YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

16 päivänä maaliskuuta 2004 *

Asiassa T-157/01,

Danske Busvognmænd, kotipaikka Frederiksberg (Tanska), edustajinaan asianajajat P. Dalskov ja N. Symes,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Støvlbæk ja D. Triantafyllou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään J. Molde ja P. Biering, avustajinaan asianajajat P.Biering ja K. Hansen, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii 28.3.2001 tehdyn komission päätöksen SG(2001) D/28797) (tuki NN 127/2000) kumoamista; tässä päätöksessä todettiin Tanskan viranomaisten Combus A/S:lle sen yksityistämisen yhteydessä pääomasijoituksena myöntämä tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. J. Forwood sekä tuomarit J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij ja M. Vilaras,

kirjaaja: hallintovirkamies D. Christensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.10.2003 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

Riita-asiaa edeltäneet seikat

1 Tanskan julkisen linja-autoliikenteen markkinat on jaettu kahteen alueeseen: pääkaupunkialueeseen ja muuhun maahan.

2 Kööpenhaminan ja Frederiksbergin kaupunginvaltuustoilla, jotka ovat edustettuina pääkaupungin kehittämisneuvostossa, on pääkaupunkialueen linja-autoliikenteen osalta velvollisuus suunnitella linjat, määrätä liikenteen tiheys, linja-autoverkoston kattavuus, aikataulut, linja-autojen pysäkit, ajoneuvojen tyypit ja tariffit sekä valvoa julkisen liikenteen toteuttamista tarjouskilpailulla.

3 Pääkaupunkialueen ulkopuolisen linja-autoliikenteen osalta näistä tehtävistä vastaa kunkin maakunnan kunnallisvaltuusto. Siinä tapauksessa, että nämä elimet ovat perustaneet maakunnallisia ja kuntien välisiä kuljetusyrityksiä, niillä on velvollisuus valvoa linja-autoliikennettä tehtyjen suunnitelmien mukaisesti. Nämä kuljetusyritykset toimivat kuten "hallintoyhtiöt", jotka tarjouskilpailun

jälkeen antavat yksityisten ja julkisten yritysten tehtäväksi linja-autoliikenteen toteuttamisen. Viimeksi mainituilla on velvollisuus varmistaa liikennöinti maakunnan vahvistamien linja-autoverkostojen sekä aikataulujen ja tariffien mukaisesti.

4 Tarjouskilpailusääntöjen mukaan sopimus on tehtävä "taloudellisesti edullisimman tarjouksen" mukaan ilman, että olisi otettava huomioon palvelujen suorittajan yksityis- tai julkisoikeudellinen luonne. Liikennöinnistä johtuvat tulot eivät tule kuljetusyritykselle, vaan maakunnille, jotka maksavat näille yrityksille bruttomääräisen korvauksen liikennöintitunneittain liikenteessä olevia linja-autoja vastaavasti, lisämaksulla korotettuna. Tämän korvauksen suuruus vahvistetaan tarjouskilpailussa.

5 Käytännössä matkustajien maksama hinta ei kata kaikkia kuluja. Vuonna 2000 lippujen myynnistä saadut tulot kattoivat 53 prosenttia kaikista kuluista.

6 Tanskassa julkista linja-autoliikennettä hoiti alun perin erityisesti De Danske Statsbaner (Tanskan rautatiet, jäljempänä DSB). Vuonna 1995 voimaan tulleella lailla tämä toiminta siirrettiin DSB Busser A/S -nimiselle, itsenäiselle yritykselle, joka oli kuitenkin kokonaan valtion omistuksessa. Vuoden 1996 lain nojalla tämän yrityksen nimi muutettiin Combus A/S:ksi (jäljempänä Combus). Tämän osakeyhtiön perustamisen tavoitteena oli suorittaa kaupallista kuljetustoimintaa ja toimia markkinoilla yksityisten linja-autoyhtiöiden kilpailuolosuhteisiin verrattavissa olosuhteissa.

7 Combusin perustamisen aikaan linja-autoliikenteen alalla työskenteli lähes 1 600 henkilöä, joista noin 750 oli työsopimuspohjaisia toimihenkilöitä ja 845 virkamiehiä. Virkamiehet säilyttivät työsuhteensa valtioon, ja heidät siirrettiin Combusin palvelukseen käyttöön otetun palvelukseen ottamisjärjestelmän puitteissa. Koska virkamiehet työskentelivät Combusin lukuun, sillä oli velvollisuus korvata valtiolle sen näille maksamat palkat ja eläkkeet. Lisäksi virkamiehet saivat erityisen suojan virkansa menettämistä vastaan siten, että heillä oli oikeus saada disponibiliteettikorvausta kolmen vuoden ajan, ellei hallinnon ollut mahdollista löytää heille toista soveltuvaa virkaa.

8 Vuonna 1995 uuden osakeyhtiön yhtiöpääomassa oli 140 miljoonan Tanskan kruunun (DKK) suuruinen Tanskan valtion maksama varaus tehtävistään vapautettujen virkamiesten eläkkeiden ja palkkojen kattamiseksi.

9 Vuoden 1998 lailla valtio valtuutettiin luopumaan kaikista Combusin osakkeista sen yksityistämiseksi. Lisäksi valtiolle annettiin lupa käyttää varoja kertakorvauksen maksamiseksi niille noin 550 virkamiehelle, jotka olivat Combusin palveluksessa 1.10.1998 ja jotka suostuivat luopumaan virastaan siirtyäkseen sopimussuhteessa olevaksi yhtiön toimihenkilöksi. Virkamiesten palkkaaminen oli kalliimpaa kuin sopimusperusteisten toimihenkilöiden palkkaaminen.

10 Tästä syystä valtio teki syyskuussa 1998 DSB:n toimialaliiton kanssa sopimuksen Combusin palveluksessa olleiden virkamiesten aseman muuttamisesta työsopimussuhteisiksi toimihenkilöiksi. Sopimus perustui pääosin siihen, että virkamiehille annettiin mahdollisuus valita 1.4.1999 lähtien joko Combusin työsopimussuhteisen toimihenkilön asema taikka siirto johonkin toiseen soveltuvaan toimeen Tanskan rautateillä. Korvauksena virkamiehen asemaan liittyvistä

oikeuksista luopumiselle kyseiset virkamiehet vaativat kertakorvausta siirtyessään Combusin työsopimussuhteisiksi toimihenkilöiksi. Tästä kertakorvauksesta aiheutuvien kustannusten kokonaissumman on arvioitu olevan 100 miljoonaa DKK. Tämä summa maksettiin vuonna 1998 kyseessä oleville virkamiehille.

11 Combusin kriittisen taloudellisen tilanteen vuoksi valtio päätti 21.5.1999 korottaa tämän yhtiön yhtiöpääomaa 300 miljoonalla DKK:lla.

12 Tässä yhteydessä kantaja, joka on yli 90:tä prosenttia Tanskan linja-autoliikennealan alueellisista yrityksistä edustava toimialaliitto, lähetti komissiolle 25.6.1999 päivätyn kirjeen ja 11.11.1999 päivätyn kantelun Combusille myönnetyistä kahdesta valtiontuesta ja mahdollisesta myönnettävästä kolmannesta tuesta. Se viittasi erityisesti Combusin perustamisen yhteydessä perustettuun 140 miljoonan DKK:n varaukseen ja vuonna 1998 maksettuun 100 miljoonan DKK:n määrään, joiden kummankin tarkoituksena väitettiin olevan helpottaa yrityksen virkamiesten aseman muuttamista työsopimussuhteisiksi toimihenkilöiksi, vaikkei ollut mitään takeita siitä, ettei näitä summia käytettäisi tosiasiallisesti pelkkään Combusin toimintaan. Lisäksi se ilmoitti 31.5.1999 maksetun 300 miljoonan DKK:n summan.

13 Combus yksityistettiin marraskuussa 2000 siirtämällä sen osakkeet Arriva Danmark A/S:lle (jäljempänä Arriva); tämä yhtiö kuului Lontoon pörssissä noteeratulle brittiryhmittymälle. Tanskan viranomaiset ilmoittivat 30.11.2000 päivätyllä kirjeellään komissiolle aikeestaan myöntää uusi 171,8 DKK:n suuruinen tuki Combusille sen Arrivalle tapahtuvan luovuttamisen yhteydessä.

14 Tanskan valtio oli valinnut Arrivan tarjouskilpailussa useiden kiinnostuneiden yritysten joukosta, koska se katsoi, että Arrivan tarjous oli taloudellisesti paras.

15 Komissio päätti 28.3.2001 tekemällään päätöksellä alustavan tarkastelun päätteeksi olla toisaalta esittämättä vastaväitteitä tuesta, joka oli myönnetty vuosia 2001–2006 koskevien Combusin tulevien tappioiden korvaamiseksi ja toisaalta tuesta, joka oli myönnetty korvaukseksi sen aiemmista tappioista (jäljempänä riidanalainen päätös).

Riidanalainen päätös

16 Komissio esittelee riidanalaisessa päätöksessä aluksi Tanskan linja-autoliikenteen markkinat, joiden liberalisointi alkoi 1990-luvulla ja joille on ominaista joidenkin suurten toimijoiden toiminta ja pienten paikallisten toimijoiden hyvin suuri lukumäärä; Combus oli ollut ainoa koko Tanskan alueella toimiva yritys, jonka markkinaosuus vuonna 2000 oli 33 prosenttia.

17 Combusin tilanteesta komissio toteaa, että suurin osa sen kuljettajista oli aiemmin ollut virkamiehiä, minkä vuoksi tästä aiheutui Combusille suurempi taloudellinen rasitus kuin jos sen kuljettajat olisivat olleet työsopimussuhteessa. Combusin kuljettajia pyydettiin siis valitsemaan työsopimussuhteisen toimihenkilön asema. Niille, jotka hyväksyivät nämä uudet ehdot, DSB myönsi hyvityksen.

