

ÁLLAMI TÁMOGATÁS – DÁNIA

Állami támogatás C 10/2005 (ex NN 127/2000) – Road Combust A/S passenger transport Felhívás észrevételek benyújtására az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdése értelmében

(2005/C 233/10)

(EGT vonatkozású szöveg)

A Bizottság a 2005. május 2-i levelében, amelynek szövege a hiteles nyelvi változatban ennek az összefoglalónak a végén megtalálható, értesítette Dániát az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezésével kapcsolatos döntéséről a fent említett támogatásra/intézkedésre vonatkozóan.

A Bizottság úgy döntött, hogy nem emel kifogást bizonyos egyéb más támogatással/intézkedéssel szemben, amelyeket az ezen összefoglalót követő levél tartalmaz.

Az érdekelt felek az alábbi címen nyújthatják be a Bizottság részéről kezdeményezett támogatásokra/intézkedésekre vonatkozó észrevételeiket az ezen összefoglaló és az azt követő levél közzétételét követő egy hónapon belül:

Európai Bizottság (Commission européenne)
Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság
A. Igazgatóság – Általános Ügyek és Források (Direction A- Affaires Générales et Ressources)
DM 28. épület, 6/100 iroda
B-1049 Brüsszel
Fax: (32-2) 296 41 04

Ezeket az észrevételeket közlik Dániával. Az észrevételeket benyújtó érdekelt fél – kérése okát megnevezve – írásban kérheti, hogy személyazonosságát bizalmasan kezeljék.

AZ ÖSSZEFOGLALÓ SZÖVEGE

3. Az intézkedés értékelése:

1. Eljárás:

A 2001. március 28-i SG(2001) D/287297 sz. határozattal (a továbbiakban: eredeti határozat) a Bizottság úgy döntött, hogy nem emel kifogást az intézkedésekkel szemben. 2004. március 16-i ítéletével az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette az eredeti határozatot „amennyiben a bejelentés szerint a dán hatóságok által a Combust A/S-nek tőkeinjekció formájában nyújtott támogatás [...] összegeztethető a közös piaccal” ⁽¹⁾.

2. A Bizottság által megindítandó eljárás tárgyát képező intézkedés leírása:

- **nemzeti jogalap:** 1998. december 23-i, 1046 sz. dán jogi aktus.
- **a támogatást megítélő tagállami hatóság:** a dán kormány
- **a támogatás formája:** tőkeemelés, kölcsöntámogatás, különféle garanciák
- **Időtartam:** meghatározatlan
- **kedvezményezett(ek):** Société Combust SA
- **célkitűzés:** támogatás szerkezetátalakításhoz privatizáció céljával
- **költségvetés, a felhasznált források eredete a támogatások és az összegek finanszírozásához (évente):** két részletből álló *ad hoc* intézkedések: 300 millió dán korona 1999-ben és 240 millió dán korona 2001-ben; az adásvételi szerződésbe foglalt legfeljebb 51 millió dán korona értékű garanciák.

A privatizáció során a Combust a dán állam pénzügyi támogatásában részesült 1999-ben és 2001-ben. Felmerül tehát a kérdés arra vonatkozóan, hogy a két apport állami támogatásnak minősül-e vagy sem és hogy egyetlen intézkedésről van szó. Az Elsőfokú Bíróság szerint, az e kérdés megválaszolására vonatkozó megfelelő elemek „nevezetesen a szóban forgó apportok időrendje, céljuk és a vállalati filiale helyzete abban az időszakban, amikor elhatározták mindegyik érintett apport végrehajtását” ⁽²⁾. A Bizottság rendelkezésére álló információk nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy a két fázisban történt kifizetés egyetlen finanszírozás két részletét jelenti-e vagy sem.

Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében ezek a finanszírozások nem minősülnek állami támogatásnak, amennyiben a dán állam piacgazdasági magánbefektetőként járt el. A dán kormány véleménye szerint „a racionális piaci befektető elve szintén alkalmazkodik a helyzethez, amennyiben a friss tőkeinjekció olyan megfontolásokon alapul, hogy megvédje a kormány (anyavállalat) piaci hitelét, vö. az 1991. március 21-én a C-303/88 Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet. Rep. 1991.1., 1433. old. 21. bekezdés”, és hogy a Combust csődje elkerülhetetlen lett volna, ha nem hagyták volna jóvá a kifizetéseket, árnyékot vetve a dán állam hivatásos befektetői hírnevére. Arra a következtetésre jutott, hogy egy magánbefektető az ő helyzetében ugyanígy cselekedett volna.

⁽¹⁾ Az Elsőfokú Bíróság 2004. március 16-i ítélete, Danske Busvognmaend, T-157/01 ügy., 119. preambulumbekkezdés (a továbbiakban: Combust ítélet).

⁽²⁾ Az Elsőfokú Bíróság 1998. szeptember 15-i ítélete, T-11/95 ügy „BP Chemicals Limited contre Commission des Communautés européennes”, közzétéve: EBHT 1998., II-3235. o.; 171. preambulumbekkezdés

A Bizottságnak kétségei vannak arra vonatkozóan, hogy egy magánbefektető ugyanilyen módon járt volna el azonos helyzetben. Felhívja a dán hatóságok figyelmét arra a tényre, hogy a Bíróság nem fogadja el az állam reputációja miatti aggodalmat, mint egy tőkeinjekció motivációját, ha egyidejűleg fennáll a vállalat életképességének és jövedelmezőségének perspektívája, legalábbis hosszú távon, ami nem került meggyőző módon bemutatásra. Következésképpen, a Bizottság nem zárhatja ki, hogy a két kifizetés közül legalább az egyik, a kettőt tekintve pedig, akár egyetlen intézkedés részei, akár két különböző intézkedést alkotnak, a 87.cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek.

Egy ilyen támogatás összeegyeztethető lehet a közös piaccal az 1191/69 rendelet, vagy az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c.) pontja értelmében, mint olyan, amelyet a vállalat megmentését és szerkezetátalakítását célzó támogatásra vonatkozó iránymutatások határoznak meg. ⁽³⁾

1. Összeegyeztethetőség az 1191/69 rendelet értelmében

Az 1191/69 rendelet lehetőséget ad a tagállamoknak, hogy két módszer között választhassanak a közszolgáltatás megszervezése érdekében a közlekedési ágazatban:

- vagy közszolgáltatási szerződések által, amint azt a rendelet 1. cikkének (4) bekezdése és V. része meghatározza,
- akár közszolgáltatási kötelezettség közlekedési vállalatokra történő kivetésével, a rendelet 1. cikkének (5) bekezdésében és II. III: IV. szakaszában meghatározott rendszer szerint.

Dánia, a buszközlekedési ágazatra vonatkozóan a közszolgáltatási szerződést választotta.

Az Elsőfokú Bíróság szerint, a közszolgáltatási szerződés megkötése kizárja a közszolgáltatási kötelezettség kivetése miatt nyújtott támogatáshoz való folyamodást. ⁽⁴⁾

Amennyiben bebizonyosodik, hogy a közszolgáltatási szerződésben a két fél között megállapodott díj nagyon alacsony, a szerződés által megbízott vállalatnak, az 1191/69 rendelet 14. cikke (4)-től (6)-ig terjedő bekezdései szerint lehetősége van felmondani a szerződést három hónapos előzetes értesítés mellett. Az illetékes hatóságok kötelezhetik a vállalatot a szerződés teljesítésének folytatására egy éven keresztül, a rendelet II. III. és IV. szakaszában megállapított módszerek alapján kiszámított díjazás ellenében. Kizárólag csak ebben az ábrázolt esetben lehet kompenzációt nyújtani közszolgáltatási szerződéses rendszeren belül közszolgáltatási kötelezettség kivetéséért. A Combust nem mondta fel a közszolgáltatási szerződést, ennél fogva nem lehetséges az 1191/69 rendelet II., III., és IV., szakaszának alkalmazása annak céljából, hogy a Combustnak nyújtott pénzügyi

támogatást összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni a közös piaccal.

A Bizottság kizárja tehát azt a tényt, hogy a pénzügyi támogatások az 1191/69 rendelet alapján összeegyeztethetőek a közös piaccal.

2. Összeegyeztethetőség az EK-szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c.) pontja értelmében, a vállalatok megmentésére és szerkezetátalakítására szóló iránymutatások által meghatározottak szerint.

Az iránymutatások 3.2. pontja a következő feltételeket határozza meg a szerkezetátalakítást célzó támogatást engedélyező felhatalmazáshoz:

- A vállalatot úgy kell tekinteni, mint nehézségekkel küzdőt (a)
- A szerkezetátalakítási tervnek ésszerű határidőn belül lehetővé kell tennie a vállalat hosszú távú életképességének helyreállítását (b)
- Olyan intézkedéseket kell hozni, amelyek, amennyire lehet, enyhítik a támogatás versenytársakra gyakorolt kedvezőtlen következményeit (c)
- A támogatásnak a legszigorúbban szerkezetátalakítást lehetővé tevő szükséges minimumra kell korlátozódnia (d)
- A Bizottságnak képesnek kell lennie a szerkezetátalakítási terv megfelelő végrehajtásának biztosítására rendszeres és részletes jelentések révén (e)
- Szerkezetátalakítást célzó támogatás egyetlen alkalommal ítéltető meg (f)

Az iránymutatások értelmében a Combust nehézségekkel küzdő vállalatnak minősül (a). A dán kormány a Combustra vonatkozó szerkezetátalakítási tervet nyújtott be.

Az Elsőfokú Bíróság szerint „a Bizottság érvelését [eredeti határozatában] úgy kell tekinteni, mint komoly kétely kifejezését a Combust életképességére vonatkozóan az [EK-szerződés 87. cikke] és az iránymutatások értelmében, kétséges, hogy a Bizottság mégsem érzi magát kötelezve annak egyértelművé tételére, hogy úgy tűnik számára, hogy az EK-szerződés 73. cikke elégséges jogalapot szolgáltat a kérdéses támogatás engedélyezésére. Vagyis, mivel ez utóbbi rendelkezésre nem lehet ilyen hatállyal hivatkozni [...], a Dán Királyság [X] kifizetése nem nyer többé érvényes felhatalmazást a kifogásolt határozatban. [...] Következésképpen, a Combust életképessége semmilyen esetben sem lesz szerzett jogként figyelembe véve” ⁽⁵⁾ Az Elsőfokú Bíróság ezen következtetésének fényében a Bizottság nem tehet mást, mint hogy kétségeit fejezi ki a Combust tervezett szerkezetátalakítását követő gazdasági életképességére vonatkozóan (b).

