

Υπόθεση T-157/01

Danske Busvognmænd

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

«Κρατικές ενισχύσεις — Περιφερειακή συγκοινωνία με λεωφορεία»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (δεύτερο πενταμελές τμήμα) της 16ης Μαρ-
τίου 2004 Π - 923

Περίληψη της απόφασης

1. Προσφυγή ακυρώσεως — Φυσικά ή νομικά πρόσωπα — Πράξεις που τα αφορούν άμεσα και ατόμικα — Απόφαση της Επιτροπής εκδοθείσα χωρίς να κινηθεί η τυπική διαδικασία εξετάσεως του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ — Δικαίωμα προσφυγής επαγγελματικής ενώσεως που έχει καταγγείλει την ενδεχόμενη ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων — Παραδεκτό
(Άρθρα 88 § 2 ΕΚ και 230, εδ. 2, ΕΚ)

2. Προσφυγή ακυρώσεως — Φυσικά ή νομικά πρόσωπα — Πράξεις που τα αφορούν άμεσα και ατομικά — Παραδεκτή προσφυγή — Δικαίωμα επικλήσεως όλων των λόγων παρανομίας που απαριθμούνται στο άρθρο 230 ΕΚ
(Άρθρο 230, εδ. 2, ΕΚ)
3. Διαδικασία — Εισαγωγικό της δίκης έγγραφο — Απαιτήσεις ως προς τον τύπο — Προσδιορισμός του αντικειμένου της διαφοράς — Συνοπτική έκθεση των προβαλλομένων λόγων
(Οργανισμός του Δικαστηρίου, άρθρα 21, εδ. 1, και 53, εδ. 1· Κανονισμός Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, άρθρο 44 § 1, στοιχ. γ)
4. Ενισχύσεις χορηγούμενες από τα κράτη — Έννοια — Καταβολή αντιπαροχής στο προσωπικό επιχειρήσεως για την παραίτησή του από το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου — Αποκλείεται
(Άρθρο 87 § 1 ΕΚ)
5. Μεταφορές — Ενισχύσεις για τις μεταφορές — Διάκριση μεταξύ των εννοιών «εγγενών στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας υποχρεώσεων» και «συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας» — Συμβάσεις μεταφοράς συναπτόμενες οικειοθελώς κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού
(Κανονισμός 1191/69 του Συμβουλίου, άρθρα 1, 2 και 14)
6. Μεταφορές — Δράσεις των κρατών μελών σε θέματα υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας — Κανονισμός 1191/69 — Δεν εφαρμόζεται το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ — Όρια — Ενισχύσεις άμεσα και αποκλειστικά απαραίτητες για την εκπλήρωση δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς
(Άρθρα 87 § 1 ΕΚ και 88 § 3 ΕΚ· κανονισμός 1191/69 του Συμβουλίου, άρθρο 17 § 3)
7. Μεταφορές — Ενισχύσεις για τις μεταφορές — Εφαρμογή του άρθρου 73 ΕΚ — Περιορίζεται στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο
(Άρθρο 73 ΕΚ· κανονισμοί του Συμβουλίου 1191/69 και 1107/70)

1. Στην περίπτωση όπου, κατόπιν καταγγελίας εκ μέρους επαγγελματικής ενώσεως για την ύπαρξη κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση στο τέλος της προκαταρκτικής εξετάσεως, δηλαδή χωρίς να κινηθεί η τυπική διαδικασία εξετάσεως του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ, η εν λόγω ένωση ως καταγγέλουσα —η οποία, επί πλέον, επηρέασε τη διεξαγωγή της διοικητικής διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής και τουλάχιστον

στον ορισμένες επιχειρήσεις που είναι μέλη της βρίσκονταν σε ανταγωνιστική κατάσταση σε σχέση με την εταιρία, που ήταν δικαιούχος των αμφισβητούμενων ενισχύσεων— απολαύει τις διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ. Πάντως, η τήρηση των εγγυήσεων αυτών δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνον αν της αναγνωριστεί η δυνατότητα να αμφισβητήσει την προβαλλόμενη απόφαση ενώπιον του κοινο-

τικού δικαστή δυνάμει του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ.