18 Combusin taloudellinen tilanne heikkeni merkittävästi vuodesta 1995 lähtien, kun sen vuonna 1997 hankkimat markkinat osoittautuivat suuressa määrin tappiollisiksi. Tämän vuoksi valtio oli tehnyt 300 miljoonan DKK:n suuruisen pääomasijoituksen, jotta Combus voisi jatkaa toimintaansa, ja se oli nopeuttanut sen luovuttamismenettelyä. Tätä varten oli tehty markkinatutkimus, jonka perusteella voitiin yksilöidä useampi mahdollinen ostaja. Tanskan liikenneministeriö allekirjoitti marraskuussa 2000 sopimuksen Combusin luovuttamisesta Arrivalle, jonka tarjousta oli pidetty taloudellisesti parhaimpana.

19 Komissio katsoo oikeudellisessa arvioinnissaan, että Combusille vuonna 1999 maksettuja 300 miljoonaa DKK:a on kokonaisuudessaan pidettävä valtiontukena, koska tämä summa ei vastaa kriteerejä, jotka yksityisen sijoittajan on täytettävä toimiessaan tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Sama pätee 171,8 miljoonan DKK:n lisäsummaan, joka Combusille oli maksettu sen Arrivalle luovuttamisen yhteydessä.

20 Komission mukaan tämän tuen nykyinen nettoarvo, 6 prosentin arvonnousulla laskettuna, on [Z] [1] DKK:n summa: [X] DKK:n summaa voidaan pitää EY 73 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena, kun taas [Y] DKK:n summa voidaan rinnastaa valtiontukeen, jota on arvioitava julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26 päivänä kesäkuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 (EYVL L 156, s. 1) mukaisesti, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 20 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91 (EYVL L 169, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1191/69).

21 Combusin tekemistä kuljetussopimuksista johtuvien tulevien tappioiden kattamiseen tarkoitetusta [Y] DKK:n summasta komissio toteaa, että Tanskan

1 — Salaisia tietoja.

normaalissa korvausjärjestelmässä paikalliset yhteisöt tekevät sopimuksia linja-autoyritysten kanssa tarjouskilpailun perusteella tiettyjen linjojen käyttämiseksi. Paikalliset yhteisöt maksavat sovitun summan kuljetusyritykselle, vahvistavat tariffit ja saavat lippujen myynnistä saadut tulot.

22 Komissio katsoo, että tämä tapa toimia on yhteensoveltuva asetuksen N:o 1191/69 kanssa siltä osin kuin tarjouskilpailumenettelyssä otetaan huomioon hintavelvoitteet sekä liikennöinti- ja kuljetusvelvoitteet. [Y] DKK on tarkoitettu käytettäviksi vuosina 2001–2006 kattamaan Combusilta Arrivalle siirtyneistä sopimuksista johtuvat tappiot. Tämä summa on itse asiassa sen normaalin summan, joka Tanskan viranomaisten on maksettava, mukautus. Komissio päättelee tästä, että tämä tuen osa on yhteensoveltuva EY:n perustamissopimuksen kanssa.

23 [X] DKK:n osalta komissio tutkii, voidaanko EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ja yhteisön suuntaviivoja valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (EYVL 1999, C 288, s. 2; jäljempänä suuntaviivat) soveltaa, koska on täsmennetty, että nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettu toiminta muodostuu Combusin liikennöimien linjojen käyttämisestä edelleen kuljetussopimusten voimassaolon päättymiseen asti paikallisliikenteen häiriöiden estämiseksi. Komissio katsoo, että kaikki rakenneuudistustuen myöntämisen edellytykset ovat täyttyneet, yhtä lukuun ottamatta: Combusin kannattavuus ei täysin täytä suuntaviivojen vaatimuksia, koska se on osittain riippuvainen muista valtiontuista. Komission mukaan tämä asiaintila voi tehdä rakenneuudistustukea koskevan analyysin täysin teoreettiseksi.

24 Siltä osin kuin asiasta saattaa olla epäilyksiä, komissio on sitä mieltä, että kun otetaan huomioon asiaan liittyvät poikkeukselliset olosuhteet, tätä tuen osaa voidaan arvioida suoraan EY 73 artiklan perusteella. Komission mukaan kyseessä olevan tuen avulla voidaan täyttää Combusin sopimusvelvoitteet toimivaltaisia viranomaisia kohtaan ja se on siis EY 73 artiklassa tarkoitettu korvaus julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä.

25 Komissio toteaa EY 86 artiklan 2 kohtaa analogisesti soveltaen, että tämä tuen osa ei vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa. Se katsoo, että nyt esillä olevassa asiassa kaupan kehitykseen ei todennäköisesti vaikuteta merkittävästi, koska Arrivan sopimukset ovat kestoltaan rajoitettuja ja koska toimivaltaiset viranomaiset järjestävät uusia tarjouskilpailuja niiden voimassaolon päättyessä.

26 Komissio katsoo siis, että toisaalta [Y] DKK:n summan maksaminen on yhteensoveltuvaa asetuksen N:o 1191/69 kanssa ja että toisaalta [X] DKK:n summan maksaminen voidaan rinnastaa rakenneuudistustukeen, joka on yhteensoveltuva EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa tai ainakin EY 73 artiklan kanssa, jota voidaan soveltaa välittömästi. Komissio toteaa siis [Z] DKK:n summan olevan yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa.

27 Riidanalainen päätös on julkaistu 5.5.2001 Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL C 133, s. 21) viittaamalla komission Internet-sivuun.

28 Komissio ilmoitti 8.5.2001 päivätyllä kirjeellä kantajalle, että sen kantelun johdosta Tanskan viranomaiset olivat ilmoittaneet komissiolle riidanalaisen päätöksen kohteena olevat pääomasijoitukset. Kopio riidanalaisesta päätöksestä oli kyseisen kirjeen liitteenä. Kantaja vastaanotti sen 15.5.2001.

Oikeudenkäynti

29 Tämä kanne on tullut vireille kannekirjelmällä, jonka kantaja on jättänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 11.7.2001.

30 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 9.1.2002 antamallaan määräyksellä Tanskan kuningaskunnan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

31 Tanskan kuningaskunta jätti 27.3.2002 väliintulokirjelmänsä.

32 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu toinen jaosto) kehotti komissiota ja Tanskan kuningaskuntaa esittämään tietyt asiakirjat. Asiakirjat esitettiin sille määräajassa.

33 Kantaja jätti Tanskan kuningaskunnan väliintulokirjelmää ja esitettyjä asiakirjoja koskevat huomautuksensa 24.2.2003.

34 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn, ja se esitti joitakin kysymyksiä asianosaisille. Nämä vastasivat niihin asetetussa määräajassa. Tässä yhteydessä komissio ja Tanskan kuningaskunta esittävät kannanottonsa kantajan 24.2.2003 jättämistä huomautuksista.

35 Osapuolten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 21.10.2003 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

36 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ensisijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen

— toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä hyväksytään Combusille 31.5.1999 maksettu valtiontuki

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38 Tanskan kuningaskunta yhtyy komission vaatimuksiin.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja sen kohde

39 Komissio riitauttaa kantajan asiavaltuuden. Tältä osin riittää, kun muistutetaan, että kantaja kääntyi Tanskan linja-autoyritysten enemmistön etuja edustavana toimialajärjestönä 25.6. ja 11.11.1999 komission puoleen ilmoittaakseen sille nyt esillä olevat valtiontuet sen yhtiöjärjestyksen 2 §:n 1 momentin mukaisesti; siinä annetaan sen tehtäväksi sen jäsenten kansallisten ja kansainvälisten etujen puolustaminen. Komissio vastasi sille 8.5.2001 päivätyllä kirjeellään seuraavasti: "— — tehdyn kantelunne johdosta vuonna 1999 suoritetut pääomasijoitukset on ilmoitettu valtiontukina" (As a result of your complaint — — the capital injections made in 1999 were notified as a State aid). Tämän kirjeen liitteenä oli kopio riidanalaisesta päätöksestä. Lisäksi komissio teki riidanalaisen päätöksen ennakkotarkastelun puitteissa, toisin sanoen aloittamatta EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista menettelyä.

40 Tällaisessa tilanteessa kantajalla kantelijana, joka lisäksi on vaikuttanut hallinnollisen menettelyn kulkuun komissiossa ja jonka jäsenyrityksistä ainakin jotkut kilpailevat riidanalaista tukea saaneen yhtiön kanssa, on EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyt menettelylliset takeet. Näiden takeiden noudattaminen voidaan kuitenkin varmistaa vain, jos kantajalla on mahdollisuus saattaa riidanalainen päätös yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla (ks. asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 40, 41 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen nyt esillä oleva kanne on tutkittava.

41 Nyt esillä olevan kanteen ulottuvuuden osalta on hylättävä Tanskan hallituksen istunnossa esittämä näkemys siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen

suorittama valvonta on rajoitettava kysymykseen siitä, olisiko komission pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen muodollinen tutkintamenettely. Vaikka onkin totta, että kantaja moittii komissiota siitä, ettei se ole aloittanut tällaista menettelyä, se esittää muita kanneperusteita, jotka koskevat erityisesti muiden yhteisön oikeuden periaatteiden ja säännösten rikkomista. Koska tämä kanne on kantajan ja sen Combusin kanssa kilpailevien jäsenten intressien mukainen, kantaja voi vapaasti vedota mihin tahansa EY 230 artiklan toisessa kohdassa lueteltuun lainvastaisuusperusteeseen siltä osin kuin niiden tarkoituksena on riidanalaisen päätöksen kumoaminen kokonaan tai osittain (ks. vastaavasti asia T-114/00, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum v. komissio, tuomio 5.12.2002, Kok. 2002, s. II-5121, 78 kohta, josta tosin on tehty valitus), eikä sen ole rajoituttava vetoamaan pelkästään EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyjen prosessioikeudellisten määräysten rikkomiseen.

