή του σχεδίου αυτού, πράγμα το οποίο συνέβη εν προκειμένω.

— Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

111 Επιβάλλεται η υπενθύμιση ότι, στην προσβαλλομένη απόφαση, η Επιτροπή, αφού διαπίστωσε ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις υπάρξεως ενισχύσεως για

αναδιάρθρωση, παρατηρεί (σημείο 3.4.7 της προσβαλλομένης αποφάσεως) ότι «η βιωσιμότητα της Combus πρέπει παρ' όλ' αυτά να εκτιμηθεί στο μέτρο που η εταιρία θα πάψει να είναι χωριστό νομικό πρόσωπο [μετά την παραχώρησή της στην Arriva], η δε βιωσιμότητα αυτή εξαρτάται επίσης από τη χορηγηθείσα βάσει του κανονισμού 1191/69 ενίσχυση. Το πραγματικό αυτό γεγονός μπορεί να καταστήσει εντελώς θεωρητική την ανωτέρω ανάλυση». Κατά συνέπεια, η Επιτροπή συμπεραίνει (σημείο 3.7 της προσβαλλομένης αποφάσεως) ότι η καταβολή του ποσού των [X] DKK «μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με το άρθρο 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ, ή, τουλάχιστον, με το άρθρο 73 ΕΚ, [...] μπορεί να εξομοιωθεί με ενίσχυση για αναδιάρθρωση με σκοπό να μειωθεί η χρέωση, που συνδέεται με προηγούμενες ζημίες, και να συμβάλει στην υλοποίηση του σχεδίου αναδιαρθρώσεως, και συνιστά, εν πάση περιπτώσει, αντιστάθμιση για τις απώλειες κατά την έννοια του άρθρου 73 ΕΚ που τυγχάνει άμεσης εφαρμογής».

112 Με τα γραπτά της υπομνήματα, η Επιτροπή προσπάθησε να εξηγήσει αυτή την αβέβαιη και αμφιλεγόμενη συλλογιστική διευκρινίζοντας ότι, με την προσβαλλομένη απόφαση, εξέτασε, πρώτον, την πτυχή «ενίσχυση για αναδιάρθρωση» και, δεύτερον, συμπλήρωσε, για λόγους ασφάλειας, την εξέτασή της αναφερόμενη σε διατάξεις σχετικά με τις δραστηριότητες της δημόσιας υπηρεσίας. Οι λόγοι ακυρώσεως της προσφεύγουσας που στρέφονται κατά της άδειας «ενισχύσεως για αναδιάρθρωση» χαρακτηρίστηκαν από την Επιτροπή ως ανίσχυροι για τον λόγο ότι η προσβαλλομένη απόφαση βασίζεται στο άρθρο 73 ΕΚ ως κύρια νομική βάση. Τα στοιχεία σχετικά με την «αναδιάρθρωση» δεν ήσαν αποφασιστικής σημασίας, διότι η Combus δεν ήταν στην πραγματικότητα βιώσιμη.

113 Συγχρόνως, η Επιτροπή τροποποίησε προφανώς την εξέτασή της ως προς τη βιωσιμότητα της Combus, κρίνοντας ότι μπορεί να γίνει λόγος για «sui generis» αναδιάρθρωση οδηγούσα σε «sui generis» βιωσιμότητα. Αν γίνει δεκτό ότι η αναδιάρθρωση επιχειρήσεως επιφορτισμένης με εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας σκοπεί μόνον στην ενδογενή ορθολογική οργάνωσή της, η ενίσχυση που χορηγήθηκε για να καλύψει τις παρελθούσες ζημίες μπορεί να χαρακτηρισθεί ως ενίσχυση για αναδιάρθρωση, μολονότι η Combus μπορεί ακόμα να λάβει αντισταθμίσεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών της δημόσιας υπηρεσίας.

114 Ενώπιον αυτής της θέσεως της Επιτροπής, διαπιστώνεται ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το σύνολο των μελών της Επιτροπής χορήγησε σαφή, ανεπιφύλακτη και οριστική άδεια της καταβολής του ποσού των [X] DKK, βάσει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και επί των κατευθυντηρίων γραμμών. Η συλλογιστική της Επιτροπής πρέπει, αντιθέτως, να θεωρηθεί ως έκφραση σοβαρής αμφιβολίας για τη βιωσιμότητα της Combus υπό την έννοια της προαναφερθείσας διατάξεως και των κατευθυντηρίων γραμμών, αμφιβολία την οποία η Επιτροπή δεν αισθάνθηκε παρ' όλ' αυτά υποχρεωμένη να διευκρινίσει από τη στιγμή που το άρθρο 73 ΕΚ αποτελούσε κατά την άποψή της επαρκή νομική βάση για την έγκριση της εν λόγω ενισχύσεως. Πάντως, εφόσον η τελευταία αυτή διάταξη δεν μπορεί να προβληθεί για τον σκοπό αυτό (βλ. σκέψεις 100 και 101 ανωτέρω), η καταβολή [X] DKK δεν εγκρίνεται πλέον έγκυρα με την προσβαλλομένη απόφαση.

