ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
24 de Julho de 2003 *

No processo C-280/00,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Altmark Trans GmbH,

Regierungspräsidium Magdeburg

e

Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH,

sendo interveniente:

Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,

* Língua do processo: alemão.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 92.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.° CE) e 77.° do Tratado CE (actual artigo 73.° CE), assim como do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (JO L 169, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen e C. W. A. Timmermans (relator), presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão, e depois H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Altmark Trans GmbH, por M. Ronellenfitsch, Rechtsanwalt,

— em representação do Regierungspräsidium Magdeburg, por L.-H. Rode, na qualidade de agente,

— em representação da Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, par C. Heinze, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Wolfcarius e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Altmark Trans GmbH, representada por M. Ronellenfitsch, do Regierungspräsidium Magdeburg, representado por L.-H. Rode, da Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, representada por C. Heinze, da Comissão, representada por M. Wolfcarius e D. Triantafyllou, na audiência de 6 de Novembro de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Março de 2002,

visto o despacho de reabertura da fase oral do processo proferido em 18 de Junho de 2002,

ouvidas as alegações da Altmark Trans GmbH, representada por M. Ronellenfitsch, do Regierungspräsidium Magdeburg, representado por S. Karnop, na qualidade de agente, da Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, representada por C. Heinze, do Governo alemão, representado por M. Lumma, na qualidade de agente, do Governo dinamarquês, representado por J. Molde, na qualidade de agente, do Governo espanhol, representado por R. Silva de Lapuerta, na qualidade de agente, do Governo francês, representado por

F. Million, na qualidade de agente, do Governo neerlandês, representado por N. A. J. Bel, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por E. Sharpston, QC, e da Comissão, representada por D. Triantafyllou, na audiência de 15 de Outubro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Janeiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 6 de Abril de 2000, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de Julho seguinte, o Bundesverwaltungsgericht colocou, nos termos do artigo 234.° CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 92.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.° CE) e 77.° do Tratado CE (actual artigo 73.° CE), assim como do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.° 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (JO L 169, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 1191/69»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio entre a Altmark Trans GmbH (a seguir «Altmark Trans») e a Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (a seguir «Nahverkehrsgesellschaft»), respeitante à concessão à primeira, pelo Regierungspräsidium Magdeburg (Governo da Região de Magdebourg, a seguir «Regierungspräsidium»), de licenças de serviços regulares de transporte em autocarro no Landkreis Stendal (Alemanha) e de subvenções públicas para execução dos referidos serviços.

Enquadramento jurídico

O direito comunitário

3 O artigo 92.°, n.° 1, do Tratado dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

4 O artigo 74.° do Tratado (actual artigo 70.° CE), que está incluído no título IV da terceira parte, consagrado aos transportes, dispõe que os objectivos do Tratado são prosseguidos pelos Estados-Membros, no que diz respeito à matéria regulada neste título, no âmbito de uma política comum dos transportes.

5 O artigo 77.° do Tratado, que faz parte do referido título IV, prevê que os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público são compatíveis com o Tratado.

6 O Regulamento n.° 1191/69 está dividido em seis secções, a primeira das quais contém as disposições gerais (artigos 1.° e 2.°), a segunda é relativa aos princípios

comuns para a eliminação ou manutenção das obrigações de serviço público (artigos 3.° a 8.°), a terceira trata da aplicação, aos transportes de passageiros, de preços e condições de transporte impostos no interesse de uma ou de várias categorias sociais específicas (artigo 9.°), a quarta diz respeito aos procedimentos comuns de compensação (artigos 10.° a 13.°), a quinta trata dos contratos de fornecimento de serviços públicos (artigo 14.°) e a sexta contém as disposições finais (artigos 15.° a 20.°).

7 O artigo 1.° deste regulamento dispõe:

«1. O presente regulamento é aplicável às empresas de transportes que explorem serviços no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.

Os Estados-Membros podem excluir do âmbito de aplicação do presente regulamento as empresas cuja actividade se limite exclusivamente à exploração de serviços urbanos, suburbanos ou regionais.

2. Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

— serviços urbanos e suburbanos, os serviços de transporte correspondentes às necessidades de um centro urbano ou de uma aglomeração, bem como às necessidades de transportes entre esse centro ou essa aglomeração e os respectivos arredores,

— serviços regionais, os serviços de transportes destinados a dar resposta às necessidades de transportes de uma região.

3. As autoridades competentes dos Estados-Membros eliminarão as obrigações inerentes à noção de serviço público, definidas no presente regulamento, impostas no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.

4. A fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta os factores sociais, ambientais e de ordenamento do território, ou a fim de oferecer determinadas condições tarifárias em benefício de determinadas categorias de passageiros, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos com empresas de transportes. As condições e modalidades desses contratos constam da secção V.

5. Todavia, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem manter ou impor as obrigações de serviço público a que se refere o artigo 2.° aos serviços urbanos, suburbanos e regionais de transporte de passageiros. As respectivas condições e modalidades, incluindo os métodos de compensação, constam das secções II, III e IV.

[...]

6. Além disso, as autoridades competentes de um Estado-Membro podem não aplicar os n.os 3 e 4, no domínio dos transportes de passageiros, aos preços e condições de transporte impostos no interesse de uma ou de várias categorias sociais específicas.»

8 O artigo 6.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1191/69 tem a seguinte redacção:

«As decisões de manter uma obrigação ou parte de uma obrigação de serviço público, ou de a extinguir decorrido certo prazo, deverão prever a atribuição de uma compensação dos encargos financeiros que daí resultem, cujo montante será determinado em conformidade com os procedimentos comuns estabelecidos nos artigos 10.° a 13.°»

9 O artigo 9.°, n.° 1, do mesmo regulamento prevê:

«O montante da compensação dos encargos das empresas que decorram da aplicação aos transportes de passageiros de preços e condições de transporte impostos no interesse de uma ou de várias categorias sociais específicas, será determinado em conformidade com os procedimentos comuns previstos nos artigos 11.° a 13.°»

10 O artigo 17.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1191/69 dispõe:

«As compensações que resultarem da aplicação do presente regulamento estão dispensadas do processo de informação prévia, previsto no n.° 3 do artigo 93.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.

Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão, por categoria de obrigações, as compensações dos encargos decorrentes para as empresas de

transporte d[a] manutenção das obrigações de serviço público, referidas no artigo 2.°, e da aplicação aos transportes de passageiros de preços e condições de transporte impostos no interesse de uma ou de várias categorias sociais específicas.»