42 Tästä johtuu, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei periaatteessa ole rajoitettu tarkastelemaan vain kantajan nyt esillä olevassa asiassa esittämiä väitteitä.

Pääasia

43 Kantaja vetoaa kumoamisvaatimustensa tueksi kymmeneen kanneperusteeseen, jotka kohdistuvat joko jonkin komission tietoon saatetun rahoitustoimenpiteen sallittavuuteen taikka riidanalaiseen päätökseen kokonaisuudessaan. Nyt esillä olevassa asiassa on tutkittava Tanskan viranomaisten toteuttamia rahoitustoimenpiteitä kronologisessa järjestyksessä sellaisina, kuin ne on hyväksytty riidanalaisessa päätöksessä.

140 miljoonan DKK:n tuki, jonka tarkoituksena oli kattaa Combusin työntekijöiden virkamiesasemaan liittyvät erityiset kustannukset

44 On muistutettava, että kantaja teki kantelun 25.6.1999 ja 11.11.1999 päivätyissä kirjeissään Combusin taseeseen sisältyneestä 140 miljoonan DKK:n varauksesta, koska se saattoi olla lainvastaista valtiontukea. Näin ollen komissiolla on periaatteessa velvollisuus tutkia kantajan tekemä kantelu huolellisesti ja puolueettomasti ja jos se päättelee, että kyseessä ei ole valtiontuki, sillä on velvollisuus selostaa kantelijalle riittävän tarkoin ne syyt, joiden vuoksi kantelussa esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole riittäneet osoittamaan, että kyseessä on valtiontuki, ilman, että sillä on velvollisuus ottaa kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 62 ja 64 kohta). On kuitenkin tosiasia, että riidanalaisessa kirjeessä tai 8.5.2001 päivätyssä vastauskirjeessä ei oteta kantaa tämän 140 miljoonan DKK:n varauksen oikeudelliseen luokitteluun.

45 On kuitenkin tutkittava, onko 140 miljoonan DKK:n varausta koskeva väite esitetty pätevästi itse kanteessa. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan, jota saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla sovelletaan myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja esitettävä yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tarvittaessa ratkaista kanteen tukeutumatta muihin tietoihin. Oikeusvarmuuden ja hyvän lainkäytön takaamiseksi kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että ne olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kantaja perustaa kanneperusteensa, käyvät ilmi ainakin pääpiirteittäin itse kannekirjelmästä, kunhan ne on esitetty johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi (ks. asia T-110/98, RJB Mining v. komissio, määräys 25.7.2000, Kok. 2000, s. II-2971, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-195/00, Travelex Global and

Financial Services ja Interpayment Services v. komissio, tuomio 10.4.2003, Kok. 2003, s. II-1677, 26 kohta).

46 Kanteen tarkastelu osoittaa, että 140 miljoonan DKK:n varausta ei ole mainittu kuin yhden ainoan kerran, eikä sitäkään kanneperusteena, vaan ainoastaan maininnan muodossa. Siinä on vain viitattu siihen, että Combusin perustamisen yhteydessä otettiin taseeseen varaus, jonka tarkoituksena oli kattaa ainakin osa tätä yritystä rasittavista erityisistä kuluista ja ottaa huomioon se, että sen palveluksessa oli edelleen virkamiehiä. Combusin vanhojen virkamiesten ongelma otettiin huomioon 100 miljoonan DKK:n summan vahingonkorvauksen muodossa ja kantaja moitti komissiota vain siitä, että se ei ollut tutkinut tätä tukea vaan se oli tarkastellut ainoastaan 300 miljoonan ja 171,8 miljoonan DKK:n suuruisia tukia.

47 Näyttää siis siltä, että kanne ei sisällä yhtään erityisesti 140 miljoonan DKK:n varausta vastaan kohdistettua väitettä. Jotta kanneperuste voitaisiin tutkia, ei kuitenkaan riitä, että kanteen liitteenä olevissa asiakirjoissa viitattaisiin näihin summiin. Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan kanneperusteen on sisällyttävä itse kannekirjelmän tekstiin.

48 Yksityiskohtainen peruste, jolla laajennetaan aikaisemmin — nimenomaisesti tai implisiittisesti — kannekirjelmässä ensimmäisen kerran esitettyä 140 miljoonan DKK:n suuruisen varauksen eri osia koskevaa perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (em. asia RJB Mining v. komissio, määräyksen 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), toisin sanoen jos sillä nyt esillä olevassa asiassa on läheinen yhteys kanneperusteeseen, joka koskee 100 miljoonan DKK:n suuruista korvausta, jolla on tarkoitus rahoittaa Combusin työntekijöiden virkamiesaseman muuttaminen. Kanteessa mainitulla 100 miljoonan DKK:n suuruisella korvauksella ei kuitenkaan ole läheistä yhteyttä 140 miljoonan DKK:n varaukseen. Näillä kahdella Tanskan valtion rahoitustoimenpiteellä on perustavanlaatuisia eroja.

49 Tältä osin on todettava, että 140 miljoonan DKK:n suuruinen varaus sisältyi Combusin taseeseen 1.1.1995 ja sen tarkoituksena oli kattaa Combusin palveluksessa olevien 845 virkamiehen siirrosta johtuvat taloudelliset rasitukset; nämä henkilöt säilyttivät työsuhteensa valtioon, mutta he olivat Combusin käytettävissä. Koska nämä virkamiehet työskentelivät Combusin lukuun, sillä oli velvollisuus korvata valtiolle ne palkat ja eläkkeet, jotka se maksoi näille. Sitä vastoin 100 miljoonan DKK:n määrän osalta on todettava, että toisaalta se myönnettiin vuonna 1998 ja suoraan kyseisille virkamiehille eikä Combusille, ja toisaalta sen tarkoituksena oli korvata ne taloudelliset haitat, jotka aiheutuivat niille työntekijöille, jotka halusivat luopua virkamiehen asemastaan ja siirtyä työsopimussuhteisiksi toimihenkilöiksi.

50 Tästä seuraa, että kantajan vastauksessa esitetty peruste 140 miljoonan DKK:n varausta vastaan on luokiteltava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi kanneperusteeksi. Koska tämä peruste ei perustu seikkoihin, jotka ovat tulleet ilmi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräämien prosessinjohtotoimien vuoksi pidetyssä menettelyssä, se on jätettävä tutkimatta.

51 Näin ollen riidanalaista päätöstä ei voida nyt meneillään olevassa menettelyssä kumota siitä syystä, että komissio ei ole tutkinut Combusin hyväksi muodostettua 140 miljoonan DKK:n suuruista varausta. Riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevat vaatimukset on siis hylättävä siltä osin kuin ne koskevat tätä varausta.

100 miljoonan DKK:n suuruinen tuki, joka on tarkoitettu virkamiehen asemassa olevien Combusin työntekijöiden aseman muuttamiseksi työsopimussuhteisten toimihenkilöiden asemaksi

52 Kantaja väittää kanteessaan, että komissio on tehnyt virheen, kun se ei ole tutkinut riidanalaisessa päätöksessä 100 miljoonan DKK:n summan maksamista

Combusille; tämä summa on tarkoitettu sen virkamiehen asemassa olevien työntekijöiden aseman muuttamiseksi työsopimussuhteisten toimihenkilöiden asemaan, eikä komissio ole katsonut, että tähän aseman muuttamiseen liittyisi valtiontukea. Kantajan mukaan Combusille myönnetyn etuuden arvoksi olisi arvioitava 10–15 miljoona DKK vuodessa.

53 Kantaja lisää vastauksessaan, että se seikka, että Combusille on sen perustamisen yhteydessä syntynyt erityisiä velvoitteita valtion sen käyttöön antamien virkamiesten suhteen, on korvattu edellä mainitulla 140 miljoonan DKK:n varauksella. Kuitenkin sen jälkeen, kun sille on maksettu 100 miljoonaa DKK, Combus on vapautunut velvoitteistaan, joista se on saanut vastikkeen. Combus on siis käyttänyt yhteensä 140 miljoonan DKK:n määrästä sääntöjenvastaisesti 21,3 miljoonaa DKK muita kuin sovittuja päämääriä varten. Koska Tanskan valtio on myöntänyt 100 miljoonaa DKK, Combus on saanut välillistä valtiontukea vähintään 12,7 miljoonaa DKK.

54 Tältä osin on muistutettava, että kantaja oli 25.6.1999 päivätyssä kirjeessään ja 11.11.1999 tekemässään kantelussa vaatinut komissiota tutkimaan 100 miljoonan DKK:n summan maksamisen yhteensoveltuvuuden EY 87 artiklan kanssa. Näin ollen komissiolla oli periaatteessa velvollisuus tutkia kantajan tekemä kantelu huolellisesti ja puolueettomasti ja jos se päätteli, että kyseessä ei ole valtiontuki, sillä oli velvollisuus selostaa kantelijalle riittävän tarkoin ne syyt, joiden vuoksi kantelussa esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole riittäneet osoittamaan, että kyseessä on valtiontuki, ilman, että sillä oli velvollisuus ottaa kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (ks. edellä 44 kohta).