⁽³⁾ HL L 288., 1999.10.9., 2. o. Az 1999. évi változatot a 2004. évi iránymutatások (HL C 244., 2004.10.1., 1. o., 103. és 104. bekezdés) átmeneti rendelkezéseinek esetében és értelmében kell alkalmazni.

⁽⁴⁾ „Combust” ítélet, m. f., 79. preambulumbekkezdés

⁽⁵⁾ „Combust” ítélet, m. f., 114. és 115. preambulumbekkezdés

A dán hatóságok úgy vélik, hogy a támogatásnak a versenytársakra gyakorolt kedvezőtlen következményeit lehetőség szerint enyhítő intézkedésekre a szóban forgó esetben kivételesen nincs szükség, a Combust szerződésai fokozatosan járnak le (a 2003. év végéig a szerződések hozzávetőleg 50 %-a már lejárt, az utolsó szerződés 2006 végén jár le) és az Arriva, az a vállalat, amelynek a Combust a szerkezetátalakítást követően eladták, nem tervezi, hogy megtartja a piacnak azt a részét, ami az Arriva és a Combust piacának a visszavásárlás során megszerzett részének felel meg (kb. 50 %). A Bizottságnak kétségei vannak arra vonatkozóan, hogy az eset sajátos körülményei megengedik-e a támogatásnak a versenytársakra gyakorolt kedvezőtlen következményeit lehetőség szerint csökkentő intézkedésekről történő lemondást, nevezetesen azt a tényt tekintve, hogy a Combust versenytársai, akiket a *Danske Busvognmaend* képvisel, elhatározták, hogy megtámadják a Bizottság támogatást engedélyező határozatát (c).

A Bizottság abban is ugyanúgy kételkedik, hogy az intézkedés/ek szigorúan a szerkezetátalakítást lehetővé tevő szükséges minimumra korlátozód(ott)ak-e. A dán hatóságok szerint a támogatás lehetővé teszi az Arrivának, hogy megvalósítsa a 10 %-os mértékű tőkebefektetés rentábilissá tételét, ami az elfogadható minimuma lenne egy ilyen típusú befektetésnek. A Bizottság megállapítja, hogy ebben a stádiumban nem rendelkezik a szükséges információkkal annak megvizsgálásához, hogy az állami hozzájárulások szigorúan a Combust szerkezetátalakítását lehetővé tevő szükséges minimumra korlátozódtak. (d).

A dán kormány beleegyezett, hogy éves jelentést bocsát a Bizottság rendelkezésére, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára annak felmérését, hogy a szerkezetátalakítási terv a dán hatóságok által vállalt kötelezettségek szerint került-e megvalósításra. A Bizottság megkapta a 2001. és a 2002. évre vonatkozó jelentéseket, amelyek azt mutatják, hogy a szerkezetátalakítási tervet tiszteletben tartották (e).

A Combust azt megelőzően nem részesült szerkezetátalakítási támogatásban. Ha a két kifizetés egy támogatás két részletét alkotja, vagy ha az első vagy a második kifizetés alkalmával a dán állam úgy járt el, hogyan egy piacgazdasági magánbefektető tette volna, a Bizottság megállapítja, hogy az „először és utoljára” elv érvényesült. Ha a két kifizetést két önálló intézkedésnek minősül, és ha a dán állam egyik kifizetés során sem úgy járt volna el, mint egy piacgazdasági magánbefektető tette volna, akkor nem tartották tiszteletben az „először és utoljára” elvét (f).

A LEVÉL SZÖVEGE

»Kommissionen skal herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de oplysninger, som myndighederne har frem-

sendt om den omhandlede støtte/foranstaltning, har besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

1. SAGSFORLØB

1. de havde til hensigt at yde økonomisk støtte til det statsejede busselskab Combust A/S i forbindelse med Arriva Danmarks overtagelse af det. Som anført i brevet og drøftet på et uformelt møde den 30. juni 1999 havde den danske stat allerede i 1999 foretaget en ikke anmeldt kapitaltilførsel til Combust A/S.
2. Forud for denne meddelelse havde Kommissionen modtaget et brev af 25. juni 1999 og en klage af 11. november 1999 fra brancheorganisationen Danske Busvognmænd⁽⁶⁾, hvori den rejste indsigelse mod den økonomiske støtte, som Combust havde fået tidligere, og en økonomisk støtte, som muligvis ville blive ydet i nær fremtid.
3. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger ved brev af 15. december 2000, og fik svar fra de danske myndigheder den 18. december 2000. Myndighederne fremsendte flere oplysninger ved brev af 8. januar 2001. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger den 9. januar 2001 og fik svar fra myndighederne samme dag. De danske myndigheder fremsendte flere oplysninger ved brev af 23. januar 2001 og 26. februar 2001. Den danske Konkurrencestyrelse fremsendte også oplysninger ved brev af 20. december 2000.
4. De danske myndigheder og Kommissionens tjenestegrene afholdt møder i Bruxelles den 23. november og 19. december 2000 og i København den 4. og 15. januar 2001.
5. Ved beslutning SG(2001) D/287297 af 28. marts 2001, i det følgende benævnt »den oprindelige beslutning«, besluttede Kommissionen efter en indledende undersøgelse ikke at gøre indsigelse mod de anmeldte foranstaltninger, fordi den mente,
 - at der ikke var tale om statsstøtte (godtgørelse for udgifter til pensionsbidrag), eller
 - at de var forenelige med fællesmarkedet enten i henhold til EF-traktatens artikel 73 eller i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), kombineret med Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, i det følgende benævnte »rammebestemmelserne«, eller⁽⁷⁾
 - at de var forenelige med fællesmarkedet i henhold forordning (EØF) nr. 1191/69.
6. Beslutningen blev offentliggjort i EF-Tidende den 5. maj 2001⁽⁸⁾. Ved brev af 8. maj 2001, modtaget den 15. maj 2001, underrettede Kommissionen Danske Busvognmænd om beslutningen.

⁽⁶⁾ Denne brancheorganisation repræsenterer over 90 % af det antal virksomheder, der udfører regional kollektiv bustransport i Danmark.

⁽⁷⁾ EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2.

⁽⁸⁾ EFT C 133 af 5.5.2001, s. 21.

7. Ved brev af 6. november 2002, modtaget af Kommissionen den 12. november 2002, og brev af 19. januar 2004, modtaget af Kommissionen den 20. januar 2004, underrettede de danske myndigheder Kommissionen om, hvordan omstrukturingsplanen for Combust var gennemført.
8. Den 11. juli 2001 anlagde Danske Busvognmænd sag ved Retten i Første Instans med påstand om annullering af Kommissionens beslutning af 28. marts 2001. Ved dom af 16. marts 2004 annullerede Retten i Første Instans den oprindelige beslutning, »i det omfang den fastslår, at den støtte, som de danske myndigheder ydede Combust A/S i form af kapitalindskud på 300 mio. DKK og 240 mio. DKK, er forenelig med fællesmarkedet«⁽⁹⁾.
9. Hvad angår kapitalindskuddet på 300 mio. DKK, fandt Retten, at den oprindelige beslutning »er behæftet med en fejl, i det omfang det antages, at udbetalingen af beløbet på 300 mio. DKK udgør en kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 2 og artikel 10-13 i forordning nr. 1191/69. [...] Den anfægtede beslutning må derfor annulleres, i det omfang den godkender, at der udbetales et beløb på 300 mio. DKK på grundlag af denne forordning, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender, som er fremført vedrørende dette punkt.«⁽¹⁰⁾.
10. Hvad angår kapitalindskuddet på 300 mio. DKK, fandt Retten for så vidt angår artikel 73, at »medlemsstaterne ikke længere er berettiget til at påberåbe sig artikel 73 EF uden for de tilfælde, som er omhandlet i den afledte fællesskabsret. For så vidt forordning nr. 1191/69 ikke finder anvendelse, og udbetalingen af beløbet på 300 mio. DKK er omfattet af artikel 87, stk. 1, EF, er det således Rådets forordning (EØF) nr. 1107/70 af 4. juni 1970 om støtte, som ydes inden for sektoren for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1970 II, s. 309), der udtømmende opregner de betingelser, hvorunder medlemsstaternes myndigheder kan tildele støtte i henhold til artikel 73 EF⁽¹¹⁾. Herefter må nærværende anbringende tages til følge, i det omfang det er rettet imod Kommissionens godkendelse af udbetalingen af 300 mio. DKK på grundlag af artikel 73 EF«⁽¹²⁾.
11. Hvad angår anvendelsen af EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), kombineret med rammebestemmelserne, fandt Retten, »at den anfægtede beslutning ikke kan fortolkes således, at Kommissionens medlemmer som kollegium har givet en klar, ubetinget og endelig godkendelse af betalingen af beløbet på 240 mio. DKK i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF og rammebestemmelserne. Kommissionens argumentation må derimod forstås som udtryk for en alvorlig tvivl om, hvorvidt Combust var rentabel ifølge nævnte traktatbestemmelse og

rammebestemmelserne, hvilken tvivl Kommissionen imidlertid ikke anså sig for forpligtet til at afklare, når den fandt, at artikel 73 EF udgjorde et tilstrækkeligt retsgrundlag til at godkende støtten. Da den sidstnævnte bestemmelse imidlertid ikke kan påberåbes i denne forbindelse (jf. ovenfor i præmis 100 og 101), indeholder den anfægtede beslutning ikke noget gyldigt grundlag for at godkende udbetalingen af beløbet på 300 mio. DKK. Af det anførte følger, at godkendelsen af betalingen på 240 mio. DKK i det hele må annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender, der er fremført på dette punkt«⁽¹³⁾.

12. Den 11. januar 2005 mødtes Kommissionens tjenestegrene med de danske myndigheder for at få yderligere oplysninger om udviklingen i Arriva/Combust-sagen, siden den oprindelige beslutning blev vedtaget.