A regulamentação nacional

11 O Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 im Straßenpersonenverkehr [decreto relativo à determinação da aplicação do Regulamento n.° 1191/69, na versão do Regulamento n.° 1893/91 no que se refere ao transporte rodoviário de pessoas], do Ministro Federal dos Transportes, de 31 de Julho de 1992 (BGBl. 1992 I, p. 1442), na versão resultante de uma alteração de 29 de Novembro de 1994 (BGBl. 1994, p. 3630), afasta de maneira geral até 31 de Dezembro de 1995, no que respeita ao transporte público de passageiros, a aplicação do Regulamento n.° 1191/69 às empresas cuja actividade é limitada exclusivamente à exploração de serviços urbanos, suburbanos ou regionais.

12 As disposições conjugadas dos §§ 2, n.° 1, e 1, n.° 1, da Personenbeförderungsgesetz (lei relativa aos transportes terrestres de pessoas, a seguir a «PBefG») prevêem que o transporte de pessoas em veículos rodoviários de serviço regular está sujeito na Alemanha à concessão de uma licença. Esta licença obriga o transportador a cobrar apenas a tarifa autorizada pela autoridade que emite a licença, a respeitar o horário que foi aprovado e a conformar-se com as obrigações de exploração e de transporte que lhe incumbem legalmente.

13 Até 31 de Dezembro de 1995, as condições de concessão de uma licença relativa a um serviço regular de transporte por autocarro eram determinadas unicamente pelo § 13 da PBefG. Esta disposição impõe, nomeadamente, condições quanto à capacidade financeira assim como quanto à fiabilidade da empresa de transportes

e prescreve o indeferimento do pedido de licença quando o serviço visado for susceptível de afectar os interesses da colectividade em matéria de transportes. Se várias empresas pretendem fornecer os mesmos serviços de transporte, a autoridade competente deve, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, tomar em conta de maneira apropriada as perspectivas de uma prestação adequada desses serviços por uma das referidas empresas durante vários anos.

14 Através do § 6, n.º 116, da Eisenbahnneuordnungsgesetz (lei sobre a reestruturação do caminho de ferro), de 27 de Dezembro de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2378), o legislador alemão introduziu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1996, uma distinção entre transportes explorados em regime de autonomia financeira e transportes explorados como serviço público através da concessão de licenças de serviços regulares de transportes públicos urbanos, suburbanos e regionais.

15 O § 8, n.º 4, primeiro período, da PBefG estabelece o princípio segundo o qual os serviços de transportes públicos urbanos, suburbanos e regionais devem ser fornecidos em regime de autonomia financeira.

16 O segundo período desta disposição define os serviços de transporte fornecidos no quadro de um regime de autonomia financeira como aqueles cujos custos são cobertos pelas receitas dos transportes efectuados, pelas entradas recebidas nos termos de disposições regulamentares que prevêem compensações ou reembolsos em virtude de determinadas tarifas e de uma determinada organização dos transportes, assim como pelos outros produtos da empresa na acepção do direito comercial. As condições de concessão de uma licença em regime de autonomia financeira são definidas no § 13 da PBefG, tal como foi referido no n.º 13 do presente acórdão.

17 O § 8, n.º 4, terceiro período, da PBefG prevê que é o Regulamento n.º 1191/69, na sua versão em vigor, que contém as normas de referência aplicáveis quando

não pode ser assegurado um serviço de transporte suficiente em regime de autonomia financeira. As condições de concessão das licenças respeitantes às prestações de transporte fornecidas como serviço público no domínio do referido regulamento são definidas no § 13 bis da PBefG.

18 Nos termos desta última disposição, deve ser concedida uma licença na medida em que esta seja indispensável para efeitos do estabelecimento de um serviço de transportes com fundamento num acto da autoridade ou num contrato na acepção do Regulamento n.° 1191/69 e em que a licença represente a solução que implica o menor custo para a colectividade.

O litígio na causa principal

19 O litígio na causa principal diz respeito à concessão, pelo Regierungspräsidium à Altmark Trans, de licenças de serviços regulares de transporte em autocarro no Landkreis Stendal.

20 Tinham sido inicialmente concedidas licenças à Altmark Trans para o período de 25 de Setembro de 1990 a 19 de Setembro de 1994. Por decisão de 27 de Outubro de 1994, foram concedidas novas licenças até 31 de Outubro de 1996.

21 Resulta do despacho de reenvio que, na mesma altura, o Regierungspräsidium indeferiu os pedidos de concessão de licenças de exploração destes serviços apresentados pela Nahverkehrsgesellschaft. Para fundamentar esta decisão, o Regierungspräsidium alegou que a Altmark Trans preenchia as condições de concessão previstas no § 13, n.° 1, pontos 1 e 2, da PBefG. Como antiga empresa,

a Altmark Trans beneficiava da protecção da situação adquirida em conformidade com o § 13, n.° 3, da PBefG. Esta protecção implica que a exploração de um serviço regular de transportes pela empresa actualmente encarregada desse serviço é susceptível de representar uma melhor oferta de transporte do que a apresentada por uma nova empresa candidata. Ora, nem sequer existe tal oferta. Apresentando um défice de 0,58 DEM por quilómetro da rede, a Altmark Trans tem necessidade do financiamento complementar menos elevado por parte dos poderes públicos.

22 Na sequência de uma reclamação da Altmark Trans, o Regierungspräsidium prorrogou a duração destas licenças até 31 de Outubro de 2002, por decisão de 30 de Julho de 1996.

23 A Nahverkehrsgesellschaft reclamou da decisão de 27 de Outubro de 1994, sustentando que a Altmark Trans não cumpria as exigências do § 13 da PBefG dado que não era uma empresa economicamente sã, pois não tinha sido capaz de sobreviver sem subvenções públicas e, portanto, as licenças que lhe tinham sido concedidas eram ilegais. Também não era exacto que a Altmark Trans tivesse a necessidade de subvenções menos elevada. Por decisão de 29 de Junho de 1995, o Regierungspräsidium indeferiu esta reclamação.

24 A Nahverkehrsgesellschaft interpôs recurso destas decisões de 27 de Outubro de 1994 e de 30 de Julho de 1996 para o Verwaltungsgericht Magdeburg (tribunal administrativo de primeira instância de Magdebourg) (Alemanha), que negou provimento a este recurso.