55 Siitä kysymyksestä, oliko komissio riidanalaisessa päätöksessään lausunut riittävästi kantajan mainitsemista seikoista, on todettava, että komission suorittama oikeudellinen arviointi koskee vain 300 miljoonan DKK:n ja 171,8 miljoonan DKK:n suuruisia tukia ilman, että tarkasteltaisiin 100 miljoonan

DKK:n suuruista tukea. Combusin työntekijöiden aseman muuttumista koskeva problematiikka mainitaan vain riidanalaisen päätöksen 2.2 kohdassa (otsikoilla "Asian esittely", "Combus A/S", jossa komissio vain mainitsee, että Combusin työntekijöille, jotka hyväksyvät uudet ehdot, myönnetään hyvitys.

56 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että viimeksi mainittua mainintaa on riidanalaisen päätöksen asiayhteydessä tulkittava siten, että komission mielestä kyseessä olevan korvauksen saajat olivat ainoita Combusin työntekijöitä, jotka olivat valinneet sopimussuhteessa olevan toimihenkilön, aseman ja että tämä korvaus ei ollut EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua Combusille myönnettyä valtiontukea.

57 Tämä päätelmä on ilmeisen oikea, koska kyseessä olevan toimenpiteen tarkoituksena oli korvata Combusin työntekijöinä olevien virkamiesten etuoikeutettu ja kallis asema sellaisella, joka on verrattavissa Combusin kanssa kilpailevien muiden linja-autoliikennealan yritysten työntekijöiden asemaan. Tarkoituksena oli siis vapauttaa Combus rakenteellisesta haitasta suhteessa sen yksityisiin kilpailijoihin. EY 87 artiklan 1 kohdan ainoana tavoitteena on kuitenkin estää edut, joilla suositaan tiettyjä yrityksiä, jolloin tukina pidetään sellaisia toimenpiteitä, joilla alennetaan yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 26 kohta; asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-877, 12 ja 13 kohta ja asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003, Kok. 2003, s. I-7747, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen Tanskan valtio olisi voinut sen sijaan, että se maksoi 100 miljoonan DKK:n summan suoraan Combusin palveluksessa oleville virkamiehille, saavuttaa saman tuloksen ottamalla samat virkamiehet takaisin julkishallinnon tehtäviin erityistä hyvitystä maksamatta, jolloin Combus olisi voinut käyttää välittömästi yksityisoikeuden soveltamisalaan kuuluvia työsopimussuhteisia toimihenkilöitä.

58 Kun otetaan huomioon tämän oikeudellisen luokittelun ilmeinen luonne, komissiolla ei ollut velvollisuutta perustella riidanalaista päätöstä erityisesti 100 miljoonan DKK:n summan maksamisen osalta. Kantaja ei missään tapauksessa ole osoittanut pätevästi kanteessaan, että tämän summan maksamista olisi pitänyt pitää Combusille myönnettynä lainvastaisena valtiontukena.

59 Siitä väitteestä, että Combus olisi käyttänyt sääntöjenvastaisesti 21,3 miljoonan DKK:n summaa, mikä olisi tuottanut sille ainakin 12,7 miljoonan DKK:n suuruisen tuen, riittää, kun todetaan, että se on esitetty ensimmäisen kerran kantajan vastauksessa ja että sen tarkoituksena on liittää 100 miljoonan DKK:n käyttäminen 140 miljoonan DKK:n suuruisen varauksen käyttämiseen. Näin ollen tämän väitteen esittämistä on pidettävä työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla myöhästyneenä, ja siten se on jätettävä tutkimatta (ks. edellä 50 kohta).

60 Tästä seuraa, että riidanalaista päätöstä ei voida kumota tässä oikeudenkäynnissä sillä perusteella, että komissio ei ole katsonut, että 100 miljoonan DKK:n suuruisen korvauksen maksaminen olisi Combusille myönnettyä valtiontukea. Riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevat vaatimukset on siis hylättävä siltä osin kuin ne koskevat tämän korvauksen maksamista.

[Y] DKK:n suuruinen tuki, jonka tarkoituksena oli kattaa Combusin tulevat tappiot

61 Kantaja esittää useampia kanneperusteita [Y] DKK:n suuruisesta tuesta, jonka tarkoituksena oli kattaa Combusin tulevat tappiot; näiden perusteiden joukossa on asetuksen N:o 1191/69 virheellistä soveltamista koskeva kanneperuste.

Asianosaisten lausumat

62 Kantaja väittää, että Combus ei suorita julkisia palveluja vaan yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvia kuljetustehtäviä. Combusille ei ole annettu mitään asetuksessa N:o 1191/69 tarkoitettuja julkisen palvelun velvoitteita. Tällaiset julkisen palvelun velvoitteet kohdistuvat kuljetuksesta vastaaviin viranomaisiin, jotka voivat antaa ne minkä tahansa yrityksen tehtäväksi. Hinta, jonka nämä viranomaiset maksoivat Combusille tämän suorittamista palveluista, johtuu tehdyistä sopimuksista; tällä hinnalla pitäisi normaalisti varmistaa yrityksen riittävät tulot.

63 Tältä osin kantaja täsmentää, että linja-autoyritysten suorittamaa kuljetusta ei rahoiteta matkustajien maksamilla bussilippujen hinnoilla. Matkustajien maksamia summia eivät saa linja-autoyritykset vaan kuljetuksesta vastaavat viranomaiset. Linja-autoyrityksellä on vain yksi sopimuskumppani: kuljetuksesta vastaava viranomainen. Ei siis ole olemassa asetuksessa N:o 1191/69 tarkoitettuja hintavelvoitteita, koska linja-autoyritys ainoastaan kerää lipputulot ja tilittää ne kuljetuksesta vastaavalle viranomaiselle. Kuljetussopimusta ei myöskään tehdä matkustajan ja linja-autoyrityksen välillä vaan matkustajan ja kyseisen viranomaisen välillä. Näin ollen Tanskan valtio ei maksanut subventioita linja-autoyrityksille vaan kuljetuksesta vastaaville viranomaisille ja siten matkustajille.

64 Koska Tanskan viranomaiset olivat päättäneet, että julkisten kuljetuspalvelujen käyttäjien maksaman hinnan ei tarvitse vastata niiden todellisia kustannuksia, tanskalaiset veronmaksajat rahoittavat siis osan linja-autoyritysten kustannuksista. Ei myöskään ole olemassa mitään eroa siihen, että viranomainen ostaa tavaran tai palvelun markkinaehdoin.

65 Kantaja lisää, ettei mitenkään ollut kyse siitä, että Tanskan hallitus varmistaa Combusin taloudellisen tasapainon vuosina 2001–2006 ja näin ollen julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvien kustannusten korvauksen. Hallitus on sen mielestä ennemminkin myöntänyt 300 miljoonan DKK:n tuen estääkseen yleisen linja-autoliikenteen halvaantumisen matkustajien, kuljetuksesta vastaavien viranomaisten sekä Combusin työntekijöiden vahingoksi ja kattaakseen yrityksen tappiolliset sopimukset. Tältä osin kantaja toteaa, että Combus on harjoittanut järjettömän kasvun politiikkaa erityisesti vastaamalla lukuisiin tarjouskilpailuihin liian alhaisin hintaehdoin ja hankkimalla muita yrityksiä.

66 Kantajan mukaan huhtikuussa 2001 myönnetyn 171,8 miljoonan DKK:n suuruisen valtiontuen tavoitteena ei myöskään ollut vuosia 2001–2006 koskevien Combusin sopimusten tulevien tappioiden kattaminen. Combusin kirjanpitovuosiin sisältyneet varaukset vuoden 1999 tappiollisille sopimuksille olisivat olleet riittäviä näiden sopimusten voimassaolon päättymiseen asti. Näin ollen Combusin hankinnan jälkeen Arrivan nimittämä uusi johto ei ole katsonut tarpeelliseksi tehdä muita varauksia, kun se on tehnyt vuotta 2000 koskevan tilinpäätöksen.

67 Komissio väittää, että Combusin saama [Y] DKK:n suuruinen julkinen rahoitus kuuluu asetuksen N:o 1191/69 soveltamisalaan. Combus suorittaa sovituin korvauksin rahoitettuihin julkisiin palveluihin kuuluvia velvoitteita sisältäviä kuljetuspalveluja. Tämä ei merkitse, että Combus olisi ainoa toimija, johon tätä asetusta sovellettaisiin. Kantajan väite siitä, että asetusta sovelletaan ainoastaan julkisiin yksiköihin, jotka vastaavat julkisten kuljetuspalvelujen organisoinnista, eikä sitä sovelleta itse linja-autoyrityksiin, perustuu asetuksen virheelliseen tulkintaan. Asetuksen tarkoituksena on helpottaa linja-autoyritysten rahoitusta myöntämällä korvauksia, jotka vastaavat niiden julkisen palvelun velvoitteita. Valtion ja Combusin välillä olevien välittävien elinten olemassaolo ei poista Combusin ominaisuutta julkisten palvelujen suorittajana.

68 Komissio täsmentää, että yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevat tehtävät (julkiset palvelut) voidaan antaa yritykselle sekä yksipuolisesti että sopimuksen perusteella (asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat), mikä vahvistetaan asetuksella N:o 1191/69, joka sisältää kokonaisen jakson (V jakso), joka koskee uusien julkisen palvelun velvoitteiden asettamista. Tämän asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa säädetään kyseisen jakson osalta, että jäsenvaltiot voivat tehdä kuljetusyrityksen kanssa sopimuksia julkisista palveluista "riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi".

69 Komissio ja Tanskan hallitus muistuttavat riidanalaisen päätöksen osalta, että siinä todetaan perustellusti, että Tanskan viranomaiset määrittävät maakunnittain ja kunnittain linja-autoyritysten käyttämät liikennöintilinjat, aikataulut ja tariffit ja erityisesti ne linjat, joita näiden yritysten on käytettävä riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi. Tätä varten avattujen tarjouskilpailujen tavoitteena on saada tarvittavat palvelut parhaaseen mahdolliseen hintaan ja löytää toimija, joka tarvitsee mahdollisimman vähän taloudellista tukea. Nyt esillä olevassa asiassa Combusin saama rahoitus lisätään siis Combusin tarjouskilpailun yhteydessä tekemään ehdotukseen.