2. BESKRIVELSE AF STØTTEN

2.1. Det danske busmarked

13. Det danske marked for kollektiv bustransport er opdelt i to områder, hovedstadsområdet og resten af landet uden for hovedstadsområdet.
14. I hovedstadsområdet har Hovedstadens Udviklingsråd, hvori amtsrådene og Københavns og Frederiksbergs Kommunalbestyrelser alle er repræsenteret, ansvaret for at forestå ruteplanlægning, fastlægge kørselsomfang, linjeføring, køreplanlægning, busterminaler, busmateriel og sørge for udførelsen af den kollektive personbefordring. Buskørslen udbydes normalt i licitation. Alternativt kan Hovedstadens Udviklingsråd beslutte at lade den udføre med egne busser.
15. Uden for hovedstadsområdet varetages busdriften af amtsrådene og kommunalbestyrelserne. I nogle tilfælde har de oprettet amts- eller fælleskommunale trafikvirksomheder, som har pligt til at sørge for, at buskørslen bliver udført i overensstemmelse med planen. Disse transportvirksomheder eller også de respektive amtsråd og kommunalbestyrelser overlader efter udbud normalt busdriften til private og offentlige busvirksomheder. Alternativt kan de beslutte at udføre kørslen med egne busser.
16. De lokale myndigheder har udliciteret hovedparten af den regionale bustrafik. Liberaliseringen af busmarkedet indledtes i 1990 for Hovedstadsområdet (HT) og i 1994 for resten af landet. Tabel 1 viser, hvor stor en procentdel af markedet, der var udliciteret i de enkelte amter i 1999, som var det år, hvor den danske stat iværksatte første del af de finansielle foranstaltninger til fordel for Combust.

⁽⁹⁾ Dom af 16. marts 2004 afsagt af Retten i Første Instans, Danske Busvognmænd, sag T-157/01, dommens konklusion (i det følgende benævnt »Combust-dommen«).

⁽¹⁰⁾ Combust-dommen, præmis 83 og 99.

⁽¹¹⁾ Dom i sagen Altmark Trans mod Regierungspräsidium Magdeburg, præmis 107 og 108.

⁽¹²⁾ Combust-dommen, præmis 100 og 101.

⁽¹³⁾ Combust-dommen, præmis 114 ff.

Tabel 1. Udlicitering af amternes bustrafik (i procent) og antal operatører pr. amt i 1999

Amt/Trafiksselskab	Udliciteret	Antal operatører
Hovedstadsområdet (HT)	96	8
Nordjylland	100	27
Fyn	100	1
Viborg	21	5
Bornholm	100	6
Ringkøbing	100	10
Storstrøm	100	6
Vestsjælland	100	7
Vejle	100	9
Ribe	35	1
Århus	100	15
Sønderjylland	100	13

Kilde: Konkurrencestyrelsen.

Bustrafik, som visse kommuner udfører inhouse, er ikke medtaget i beregningen.

17. Det danske busmarked er præget af nogle få store selskaber og mange små lokale selskaber. Da de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, blev gennemført, var Combus det eneste landsdækkende busselskab. Arriva Danmark var det næststørste selskab. Skønt det kun er repræsenteret i nogle få amter, er det den største operatør i Hovedstadsområdet, hvilket forklarer dets store markedsandel.
18. Som det fremgår af tabel 2, havde Combus i 2000 en markedsandel på 33 % mod 40 % i 1999 (målt i procent af et selskabs antal køreplantimer), mens Arrivas markedsandel i 2000 var på 23 %⁽¹⁴⁾.

Tabel 2. Markedsandele i Danmark i 2000 målt i procent af antal køreplantimer

Operatør	Markedsandel
Combus	33 %
Arriva Danmark A/S	23 %
Connex A/S	13 %

⁽¹⁴⁾ I 2004 efter salget af Combus til Arriva og det efterfølgende salg af en del af Combus til Connex havde både Connex og Arriva hver en markedsandel på ca. 33 % af det danske busmarked, mens ca. 100 offentlige og private små operatører måtte deles om de resterende 34 %.

Operatør	Markedsandel
City Trafik A/S	8 %
Andre operatører	23 %

Kilde: Trafikministeriet.

Alle andre operatører har en markedsandel på under 5 %.

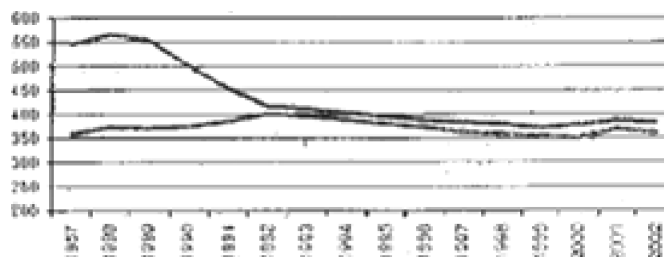
19. Kontrakterne løber normalt i en periode på op til fem år, efter at busdriften er indledt. Amterne kan kræve nogle af kontrakterne forlænget med op til 3 år på samme vilkår. Der er derfor en ganske hurtig udskiftning af operatører, og der er mulighed for regelmæssige ændringer af markedsandele.
20. Ifølge kontrakterne fastsætter de lokale myndigheder taksterne og modtager provenuet fra billetsalget. Operatørerne får udbetalt et fast beløb pr. køretime, som er identisk for alle kontrakter, plus et tillæg, som er forskelligt for de enkelte kontrakter, og som fastsættes ved udbud. I 1999 og 2000 androg provenuet fra billetsalget lidt over 50 % af det beløb, som amtsrådene skulle betale busselskaberne som vederlag for busdriften. De lokale myndigheder finansierer differencen over skatterne.
21. Det gennemsnitlige tillæg, som de lokale myndigheder udbetalte pr. køretime, faldt betydeligt i perioden 1994-2000. I gennemsnit faldt det med 18 %. Derfor faldt prisen pr. køretime (dvs. summen af grundbeløbet og tillægget) fra 383 DKK til 315 DKK (i 1994-priser), jf. tabel 3.

Tabel 3. Licitationer og gennemsnitspriser 1994-2000

År	Gennemsnitlig timebetaling til busoperatøren (DKK)	Antal ruter — hele markedet (Danmark)	Antal udliciterede ruter pr. år
1994	383	2 791	345
1995	368	2 786	448
1996	352	2 799	761
1997	337	2 777	237
1998	322	2 803	792
1999	322	2 799	718
2000	315	2 800	839

22. Diagram 1 viser udviklingen i udbudspriserne (i DKK) fra 1997 til 2002 (seneste foreliggende data), som var stabil fra 2000 til 2002 efter privatiseringen af Combust.

Diagram 1: Gennemsnitlige udbudspriser i det storkøbenhavnske område og i resten af landet i 1997-2002



Den øverste linje viser priserne i det storkøbenhavnske område, og den nederste linje viser priserne i resten af landet. Kilde: Trafikministeriet.

2.2. Selskaberne

2.2.1. Arriva plc

23. ARRIVA PLC ER ET PRIVAT SELSKAB INDEN FOR BUSTRANSSPORT, SOM HAR SÆDE I DET FORENEDE KONGERIGE OG ER BØRSNOTERET I LONDON. I 1999 HAVDE ARRIVA PLC EN ÅRSOMSÆTNING PÅ 1,5 MIA. GBP OG Knap 31 000 ANSATTE. HOVEDAKTIVITETEN ER BUSTRAFIK I OG MELLEM BYER, LOKALTRANSPORT I LANDDISTRIKTER, EFTERSPØRGSELSBESTEMT TRANSITKØRSEL, NÆRTRAFIK SAMT EKSPRESBUSKØRSEL I ENGLAND, SKOTLAND OG WALES. DESUDEN HAR VIRKSOMHEDEN RUTEBUS-, TURISTBUS- OG EFTERSPØRGSELSBESTEMT BUSDRIFT OG HANDICAPTRANSPORT I DANMARK, NEDERLANDENE, SPANIEN OG SVERIGE. AKTIVITETERNE UDEN FOR DET FORENEDE KONGERIGE TEGNER SIG FOR 30 % AF OMSÆTNINGEN FRA BUSDRIFT, OG ARRIVA PLC ER EUROPAS TREDJESTØRSTE PRIVATE BUSOPERATØR. DERUDOVER HAR ARRIVA PLC BETYDELIGE AKTIVITETER INDEN FOR BILUDLEJNING I DET FORENEDE KONGERIGE MED 38 UDLEJNINGSTEDER OG EN UDLEJNINGSBILPARK PÅ CA. 8 500 KØRETØJER.

24. Med købet af Unibus i 1997 kom Arriva plc ind på det danske marked. Unibus havde da en markedsandel på ca. 8 % af de udliciterede busruter i København og var desuden den største private leverandør af specialiseret handicaptransport i København. Endvidere havde Unibus aktiviteter på Sjælland og i Jylland.
25. I marts 1999 købte Arriva plc Bus Danmark, som blev fusioneret med Unibus og fik navnet Arriva Danmark, i det følgende benævnt »Arriva«. Arriva deltager også i et joint venture om drift af Københavns metro, som blev sat i drift i oktober 2002.

2.2.2. Combust A/S

26. Combust A/S, i det følgende benævnt »Combust«, var et 100 % statsejet aktieselskab, indtil det blev købt af Arriva plc i 2000. Selskabet drev en række regionale og lokale

busruter i Danmark og var oprindeligt en del af DSB. Ved lov nr. 232 af 4. april 1995 (»Lov om DSB Busser A/S«) ⁽¹⁵⁾ blev det oprettet som aktieselskab med DSB som ejer. Det nye selskab fik navnet DSB Busser A/S. Selskabets startkapital var på 65 mio. DKK, som blev tegnet ved, at DSB Busser A/S overtog DSB's busvirksomhed omfattende DSB's busmateriel og alle andre DSB-aktiver, der alene anvendtes i forbindelse med buskørsel.

27. DSB ejede alle selskabets aktier indtil udgangen af 1996, hvor det ved en lov blev overdraget til Trafikministeriet ⁽¹⁶⁾. I 1997 ændrede selskabet navn til Combust A/S. I 1998 vedtog Folketinget en lov om bemyndigelse af staten til at afhænde alle sine aktier i Combust med henblik på privatisering.
28. Pr. 31. december 1999 havde Combust en buspark på 1 270 busser mod 810 i 1995. Det gennemsnitlige antal ansatte voksede fra 1 932 i 1995 til 3 132 i 1999. I starten af 2001 havde Combust 41 kontrakter med amtsrådene om at udføre buskørsel. De fleste af disse kontrakter udløber efter 2002, jf. tabel 4.