25 Em instância de recurso, o Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (órgão jurisdicional administrativo de segunda instância da Saxónia-Anhalt) (Alemanha) concedeu provimento ao recurso da Nahverkehrsgesellschaft e, portanto, anulou

a concessão das licenças à Altmark Trans. Este órgão jurisdicional considerou nomeadamente que, na altura em que fora tomada a decisão de 30 de Julho de 1996, a saúde económica da Altmark Trans já não estava garantida pois esta tinha necessidade de subvenções do Landkreis Stendal para pôr em prática as referidas licenças. Além disso, considerou que estas subvenções não eram compatíveis com o direito comunitário relativo aos auxílios de Estado tal como resultava, nomeadamente, do Regulamento n.° 1191/69.

26 A esse propósito, o Oberverwaltungsgericht referiu que a República Federal da Alemanha não tinha feito uso até 31 de Dezembro de 1995 da possibilidade, oferecida pelo Regulamento n.° 1191/69, de excluir do seu âmbito de aplicação as empresas cuja actividade se limita exclusivamente à exploração de serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais. Declarou, portanto, que, após esta data, as subvenções públicas em causa só estavam autorizadas mediante o respeito das condições previstas no referido regulamento. Entre estas condições figura a necessidade de impor obrigações de serviço público, quer por via de contrato quer por um acto das autoridades competentes. Como o Landkreis Stendal não procedeu à celebração de um contrato com a Altmark Trans nem adoptou um acto administrativo em conformidade com as disposições do referido regulamento, o Oberverwaltungsgericht considerou que, a partir de 1 de Janeiro de 1996, o Landkreis já não estava autorizado a subvencionar a Altmark Trans para a execução dos serviços abrangidos pelas licenças que lhe tinham sido concedidas.

27 Desta decisão do Oberverwaltungsgericht, a Altmark Trans interpôs recurso de revista para o Bundesverwaltungsgericht. Este último considera que as disposições do § 8, n.° 4, da PBefG suscitam a questão de saber se a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais que não pode ser efectuada de maneira rentável graças às receitas obtidas com o referido transporte e que, por este facto, depende necessariamente de subvenções públicas, pode, nos termos do direito nacional, ser considerada realizada em regime de autonomia financeira ou se deve necessariamente ser considerada efectuada em regime de serviço público.

28 A este propósito, o Bundesverwaltungsgericht considera que as subvenções públicas em causa podem ser abrangidas pelo conceito de «outros produtos da

empresa na acepção do direito comercial» referido no § 8, n.º 4, segundo período, da PBefG. Recorrendo aos métodos usuais de interpretação do direito nacional, chega à conclusão de que a circunstância de as subvenções públicas serem necessárias não exclui que os serviços de transporte sejam fornecidos em regime de autonomia financeira.

29 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio suscita dúvidas quanto à questão de saber se os artigos 77.º e 92.º do Tratado, assim como o Regulamento n.º 1191/69 implicam necessariamente a interpretação do § 8, n.º 4, segundo período, da PBefG conforme ao direito comunitário preconizada pelo Oberverwaltungsgericht. Perante a complexidade do sistema de proibições, de excepções e de excepções às excepções, o tribunal *a quo* considera que esta problemática deve ser clarificada pelo Tribunal de Justiça.

A questão prejudicial

30 Considerando que, no processo que lhe foi submetido, o alcance das normas comunitárias é incerto e que é necessária uma decisão a título prejudicial para a solução do litígio na causa principal, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, a seguinte questão prejudicial:

«Os artigos [77.º e 92.º do Tratado] CE, em conjugação com o disposto no Regulamento (CEE) n.º 1191/69, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91, obstam à aplicação de uma regulamentação nacional que permite a atribuição de concessões para os transportes de linha no sector dos transportes de pessoas com carácter local no que toca aos serviços de transporte necessariamente dependentes de subvenções públicas, sem ter em conta o disposto nas secções II, III e IV do referido regulamento?»

31 O órgão jurisdicional de reenvio esclareceu que esta questão devia ser entendida como comportando as três vertentes seguintes:

«1) As subvenções destinadas a compensar o défice de exploração do transporte público de pessoas com carácter local estão sujeitas à proibição dos auxílios imposta pelo artigo [92.°], n.° 1, [do Tratado] CE, ou não podem estas de forma alguma afectar as trocas entre os Estados-Membros devido à sua incidência puramente local? Tem qualquer importância, a este respeito, a situação concreta e as dimensões do respectivo território coberto pelos transportes com carácter local?

2) O artigo [77.° do Tratado] CE confere de forma genérica, ao legislador nacional a possibilidade de autorizar subvenções públicas destinadas a compensar o défice no sector dos transportes públicos de pessoas com carácter local sem ter em conta as disposições do Regulamento (CEE) n.° 1191/69?

3) O Regulamento (CEE) n.° 1191/69 confere ao legislador nacional a possibilidade de permitir a exploração de uma linha no sector dos transportes públicos de pessoas com carácter local, necessariamente dependente de subvenções públicas, sem ter em conta o disposto nas secções II, III e IV do referido regulamento, e de só prescrever a aplicação destas disposições quando de outro modo não seja possível uma cobertura suficiente do serviço de transporte? Esta possibilidade atribuída ao legislador nacional resulta, em especial, do facto de este, por força do artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 1191/69, na versão alterada pelo Regulamento n.° 1893/91, ter a faculdade de excluir completamente as empresas do sector dos transportes públicos locais de pessoas do âmbito de aplicação do regulamento?»

Observações preliminares

32 No litígio principal, a concessão de licenças à Altmark Trans só é contestada na medida em que esta tinha necessidade de subvenções públicas para cumprir as obrigações de serviço público decorrentes das referidas licenças. Assim, este litígio incide essencialmente sobre a questão de saber se as subvenções públicas que a Altmark Trans recebeu foram concedidas licitamente.

33 Após ter verificado que o pagamento de subvenções à Altmark Trans para exploração das licenças em causa no processo principal em regime de autonomia financeira não era contrário ao direito nacional, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade das referidas subvenções com o direito comunitário.

34 As disposições principais do Tratado que regulam as subvenções públicas são as relativas aos auxílios estatais, a saber, os artigos 92.° e seguintes do Tratado. O artigo 77.° do Tratado institui no domínio dos transportes uma derrogação às regras gerais aplicáveis aos auxílios estatais, prevendo que os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondem ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público são compatíveis com o Tratado.