70 Asiassa sovellettavassa Tanskan lainsäädännössä, joka on peräisin vuodelta 1995, määrätään maakunnan viranomaisille julkisten palvelujen järjestämistä koskeva velvollisuus, joka muodostuu siitä, että niiden on laadittava maakunnallisten ja monikunnallisten kuljetusyritysten avulla liikenteen määrää ja ennakoitavuutta koskevat suunnitelmat sekä vahvistettava tariffit ja lippujen myyntijärjestelmät. Nämä kuljetusyritykset voivat valita, suorittavatko ne kuljetuksen itse, mitä ei ole koskaan tapahtunut, vai antavatko ne tämän tehtävän Combusin kaltaisten linja-autoyritysten tehtäväksi. Combusille kuuluva julkisten palvelujen velvollisuus johtuu siis sopimuksista, jotka tämä yhtiö on tehnyt viranomaisten ja kuljetusyritysten kanssa.

71 Siltä osin kuin kantaja pyrkii rinnastamaan viranomaiset liikennöitsijöihin, jotka "tekevät alihankintasopimuksen" velvoitteistaan linja-autoyritysten kanssa, komissio korostaa, että viranomaisten vastuu kuljetuspalvelujen järjestämisestä

kuuluu kunkin jäsenvaltion sisäisiin asioihin, kun taas kuljetustoiminnan tosiasiallinen täytäntöönpano kuljetuskaluston ja henkilöstön käyttöön antavan yrityksen avulla on eri asia. Viranomaisten vastuu kuljetuspalvelujen varmistamisesta on luonteeltaan erilainen kuin kuljetuksia tosiasiallisesti suorittavien yritysten vastuu. Vaikka kyseessä olisikin kuljetuspalvelujen "alihankinta", tämä ei missään tapauksessa merkitse sitä, että alihankkijoilla ei ole julkisen palvelun velvoitteita.

72 Komissio päättelee, että kyseessä ovat julkisen palvelun velvoitteet viranomaisten Combusin kaltaisille toimijoille myöntämien korvausten vuoksi, jotka ovat kiistatta suurempia kuin lippujen myynnistä saatavat tulot, ja näin ollen velvoitteet, jotka eivät kuuluisi linja-autoyrityksille samassa määrin kuin jos ne noudattaisivat omia kaupallisia intressejään. Julkisten palvelujen suorittaminen eroaa näin ollen puhtaasti kaupallisista toiminnoista.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

73 On todettava, että komissio katsoo riidanalaisessa päätöksessään (3.7 kohta), että [Y] DKK:n maksaminen on korvaus vuosia 2001–2006 koskevista tulevista julkisen palvelun velvoitteiden tappioista ja että se on näin ollen asetuksen N:o 1191/69 mukainen. Komissio katsoo erityisesti, että Tanskan sopimusjärjestelmä on yhteensoveltuva tämän asetuksen kanssa, koska paikallisten elinten järjestämissä tarjouskilpailuissa "otetaan huomioon asetuksen 10–13 artiklan mukaisesti hintavelvoitteet, tulo- ja kustannustekijät sekä liikennöinti- ja kuljetusvelvoitteet". Komission mukaan tämä järjestelmä "on lisäksi julkisia palveluja koskevia sopimuksia sääntelevän asetuksen [N:o 1191/69] 14 artiklan säännösten kanssa yhteensoveltuva". [Y] DKK:n summan maksaminen on itse asiassa "sen tavanomaisen korvauksen, joka Tanskan valtion on maksettava, mukautus". Tuki täyttää myös asetuksen N:o 1191/69 säännökset "siltä osin kuin siinä

otetaan huomioon julkisen palvelun velvoitteista johtuvien taloudellisten velvoitteiden laajuus" (ks. riidanalaisen päätöksen 3.2 kohta). Komissio päättelee tästä, että Combusin linja-autolinjoille myönnetty liikennöintituki vuosiksi 2001–2006 on yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa.

74 Tämä komission perustelu ei kestä lähempää tarkastelua.

75 Ensinnäkin on huomattava, että asetuksen N:o 1191/69 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että "julkisen palvelun velvoitteilla tarkoitetaan velvoitteita, joita kyseinen kuljetusyritys ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi kantaakseen tai ei ottaisi kantaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla", ja kyseisen artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että "1 kohdassa tarkoitettuja julkisen palvelun velvoitteita ovat liikennöintivelvoite, kuljetusvelvoite ja hintavelvoitteet". Tässä yhteydessä asetuksen IV jaksossa olevassa 10 ja 11 artiklassa säädetään "yhteisistä hyvitysmenetelmistä" liikennöintivelvoitteen, kuljetusvelvoitteen ja hintavelvoitteen tapauksessa.

76 On todettava, että Tanskan linja-autokuljetusjärjestelmä ja erityisesti Combusin rooli tämän järjestelmän toteuttamisessa eivät kuulu asetuksen N:o 1191/69 mainittujen säännösten soveltamisalaan.

77 Asetuksen N:o 1191/69 1 artiklan sanamuodolla tehdään selvä ero sellaisten "julkisten palvelujen velvoitteen käsitteeseen olennaisesti kuuluvien velvoitteiden", jotka toimivaltaisten viranomaisten on lakkautettava (3 kohta) ja sellaisten "liikennepalvelujen" välillä, joita koskevat "sopimukset julkisista palveluista" toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä (4 kohta), ja siinä täsmennetään, että samat viranomaiset voivat "kuitenkin pitää voimassa tai asettaa 2 artiklassa tarkoitettuja — — julkisen palvelun velvoitteita" (5 kohta). Vain tässä viimeksi mainitussa tapauksessa voidaan soveltaa yhteisiä hyvitysmenetelmiä, joista

säädetään erityisesti asetuksen N:o 1191/69 IV jaksossa eli sen 10–13 artiklassa. Tältä osin on todettava, että vaikka asetuksen N:o 1191/69 1 artiklan 4 kohdan saksankielisessä kieliversiossa annetaankin toimivaltaisille viranomaisille lupa tehdä kuljetuspalvelusopimuksia "julkisen palvelun velvoitteiden perusteella", kyseessä on ilmeinen toimituksellinen virhe ja se on ristiriidassa uuden sopimusjärjestelmän kanssa, koska tämä maininta ei sisälly mihinkään muuhun kieliversioon.

78 Asetuksen N:o 1191/69 14 artiklassa määritellään "sopimus julkisista palveluista" toimivaltaisten viranomaisten ja kuljetusyrityksen välillä tehdyksi sopimukseksi riittävien liikennepalvelujen tarjoamisesta siten, että tässä sopimuksessa määritetään sen voimassaolon lisäksi kaikki liikennepalveluja koskevat yksityiskohdat, mukaan lukien "— — palvelujen hinta, joka joko lisätään tariffituloihin tai johon sisältyvät tariffitulot, sekä tiedot näiden kahden osapuolen välisestä taloudellisesta suhteesta" (14 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan b alakohta). Tässä puhtaasti sopimusperusteisessa järjestelmässä ei siis tunneta määrätyn tehtävän suorittamisesta maksettavaa hyvitystä eikä asetuksen N:o 1191/69 2 artiklassa tarkoitettua julkisen palvelun velvoitetta.

79 Asetuksen N:o 1191/69 14 artiklan 4–6 kohdassa täsmennetään tältä osin, että jos yritys aikoo lopettaa tarjoamansa liikennepalvelun, jota ei koske sopimusjärjestelmä "eikä" julkisen palvelun velvoite, toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia, että kyseinen palvelu säilytetään, jolloin kyseisistä velvoitteista aiheutuvat kulut "on hyvitettävä II, III ja IV jaksossa vahvistettujen yhteisten menettelyjen mukaisesti". Tästä seuraa välttämättä, että tarjouskilpailun perusteella kuljetusyrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen välillä syntyvät sopimussuhteet sisältävät asetuksen N:o 1191/69 14 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla erityisen rahoitusjärjestelmän, jonka puitteissa ei voida soveltaa tämän asetuksen II, III ja IV jaksossa vahvistettujen menetelmien mukaisia hyvityksiä.

80 Nyt esillä olevassa asiassa liikennöinti-, kuljetus- ja hintavelvoitteita ei ole yksipuolisesti asetettu Combusille, eikä sillä ole velvollisuutta hoitaa kuljetustehtäviään kannattamattomissa olosuhteissa sen kaupallisten intressien vastai-

sesti. Combus on päinvastoin vapaaehtoisesti ottanut nämä velvoitteet osallistuttuaan tarjouskilpailuun, jossa ei sovittu mistään valtiontuesta ja johon sillä oli taloudellisten intressiensä mukaisesti vapaus osallistua tai jättää osallistumatta. Combusin toimittamat kuljetuspalvelut on korvattu sen hinnan perusteella, jonka se itse esitti tarjouskilpailuun antamassaan vastauksessa, joka otettiin tämän kilpailun seurauksena tehtyihin sopimuksiin. Ei siis voida päätellä, että Combusin olisi pitänyt täyttää asetuksen N:o 1191/69 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja julkisen palvelun velvoitteita.