Tabel 4. Combust' kontrakter i starten af 2001

Udløbsdato	Antal kontrakter	Antal busser i kontrakterne	Gennemsnitlig kontraktpris (løbende priser)	Samlet kontraktværdi (i mio. DKK)
2001	4	127	344	117,9
2002	14	308	354	694,2
2003	5	128	374	542,3
2004	10	154	345	592,8
2005	3	82	326	414,1
2006	5	104	375	628,0
I alt	41	903	—	2 989,2

⁽¹⁵⁾ Lov nr. 232 af 4. april 1995.

⁽¹⁶⁾ Lov nr. 1232 af 27. december 1996.

29. Combus har en række datterselskaber:
- Combus Ejendomme ApS, som har ansvaret for ejendommene
 - 9 selskaber med ansvar for intern leasing.

2.3. Den danske stats økonomiske støtte til Combus

30. Formålet med den økonomiske støtte til Combus var at løse to forskellige problemer. For det første havde Combus fra sin tid som en del af DSB overtaget et stort antal ansatte, der havde tjenestemandstatus (2.3.1.). For det andet begyndte Combus at lide store tab mod slutningen af 1990'erne, primært på grund af en dårligt ledet ekspansion af selskabets ruter. De statslige myndigheder besluttede at løse det andet problem ved at omstrukturere selskabet med henblik på i sidste ende at sælge det til en privat investor (2.3.2).

2.3.1. Støtte til dækning af øgede driftsomkostninger som følge af forpligtelsen til at beskæftige tjenestemænd

31. De fleste Combus-chauffører var tidligere DSB-ansatte med tjenestemandstatus. Ifølge dansk lov indebærer det en god pensionsordning og ret til løn i 3 år i tilfælde af opsigelse. Disse betingelser var meget mere fordelagtige end betingelserne i overenskomsterne mellem chaufførernes fagforeninger og Danske Busvognmænd. Det var derfor meget dyrere for Combus at beskæftige chauffører med tjenestemandstatus end overenskomstansatte chauffører.
32. Da Combus blev oprettet i 1995, havde det 1 600 ansatte, hvoraf 750 var overenskomstansatte og 850 tjenestemænd. Da det var dyrere at have de pågældende beskæftiget som tjenestemænd end som overenskomstansatte, udviste Combus' åbningsbalance et beløb på 140 mio. DKK, som blev hensat af den danske stat til dækning af selskabets merudgifter til de tjenstemandsansatte.
33. Ved lov nr. 1046 af 23. december 1998, der bemyndigede staten til at sælge sine aktier i Combus, fik staten også hjemmel til at afholde udgiften til et engangsvederlag til de tjenestemænd, som var ansat hos Combus, og som ville opgive deres tjenestemandstatus og overgå til overenskomstansættelse i selskabet. I september 1998 indgik staten en aftale med Dansk Jernbaneforbund om vilkårene for overgangen fra tjenestemandansættelse til overenskomstansættelse. Ifølge aftalen fik tjenestemandene valget mellem at overgå til overenskomstansættelse i Combus pr. 1. april 1999 eller at vende tilbage til anden passende ansættelse i DSB. Tjenestemandene ville som kompensation for at fraskrive sig deres tjenestemandstatus modtage et engangsvederlag. Ca. 550 af tjenestemandene valgte at tage mod dette tilbud, og den danske stat udbetalte 100 mio. DKK som kompensation i april 1999.

2.3.2. Økonomisk støtte til Combus med henblik på privatisering

34. Efter at Combus var blevet adskilt fra DSB, indledte selskabet en aggressiv ekspansionspolitik. I løbet af tre år øgedes omsætningen med over 40 % (jf. tabel 5). De kontrakter, som selskabet havde vundet ved udbud i de år, og som dannede grundlaget for ekspansionspolitikken, viste sig dog at være urentable og resulterede i store underskud. I 1998 fik selskabet et underskud på 141 mio. DKK, og i 1999 blev situationen forværret yderligere, jf. tabel 5.

Tabel 5. Overskud/underskud: Combus A/S 1995 — 2000

Mio. DKK	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (skøn)
Omsætning	625	686	763	1 050	1 098	1 089 (*)
Overskud/underskud	32	30	5	- 141	- 175	- 118 (*)

(*) Arrivas skøn.

35. Som en reaktion på Combust' økonomiske problemer besluttede den danske stat at sælge selskabet til en privat investor. I betragtning af Combust' alvorlige økonomiske situation var Folketinget og regeringen klar over, at Combust måtte omstruktureres, før det kunne sælges, hvilket krævede, at staten tilførte Combust økonomisk støtte.
36. Som et første skridt på vej mod denne omstrukturering og privatisering vedtog Folketinget i december 1998 en lov, der bemyndigede staten til at sælge alle sine aktier i Combust.⁽¹⁷⁾ De statslige myndigheder begyndte i starten af 1999 at udarbejde en omstrukturingsplan for Combust og begyndte samtidig at se sig om efter potentielle investorer.

2.3.2.1. Salget til Arriva

37. Med henblik på efter omstruktureringen af Combust at sælge selskabet til en privat investor udpegede myndighederne Alfred Berg Corporate Finance (København), et datterselskab af den hollandske bank ABN AMRO Bank NV, til sin rådgiver i forbindelse med salget af hele statens aktiepost i Combust på de bedst mulige vilkår. Der blev foretaget en screening af markedet efter potentielle købere ud fra følgende fem kriterier: en eventuel køber skulle
 - have aktiviteter inden for offentlig transport
 - have en stærk økonomisk stilling
 - have en vis størrelse (fastsat som mere end 1 000 busser i drift)
 - have en betydelig omsætning (fastsat til over 1 mia. DKK)
 - have aktiviteter på tilsvarende markeder.
38. Ved screeningen fandt man frem til 14 mulige købere, og disse blev opfordret til at undersøge muligheden for et eventuelt køb. Syv udviste interesse og deltog i bestyrelsens præsentationer af Combust, hvor de fik udleveret et brev, der beskrev det videre forløb. I brevet anførtes det, at de potentielle købere ville få adgang til oplysninger om selskabet samt yderligere møder med bestyrelsen, hvis de indsendte en interessetilkendegivelse inden starten af september 2000.
39. To selskaber, Arriva og Metroline, fremsendte en sådan interessetilkendegivelse, og et konsortium af to andre selskaber, VIA GTI/Connexion, meddelte en mere forbeholden interesse. Alle de interesse-rede selskaber meddelte, da de havde undersøgt Combust' situation nærmere, at en kontraktunderskrivelse ville være betinget af, at staten tilførte selskabet yderligere kapital.
40. Ifølge et memo fra ABN AMRO Alfred Berg til de danske myndigheder var Arrivas tilbud, som gik ud på at købe Combust for den symbolske sum af 100 DKK, efter at selskabets gæld var nedskrevet med 340 mio. DKK, bedre end det eneste andet tilbud, der blev modtaget fra Metroline, som var parat til at erhverve Combust mod et vederlag på 500 mio. DKK. Efter råd fra ABN AMRO Alfred Berg konkluderede de danske myndigheder, at Arriva tilbød de bedste vilkår for at købe Combust. I november 2000 blev der indgået en hensigtserklæring om salg af Combust til Arriva Danmark mellem Trafikministeriet som sælger og Arriva Danmark som køber og Combust' kreditorer. Aftalens vilkår var som følger:
41. Hvad angår Combust' gæld, så påtog den danske stat og Combust' kreditorer sig følgende forpligtelser:
 - Det ansvarlige statslån på 100 mio. DKK fra 1999 blev eftergivet.
 - Combust' nettogæld blev nedskrevet med yderligere 240 mio. DKK, og med henblik herpå accepterede selskabets lånekreditorer at eftergive gæld på 100 mio. DKK, og den danske stat skulle dermed indskyde yderligere 140 mio. DKK.
 - Den danske stat garanterede at ville betale eventuelle miljøudgifter (dog maksimalt 22,5 mio. DKK), der måtte opstå i fremtiden, men som vedrørte perioden inden salget.
 - Den danske stat gav ubegrænsede garantier for perioden inden salget for eventuelle tab eller krav fra tidligere tjenestemænd, skattekrav og eventuelle omkostninger i forbindelse med de forskellige kulegravninger af selskabet.
 - Den danske stat garanterede at ville dække de forventede tab på op til 8 mio. DKK i forbindelse med frasalg af Combust International.

⁽¹⁷⁾ Lov nr. 1046 af 23. december 1998.

42. Endvidere skulle staten justere købesummen (dog maksimalt 35 mio. DKK), hvis selskabets balance pr. 31. december 2000 viste, at kapitalreserverne udgjorde under 31,8 mio. DKK. Det svarer til bestyrelsens forventning, da hensigtserklæringen mellem staten og Arriva blev underskrevet. Det viste sig, at selskabets kapitalreserver pr. 31. december 2000 kun udgjorde ca. 10,3 mio. DKK, hvilket indebar en ekstra udbetaling under garantien på 20,5 mio. DKK.
43. Arriva Danmark overtog Combust resterende gældsforpligtelser, som androg 460 mio. DKK. Arriva Danmark tilbagebetalte denne gæld umiddelbart efter købet af Combust.
44. Ifølge salgsaftalen skulle Combust først være datterselskab af Arriva Danmark. Arriva Danmark havde dog ladet forstå, at man ville fusionere Combust og Arriva Danmark A/S med virkning fra den 1. januar 2001, og Arriva Danmark A/S blev den fortsættende juridiske person. Fusionen skulle gennemføres senest den 30. juni 2001, og Combust ville derefter ophøre med at eksistere som juridisk person.
45. Aftalen afhang imidlertid af, at Kommissionen godkendte statsstøtten. Den 28. marts 2001 besluttede Kommissionen ikke at rejse indsigelse mod den meddelte støtte. Den 2. april 2001 underskrev partierne kontrakten, som blev indgået med tilbagevirkende kraft den 1. januar 2001.