(βλ. σκέψεις 39, 40)

2. Στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως εξυπηρετούσας τα συμφέροντα επαγγελματικής ενώσεως και των μελών της, η εν λόγω ένωση θεμιτώς μπορεί να επικαλεσθεί οποιονδήποτε από τους λόγους παρανομίας που απαριθμούνται στο άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, καθόσον σκοπούν την πλήρη ή μερική ακύρωση της προσβαλλομένης απόφασεως), χωρίς η προσφεύγουσα να περιορίζεται στην επίκληση της προσβολής των διαδικαστικών δικαιωμάτων του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ.

(βλ. σκέψη 41)

3. Δυνάμει του συνδυασμού των διατάξεων του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου, που τυγχάνει εφαρμογής στο Πρωτοδικείο σύμφωνα με το άρθρο 53, πρώτο εδάφιο, του ίδιου κανονισμού, καθώς και δυνάμει του άρθρου 44, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να αναφέρει το αντικείμενο της διαφοράς και συνοπτική έκθεση των προσβαλλομένων ισχυρισμών. Οι ενδείξεις αυτές πρέπει να είναι αρκούντως σαφείς και ακριβείς ώστε να μπορεί ο αντίδικος να προετοιμάσει την άμυνά του και το Πρωτοδικείο να αποφανθεί επί της προσφυγής ή της αγωγής, ενδεχομένως, χωρίς πρόσθετα στοι-

χεία. Για να εξασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και η ορθή απονομή της δικαιοσύνης είναι απαραίτητο, για να είναι παραδεκτός ένας λόγος ακυρώσεως, τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται να προκύπτουν τουλάχιστον συνοπτικά, αλλά κατά τρόπο συνεκτικό και κατανοητό, από το ίδιο το δικόγραφο.

(βλ. σκέψη 45)

4. Το άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ έχει μόνον ως αντικείμενο να αποφεύγονται τα πλεονεκτήματα που ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις, εφόσον η έννοια της ενισχύσεως καλύπτει μόνον τις παρεμβάσεις που ελαφρύνουν τα βάρη που βαρύνουν συνήθως τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως και τα οποία πρέπει να θεωρηθούν ως οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα έχει αποκομίσει η δικαιούχος επιχείρηση υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς. Επομένως, η καταβολή εκ μέρους ενός κράτους μέλους χρηματικού ποσού στους εργαζομένους επιχειρήσεως μεταφορών με λεωφορεία για να επιδοτήσει την παραίτησή τους από το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου υπέρ του καθεστώτος επί συμβάσει υπαλλήλου δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, δεδομένου ότι το εν λόγω μέτρο σκοπεί να αντικαταστήσει το προνομιούχο και δαπανηρό καθεστώς αυτών των δημοσίων υπαλλήλων με καθεστώς συγκρίσιμο με το καθεστώς εργαζομένων άλλων επιχειρήσεων μεταφορών με λεωφορεία που βρίσκονται σε ανταγωνισμό με την εν λόγω επιχείρηση. Τέτοιου είδους μέτρο σκοπεί, όπως επίσης θα

ήταν δυνατό με τον εκ νέου διορισμό των ενδιαφερομένων εντός της δημόσιας αρχής, να ελευθερώσει την επιχείρηση αυτή από διαρθρωτικό μειονέκτημα σε σχέση με τους ιδιώτες ανταγωνιστές και δεν σκοπεύει να της χορηγήσει πλεονέκτημα.

(βλ. σκέψη 57)

5. Η διατύπωση του άρθρου 1 του κανονισμού 1191/69, περί των ενεργειών των Κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1893/91, θεσπίζει σαφή διάκριση μεταξύ των «εγγενών στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας υποχρεώσεων» που καλούνται να καταργήσουν οι δημόσιες αρχές (παράγραφος 3) και των «υπηρεσιών μεταφοράς» που οι αρχές αυτές πρέπει να διασφαλίζουν μέσω των «συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας» (παράγραφος 4), διευκρινίζοντας ότι οι ίδιες αρχές μπορούν «ωστόσο [...] να διατηρήσουν ή να επιβάλουν τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 2» (παράγραφος 5). Μόνο στην τελευταία αυτή περίπτωση μπορούν να εφαρμοσθούν οι κοινές μέθοδοι αντισταθμίσεως που προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στο τμήμα IV του κανονισμού 1191/69, δηλαδή στα άρθρα 10 έως 13.