81 Combusin ja toimivaltaisen viranomaisen vastavuoroiset velvoitteet oli kokonaan määritelty tätä tarkoitusta varten tehdyissä sopimuksissa. Näin ollen Combusilla oli oikeus saada se sopimukseen perustuva hinta, jonka se oli maininnut omassa tarjouksessaan, ja vastikkeena sillä oli velvollisuus näiden sopimusten voimassaoloaikana suorittaa toimivaltaisen viranomaisen vahvistamia liikennöinti- ja kuljetuspalveluja sekä hintojen laskutuspalveluja sekä tilittää sille lippujen myynnistä saadut tulot. Combusin ei myöskään täytynyt sietää hintariskejä siitä syystä, että sopimushintaan eivät vaikuttaneet matkustajien lukumäärän taikka lippujen myynnistä saatavien tulojen mahdolliset vaihtelut. Tämän sopimusjärjestelmän puitteissa Combusille ei siis ollut myönnettävä hyvitystä sovitun palkkion lisäksi.

82 Toisin kuin Combus väittää, sillä ei siis tosiasiallisesti ollut julkisen palvelun velvoitteita sen vuoksi, että viranomaiset olivat myöntäneet sille "hyvityksiä", jotka olivat suurempia kuin lippujen myynnistä saadut tulot. Combus sai itse asiassa vain sen vapaaehtoisesti toimivaltaisten viranomaisten kanssa tarjouskilpailun voittamisen jälkeen tekemissään sopimuksissa sovitun palkkion.

83 Riidanalainen päätös on näin ollen virheellinen siltä osin kuin siinä katsotaan [Y] DKK:n määrän olevan asetuksen N:o 1191/69 2 ja 10–13 artiklan mukainen hyvitys julkisen palvelun velvoitteista.

84 Vaikka Combusin voitaisiinkin katsoa sen harjoittaessa kuljetustehtäviään olevan julkisten palvelujen velvoitteiden alainen, koska nämä tehtävät liittyvät käyttäjien näkökulmasta "sellaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä" (asia C-266/96, Corsica Ferries France, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3949, 45 kohta), riidanalaisella päätöksellä sallittu [Y] DKK:n summa ei olisi ollut asetuksen N:o 1191/69 asiassa keskeisten säännösten mukainen.

85 Tältä osin on muistutettava, että asetuksella N:o 1191/69 annetaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille lupa tiekuljetusten alalla toteuttaa kaikki tämän asetuksen kattamat toimenpiteet, mukaan lukien tarvittavat taloudelliset toimenpiteet, ja että sen 17 artiklan 2 kohdassa vapautetaan ne jopa EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusmenettelystä. Asetuksessa N:o 1191/69 tehdään siis alakohtainen poikkeus valtiontukia koskevasta kiellosta, jonka periaate sisältyy EY 87 artiklan 1 kohtaan, eikä siinä jätetä komissiolle mitään harkintavaltaa tämän poikkeuksen kattamien tukien hyväksymisen osalta. Tästä seuraa, että tässä asetuksessa otetaan käyttöön erityisen edullinen lupajärjestelmä, jota on näin ollen tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 53 kohta ja EY 86 artiklan 2 kohtaa ja EY 87 artiklan 2 kohtaa koskevat yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 15.12.1999, Kok. 1999, s. II-3663, 132 kohta).

86 Tämä erityisen edullinen lupajärjestelmä on siis rajoitettava tukiin, jotka ovat sellaisinaan välittömästi ja yksinomaan välttämättömiä julkisten kuljetuspalvelujen suorittamiselle, lukuun ottamatta linja-autoyritykselle muista seikoista kuin sen kuljetustehtävistä aiheutuneiden tappioiden kattamiseksi tarkoitettuja tukia; tällaisia seikkoja ovat yleisesti huonon taloushallinnon seuraukset, jotka eivät ole erottamaton osa kuljetusalaa. Tällaisten tappioiden, jotka eivät ole erityisesti alakohtaisia, julkinen rahoittaminen voidaan sallia vain soveltamalla EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan yleisiä määräyksiä.

87 On kuitenkin katsottava, että Combusille aiheutuneet tappiot eivät ole välittömästi ja yksinomaan kuljetuspalveluista sellaisinaan aiheutuneita vaan ne johtuvat olennaisin osin yrityksen yleisestä hallinnosta, erityisesti tarjouskilpailun voittamiseksi esitetyistä liian alhaisista hintatarjouksista.

88 On lisättävä, että sopimuksissa, jotka Combus on tehnyt toimivaltaisten viranomaisten kanssa tarjouskilpailujen päätteeksi, sovitaan jo palkkio, jota Combus on itse ehdottanut ja joka on lähtökohtaisesti riittävä kuljetuspalvelujen suorittamiseksi ilman valtiolta saatavaa korvausta. Asetuksen N:o 1191/69 säännöksiä muuttavalla asetuksella N:o 1893/91 käyttöön otetun sopimusjärjestelmän perusteella olisi siis viitattava näihin sopimuksiin, jotka ovat ainoita päteviä liittymäkohtia niiden maksujen määrittämiseksi, jotka voidaan hyväksyä linja-autokuljetuspalvelujen rahoittamisena. Tätä varten asetuksen N:o 1191/69 14 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta sisällyttää sopimukseen sen muuttamista koskevat määräykset "erityisesti odottamattomien muutosten varalta".

89 Sen sijaan, että riidanalaisessa päätöksessä viitattaisiin tällaisiin odottamattomiin Combusia koskeviin muutoksiin ja analysoitaisiin yksittäisistä kuljetussopimuksista aiheutuneita tappioita, siinä viitataan Combusin yleiseen taloudelliseen tilanteeseen (ks. riidanalaisen päätöksen 3.1 kohdassa oleva taulukko 7), luetellaan useampia vuosien 1998–2008 väliin jakautuvia määriä (valtiontuet, velkojen peruminen, rakenneuudistuskustannukset, investoinnit jne.) ja tehdään se päätelmä (ks. riidanalaisen päätöksen 3.1 kohdan loppu), että "saldo eli [Y] DKK:n määrä rinnastetaan valtiontukeen, jota on arvioitava asetuksen N:o 1191/69 mukaisesti". Tämä komission kokonaisvaltainen ja kertakaikkinen lähestymistapa on yhteensoveltumaton yksittäisiin kuljetussopimuksiin kohdistuvan ja edellä mainitun asetuksen 14 artiklassa käyttöön otetun sopimusjärjestelmän kanssa.

90 Komissio on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vedonnut asiassa T-106/95, FFSA ym. vastaan komissio, 27.2.1997 annettuun tuomioon

(Kok. 1997, s. II-229, 178 kohta), jossa hyväksytään tuki, jolla pyritään vain sellaisten lisäkustannusten korvaamiseen, joita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavalle yritykselle aiheutuu tämän erityistehtävän hoitamisesta, ja että tuen myöntäminen mainitulle yritykselle on tarpeen, jotta se voi huolehtia julkisesta palveluvelvollisuudestaan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa. Komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva tuki on nimenomaan mahdollistanut sen, että Combus voi huolehtia sen jokaiselle linja-autolinjalle kuuluvien julkisen palvelun velvoitteistaan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa.

91 Tätä oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa. Edellä mainitussa asiassa tarkoitettu yritys eli posti oli suorittanut julkisten palvelujen tehtäviä alalla, johon ei sellaisenaan liittynyt kilpailua: postilla oli velvollisuus suorittaa yleisiä postipalveluja koko kansallisella alueella yhtenäisin hinnoin ja samanlaisin laatuedellytyksin, ottamatta huomioon kunkin yksittäisen toiminnan erityisiä olosuhteita ja taloudellista kannattavuusastetta. Tätä varten postin oli täytynyt hankkia infrastruktuuri, jonka kustannuksia ei katettu maksuilla, mikä selittää sille maksetut valtion korvaukset.

92 Nyt esillä olevassa asiassa sitä vastoin kaikki Combusin ja kaikkien muiden Tanskan kuljetusmarkkinoilla toimivien linja-autoyritysten harjoittamat toiminnat olivat avoimia kilpailulle; kyseessä ei ollut ala, joka olisi varattu yhdelle ainoalle yritykselle, jolle julkisten palvelujen suorittamisesta aiheutuvat erityiset kulut täytyisi korvata kyseistä yritystä rasittavien taloudellisten haittojen poistamiseksi suhteessa sen kanssa muilla aloilla kilpaileviin yrityksiin. Kaikki kyseisillä markkinoilla toimivat kuljetusyritykset ovat samassa tilanteessa: niillä on vapaus osallistua tarjouskilpailuihin ja tarjota kuljetuksista vastaaville viranomaisille sopimushintaa, joka vastaa niiden taloudellisia intressejä, ja niillä on velvollisuus noudattaa sopimusvelvoitteitaan kuljetussopimuksen tekemisen jälkeen.

93 Tämän analyysin kanssa ei ole ristiriidassa se seikka, että Combusin täytyi tosiasiallisesti noudattaa sopimuksia, jotka liittivät sen toimivaltaisiin viranomaisiin. Kyseessä on kaikkiin kahdenvälisiin sopimuksiin erottamattomasti liittyvä velvollisuus, jonka perusteella ei voida yksinomaan oikeuttaa nyt esillä olevan kaltaisen valtiontuen muodossa maksettua korvausta. Vaikka jokainen Combusin tekemä sopimus merkitsisikin julkisten palvelujen suorittamista ja vaikka Combus olisi ainoa yritys, jonka tehtävänä on hoitaa kyseisiä linjapalveluja, ei voida kiistää sitä, että Combusin hyväksi oli jo sopimustasolla sovellettu asetusta N:o 1191/69 sen julkisia palveluja koskevissa sopimuksissa sovittujen korvausten osalta.