2.3.2.2. Omstruktureringen af Combust

46. Efter at Folketinget i december 1998 havde besluttet at omstrukturere Combust for at sælge det til en privat investor, begyndte myndighederne at forberede omstruktureringen. De udpegede en ny bestyrelse, som begyndte at indføre omkostningsbesparende foranstaltninger.
47. Til trods for disse foranstaltninger blev den danske stat i maj 1999 nødt til at indskyde kapital i Combust A/S, for at selskabet kunne fortsætte driften efter at have lidt alvorlige tab. Kapitaltilførslen var på 200 mio. DKK i aktiekapital og 100 mio. DKK som ansvarligt lån, dvs. i alt 300 mio. DKK.
48. På grundlag af omstruktureringsplanen og kapitaltilførslen forventede Combust's bestyrelse, at selskabet ville få et lille underskud på ca. 25 mio. DKK i 1999 og et nulresultat i 2000. Combust kunne dog ikke leve op til budgettet for 1999. Årsregnskabet for 1999 udviste et underskud på 175 mio. DKK i stedet for som forventet 25 mio. DKK (jf. tabel 5).
49. Der blev aftalt yderligere omstrukturingsforanstaltninger mellem Combust's fremtidige ejer, Arriva Danmark, og de danske myndigheder. Den omstrukturingsplan, som Arriva og de danske myndigheder fremlagde, indeholder følgende elementer:
 - a) en markedsanalyse
 - b) en beskrivelse af de omstændigheder, der førte til virksomhedens vanskeligheder, hvilket giver mulighed for at vurdere, om de foreslåede foranstaltninger kan gøre virksomheden rentabel igen
 - c) en beskrivelse af de planlagte ændringer, der skal til, for at virksomheden efter omstruktureringen kan dække alle omkostninger, herunder afskrivninger og finansieringsomkostninger, og kan klare sig i konkurrencen ved egen hjælp.
50. Markedsanalysen (a) viser, at det danske marked for kollektiv bustransport efter liberaliseringen har stabiliseret sig på ca. 2800 busruter, hvoraf ca. 88 % blev udliciteret i 2000. Markedet bliver fuldstændig liberaliseret i 2002. De priser, der blev opnået i forbindelse med udbud, faldt til stadighed fra 1990 til 1997, hvorefter de begyndte at stige lidt. I begyndelsen af 2001 forventede markedsanalytikerne en prisstigning på 5-10 % indtil 2003. Markedet domineres af fire store operatører, der tilsammen tegner sig for to tredjedele af kontrakterne ⁽¹⁸⁾.
51. Ifølge en analyse fra Konkurrencestyrelsen fra 2000 er markedet ikke præget af overkapacitet. Da de regionale og lokale myndigheders tilskud til busruterne udgør 50 %, tilbyder en operatør kun at udføre buskørsel, hvis vedkommende vinder et udbud. Operatøren indgår derfor først aftaler om de busser og chauffører, der er nødvendige for at busdriften, efter at have vundet den pågældende kontrakt. Under disse forhold er der ikke stor risiko for, at der bliver overkapacitet. Derfor mener de danske myndigheder ikke, at omstruktureringen af Combust vil få negative følger for Combust's konkurrenter.

⁽¹⁸⁾ Combust 28 %, Arriva 25 %, City-Trafik 7 %, Linjebus 10 %.

52. Ifølge samme analyse er barriererne for markedsadgang meget lave, fordi kontrakterne udliciteres hvert femte år og busser og arbejdskraft let kan findes til konkurrencedygtige priser på markedet. Derfor mener Konkurrencestyrelsen, at køberne af busdrift har en stærk position, hvilket prisudviklingen efter liberaliseringen af markedet vidner om (kraftigt fald fra 1990-1997, derefter let stigende priser).
53. Af beskrivelsen af de omstændigheder, der førte til Combus' vanskeligheder (b), fremgår det, at selskabets økonomiske problemer i det væsentlige skyldes en aggressiv ekspansionspolitik, hvor der blev givet meget lave tilbud i forbindelse med licitationer. Med ét stod Combus med et meget stort antal underskudsgivende busruter. Retten i Første Instans er i sin dom i Combus-sagen enig i denne analyse ⁽¹⁹⁾.
54. I beskrivelsen af de planlagte ændringer (c) nævnes seks foranstaltninger, der vil kunne reducere Combus' omkostninger efter Arrivas køb af selskabet. Samtidig forventes der ifølge omstrukturingsplanen også øgede vedligeholdelses- og brændstofomkostninger samt ekstraordinære omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af omstruktureringen.
55. Der kan skelnes mellem ændringer i driftsomkostningerne, ændringer i finansieringsomkostningerne og ændringer i de ekstraordinære omkostninger i forbindelse med omstruktureringen. Tabel 6 indeholder en oversigt over forventede stigninger og fald i driftsomkostningerne.

Tabel 6: Forventede stigninger og fald i driftsomkostningerne (i DKK om året)

	mio. DKK
Øgede omkostninger	
Busvedligeholdelse	– 28,0
Brændstof	– 3,0
	– 31,0
Lavere omkostninger	
Sygefravær	3,5
Skader	7,0
Forsikring	2,0
Nedlæggelse af garageanlæg	3,0
Sammenlægning af hovedkontorer	39,0
	+ 54,5
Nettoeffekt pr. år	+ 23,5

Kilde: Arriva

56. *Faldet i driftsomkostningerne* opnås ved et faldende sygefravær hos de ansatte, lavere omkostninger i forbindelse med skader på busser, lavere forsikringsomkostninger, lavere administrationsomkostninger og salg af overflødig infrastruktur.
57. Ifølge omstrukturingsplanen er Combus' ansatte hyppigere syge end Arrivas. Ved at indføre Arrivas metoder, hvor der sættes ind over for ansatte med højt sygefravær, regner Arriva med at opnå besparelser på 3,5 mio. DKK om året.
58. For at reducere skades- og forsikringsomkostningerne regner Arriva også med at indføre sine egne metoder og forsikringskontrakter. Der forventes besparelser på 2 mio. DKK til forsikring af de ansatte og på 7 mio. DKK til forsikring af køretøjer.

⁽¹⁹⁾ Dommens præmis 87.

59. Sammenlægningen af de to virksomheders hovedkontorer vil ifølge Arrivas skøn medføre, at administrationsomkostningerne falder med 39 mio. DKK fra 2002.
60. Endelig påtænker Arriva at sælge fire garageanlæg, der bliver overflødige på grund af fusionen, hvorved de årlige omkostninger kan reduceres med 3 mio. DKK. Omkostningerne forventes altså nedbragt med i alt 23,5 mio. DKK om året.
61. Arriva forventer *en stigning i vedligeholdelsesomkostningerne*, der ifølge Combust' oplysninger var på 70 000 DKK pr. bus i 2000. Arriva forventer, at omkostningerne bliver på 120 000 DKK pr. bybus og på 80 000 DKK pr. regionalbus, hvilket svarer til en samlet omkostningsstigning på 28 mio. DKK. Endvidere forventer Arriva, at brændstofomkostningerne stiger med 3 mio. DKK om året.
62. Hvad angår *nedbringelsen af finansieringsomkostningerne*, så har Arriva i kontrakten om køb af Combust forpligtet sig til at afvikle og refinansiere hele Combust' gæld. Da den danske stat og de private banker ifølge købekontrakten eftergiver en del af Combust' gæld, reduceres de årlige renteudgifter med 13,5 mio. DKK.
63. Arriva anslår de *ekstraordinære omstrukturingsomkostninger* til 35,6 mio. DKK for perioden 2001/02. Heraf vedrører ca. 15 mio. DKK de afskedigelser, som er nødvendige for at reducere de indirekte omkostninger. Resten skal gå til integration af de to selskabers IT-systemer (5 mio. DKK), køb af nye chaufføruniformer (7,2 mio. DKK), juridisk og økonomisk rådgivning i forbindelse med fusionen og omstrukturen (7 mio. DKK) og til dækning af andre mindre udgifter (2,5 mio. DKK).
64. Arriva agter også at reducere omkostningerne, efterhånden som Combust' underskudsgivende kontrakter udløber. Arriva har endvidere til hensigt at foretage hensættelser med henblik på, at kontrakterne i København og Ålborg udløber, da der er risiko for, at disse bybusser ikke vil kunne anvendes på andre ruter bagefter, fordi de er forældede (for København en hensættelse på 45 mio. DKK) eller for specielle til at kunne anvendes i en anden by (for Ålborg en hensættelse på 18 mio. DKK).
65. Ifølge omstrukturingsplanen skulle Combust blive rentabel igen fra 2006. Tabel 10 indeholder et overslag over Combust' omsætning og overskud/underskud for perioden 2000-2007.

Tabel 7. Overslag over omsætning og overskud/underskud for perioden 2000-2007

Mio. DKK	2000	2001	2002	2001	2004	2005	2006	2007
Omsætning	1 089	1 055	934	824	696	440	206	60
Overskud/underskud	- 118	- 66	- 59	- 53	- 43	- 21	+ 6	+ 2

2.4. Arrivas/Combust' udvikling efter privatiseringen

66. Kontrakten om salget af Combust blev underskrevet af de involverede parter, dvs. Arriva, den danske stat og Combust' private långivere, den 2. april 2001. Den blev indgået med tilbagevirkende kraft den 1. januar 2001. Arriva integrerede hurtigt Combust i sit skandinaviske datterselskab. I maj 2001 solgte Arriva ca. halvdelen af Combust' ruter og busser til Connex, der er den næststørste private operatør på det danske busmarked, for 223 mio. DKK.
67. Arriva og Connex har drevet ruterne og busserne siden da. I 2004 havde de hver en markedsandel på omkring 33 % af det danske busmarked. De underskudsgivende kontrakter, som de overtog fra Combust, viste sig at give de underskud, som man havde forventet ved privatiseringen.

2.5. Oversigt over den danske stats støtte til Combus

68. Tabel 8 indeholder en oversigt over den danske stats støtte til Combus.

Støttetype	År	Beløb
Hensættelse i åbningsbalancen til tjenestemænd	1995	140 mio. DKK
Engangsvederlag til tjenestemænd for at overgå til overenskomstansættelse	1999	100 mio. DKK
Kapitalforhøjelse	1999	200 mio. DKK
Ansvarligt lån	1999	100 mio. DKK
Eftergivelse af ansvarligt lån	2001	100 mio. DKK
Kapitalforhøjelse	2001	140 mio. DKK
Garanti for kapitalreserve	2001	20,5 mio. DKK
Garanti for miljøomkostninger	2001 og følgende år	Indtil 22,5 mio. DKK
Garanti for salg af Combus International	2001 og følgende år	Indtil 8 mio. DKK

3. RETLIG VURDERING

69. Ifølge traktatens artikel 87, stk. 1 »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
70. Ved den retlige vurdering skal der skelnes mellem den støtte, som Combus fik udbetalt som godtgørelse for selskabets øgede driftsomkostninger som følge af forpligtelsen til at beskæftige buschauffører med tjenestemandstatus, og den støtte, der blev udbetalt til omstrukturering af Combus i forbindelse med privatiseringen. Hvad angår den førstnævnte, noterer Kommissionen sig, at Retten i Første Instans ikke annullerede den oprindelige beslutning fra 2001 for så vidt angår denne del af støtten. Den retlige vurdering begrænser sig derfor til den sidstnævnte.