35 Ora, verifica-se que o Conselho adoptou o Regulamento n.° 1191/69 com fundamento nos artigos 75.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 71.° CE) e 94.° do Tratado CE (actual artigo 89.° CE), portanto, tanto com fundamento nas disposições do Tratado relativas à política comum dos transportes como nas relativas aos auxílios estatais.

36 O Regulamento n.º 1191/69 estabelece um regime comunitário aplicável às obrigações de serviço público no domínio dos transportes. Contudo, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, os Estados-Membros podem excluir do seu âmbito de aplicação as empresas cuja actividade se limite exclusivamente à exploração de serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais.

37 Nessas condições, há que examinar desde logo se o Regulamento n.º 1191/69 é aplicável aos serviços de transportes em causa no processo principal. É unicamente na negativa que haverá que examinar a aplicação das disposições gerais do Tratado relativas aos auxílios de Estado e às subvenções em causa no processo principal. Assim, importa responder em primeiro lugar à terceira parte da questão prejudicial.

Quanto à terceira parte da questão prejudicial

38 Na terceira parte da questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o Regulamento n.º 1191/69, mais particularmente o seu artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, pode ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro não aplicar esse regulamento à exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais que dependam necessariamente de subvenções públicas e limitar a aplicação desse regulamento aos casos em que, de outro modo, não será possível o fornecimento de um transporte suficiente.

Observações apresentadas no Tribunal de Justiça

39 A Altmark Trans, o Regierungspräsidium e a Nahverkehrsgesellschaft consideram que não é possível deduzir do Regulamento n.º 1191/69 que as subvenções

públicas a empresas de transporte só são conformes ao direito comunitário quando são impostas obrigações de serviço público na acepção do referido regulamento ou quando foi celebrado um contrato de serviço público em conformidade com esse regulamento.

40 Refere nomeadamente que o legislador alemão operou uma distinção entre os serviços de transporte efectuados em regime de autonomia financeira e os efectuados em regime de serviço público. Nos termos do § 8, n.º 4, da PBefG, o Regulamento n.º 1191/69 só se aplica aos transportes em regime de serviço público. Assim, os serviços de transporte efectuados em regime de autonomia financeira não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento.

41 Com efeito, se bem que o legislador alemão não faça uso de maneira geral da faculdade de derrogação prevista no artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1191/69 desde 1 de Janeiro de 1996, terá indirectamente previsto uma excepção à aplicação deste regulamento em benefício dos serviços de transporte urbanos, suburbanos e regionais que são fornecidos em regime de autonomia financeira. Dado que este regulamento autoriza uma derrogação de alcance geral, o legislador alemão tem igualmente a faculdade de prever uma derrogação parcial. Com efeito, o princípio segundo o qual «Quem pode o mais pode o menos» aplica-se neste caso concreto.

42 A Comissão alega que, na medida em que os serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais não foram excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1191/69 nos termos do artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, do mesmo, o legislador nacional deve regulamentar a exploração dum serviço regular, ou impondo obrigações de serviço público em conformidade com as secções II a IV deste regulamento, ou por força de contratos que prevejam essas obrigações e respeitem as disposições da secção V do referido regulamento.

Resposta do Tribunal de Justiça

43 Para responder a esta parte da questão importa determinar a título liminar se o Regulamento n.° 1191/69 impõe um regime vinculativo que os Estados-Membros são imperativamente obrigados a respeitar quando pretendem impor obrigações de serviço público no sector dos transportes terrestres.

44 Resulta claramente tanto dos considerandos do referido regulamento como do seu dispositivo que este impõe efectivamente um regime obrigatório aos Estados-Membros.

45 Com efeito, de acordo com o primeiro considerando do Regulamento n.° 1191/69, um dos objectivos da política comum dos transportes é a eliminação das disparidades que resultam das obrigações inerentes à noção de serviço público impostas às empresas de transporte pelos Estados-Membros que sejam de natureza a falsear substancialmente as condições de concorrência. Nos termos do segundo considerando do referido regulamento, é portanto necessário suprimir as obrigações de serviço público aí definidas se bem que, todavia, a sua manutenção possa ser indispensável em determinados casos para garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes.

46 Para este efeito, o artigo 1.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1191/69 prevê que as autoridades competentes dos Estados-Membros eliminarão as obrigações inerentes à noção de serviço público, tal como definidas no referido regulamento, impostas no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. Nos termos do n.° 4 do mesmo artigo, a fim de garantir a existência de serviços de transporte suficientes, nomeadamente tendo em conta os factores sociais, ambientais e de ordenamento do território, ou a fim de oferecer determinadas condições tarifárias em benefício de determinadas categorias de passageiros, essas autoridades podem celebrar contratos de fornecimento de

serviços públicos com empresas de transportes, segundo as condições e modalidades estabelecidas na secção V do referido regulamento. O n.º 5 do mesmo artigo acrescenta que, todavia, as referidas autoridades podem manter ou impor obrigações de serviço público aos serviços urbanos, suburbanos e regionais de transporte de passageiros, segundo as condições e modalidades estabelecidas nas secções II a IV do referido regulamento, incluindo os métodos de compensação.

47 Assim, na medida em que as licenças em causa no processo principal impõem obrigações de serviço público e são acompanhadas de subvenções que contribuem para o financiamento do cumprimento das mesmas, a concessão dessas licenças e dessas subvenções estava, em princípio, sujeita às disposições do Regulamento n.º 1191/69.

48 Todavia, o artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, deste regulamento autoriza os Estados-Membros a excluir do âmbito de aplicação do mesmo as empresas cuja actividade se limite exclusivamente à exploração de serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais.

49 Numa primeira fase, a saber, até 31 de Dezembro de 1995, a República Federal da Alemanha fez uso da derrogação prevista no artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1191/69, afastando expressamente na regulamentação nacional a aplicação deste regulamento às empresas de transporte urbano, suburbano ou regional.

50 A partir de 1 de Janeiro de 1996, a regulamentação alemã deixou de prever expressamente essa derrogação. Pelo contrário, o referido regulamento foi declarado aplicável à concessão de licenças de transporte em autocarro na Alemanha em regime de serviço público pelos §§ 8, n.º 4, terceiro período, e 13 bis da PBefG. Contudo, a legislação alemã não determina expressamente se este regulamento é igualmente aplicável à concessão de licenças de transporte em autocarro em regime de autonomia financeira.