94 Riidanalaisessa päätöksessä ei myöskään ole vahvistettu, että ainoastaan Combusin taloudellisen tilanteen pelastamisella voitaisiin taata Tanskan yleisellä linja-autoliikennealalla vallitsevan sopimusjärjestelmän toiminta. Komissio ja Tanskan hallitus ovat vain väittäneet, että Combusin vararikko olisi merkinnyt tämän yrityksen suorittamien kuljetusalan palvelujen häiriintymisriskiä, koska nämä toiminnat eivät olisi voineet siirtyä Combusin kilpailijoiden hoidettaviksi yhdessä yössä. Nämä olettamukset ja väitteet ovat heikkoja; kantaja sitä vastoin on todennut kanteessaan ilman komission ja Tanskan hallituksen vastaväitteitä, että Tanskan linja-autoliikennemarkkinat voivat nopeasti mukautua liikenneviranomaisten esittämään kysyntään ja että tarjouskilpailun voittaneen yrityksen joutuessa selvitystilaan voidaan helposti turvautua muihin yrityksiin uuden tarjouskilpailun toteuttamiseen asti. Näin ollen muut toimijat olisivat voineet ottaa vastatakseen Combusin kuljetussopimuksista, jos se olisi joutunut selvitystilaan.

95 On lisättävä, että Tanskan tarjouskilpailujärjestelmässä määrätään linja-autolinjojen julkisia palveluja koskevien sopimusten uudistamisesta viisivuotiskausittain (ks. riidanalaisen päätöksen 2.1 kohta). Koska sopimusten haltijoiden mahdollisuus uudistamiseen on olennainen osa tätä järjestelmää, ei liene mahdollista väittää, että se, että muut linja-autoyritykset olisivat ottaneet hoitaakseen Combusin toiminnat ennen Combusin sopimusten viisivuotiskauden päättymistä, olisi voinut horjuttaa kuljetuspalvelujen suorittamista kyseisillä linjoilla.

96 Koska komissio ja Tanskan hallitus vetoavat valtiontukien kieltoa koskevaan poikkeukseen, niiden olisi pitänyt osoittaa, että tämän poikkeuksen soveltamisen edellytykset olivat täyttyneet. Koska ne eivät kuitenkaan ole esittäneet yksityiskohtaisesti niitä syitä, joiden vuoksi Combusin joutuessa selvitystilaan kuljetuspalvelujen hoitaminen sen käyttämillä linjoilla ei enää olisi mahdollista taloudellisesti hyväksyttävissä olosuhteissa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 101 kohta).

97 Komissio on vielä väittänyt vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että [Y] DKK:n summan maksaminen täyttää edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion 95 kohdassa mainitut edellytykset, eikä sitä siis voida pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena.

98 Tältä osin riittää, kun todetaan, että toisin kuin komissio väittää, [Y] DKK:n summan maksaminen ei täytä kaikkia edellä mainitussa asiassa vahvistettuja edellytyksiä. Kuten edellä 75–83 kohdassa on todettu, Combusin tehtävänä ei tosiasiallisesti ole ollut julkisten palvelujen velvoitteiden täyttäminen, kuten edellä mainitussa asiassa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg annetun tuomion 89 kohdassa vaaditaan. Riidanalaisesta päätöksestä, erityisesti taulukosta 7 ja [Y] DKK:n summaa koskevasta laskelmasta (ks. riidanalaisen päätöksen 3.1 kohdan loppu) ei missään tapauksessa ilmene, että ne seikat, joiden perusteella riidanalainen korvaus on laskettu, olisi tätä ennen vahvistettu objektiivisesti ja avoimesti, kuten kyseisen tuomion 90 ja 91 kohdassa vaaditaan.

99 Tästä johtuu, että asetuksen N:o 1191/69 virheellistä soveltamista koskeva kanneperuste on hyväksyttävä. Näin ollen riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä sallitaan [Y] DKK:n summan maksaminen tämän asetuksen perusteella ilman, että olisi tarpeen lausua muista tätä kohtaa koskevista kanneperusteista.

[X] DKK:n suuruinen tuki, jonka tarkoituksena on kattaa Combusin aiemmat tappiot

EY 73 artiklan virheellistä soveltamista koskeva kanneperuste

100 Kuten kantaja on perustellusti todennut, jäsenvaltioilla ei ole oikeutta enää vedota suoraan EY 73 artiklaan lukuun ottamatta yhteisön johdetussa oikeudessa tarkoitettuja tapauksia. Siltä osin kuin asetusta N:o 1191/69 ei sovelleta ja siltä osin kuin [X] DKK:n summan maksaminen kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, tuen myöntämisestä rautatie-, maatie- ja sisävesiliikenteeseen 4 päivänä kesäkuuta 1970 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1107/70 (EYVL L 130, s. 1) luetellaan tyhjentävästi ne edellytykset, joilla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat myöntää tukia EY 73 artiklan mukaisesti (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 107 ja 108 kohta).

101 Näin ollen riidanalaista päätöstä vastaan esitetty kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin kyseisessä päätöksessä sallitaan [X] DKK:n summan maksaminen EY 73 artiklan nojalla.

EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste ja suuntaviivojen virheellinen soveltaminen

— Asianosaisten lausumat

102 Kantaja väittää, että Combusille myönnetty [X] DKK:n suuruinen tuki ei kuulu EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan eikä suuntaviivojen soveltamisalaan, koska

sitä ei missään tapauksessa voida pitää rakenneuudistustukena. Tältä osin se korostaa sitä, ettei ollut olemassa rakenneuudistussuunnitelmaa, ja se väittää, että Tanska itse ei koskaan ole pitänyt ensimmäisiä maksettuja tukia sellaisina, joihin voitaisiin soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, vaan se on katsonut, että ne eivät kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Tästä syystä mitään rakenneuudistussuunnitelmaa ei ole esitetty.

103 Kantaja väittää, että Combus harjoitti aggressiivista kasvupolitiikkaa tekemällä tappiollisia sopimuksia. Tämä politiikka johtui kantajan mukaan sen tappiollisista tilivuosista, erityisesti vuosista 1998, 1999 ja 2000. Combusille myönnettyjen tukien ainoana tavoitteena on kantajan mukaan ollut tappioiden kattaminen ja valtion yrityksen selviytymisen varmistaminen. Kyseessä voi siis ainoastaan olla pelastus- tai toimintatuki. EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ei kuitenkaan sallita toimintatukia. Pelastustukia koskevista säännöksistä kantaja toteaa, että niitä ei ole katsottu asiassa merkityksellisiksi riidanalaisessa päätöksessä. Näin ollen niitä ei voida sallia minkään laillisen perusteen nojalla.

104 Komission mukaan kantajan väitteet ovat tehottomia. Riidanalainen päätös perustuu menneisyydessä aiheutuneiden tappioiden osalta pääasiallisesti EY 73 artiklaan. Se perustuu siihen ajatukseen, että tämä tuki on korvaus kuljetusalaa koskevien julkisten tehtävien suorittamisesta.

105 Komissio täsmentää, että rationalisointitoimenpiteet on toteutettu rakenneuudistussuunnitelman perusteella, jossa vahvistettiin muun muassa uusien linja-autojen ostaminen, henkilöstön osan irtisanominen, tietyn omaisuuden myyminen ja tiettyjen säästöjen toteuttaminen. Näiden toimenpiteiden esittely oli johtanut siihen, että komissio tutki, voidaanko julkinen rahoittaminen sallia rakenneuudistustukina. Se oli kuitenkin ottanut huomioon sen seikan, että rakenneuudistus-

tuen avulla sitä saavan yrityksen on pystyttävä tuottamaan voittoa niin, ettei se enää tarvitse valtiontukia. Alueellinen linja-autoliikennöinti on kannattamattomissa olosuhteissa suoritettavaa toimintaa, koska se tarvitsee valtiontukea.

106 Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että kyseessä oleva tuki edistää kyseessä olevan alan kehittymistä EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tanskan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet, erityisesti tarjouskilpailujen järjestäminen, edistävät kilpailun vahvistumista, koska niissä annetaan useammalle yksityiselle toimijalle mahdollisuus osallistua niihin. Entisen julkisen yrityksen Combusin asettaminen samalle viivalle sen yksityisten kilpailijoiden kanssa kuuluu tähän tarkastelutapaan etenkin, kun Combusin on säästettävä, vähennettävä henkilöstöään ja uudistettava linja-autokantaansa voidakseen suorittaa tehtävänsä paremmin. Komission mielestä tällainen entisen julkisen yrityksen rationalisointi edesauttaa kilpailuedellytysten parantamista kyseisillä markkinoilla, koska julkisen sektorin kaventaminen edistää yleisesti vapaata kauppaa.

107 Komissio katsoo jopa, että riidanalaisen päätöksen voitaisiin katsoa johtavan "sui generis" rakenneuudistukseen, jonka tuloksena on myös julkisten palvelujen tehtävää suorittavan yrityksen "sui generis" kannattavuus. Jos katsotaan, että julkisen yrityksen rakenneuudistuksen tavoitteena on yksinomaan tämän yrityksen luontainen rationalisoiminen niin, että siitä tulee itsessään kannattava, jos jätetään ottamatta huomioon julkisten palvelujen velvoitteet, menneisyydessä tapahtuneiden tappioiden kattamiseksi myönnetyt tuet voidaan luokitella rakenneuudistustuiksi, vaikka Combusin olisikin vielä saatava tukea julkisten tehtävien velvoitteidensa suorittamiseksi.

108 Komissio toistaa kuitenkin väitteensä siitä, että kantajan tässä asiayhteydessä esittämät väitteet eivät ole erityisen olennaisia, sillä riidanalaisen päätöksen lopullisena oikeudellisena perustana ei ole EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohta. Tästä samasta syystä komissio katsoo epäolennaisiksi kantajan esittämät

argumentit siitä, että kyseessä oleva tuki on toimintatukea. Koska kyseessä ei ole rakenneuudistustuki suppeassa merkityksessä, ei ollut välttämätöntä, että ennakolta olisi ollut olemassa rakenneuudistussuunnitelma.