3.1. Finansiering til omstrukturering af Combus med henblik på privatisering

71. Som led i privatiseringen modtog Combus som allerede nævnt økonomisk støtte fra den danske stat i 1999 ⁽²⁰⁾ og i 2001 ⁽²¹⁾. Spørgsmålet er nu, om de to betalinger skal betragtes som én finansiering eller som to forskellige finansieringer.
72. Retten finder, at der blandt de elementer, der har relevans for bedømmelsen af, om to betalinger skal betragtes som to selvstændige investeringer eller som to trancher af samme investering, kan nævnes »bl.a. den tidsmæssige rækkefølge af kapitalindskuddene (a), disses formål (b) samt datterselskabets situation på det tidspunkt, hvor beslutningerne om de enkelte indskud blev truffet (c.« ⁽²²⁾.
73. Hvad angår den tidsmæssige rækkefølge (a), kan det på grundlag af oplysningerne fra den danske stat ikke afgøres, om de to finansieringer blev givet som led i et samlet forløb, eller om de derimod skal betragtes som to finansieringer, der ikke hænger tidsmæssigt sammen.
74. Hvad angår formålet (b) kan det på grundlag af oplysningerne fra den danske stat ikke afgøres, om der var en fælles logisk baggrund for de to finansieringer, eller om der var forskellige formål med dem.
75. Hvad angår Combus' situation på det tidspunkt, hvor den danske stat besluttede at udbetale første og anden tranche (c), må det fastslås, at virksomheden i 1999 og 2001 var i alvorlige økonomiske vanskeligheder, som hovedsagelig skyldtes, at den årene forinden havde indgået underskudsgivende kontrakter om bustransport.

⁽²⁰⁾ Støtten bestod som allerede nævnt i en kapitalforhøjelse på 200 mio. DKK og et ansvarligt lån på 100 mio. DKK.

⁽²¹⁾ Støtten bestod som allerede nævnt i en eftergivelse af det ansvarlige lån på 100 mio. DKK og en kapitalforhøjelse på 140 mio. DKK og i garantier i aftalen om salg af selskabet for mindst 51 mio. DKK.

⁽²²⁾ Dom af 15. september 1998 afsagt af Retten i Første Instans i sag T-11/95 »BP Chemicals Ltd mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,« offentliggjort i Sml. 1998 II, s. 3235; præmis 171.

76. Konklusionen er, at Kommissionen ikke mener at have de nødvendige oplysninger til med sikkerhed at kunne afgøre, om de to betalinger skal betragtes som to trancher, der indgår i samme omstruktureringsforanstaltning, eller om de skal betragtes som to separate betalinger.
77. Det er nu nødvendigt først at analysere, om disse betalinger skal betragtes som støtte. I bekræftende fald må det dernæst undersøges, om den er forenelig med fællesmarkedet.

3.1.1. *Er der tale om støtte efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1?*

78. I det foreliggende tilfælde har den danske stat tilført finansiering i form af en kapitalforhøjelse (i 1999 og 2001), et ansvarligt lån (i 1999), eftergivelse af gæld (i 2001) og garantier til køberen (i 2001). Da der er virksomheder med sæde i andre medlemsstater, som er aktive på det danske bustransportmarked, påvirker støtten samhandelen mellem medlemsstaterne.
79. Det skal undersøges, om finansieringen begunstiger Combust. I den forbindelse er to forhold af betydning. For det første betragtes finansieringen ikke som en fordel, hvis formålet kun er at kompensere Combust for forpligtelserne til offentlig tjeneste. For det andet, hvis støtten ikke skal kompensere Combust for forpligtelserne til offentlig tjeneste, betragtes støtten heller ikke som en fordel for Combust i forhold til konkurrenterne, hvis den danske stat har opført sig som en privat markedsøkonomisk investor.

3.1.1.1. Kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste

80. Domstolen fandt i *Altmark*-dommen, at offentlige tilskud, som har til formål at muliggøre virksomhed med rutetransport i byer, forstæder eller regioner, dog ikke falder ind under denne bestemmelse [EF-traktatens artikel 87], for så vidt som sådanne tilskud skal anses for at være en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste⁽²³⁾. Domstolen opstillede dernæst fire betingelser, som alle skal være opfyldt, for at et offentligt tilskud kan betragtes som vederlag for udførelse af offentlig tjeneste.
81. I *Combust*-dommen fandt Retten i Første Instans, at mindst to af disse betingelser ikke var opfyldt. Der var ikke pålagt Combust nogen forpligtelser til offentlig tjeneste, og grundlaget for beregningen af den omtvistede kompensation blev ikke fastlagt på forhånd og var ikke objektiv og gennemsigtig⁽²⁴⁾. Den danske stats støtte til Combust må derfor nødvendigvis betegnes som statsstøtte i henhold til »*Altmark*«-dommen.

3.1.1.2. Overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip

82. I to meddelelser fra 1984⁽²⁵⁾ og 1993⁽²⁶⁾ har Kommissionen redegjort for, hvordan den anvender det markedsøkonomiske investorprincip. Ifølge Domstolens retspraksis skal der »foretages en vurdering af, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse, navnlig under hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den forventede udvikling på datoen for kapitalindskuddet.«⁽²⁷⁾ Stadig ifølge Domstolens retspraksis »kan en privat virksomhed rimeligvis fremskaffe den nødvendige kapital til at sikre sig, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny kan blive rentabel, efter omstændighederne efter en rekonstruktion«⁽²⁸⁾. Domstolen præciserede endvidere, »at der vel skal foretages en sammenligning mellem de indgreb, som iværksættes af en offentlig investor, når denne forfølger visse formål mht. økonomisk politik, og den fremgangsmåde, der følges af en privat investor, men denne sidste behøver ikke nødvendigvis være en almindelig investor, som placerer kapital til forentning på kortere eller længere sigt, men skal dog i det mindste være et privat holdingselskab eller en privat koncern af virksomheder, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter.«⁽²⁹⁾
83. På baggrund af de to meddelelser og Domstolens retspraksis skal det undersøges, om en privat investor, der er ejer af en virksomhed, som kan sammenlignes med Combust, ville have handlet på samme måde som den danske stat, da den tilførte finansiering i 1999 og 2001.
84. Hvad angår finansieringen i 1999, er de danske myndigheder af den opfattelse, at »the principle of the rational market investor would lead to the result that the capital injection was a proper commercial decision«. Til støtte for den analyse bemærker de danske myndigheder, at Combust' bestyrelse forventede et underskud på 25 mio. DKK i 1999, balancerende regnskaber i 2000 og overskud fra 2001.

⁽²³⁾ Domstolens dom C-280/00, præmis 95.

⁽²⁴⁾ Dommens præmis 98.

⁽²⁵⁾ Anvendelse af EØF-traktatens artikel 92 og 93 på offentlige andele, EF-Bulletin 91984.

⁽²⁶⁾ Meddelelse til medlemsstaterne fra Kommissionen, EFT C 307 af 13. november 1993, s. 3.

⁽²⁷⁾ Domstolens dom af 16. maj 2002, C-482/99, præmis 56.

⁽²⁸⁾ Domstolens dom af 10. juli 1986, 40/85, *Belgien mod Kommissionen*, præmis 14.

⁽²⁹⁾ Domstolens dom af 21. marts 1991, C-305/89, *Italien mod Kommissionen*, »Alfa Romeo«-sagen, præmis 20.

85. Kommissionen noterer sig, at bestyrelsens forventninger forekom optimistiske i betragtning af de underskud, Combus havde haft siden 1997, og betingelserne i de kontrakter, som var indgået siden da med de regionale og lokale myndigheder. En privat investor ville ikke have baseret sin beslutning om at investere udelukkende på bestyrelsens forventninger. De oplysninger, som de danske myndigheder har udleveret, indeholder ikke andre elementer, der dokumenterer, at en privat investor ville have handlet på samme måde som de danske myndigheder. Kommissionen tvivler derfor på, at de danske myndigheder opførte sig som en privat markedsøkonomisk investor.
86. Hvad angår finansieringen i 1999 og i 2001 mener de danske myndigheder endvidere, at *»the principle of the rational market investor also applies to a situation, where injection of fresh capital is based upon considerations of protecting the credibility of the Government (parent company) in the market, cf. judgement of March 21, 1991 in case C-303/88, Italy v. Commission, Rep. 1991 I, page 1433, para. 21.«* I den dom, som de danske myndigheder nævner, anerkender Domstolen, at en privat markedsøkonomisk investors beslutning kan *»være begrundet ikke blot i muligheden for herved at opnå en indirekte økonomisk gevinst, men også i andre overvejelser, f.eks. ønsket om at bevare koncernens image eller omlægge dens virksomhed.«* Men Domstolen præciserer dernæst: *»når en offentlig investors kapitalindskud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte efter betydningen i traktatens artikel 92.«*
87. De danske myndigheder forklarer i deres anmeldelse, at Combus' konkurs ikke kunne have været afværget uden finansieringen, hvilket ville have skadet statens omdømme som markedsinvestor. Ifølge myndighederne ville et moderselskab ikke acceptere, at et datterselskab, der havde lidt store tab, blev erklæret for konkurs, især ikke hvis datterselskabet allerede var blevet omorganiseret flere gange og kreditorerne var gået med til at reducere deres fordringer. De konkluderer derfor, at en privat investor i deres sted ville have opført sig på samme måde.
88. Kommissionen har sine tvivl med hensyn til, om en privat investor ville have opført sig på den måde i en tilsvarende situation. Den gør de danske myndigheder opmærksom på, at Domstolen kun accepterer hensynet til statens omdømme som begrundelse for en kapitaltilførsel, hvis der samtidig er udsigt til, at virksomheden bliver rentabel nok til at overbevise en privat investor i samme situation om at påtage sig risikoen ved forehavendet, hvilket der indtil nu overhovedet ikke er blevet fremlagt dokumentation for.
89. Kommissionen mener dog, at en privat investor kunne have opført sig som den danske stat gjorde, hvis det viste sig, at det ville være mindre bekosteligt at omstrukturere virksomheden med henblik på salg end at lade den gå konkurs. Denne beregning skal foretages udelukkende med udgangspunkt i, at virksomheden er statsejet, og i omkostningerne og fordelene i forbindelse med de to scenarier — det vil altså sige uden at medregne omkostningerne forbundet med det offentlige forpligtelser — som ville skulle afholdes af staten, også selv om virksomheden var privat. De danske myndigheder har imidlertid endnu ikke givet tilstrækkelige oplysninger til, at dette kan påvises.
90. Kommissionen har således sine tvivl med hensyn til, om den danske stat opførte sig som en fornuftig investor i forbindelse med kapitalindskuddene i 1999 og/eller 2001. Kommissionen kan derfor ikke udelukke, at den danske stats finansieringer af Combus helt eller delvis må betragtes som statsstøtte efter artikel 87, stk. 1.