51 Quanto a este ponto, importa examinar se a não aplicação do Regulamento n.º 1191/69 ao regime de autonomia financeira, pressupondo que tal se verifique, é contrária ao referido regulamento.

52 A Altmark Trans, o Regierungspräsidium e a Nahverkehrsgesellschaft alegam que uma vez que o artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1191/69 permite excluir a aplicação do referido regulamento a uma categoria completa de serviços de transporte, a referida disposição deve, por maioria de razão, permitir subtrair uma parte limitada destes serviços à aplicação desse regulamento.

53 Há que recordar que, como foi referido nos n.ºs 44 a 47 do presente acórdão, o Regulamento n.º 1191/69 estabelece um regime que os Estados-Membros são obrigados a respeitar quando pretendem impor obrigações de serviço público às empresas de transportes terrestres.

54 Todavia, os Estados-Membros podem, em relação a empresas que exploram serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais, estabelecer uma derrogação às disposições do Regulamento n.º 1191/69, por força do seu artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo. O legislador alemão fez um uso geral desta derrogação até 31 de Dezembro de 1995.

55 Nestas circunstâncias, há que considerar que a alteração da PBefG, que produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1996, contribui para a realização dos objectivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 1191/69.

56 Com efeito, através desta alteração, o legislador alemão introduziu, no que se refere à concessão de licenças relativas ao transporte de passageiros em autocarro, uma distinção entre o regime de autonomia financeira e o regime de serviço público. Nos termos do § 13 bis da PBefG, o Regulamento n.° 1191/69 passou a ser aplicável à concessão de licenças em regime de serviço público. Esta alteração da PBefG reduziu, portanto, o domínio de aplicação da derrogação prevista no artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, do referido regulamento. Assim, a legislação alemã aproximou-se dos objectivos por este prosseguidos.

57 Resulta destas considerações que um Estado-Membro pode legitimamente, com fundamento na faculdade de derrogação prevista no artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1191/69, não apenas excluir completamente os serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais do âmbito de aplicação deste regulamento, mas igualmente dar uma aplicação mais limitada a essa derrogação. Noutros termos, esta disposição permite em princípio ao legislador alemão prever que, relativamente a serviços de transporte fornecidos em regime de autonomia financeira, podem ser impostas obrigações de serviço público e concedidas subvenções sem respeitar as condições e as modalidades estabelecidas no referido regulamento.

58 Todavia, a legislação nacional deve claramente delimitar o uso desta faculdade de derrogação, para que seja possível determinar em que situação a referida derrogação se aplica e em que situação o Regulamento n.° 1191/69 é aplicável.

59 Com efeito, como resulta de jurisprudência constante, é especialmente importante, a fim de ser satisfeita a exigência de segurança jurídica, que os particulares beneficiem de uma situação jurídica clara e precisa, que lhes permita conhecer a plenitude dos seus direitos e invocá-los, se for caso disso, perante os órgãos jurisdicionais nacionais (v., acórdãos de 23 de Maio de 1985, Comissão/ /Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661, n.° 23; de 9 de Abril de 1987, Comissão/

/Itália, 363/85, Colect., p. 1733, n.° 7; de 30 de Maio de 1991, Comissão/ /Alemanha, C-59/89, Colect., p. I-2607, n.° 18; e de 19 de Setembro de 1996, Comissão/Grécia, C-236/95, Colect., p. I-4459, n.° 13).

60 A decisão de reenvio contém um certo número de indícios que permitem duvidar de que estas exigências de clareza tenham sido respeitadas no caso concreto.

61 Com efeito, decorre, por um lado, do despacho de reenvio que o regime de autonomia financeira pode aplicar-se igualmente a empresas que têm necessidade de subvenções públicas para a exploração de licenças de serviços de transporte. O órgão jurisdicional de reenvio declarou, por outro lado, que «tratando-se de serviços regulares de transporte urbano, suburbano ou regional amplamente deficitários, esta opção oferecida ao operador pelo legislador é, na prática, afastada, dado que a necessidade de subvenções públicas implica automaticamente a sujeição ao regime de serviço público».

62 Parece resultar do que antecede que as licenças de serviços de transporte que necessitam para a sua exploração das subvenções públicas podem estar sujeitas tanto ao regime de autonomia financeira como ao regime de serviço público. Se tal for efectivamente o caso, as disposições da legislação nacional em causa não determinam de maneira clara e precisa em que situação tais licenças são incluídas num ou noutro destes regimes. Ora, na medida em que o Regulamento n.° 1191/69 não seja aplicável ao regime de autonomia financeira, uma eventual incerteza quanto à delimitação deste regime em relação ao do de serviço público é igualmente extensiva ao domínio de aplicação do referido regulamento na Alemanha.

63 Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a aplicação feita pelo legislador alemão da faculdade de derrogação prevista no artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1191/69 preenche as exigências de clareza e de precisão impostas pelo respeito do princípio da segurança jurídica.

64 Deve, portanto, responder-se à terceira parte da questão prejudicial que o Regulamento n.° 1191/69, mais particularmente o seu artigo 1.°, n.° 1, segundo parágrafo, deve ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro não aplicar este regulamento à exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais que dependem necessariamente de subvenções públicas e de limitar a aplicação deste regulamento aos casos em que, se não for aplicado, não é possível o fornecimento de transportes suficientes, na condição, todavia, de que seja devidamente respeitado o princípio da segurança jurídica.

65 Há que esclarecer também que, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio considere que o princípio da segurança jurídica não foi respeitado no caso concreto do processo principal, deverá considerar que o Regulamento n.° 1191/69 é plenamente aplicável na Alemanha e que, portanto, é igualmente válido para o regime de autonomia financeira. Nessa hipótese, importa verificar se as licenças em causa no processo principal foram concedidas em conformidade com este regulamento e, na afirmativa, verificar se as subvenções em causa no processo principal foram concedidas em conformidade com o mesmo. Na medida em que as referidas licenças e subvenções não preencham as condições estabelecidas pelo Regulamento n.° 1191/69, o órgão jurisdicional de reenvio deverá concluir que as mesmas não são compatíveis com o direito comunitário, sem que seja necessário examiná-las à luz das disposições do Tratado.