Το άρθρο 14 του κανονισμού 1191/69 καθορίζει τη «σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας» ως σύμβαση που συνάπτεται με σκοπό να παρέχονται στο κοινό

επαρκείς υπηρεσίες μεταφορών, στη δε σύμβαση αυτή προβλέπονται, πλην της διάρκειάς της, όλες οι λεπτομέρειες της υπηρεσίας μεταφορών, περιλαμβανομένου «του τμήματος των παροχών [...] το οποίο είτε προστίθεται σε εισπράξεις από κόμιστρα είτε περιλαμβάνει τις εισπράξεις, καθώς και τις λεπτομέρειες των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των δύο μερών» (άρθρο 14, παράγραφος 1, και παράγραφος 2, στοιχείο β'). Επομένως, το αμυγώς συμβατικό αυτό καθεστώς δεν αναγνωρίζει ούτε αντιστάθμιση για την εκπλήρωση της επιβληθείσας αποστολής ούτε υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2 του εν λόγω κανονισμού.

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

Κατά συνέπεια, επιχείρηση μεταφορών με λεωφορεία, της οποίας οι υποχρεώσεις λειτουργίας, μεταφοράς και εισπράξεως των καθορισθεισών τιμών δεν προτάθηκαν μονομερώς, η οποία δεν υποχρεούνταν να εκτελέσει τις αποστολές μεταφορών υπό μη αποδοτικές συνθήκες, που αντίκεινται στο εμπορικό της συμφέρον, αλλά, αντιθέτως, εκουσίως εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις αυτές αφού έγινε δεκτή η προσφορά της στο πλαίσιο του διαγωνισμού, όπου δεν προβλεπόταν καμία κρατική επιδότηση και ήταν ελεύθερη, αναλόγως των οικονομικών της συμφερόντων, να συμμετέχει ή όχι, και για τις παροχές μεταφορών της οποίας καταβλήθηκε η τιμή που είχε η ίδια προτείνει με τις προσφορές της στη διαδικασία διαγωνισμού και επαναλήφθηκε στις συμβάσεις που συνήψε κατόπιν του διαγωνισμού, δεν έχει υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1191/69· επομένως, η επιχείρηση αυτή δεν λαμβάνει αντιπαροχές υπό την έννοια του άρθρου αυτού, αλλά χρηματοοικονομική αντιστάθμιση που προβλέπεται στις εν λόγω συμβάσεις μεταφορών.

(βλ. σκέψεις 77-82)

6. Ο κανονισμός 1191/69, περί των ενεργειών των Κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1893/91, επιτρέπει στις αρμόδιες εθνικές αρχές να θεσπίζουν, στον τομέα των οδικών μεταφορών, όλα

τα μέτρα που καλύπτει ο κανονισμός αυτός, περιλαμβανομένων των απαιτούμενων προς τούτο μέτρων χρηματοδότησεως. Επιπλέον, το άρθρο 17, παράγραφος 2, τις απαλλάσσει και του καθήκοντος προηγούμενης κοινοποίησης του άρθρου 88, παράγραφος 3, ΕΚ. Επομένως, ο εν λόγω κανονισμός επιφέρει τομεακή παρέκκλιση στην απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων, η αρχή της οποίας θεσπίζεται στο άρθρο 87, παράγραφος 1, ΕΚ και δεν αφήνει στην Επιτροπή κανένα περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την έγκριση των ενισχύσεων που καλύπτει η παρέκκλιση αυτή. Επομένως, ο κανονισμός αυτός θεσπίζει ιδιαιτέρως ευνοϊκό καθεστώς άδειας που απαιτεί, κατά συνέπεια, αυστηρή ερμηνεία.

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

(βλ. σκέψεις 85, 86)

7. Μετά τη θέσπιση του κανονισμού 1107/70, περί ενισχύσεων που χορηγούνται στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και πλωτών μεταφορών, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να επικαλούνται άμεσα το ευεργέτημα του άρθρου 73 ΕΚ, που προβλέπει ότι οι ενισχύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες συντονισμού των μεταφορών ή αντιστοιχούν στην αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας είναι συμβιβάσιμες με τη Συνθήκη, πέραν των περιπτώσεων τις οποίες αφορά το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.

γειών των Κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1893/91, δεν έχει εφαρμογή και οι επίμαχες ενισχύσεις εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 87, παράγραφος 1, ΕΚ, ο κανονισμός 1107/70 περιέχει αποκλειστική απαρίθμηση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να χορηγούν ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 73 ΕΚ.

Επομένως, στις περιπτώσεις που ο κανονισμός 1191/69, περί των ενεργ-

(βλ. σκέψη 100)