3.1.2. Er støtten forenelig med fællesmarkedet?

91. Hvis den danske stats finansieringer skal betragtes som statsstøtte efter artikel 87, stk. 1, vil støtten kunne være forenelig med fællesmarkedet i henhold til forordning (EØF) nr. 1191/69 eller i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), som specificeret i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder.

3.1.2.1. Er støtten forenelig i henhold til EF-traktatens artikel 73 som specificeret i forordning (EØF) nr. 1191/69?

92. I henhold til EF-traktatens artikel 73 *»er støtteforanstaltninger, som modsvarer behovet for en samordning af transportvæsenet, eller som udgør godtgørelse for visse forpligtelser, der har sammenhæng med begrebet offentlig tjenesteydelse, forenelige med denne traktat.«*
93. I »Altmark«-dommen fastslog Domstolen, *»at medlemsstaterne ikke længere er berettigede til at påberåbe sig traktatens artikel 77 [nu artikel 73] uden for de tilfælde, som omhandles i den afledte fællesskabsret«* ⁽³⁰⁾. Retten i Første Instans bekræftede denne argumentation i Combus-dommen. På grundlag af EF-traktatens artikel 73 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1191/69, 1192/69 og 1107/70. Forordning (EØF) nr. 1191/69 giver medlemsstaternes myndigheder mulighed for inden for området for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje at vedtage alle de foranstaltninger, der er omfattet af forordningen, herunder de hertil nødvendige finansieringsforanstaltninger.

⁽³⁰⁾ Dom C-280/00, præmis 107.

94. I henhold forordning (EØF) nr. 1191/69 kan medlemsstaterne vælge mellem to metoder til at organisere offentlig tjeneste på transportområdet: enten kan de indgå kontrakter om offentlig tjeneste, jf. forordningens artikel 1, stk. 4, og afdeling V, eller de kan pålægge transportvirksomheder forpligtelser til offentlig tjeneste, jf. forordningens artikel 1, stk. 5, og afdeling II, III og IV. Ifølge Retten indeholder de nævnte bestemmelser »en sektorbestemt undtagelse fra det principielle forbud mod statsstøtte [...] og overlader ikke Kommissionen noget skøn med hensyn til godkendelse af de støtteforanstaltninger, som omfattes af denne undtagelse«⁽³¹⁾.
95. De danske myndigheder har på bustransportområdet valgt at indgå kontrakter om offentlig tjeneste. Ifølge Retten i Første Instans »medfører de kontraktlige forbindelser, der opstår mellem transportvirksomheden og den kompetente myndighed efter en licitation, i medfør af artikel 14, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1191/69 en særlig finansieringsordning, som ikke giver plads for nogen kompensation efter de i forordningens afdeling II, III og IV fastsatte metoder«⁽³²⁾ Indgåelsen af en kontrakt om offentlig tjeneste udelukker altså muligheden for at yde kompensation for pålæggelsen af en forpligtelse til offentlig tjeneste.
96. Viser det sig, at den pris, der er aftalt mellem de to parter i en kontrakt om offentlig tjeneste, er for lav, har den virksomhed, der har indgået kontrakten, i henhold til artikel 14, stk. 4-6, i forordning (EØF) nr. 1191/69 mulighed for at afbryde kontrakten. Myndighederne kan pålægge virksomheden at opretholde den pågældende tjenesteydelse i endnu et år mod et vederlag, som beregnes efter de metoder, som er fastsat i forordningens afdeling II, III og IV. Kun i denne situation må der ydes kompensation for, at der pålægges en forpligtelse til offentlig tjeneste under kontraktordningen.
97. Combust afbrød ikke kontrakterne om offentlig tjeneste, som selskabet havde indgået med de forskellige regionale og lokale myndigheder. Derfor kan artikel 73 ikke anvendes sammen med afdeling II, III og IV i forordning (EØF) nr. 1191/69 til at erklære støtten til Combust forenelig med fællesmarkedet.
- 3.1.2.2. Er støtten forenelig i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), som specificeret i rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder?
98. I EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), hedder det: »Som forenelig med fællesmarkedet kan betragtes støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgræne eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samfundsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.« Med henblik på anvendelsen af denne artikel har Kommissionen bl.a. vedtaget rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder.
99. Kommissionen vedtog en første udgave af disse rammebestemmelser i 1994⁽³³⁾ De blev afløst første gang i 1999⁽³⁴⁾ og anden gang i 2004 af nye rammebestemmelser på området⁽³⁵⁾. Med hensyn til, hvornår disse rammebestemmelser skal anvendes, er der fastsat følgende i punkt 103 og 104 i rammebestemmelserne fra 2004:
- Hvad angår anmeldt støtte: »Anmeldelser, der indgår til Kommissionen før den 10. oktober 2004, vil blive vurderet på grundlag af de på anmeldelsestidspunktet gældende kriterier.«
 - Hvad angår ikke anmeldt støtte: »Kommissionen vil undersøge, om rednings- eller omstrukturingsstøtte, der er ydet uden Kommissionens forudgående godkendelse og derfor er i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, er i overensstemmelse med fællesmarkedet på grundlag af disse rammebestemmelser, hvis al støtten eller en del heraf er blevet ydet efter rammebestemmelsernes offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende. I alle andre tilfælde vil den foretage undersøgelsen på grundlag af de rammebestemmelser, der anvendes på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.«

Punkt 100 og 101 i rammebestemmelserne fra 1999 er affattet på samme måde.

⁽³¹⁾ Combust-dommen, præmis 85.

⁽³²⁾ Combust-dommen, præmis 79.

⁽³³⁾ EFT C 368 af 23.12.1994, s. 12.

⁽³⁴⁾ EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2.

⁽³⁵⁾ EFT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

100. Støtten til Combust må betragtes som ikke anmeldte foranstaltninger, fordi den første finansiering blev givet i maj 1999 uden Kommissionens forudgående godkendelse. Hele finansieringen kom til udbetaling, før rammebestemmelserne fra 2004 trådte i kraft. Da den anden finansiering først kom til udbetaling, efter at rammebestemmelserne fra 1999 var trådt i kraft, nemlig i 2001, er det rammebestemmelserne fra 1999, der skal anvendes og ikke dem fra 1994. Hvis de to betalinger skal betragtes som to separate trancher, skal rammebestemmelserne fra 1994 anvendes på den første tranche, mens rammebestemmelserne fra 1999 skal anvendes på den anden tranche.
101. I afsnit 3.2 i rammebestemmelserne fra 1999 fastsættes følgende betingelser for, at en **omstrukturingsstøtte** kan godkendes:
- Virksomheden skal kunne anses for at være kriseram.
 - Omstrukturingsplanen skal inden for en rimelig tidshorisont kunne gøre virksomheden rentabel på længere sigt.
 - Der bør træffes foranstaltninger for mest muligt at afbøde støttens skadelige virkninger for konkurrenterne.
 - Støtten skal begrænses til det strengt nødvendige minimum, så omstruktureringen kan gennemføres.
 - Kommissionen skal på grundlag af regelmæssige og detaljerede rapporter være i stand til at sikre sig, at omstrukturingsplanen gennemføres tilfredsstillende.
 - Der må kun ydes omstrukturingsstøtte én gang.
102. Hvad den første betingelse angår, så findes der ingen fællesskabsdefinition på en **kriseram virksomhed**. Ifølge punkt 5 i rammebestemmelserne betragtes et selskab med begrænset ansvar, hvilket Combust er, under alle omstændigheder som kriseram, når over halvdelen af den tegnede kapital er forsvundet og over en fjerdedel af denne kapital er gået tabt i løbet af de sidste 12 måneder. Ifølge årsregnskabet for 1997 var den tegnede kapital på 65 mio. DKK og aktiekapitalen på 186 mio. DKK. Ifølge årsregnskabet for 1998 var den tegnede kapital på 65 mio. DKK og aktiekapitalen på 47 mio. DKK. I 1999 havde Combust et månedligt underskud på 14 mio. DKK. Derfor var aktiekapitalen forsvundet, da de danske myndigheder i maj 1999 besluttede at tilføre ny kapital i form af en kapitalforhøjelse på 200 mio. DKK og et ansvarligt lån på 100 mio. DKK. Eftersom over halvdelen af den tegnede kapital var forsvundet, da den første støttetranche til omstrukturering blev udbetalt, og over en fjerdedel af denne kapital var gået tabt i løbet af de sidste 12 måneder, må Combust betragtes som en kriseram virksomhed efter rammebestemmelserne.
103. For at der kan ydes omstrukturingsstøtte, skal der iværksættes en **omstrukturingsplan**, der inden for en rimelig tidshorisont og på basis af en realistisk vurdering skal kunne gøre virksomheden rentabel på længere sigt.
104. Punkt 32-34 i rammebestemmelserne indeholder minimumsbetingelserne for, at Kommissionen kan godkende en omstrukturingsplan. Planen skal bl.a. indeholde følgende elementer:
- en markedsanalyse
 - en beskrivelse af de omstændigheder, der førte til virksomhedens vanskeligheder, hvilket giver mulighed for at vurdere, om de foreslåede foranstaltninger kan gøre virksomheden rentabel igen
 - en beskrivelse af de planlagte ændringer, der skal til, for at virksomheden efter omstruktureringen kan dække alle omkostninger, herunder afskrivninger og finansieringsomkostninger, og kan klare sig i konkurrencen ved egen hjælp.
105. De danske myndigheder fremlagde en omstrukturingsplan for Combust, der indeholder disse elementer, som er beskrevet i afsnit 2 i denne beslutning.
106. Hvad angår Combust' rentabilitet fastslog Retten i Første Instans i Combust-dommen, at »Kommissionens argumentation [i den oprindelige beslutning] må forstås som udtryk for en alvorlig tvivl om, hvorvidt Combust var rentabel ifølge [EF-traktatens artikel 87] og rammebestemmelserne, hvilken tvivl Kommissionen imidlertid ikke anså sig for forpligtet til at afklare, når den fandt, at artikel 73 EF udgjorde et tilstrækkeligt retsgrundlag til at godkende støtten. Da den sidstnævnte bestemmelse imidlertid ikke kan påberåbes i denne forbindelse [...], indeholder den anfægtede beslutning ikke noget gyldigt grundlag for at godkende udbetalingen af beløbet på 300 mio. DKK. Det kan derfor ikke under nogen omstændigheder anses for godtgjort, at Combust var rentabel«⁽³⁶⁾.