109 Komissio myöntää, että suuntaviivoissa edellytetään yhteyttä rakenneuudistussuunnitelmaan, ja se väittää, että Tanskan viranomaisten toteuttamilla eri rationalisointitoimenpiteillä on sama tavoite eli Combusin muuttaminen kaupalliseksi yritykseksi; näitä toimenpiteitä ovat henkilöstön asemaa koskeva uudistus, joka kuului yksityistämissuunnitelmaan vuodesta 1998 lähtien, ja itse yksityistäminen, joka tapahtui vuonna 2000. Nämä toimenpiteet toteutettiin yksissä ja samoissa puitteissa, joihin sisältyi useita rahoituksellisia ja toiminnallisia aloitteita. Se, että yksityistämissuunnitelma saatettiin loppuun vasta vuonna 2000, ei sulje pois sitä, että sitä voidaan pitää pääpiirteittäin ennakolta vahvistettuna suunnitelmana. Tätä suunnitelmaa viimeisteltiin matkan aikana yksityisen investoijan eli Arrivan avulla.

110 Komissio lisää vastauksessaan, että Tanskan viranomaiset ovat esittäneet sille Combusia koskevan kaupallisen suunnitelman ("business plan"), jossa ne ovat esittäneet rakenneuudistusinterventionsa suhteessa Combusin yksityistämiseen. Rationalisointiprosessin suunnitelma oli ollut olemassa jo silloin, kun henkilöstön aseman muuttamisesta päätettiin. Tässä yhteydessä komissio viittaa Tanskan parlamentille vuosina 1995 ja 1998 esitettyihin kahteen lakiluonnokseen. Komission mukaan ei ole välttämätöntä, että tällainen rakenneuudistussuunnitelma viimeistellään etukäteen, vaan riittää, että arvioitavina olevat tuet johtuvat tämän suunnitelman täytäntöönpanosta, niin kuin on ollut nyt esillä olevassa asiassa.

— Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

111 On todettava, että komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessään rakenneuudistustukien edellytysten täyttyneen (riidanalaisen päätöksen 3.4.7 kohta) ja se

huomauttaa, että "Combusin kannattavuutta on kuitenkin arvioitava siltä osin kuin tämä yhtiö lakkaa olemasta erillinen oikeushenkilö (sen jälkeen kun se on luovutettu Arrivalle) ja että tämä kannattavuus riippuu myös asetuksen N:o 1191/69 mukaisesti myönnetystä tuesta. Nämä tosiseikat voivat tehdä edellä olevan analyysin täysin teoreettiseksi". Komissio päättelee tästä (riidanalaisen päätöksen 3.7 kohta), että [X] DKK:n summan maksamista "voidaan mahdollisesti pitää yhteensoveltuvana EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa, tai ainakin EY 73 artiklan kanssa [— — se] voidaan rinnastaa rakenneuudistustukeen, jonka tarkoituksena on vähentää aikaisempiin tappioihin liittyviä velkoja ja edesauttaa rakenneuudistussuunnitelman toteuttamista, ja se muodostaa joka tapauksessa korvauksen tappioista välittömästi sovellettavassa EY 73 artiklassa tarkoitetulla tavalla".

112 Komissio on kirjelmissään yrittänyt selittää tätä hapuilevaa ja moniselitteistä päättelyä täsmentämällä, että se on riidanalaisessa päätöksessä ensinnäkin käsitellyt "rakenneuudistustuen" näkökulmaa ja toiseksi täydentänyt varmuuden vuoksi analyysiään viittaamalla julkisten palvelujen toimintoja koskeviin sääntöksiin. Komissio on luokitellut kantajan "rakenneuudistustuen" sallimista vastaan esittämät perusteet tehottomiksi siitä syystä, että riidanalainen päätös perustui EY 73 artiklaan pääasiallisena oikeudellisena perustana. "Rakenneuudistukseen" liittyvät arvioinnit eivät olleet sen mukaan olleet ratkaisevia, sillä Combus ei ollut tosiasiallisesti kannattava.

113 Komissio näyttää samanaikaisesti muuttaneen Combusin kannattavuutta koskevaa arviointiaan, koska sen mukaan voitaisiin puhua rakenneuudistuksesta "sui generis", joka saa aikaan kannattavuuden "sui generis". Jos myönnettäisiin, että julkisten palvelujen suorittamisesta vastaavan yrityksen rakenneuudistuksen tarkoituksena on ainoastaan sen luontainen rationalisoiminen, menneisyydessä syntyneiden tappioiden kattamiseksi myönnetty tuki voitaisiin luokitella rakenneuudistustueksi, vaikka Combusin täytyy vielä saada korvauksia julkisen palvelun velvoitteiden suorittamisesta.

114 Tästä komission kannanotosta on todettava, että riidanalaista päätöstä ei voida tulkita niin, että komission jäsenten kollegio on myöntänyt [X] DKK:n summan maksamiselle selvän, ehdottoman ja lopullisen luvan, joka perustuu EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaan ja suuntaviivoihin. Komission päätelmää on päinvastoin pidettävä edellä mainitussa määräyksessä ja suuntaviivoissa tarkoitettuna ilmaisuna Combusin kannattavuutta koskevista vakavista epäilyistä, joiden selventämistä komissio ei kuitenkaan katsonut velvollisuudekseen, koska EY 73 artikla näytti sen mielestä muodostavan riittävän oikeudellisen perustan kyseessä olevan tuen sallimiselle. Koska tähän määräykseen ei voida tässä tarkoituksessa kuitenkaan vedota (ks. edellä 100 ja 101 kohta), riidanalainen päätös ei enää sisällä pätevää lupaa [X] DKK:n summan maksamiselle.

115 Vaikka katsottaisiinkin — toisin kuin yhdistetyissä asioissa T-371/94 ja T-394/94, British Airways ym. vastaan komissio, 25.6.1998 annetusta tuomiosta (Kok. 1998, s. II-2405, 116 ja 117 kohta) ilmenee — että riidanalaista päätöstä voidaan pätevästi täydentää uudella kannattavuuden käsitteellä, jonka komission virkamiehet ovat kehitelleet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, Combusin kannattavuutta koskevaa kysymystä ei olisi ratkaistu. Komissio on vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kysymykseen nimenomaisesti todennut, että Combusin kannattavuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon se seikka, että osa tuesta muodostaa "korvauksen asetuksen N:o 1191/69 soveltamisalaan kuuluvien julkisten palvelujen velvoitteista", ja olisi lisättävä, että "ilman tätä korvausta yritys ei olisi kannattava". Kuten edellä 75–99 kohdassa on todettu, Combusin tehtävänä ei kuitenkaan ollut julkisten palvelujen velvoitteiden suorittaminen, ja että asetuksen N:o 1191/69 nojalla sallitun [Y] DKK:n summan maksaminen ei täytä tässä asetuksessa säädettyjä edellytyksiä. Näin ollen ei voida missään tapauksessa katsoa, että Combusista olisi tehty kannattava.

116 Näin ollen riidanalaista päätöstä vastaan esitetyt kanneperusteet on hyväksyttävä siltä osin kuin kyseisessä päätöksessä sallitaan [X] DKK:n summan maksaminen EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja suuntaviivojen perusteella ilman, että olisi tarpeen tutkia, ovatko muut rakenneuudistustuen edellytykset täyttyneet, erityisesti suuntaviivojen mukaisen rakenneuudistussuunnitelman olemassaoloa koskeva edellytys.

117 Edellä todetuista seikoista johtuu, että [X] DKK:n summan maksamista koskeva lupa on kumottava kokonaisuudessaan ilman, että olisi tarpeen lausua muista tätä seikkaa koskevista kanneperusteista.

Oikeudenkäyntikulut

118 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska komissio on nyt esillä olevassa asiassa hävinnyt olennaisin osin vaatimuksensa, arvioidaan asian olosuhteet ja velvoitetaan komissio korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut, lukuun ottamatta Tanskan kuningaskunnalle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja, joista tämä vastaa saman työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen kohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) 28 päivänä maaliskuuta 2001 tehty komission päätös SG(2001) D/287297 (tuki NN 127/2000) kumotaan siltä osin kuin siinä todetaan yhteismarkki-

noille soveltuviksi Tanskan viranomaisten Combus A/S:lle pääomasijoituksina myöntämät [Y] DKK:n ja [X] DKK:n summan suuruiset tuet.

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.**

4) **Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä maaliskuuta 2004.

H. Jung N. J. Forwood

kirjaaja jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet ..... II - 925

Riita-asiaa edeltäneet seikat ..... II - 925

Riidanalainen päätös ..... II - 929

Oikeudenkäynti ..... II - 932

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset ..... II - 934

Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja sen kohde ..... II - 935

Pääasia ..... II - 936

140 miljoonan DKK:n tuki, jonka tarkoituksena oli kattaa Combusin työntekijöiden virkamiesasemaan liittyvät erityiset kustannukset ..... II - 937

100 miljoonan DKK:n suuruinen tuki, joka on tarkoitettu virkamiehen asemassa olevien Combusin työntekijöiden aseman muuttamiseksi työsopimussuhteisten toimihenkilöiden asemaksi ..... II - 939

[Y] DKK:n suuruinen tuki, jonka tarkoituksena oli kattaa Combusin tulevat tappiot II - 942

Asianosaisten lausumat ..... II - 943

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 946

[X] DKK:n suuruinen tuki, jonka tarkoituksena on kattaa Combusin aiemmat tappiot ..... II - 955

EY 73 artiklan virheellistä soveltamista koskeva kanneperuste ..... II - 955

EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste ja suuntaviivojen virheellinen soveltaminen ..... II - 955

— Asianosaisten lausumat ..... II - 955

— Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 958

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 961