66 Desta forma, só na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio chegue à conclusão de que o Regulamento n.° 1191/69 não se aplica ao regime de autonomia financeira e que a utilização pelo legislador alemão da faculdade de derrogação prevista pelo referido regulamento é conforme ao princípio da segurança jurídica é que deverá examinar se as subvenções em causa no processo principal foram concedidas em conformidade com as disposições do Tratado relativas aos auxílios estatais.

Quanto à primeira parte da questão prejudicial

67 Na primeira parte da questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se as subvenções que visam compensar o défice de um

serviço público de transporte urbano, suburbano ou regional são em quaisquer circunstâncias abrangidas pelo artigo 92.°, n.° 1, do Tratado ou se, tendo em conta a natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos e, eventualmente, a importância do domínio de actividade em causa, tais subvenções não são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

Observações apresentadas no Tribunal de Justiça

68 A Altmark Trans, o Regierungspräsidium e a Nahverkehrsgesellschaft sustentam que as subvenções em causa no processo principal não têm qualquer influência sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, pois apenas dizem respeito a serviços locais e, em qualquer circunstância, são de um montante de tal forma modesto que não afectam sensivelmente essas trocas.

69 A Comissão, pelo contrário, alega que, a partir de 1995, oito Estados-Membros abriram por sua livre iniciativa determinados mercados de transportes urbanos, suburbanos ou regionais à concorrência de empresas de outros Estados-Membros e que existem diversos exemplos de empresas de transporte de um Estado-Membro que exercem actividades noutro Estado-Membro. Esta abertura do mercado em determinados Estados-Membros mostra bem que as trocas intracomunitárias são não apenas possíveis e potenciais mas desde já reais.

70 Deve recordar-se que o Tribunal de Justiça decidiu, por despacho de 18 de Junho de 2002, reabrir a fase oral no presente processo para dar às partes no processo principal, aos Estados-Membros, à Comissão e ao Conselho a possibilidade de apresentarem as suas observações sobre as consequências eventuais do acórdão de 22 de Novembro de 2001, Ferring (C-53/00, Colect., p. I-9067), quanto à resposta a dar à questão prejudicial no presente processo.

71 Na segunda audiência, que teve lugar em 15 de Outubro de 2002, a Altmark Trans, o Regierungspräsidium, a Nahverkehrsgesellschaft assim como os Governos alemão e espanhol propuseram, em substância, que fossem confirmados os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Ferring, já referido. Consideram portanto que o financiamento estatal dos serviços públicos não constitui um auxílio na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, se as vantagens conferidas pelas autoridades públicas não excederem os custos gerados pela prestação das obrigações de serviço público.

72 Quanto a este ponto, alegaram principalmente que o conceito de auxílio que figura no artigo 92.°, n.° 1, do Tratado apenas se aplica às medidas que proporcionam uma vantagem financeira a uma ou a determinadas empresas. Ora, uma subvenção pública que se limita a compensar o custo ligado à prestação de serviços públicos que foram impostos não proporciona qualquer vantagem efectiva à empresa beneficiária. Além disso, em tal caso, a concorrência não será falseada, pois qualquer empresa poderá beneficiar da subvenção pública na condição de fornecer os serviços públicos de transporte impostos pelo Estado.

73 Na segunda audiência, os Governos dinamarquês, francês, neerlandês e do Reino Unido sustentaram, em substância, que o Tribunal de Justiça deveria seguir a abordagem desenvolvida pelo advogado-geral F. G. Jacobs nas suas conclusões apresentadas em 30 de Abril de 2002 no processo GEMO (C-126/01, acórdão de 20 de Novembro de 2003, ainda não publicado na Colectânia). Segundo esta abordagem, deverá ser feita uma distinção entre duas categorias de situações. Quando exista um nexo directo e manifesto entre um financiamento estatal e obrigações de serviço público claramente definidas, as somas pagas pelas autoridades públicas não constituem um auxílio na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Em contrapartida, quando não existe tal nexo ou quando as obrigações de serviço público não estão claramente definidas, as somas pagas por essas autoridades constituem auxílios.

Resposta do Tribunal de Justiça

74 Para responder à primeira parte da questão, há que examinar os diferentes elementos do conceito de auxílio estatal que figuram no artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Com efeito, segundo jurisprudência constante, a qualificação de auxílio exige que todas as condições estabelecidas nesta disposição estejam preenchidas (v. acórdãos de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, denominado «Tubemeuse», C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 25; de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92 a C-280/92, Colect., p. I-4103, n.° 20; e de 16 de Maio de 2002, França/Comissão, C-482/99, Colect., p. I-4397, n.° 68).

75 O artigo 92.°, n.° 1, do Tratado enuncia as condições seguintes. Em primeiro lugar deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou proveniente de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem ao seu beneficiário. Em quarto lugar deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência.

76 A questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio diz respeito mais particularmente à segunda dessas condições.

77 Quanto a este ponto, há que referir antes de mais que não está de forma alguma excluído que uma subvenção pública concedida a uma empresa que apenas fornece serviços de transporte local ou regional e não fornece serviços de transporte fora do Estado de origem possa, não obstante, ter influência sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

78 Com efeito, quando um Estado-Membro concede uma subvenção pública a uma empresa, o fornecimento de serviços de transporte pela referida empresa pode por esse facto ser mantido ou aumentado, o que tem como consequência que as hipóteses de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros fornecerem os seus serviços de transporte no mercado desse Estado são diminuídas (v. neste sentido, acórdãos de 13 de Julho de 1988, França/Comissão, 102/87, Colect., p. 4067, n.° 19; de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-305/89, Colect., p. I-1603, n.° 26; e Espanha/Comissão, já referido, n.° 40).

79 No caso concreto, esta conclusão não é apenas de natureza hipotética pois, como resulta nomeadamente das observações da Comissão, vários Estados-Membros começaram a partir de 1995 a abrir determinados mercados de transportes à concorrência de empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, de forma que várias empresas oferecem já os seus serviços de transportes urbanos, suburbanos ou regionais em Estados-Membros que não o seu Estado de origem.

80 Depois, a comunicação da Comissão, de 6 de Março de 1996, relativa aos auxílios *de minimis* (JO C 68, p. 9), não abrange o sector dos transportes, como resulta do seu quarto parágrafo. Da mesma forma, o Regulamento (CE) n.° 69/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.° e 88.° do Tratado CE aos auxílios *de minimis* (JO L 10, p. 30), não se aplica a este sector, conforme o seu terceiro considerando e o seu artigo 1.°, alínea a).