⁽³⁶⁾ Combust-dommen, præmis 114 og 115.

107. Kommissionen noterer sig, at de kontrakter om offentlig tjeneste, som Combus vandt i forbindelse med licitationer, samtidig var hovedårsagen til selskabets økonomiske vanskeligheder på grund af de unormalt lave tilbud. Det ville altså have været en udvej at afbryde disse kontrakter for at gøre virksomheden rentabel igen. De danske myndigheder forklarer i den forbindelse, at der ifølge dansk lovgivning ikke var mulighed herfor. Kommissionen gør dog de danske myndigheder opmærksom på, at der ifølge artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, som gælder umiddelbart og har forrang for national lovgivning, er mulighed herfor.
108. Endelig bemærker Kommissionen, at Combus ifølge de danske myndigheders skøn (jf. tabel 7) uden støtte vil få et akkumuleret underskud på 360 mio. DKK i perioden 2000-2005, mens støtten i 2001 kun var på 291 mio. DKK.

Tabel 7. Overslag over overskud/underskud på Combus-ruter for perioden 2000-2007

Mio. DKK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Omsætning	1089	1055	934	824	696	440	206	60
Overskud/underskud uden statsstøtte	- 118	- 66	- 59	- 53	- 43	- 21	+ 6	+ 2

Kilde: De danske myndigheder.

109. På grundlag af ovenstående kan Kommissionen kun bekræfte, at den nærer tvivl om, hvorvidt Combus bliver rentabelt efter omstruktureringen.
110. Hvad angår den tredje betingelse, som går ud på, at der skal **træffes foranstaltninger for mest muligt at afbøde støttens skadelige virkninger for konkurrenterne**, så mener de danske myndigheder, at det i det foreliggende tilfælde undtagelsesvis ikke er nødvendigt med sådanne foranstaltninger af følgende to årsager:
- Combus' kontrakter udløber efterhånden: Ved udgangen af 2003 udløber ca. 50 % af kontrakterne, målt i kontraktværdi. Den sidste kontrakt udløber i 2006.
 - Arriva regner ikke med at bevare en markedsandel svarende til Arriva Danmarks og Combus' markedsandele tilsammen på købstidspunktet (ca. 50 %), men påtænker at sælge en del af Combus til Connex.
111. Ifølge Kommissionen ville det have været mest logisk at afbryde alle eller i hvert fald en stor del af de underskudsgivende kontrakter om offentlig tjeneste, som Combus havde indgået, for at reducere støttens skadelige virkninger for konkurrenterne. I så fald ville de øvrige busselskaber have kunnet overtage Combus' markedsandele, hvilket ville være sket, hvis Combus var gået konkurs.
112. Kommissionen bemærker, at Combus ikke afbrød kontrakterne om offentlig tjeneste, som selskabet havde indgået med de forskellige regionale og lokale myndigheder. De danske myndigheder forklarer i den forbindelse, at der ifølge dansk lovgivning ikke var mulighed herfor. Kommissionen gør dog de danske myndigheder opmærksom på, at der ifølge artikel 14 i forordning (EØF) nr. 1191/69, som gælder umiddelbart og har forrang for national lovgivning, er mulighed herfor.

113. Kommissionen bemærker endvidere, at det planlagte salg af en del af Combus til Connex fandt sted i maj 2001. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen ligger inde med, drejede det sig om salg af aktiver, herunder kontrakter om offentlig tjeneste, ansatte, busser og infrastrukturer, til en positiv pris, der naturligvis tilfaldt Combus. Endvidere blev salgsaftalen indgået direkte med Connex, og konkurrenterne havde derfor ikke mulighed for at byde. På grundlag af de foreliggende oplysninger kan Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke se, hvordan dette salg kan betragtes som en modydelse, der skal begrænse de skadelige virkninger for Combus'/Arrivas konkurrenter.
114. Endelig synes det i forbindelse med argumentet om, at kontrakterne udløber efterhånden, at være blevet overset, at det er situationen på tidspunktet for støttens indførelse, som er afgørende. Man ville endvidere kunne forstille sig salg af et antal kontrakter svarende til dem, som støttemodtageren har for øjeblikket.
115. Derfor tvivler Kommissionen på, om de danske myndigheder med udgangspunkt i sagens særlige omstændigheder havde grundlag for at undlade at træffe foranstaltninger for mest muligt at afbøde støttens skadelige virkninger for konkurrenterne, således som det ellers kræves i rammebestemmelserne.
116. Hvad angår den fjerde betingelse, som går ud på, at støtten skal **begrænses til det strengt nødvendige minimum**, vil støtten ifølge de danske myndigheders omstrukturingsplan give Arriva mulighed for at opnå et afkast af den investerede kapital på 10 %. Ifølge Arriva er dette det absolutte minimum for en sådan investering.
117. På grundlag af de oplysninger, som de danske myndigheder har givet, kan Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt kontrollere, om støtten er begrænset til det strengt nødvendige minimum, og udtrykker derfor sin tvivl på dette område.
118. Kommissionen bemærker, at Combus blev solgt til Arriva efter en forhåndsudvælgelse og forhandlinger om omstrukturering, hvilket ville kunne have bidraget til at dokumentere, at støtten blev begrænset til et minimum, hvis forhåndsudvælgelsen havde været transparent og åben for alle konkurrenterne, således at der mellem den danske stat og Arriva kunne have været aftalt en pris, som afspejlede Combus' reelle markedsværdi. For øjeblikket har Kommissionen ikke tilstrækkelige oplysninger herom. For at kunne analysere udbuddet har Kommissionen især brug for følgende oplysninger:
- De selskaber, der tilkendegav at være interesseret i at byde på Combus, hvilke betingelser fik de helt præcist oplyst, og hvor stor en offentlig støtte fik de helt præcist lovning på?
 - Hvordan så Arrivas og Metrolines tilbud ud i detaljer?
 - Hvilke former for offentlig støtte blev der forhandlet alene med Arriva?

Kommissionen bemærker i øvrigt, at en vigtig forudsætning for at kunne vurdere, om den pris, som Arriva betalte, var markedsprisen, er at vide, hvad salgsaftalen, der blev indgået mellem Arriva og Connex, helt præcist indeholder. Dette salg, der fandt sted i maj 2001, omfattede 50 % af Combus' aktiver som allerede nævnt. Salgsprisen var på 223 mio. DKK, mens Arriva, hvis man medregner de finansielle forpligtelser, som den danske stat påtog sig, da Combus blev solgt til Arriva, betalte en negativ pris på 291 mio. DKK for Combus. I den forbindelse bemærker Kommissionen også, at salgsaftalen medfører salg af halvdelen af Combus' kontrakter om offentlig tjeneste. Kommissionen undrer sig over, at dette salg er tilladt i henhold til dansk lovgivning, når lovgivningen ifølge de danske myndigheder ikke tillader, at kontrakterne ophæves.

119. Kommissionen henleder de danske myndigheders opmærksomhed på, at støttemodtagerne ifølge punkt 40 i rammebestemmelserne selv skal yde et bidrag til omstrukturingsplanen. Den bemærker, at Arriva overtog en del af Combus' gæld. Den opfordrer de danske myndigheder til at oplyse, hvilke andre bidrag Combus og/eller Arriva eventuelt har ydet.
120. Hvad angår den femte betingelse, har de danske myndigheder indvilliget i at udarbejde en **årlig rapport** til Kommissionen, så den kan vurdere, om omstrukturingsplanen gennemføres i overensstemmelse med de danske myndigheders tilsagn. Kommissionen har modtaget en sådan rapport for 2001 og 2002, der viser, at omstrukturingsplanen er blevet overholdt.

121. Endelig hvad den sjette betingelse angår, skal det kontrolleres, om omstrukturingsstøtten overholder princippet om »engangsstøtte« (»one time, last time«). Ifølge de oplysninger, som de danske myndigheder har givet, har Combus ikke tidligere modtaget omstrukturingsstøtte. For at kunne kontrollere, om denne betingelse er overholdt, er det nødvendigt at undersøge (jf. punkt 72 til 78), om de foranstaltninger, der blev truffet til fordel for Combus i 1999 og 2001, skal betragtes som separate foranstaltninger eller kun én foranstaltning, og om foranstaltningerne skal betragtes som støtte eller investering.

3.2. Opsummering af de forhold, med hensyn til hvilke Kommissionen nærer tvivl

122. Af ovennævnte årsager nærer Kommissionen alvorlig tvivl med hensyn til følgende forhold:
- (a) den danske stats overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip i betragtning af Combus' økonomiske situation og udsigter på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet,
 - (b) muligheden for at gøre Combus rentabel igen på længere sigt
 - (c) begrundelsen for at undlade at træffe foranstaltninger for mest muligt at afbøde støttens skadelige virkninger for konkurrenterne
 - (d) begrænsningen af støtten til et minimum
 - (e) overholdelsen af »engangsstøtte«-princippet.
123. På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen efter proceduren i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og fremlægge alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere støttens/foranstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. Kommissionen opfordrer de danske myndigheder til straks at fremsende kopi af dette brev til den potentielle støttemodtager.
124. Kommissionen meddeler herved Danmark, at interesserede parter vil blive underrettet ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen underretter ligeledes interesserede parter i de EFTA-lande, der har undertegnet EØS-aftalen, ved offentliggørelse af en meddelelse i EØS-tillægget i *Den Europæiske Unions Tidende*, samt EFTA-Tilsynsmyndigheden ved fremsendelse af kopi af nærværende brev. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter datoen for offentliggørelsen.»