115 Ακόμη και αν θεωρηθεί —αντίθετα προς ό,τι προκύπτει από την απόφαση του Πρωτοδικείου της 25ης Ιουνίου 1998, Τ-371/94 και Τ-394/94, British Airways κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-2405, σκέψεις 116 και 117)— ότι η προσβαλλομένη απόφαση μπορεί νομοτύπως να συμπληρωθεί με τη νέα έννοια της βιωσιμότητας που ανέπτυξαν οι υπάλληλοι της Επιτροπής ενώπιον του Πρωτοδικείου, το ζήτημα της βιωσιμότητας της Combus δεν θα επιλυθεί. Πράγματι, η Επιτροπή δήλωσε ρητώς, απαντώντας σε ερώτημα του Πρωτοδικείου, ότι για την εκτίμηση της αποδοτικότητας της Combus πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι μέρος της ενισχύσεως αποτελεί το αντιστάθμισμα των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας που εμπίπτουν στον κανονισμό 1191/69», προσθέτοντας ότι, «χωρίς το αντιστάθμισμα αυτό, η επιχείρηση δεν θα είναι αποδοτική». Πάντως, όπως εκτίθεται στις σκέψεις 75 έως 99 ανωτέρω, η Combus δεν επιφορτίστηκε με την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας και, εν πάση περιπτώσει, η καταβολή του ποσού των [Y] DKK που εγκρίθηκε δυνάμει του κανονισμού 1191/69 δεν πληροί τις προβλεπόμενες με τον κανονισμό αυτό προϋποθέσεις. Κατά συνέπεια, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είχε επιτευχθεί η βιωσιμότητα της Combus.

116 Συνεπώς, πρέπει να γίνουν δεκτοί οι λόγοι που στρέφονται κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως καθόσον εγκρίνει την καταβολή των [X] DKK βάσει του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και των κατευθυντηρίων γραμμών, χωρίς να χρειάζεται να εξετασθεί αν πληρούνται οι άλλες προϋποθέσεις υπάρξεως ενισχύσεως για αναδιάρθρωση, ιδίως αυτή σχετικά με την ύπαρξη σχεδίου αναδιαρθρώσεως συνάδοντος προς τις απαιτήσεις των κατευθυντηρίων γραμμών.

117 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η έγκριση καταβολής των [X] DKK πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της, χωρίς να χρειάζεται να εξετασθούν οι άλλοι προβληθέντες επ' αυτού λόγοι ακυρώσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

118 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Πρωτοδικείο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων αντιστοίχως. Εν προκειμένω, εφόσον η Επιτροπή ηττήθηκε ως προς το ουσιώδες μέρος των αιτημάτων της, κατά δίκαιη εκτίμηση των περιστατικών της υποθέσεως αποφασίζεται ότι η Επιτροπή 0α φέρει το σύνολο των εξόδων, πλην των εξόδων στα οποία υποβλήθηκε το Βασίλειο της Δανίας το οποίο φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του ιδίου κανονισμού.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΊΟ (δεύτερο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Ακυρώνει την απόφαση SG (2001) D/287297 της Επιτροπής, της 28ης Μαρτίου 2001 (ενίσχυση NN 127/2000), καθόσον με την απόφαση αυτή**

κρίνονται συμβατές με την κοινή αγορά οι ενισχύσεις που χορήγησαν οι δανικές αρχές στην Combus A/S με τη μορφή εισφορών κεφαλαίου ποσού [Y] DKK και [X] DKK.

2) **Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.**

3) **Η Επιτροπή φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα και τα δικαστικά έξοδα της προσφεύγουσας.**

4) **Το Βασίλειο της Δανίας φέρει τα δικαστικά του έξοδα.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Βηλαράς

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 16 Μαρτίου 2004.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

J. Pirrung

Πίνακας περιεχομένων

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία ..... II - 925

Ιστορικό της διαφοράς ..... II - 925

Προσβαλλομένη απόφαση ..... II - 929

Διαδικασία ..... II - 932

Αιτήματα των διαδίκων ..... II - 934

Επί του παραδεκτού και του περιεχομένου της προσφυγής ..... II - 935

Επί της ουσίας ..... II - 936

Επί της ενισχύσεως ποσού 140 εκατομμυρίων DKK με σκοπό να καλυφθεί το ειδικό κόστος που συνδέεται με το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της Combus ..... II - 937

Επί της ενισχύσεως ποσού 100 εκατομμυρίων DKK με σκοπό τη χρηματοδότηση της μεταβάσεως από το καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου των εργαζομένων της Combus σε καθεστώς επί συμβάσει υπαλλήλου ..... II - 939

Επί της ενισχύσεως ποσού [Y] DKK με σκοπό την κάλυψη των μελλοντικών ζημιών της Combus ..... II - 942

Επιχειρήματα των διαδίκων ..... II - 943

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου ..... II - 946

Επί της ενισχύσεως ποσού [X] DKK με σκοπό να καλυφθούν οι παρελθούσες συσσωρευθείσες από την Combus ζημίες ..... II - 955

Επί του λόγου που αντλείται από την εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 73 ΕΚ ..... II - 955

Επί των λόγων ακυρώσεως που αντλούνται από την παράβαση του άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο γ', ΕΚ και από εσφαλμένη εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών. ..... II - 955

— Επιχειρήματα των διαδίκων ..... II - 955

— Εκτίμηση του Πρωτοδικείου ..... II - 958

Επί των δικαστικών εξόδων ..... II - 961