81 Finalmente, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não existe limiar ou percentagem abaixo dos quais se possa considerar que as trocas comerciais entre os Estados-Membros não são afectadas. Com efeito, a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas entre Estados-Membros serem afectadas (v. acórdãos, já referidos, Tubemeuse, n.° 43, e Espanha/Comissão, n.° 42).

82 Assim, a segunda condição de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, segundo a qual o auxílio deve ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos nem da importância do domínio de actividade em causa.

83 Todavia, para que uma intervenção estatal possa ser abrangida pelo artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, deve igualmente, conforme foi referido no n.° 75 do presente acórdão, poder ser considerada uma vantagem consentida à empresa beneficiária.

84 Quanto a este ponto, são considerados auxílios as intervenções que, independentemente da forma que assumam, sejam susceptíveis de favorecer directa ou indirectamente empresas (acórdão de 15 de Julho de 1964, Costa, 6/64, Colect., pp. 549, 558) ou que devam ser considerados uma vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado (acórdãos de 11 de Julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.° 60, e de 29 de Abril de 1999, Espanha/Comissão, C-342/96, Colect., p. I-2459, n.° 41).

85 Importa, contudo, recordar o que o Tribunal de Justiça decidiu a propósito de um subsídio previsto pela Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados (JO L 194, p. 23; EE 15 F1 p. 91). Este subsídio podia ser concedido às empresas que recolhem e/ou eliminam os óleos usados como compensação das suas obrigações de recolha e/ou eliminação que lhes eram impostas pelo Estado-Membro, na condição de não ultrapassar os custos anuais não cobertos e efectivamente verificados das empresas, tendo em conta um benefício razoável. O Tribunal de Justiça decidiu que este tipo de subsídio não constituía um auxílio na acepção do artigo 92.° e seguintes do Tratado, mas um preço que representa a contrapartida de prestações realizadas pelas empresas de recolha ou eliminação (v. acórdão de 7 de Fevereiro de 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, p. 531, n.os 3, último período, e 18).

86 Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça decidiu que apesar de um imposto sobre as vendas directas aplicado aos laboratórios farmacêuticos corresponder aos custos adicionais efectivamente suportados pelos grossistas-distribuidores para o cumprimento das suas obrigações de serviço público, a não sujeição destes últimos ao referido imposto pode ser considerada a contrapartida das prestações efectuadas e, por isso, uma medida que não constitui um auxílio de Estado na acepção do artigo 92.° do Tratado. O Tribunal de Justiça considerou que, quando esta condição de equivalência entre a isenção concedida e os custos adicionais mencionados for obtida, os grossistas-distribuidores não beneficiarão, na realidade, de uma vantagem na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, porque a medida em causa terá como único efeito colocar esses grossistas e os laboratórios farmacêuticos em condições de concorrência comparáveis (acórdão Ferring, já referido, n.° 27).

87 Decorre desta jurisprudência que, na medida em que uma intervenção estatal deva ser considerada uma compensação que representa a contrapartida das prestações efectuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público, de forma que estas empresas não beneficiam, na realidade, de uma vantagem financeira e que, portanto, a referida intervenção não tem por efeito colocar essas empresas numa posição concorrencial mais favorável em relação às empresas que lhes fazem concorrência, essa intervenção não cai sob a alçada do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

88 Contudo, para que num caso concreto tal compensação possa escapar à qualificação de auxílio estatal, deve estar reunido um determinado número de condições.

89 Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efectivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. No processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, portanto, examinar se as obrigações de serviço público que foram impostas à Altmark Trans resultam claramente da legislação nacional e/ou das licenças em causa no processo principal.

90 Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes.

91 Assim, a compensação por um Estado-Membro dos prejuízos sofridos por uma empresa sem que os parâmetros dessa compensação tenham sido previamente estabelecidos, quando se revela *a posteriori* que a exploração de determinados serviços no cumprimento de obrigações de serviço público não foi economicamente viável, constitui uma intervenção financeira abrangida pelo conceito de auxílio estatal na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado.

92 Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. O respeito dessa condição é indispensável para garantir que não seja concedida à empresa beneficiária qualquer vantagem que falseie ou ameace falsear a concorrência, reforçando a posição concorrencial desta empresa.

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

94 Resulta das considerações precedentes que, na medida em que as subvenções públicas concedidas a empresas expressamente encarregadas de obrigações de serviço público a fim de compensarem os custos ocasionados pelo cumprimento destas obrigações preencham as condições indicadas nos n.os 89 a 93 do presente acórdão, tais subvenções não caem sob a alçada do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Ao invés, a intervenção estatal que não preencha uma ou mais das referidas condições deverá ser considerada um auxílio estatal na acepção desta disposição.

95 Deve, portanto, responder-se à primeira parte da questão prejudicial que a condição de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, segundo a qual o auxílio deve ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos nem da importância do domínio de actividade em causa.

Todavia, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais não caem sob a alçada desta disposição na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efectuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público. Para efeitos de aplicação deste critério, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se estão reunidas as condições seguintes:

— em primeiro lugar, se a empresa beneficiária foi efectivamente encarregada do cumprimento de obrigações de serviço público e se estas obrigações foram claramente definidas;

— em segundo lugar, se os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente;

— em terceiro lugar, se a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações;

— em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público não for efectuada através de um processo de concurso público, se o nível da compensação necessária foi determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.

Quanto à segunda parte da questão prejudicial

96 Na segunda parte da questão prejudicial o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o artigo 77.° do Tratado pode ser aplicado a subvenções públicas que compensam custos adicionais suportados com vista à execução de obrigações de serviço público, sem ter em conta o Regulamento n.° 1191/69.

Observações apresentadas no Tribunal de Justiça

97 A Altmark Trans sustenta que a faculdade de que o legislador nacional dispõe de autorizar subvenções públicas com vista a compensar os défices resultantes da

exploração de transportes públicos urbanos, suburbanos ou regionais sem fazer entrar em linha de conta o Regulamento n.º 1191/69 existe independentemente do artigo 77.º do Tratado.

98 O Regierungspräsidium considera, por seu turno, que o artigo 77.º do Tratado não confere ao legislador nacional a faculdade de autorizar subvenções públicas sem fazer entrar em linha de conta o Regulamento n.º 1191/69.

99 A Nahverkehrsgesellschaft sustenta que, apesar de as subvenções públicas em causa no processo principal caírem sob a alçada da proibição enunciada no artigo 92.º do Tratado, o artigo 77.º do mesmo exclui esta aplicação, pois estas subvenções preenchem as condições estabelecidas neste último artigo. Assim sendo, alega que, neste caso, o Regulamento n.º 1191/69 não se opõe à concessão dessas subvenções.

100 A Comissão considera que, nos termos do artigo 77.º do Tratado, o legislador nacional tem o poder de conceder subvenções públicas destinadas a compensar os défices sofridos no domínio do transporte público urbano, suburbano ou regional sem fazer entrar em linha de conta o Regulamento n.º 1191/69, mas que as referidas subvenções estão inteiramente sujeitas ao procedimento de notificação prévia previsto no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE), respeitante ao exame dos auxílios estatais.

Resposta do Tribunal

101 O artigo 77.º do Tratado prevê que os auxílios que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou que correspondam ao reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público são compatíveis com o Tratado.

102 No n.º 37 do presente acórdão foi referido que, na hipótese de não existir regulamento aplicável ao litígio na causa principal, importa examinar se as subvenções em causa no processo principal caem sob a alçada das disposições do Tratado relativas aos auxílios estatais.

103 Ora, resulta dos n.os 65 e 66 do presente acórdão que o Regulamento n.º 1191/69 poderá ser aplicável ao litígio na causa principal na medida em que o legislador alemão não tenha excluído a aplicação do referido regulamento ao regime de autonomia financeira ou que não o tenha feito com observância do princípio da segurança jurídica. Se se mostrar que tal é o caso, as disposições do referido regulamento são aplicáveis às subvenções em causa no processo principal e o órgão jurisdicional de reenvio não tem que examinar se as mesmas são compatíveis com as disposições do direito primário.

104 Contudo, no caso de o Regulamento n.º 1191/69 não ser aplicável ao litígio na causa principal, resulta da resposta à primeira parte da questão prejudicial que, apesar de as subvenções em causa no processo principal deverem ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida de prestações de transporte efectuadas para cumprir obrigações de serviço público e que preenchem as condições enunciadas nos n.os 89 a 93 do presente acórdão, estas subvenções não caem sob a alçada do artigo 92.º do Tratado, de forma que não há que invocar a derrogação desta disposição prevista no artigo 77.º do Tratado.

105 Daqui resulta que as disposições do direito primário respeitantes aos auxílios estatais e à política comum de transportes só serão aplicáveis às subvenções em causa no processo principal na medida em que, por um lado, estas subvenções não sejam abrangidas pelas disposições do Regulamento n.º 1191/69 e, por outro lado, apesar de estas subvenções terem sido concedidas a fim de compensar os custos adicionais suportados para o cumprimento de obrigações de serviço público, estejam preenchidas todas as condições enunciadas nos n.os 89 a 93 do presente acórdão.

106 Todavia, mesmo no caso de as subvenções em causa no processo principal deverem ser examinadas na perspectiva das disposições do Tratado respeitantes aos auxílios estatais, a derrogação prevista no artigo 77.° do mesmo não lhes poderá ser aplicada como tal.

107 Com efeito, em 4 de Junho de 1970, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1107/70, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO L 130, p. 1; EE 08 F1 p. 164). O artigo 3.° deste regulamento dispõe que «sem prejuízo das disposições do Regulamento (CEE) n.° 1192/69 [...] e do Regulamento (CEE) n.° 1191/69 [..], os Estados-Membros só tomarão medidas de coordenação ou imporão prestações inerentes à noção de serviço público, que envolvam a concessão de auxílios nos termos do artigo 77.° do Tratado, nos casos e condições seguintes». Daqui resulta que os Estados-Membros já não estão autorizados a invocar o benefício do artigo 77.° do Tratado fora dos casos referidos no direito comunitário derivado.

108 Assim, mesmo que o Regulamento n.° 1191/69 não seja aplicável no caso concreto e as subvenções em causa no processo principal fiquem sob a alçada do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado, o Regulamento n.° 1107/70 enuncia, de maneira exaustiva, as condições em que as autoridades dos Estados-Membros podem conceder auxílios ao abrigo do artigo 77.° do Tratado.

109 Assim, deve responder-se à segunda parte da questão prejudicial que o artigo 77.° do Tratado não pode ser aplicado a subvenções públicas que compensam os custos adicionais suportados para a execução de obrigações de serviço público sem ter em conta o Regulamento n.° 1191/69.

Quanto às despesas

110 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, dinamarquês, espanhol, francês, neerlandês e do Reino Unido, assim como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Bundesverwaltungsgericht, por despacho de 6 de Abril de 2000, declara:

1) **O Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991, mais particularmente o seu artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, deve ser interpretado no sentido de que permite a um Estado-Membro não aplicar este regulamento à exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais que dependem necessariamente de subvenções públicas e de limitar a aplicação deste regulamento aos casos em que, se não for aplicado, não é possível o fornecimento de transportes suficientes, na condição, todavia, de que seja devidamente respeitado o princípio da segurança jurídica.**

2) A condição de aplicação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 87.°, n.° 1, CE), segundo a qual o auxílio deve ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos nem da importância do domínio de actividade em causa.

Todavia, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos ou regionais não caem sob a alçada desta disposição na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efectuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir obrigações de serviço público. Para efeitos de aplicação deste critério, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se estão reunidas as condições seguintes:

— em primeiro lugar, se a empresa beneficiária foi efectivamente encarregada do cumprimento de obrigações de serviço público e estas obrigações foram claramente definidas;

— em segundo lugar, se os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação foram previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente;

— em terceiro lugar, se a compensação não ultrapassa o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável pela execução dessas obrigações;

— em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público não for efectuada através de um processo de concurso público, se o nível da compensação necessária foi determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respectivas receitas assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.

3) O artigo 77.° do Tratado CE (actual artigo 73.° CE) não pode ser aplicado a subvenções públicas que compensam os custos adicionais suportados para a execução de obrigações de serviço público sem ter em conta o Regulamento n.° 1191/69, alterado pelo Regulamento n.° 1893/91.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Julho de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias