

Duńska pomoc państwa dla zasiedziałego operatora kolejowego zgodna z prawem unijnym.

Wyrok Sądu z 20.03.2013 r.
w sprawie T-92/11 *Andersen v. Komisji*¹

W omawianym wyroku Sąd (piąta izba) stwierdził nieważność art. 1 ust. 2 decyzji Komisji 2011/3/UE z 24.02.2010 r. w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim Ministerstwem Transportu a Danske Statsbaner (pomoc państwa C 41/08 (ex NN 35/08)).

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym.

Danske Statsbaner SV (DSB) jest przedsiębiorstwem kolejowym należącym w całości do państwa duńskiego. DSB świadczy usługi kolejowego przewozu osób i usługi powiązane na terenie Danii, a za pośrednictwem swoich spółek zależnych również w Szwecji, Norwegii i w Zjednoczonym Królestwie.

Do 1 stycznia 2000 r. DSB było monopolistą na rynku kolejowego przewozu pasażerów na terenie Danii. Od tego dnia, w wyniku wejścia w życie ustawy nr 289 z 18 maja 1998 r., w Danii funkcjonują dwa systemy świadczenia usług kolejowego przewozu pasażerów:

- 1) komercyjny, bez żadnej rekompensaty ze strony władz publicznych oraz
- 2) w ramach umów o świadczenie usług publicznych, z rekompensatą ze strony władz publicznych.

Zgodnie z tak przyjętym systemem, usługi kolejowego przewozu pasażerów w ramach umów o świadczenie usług publicznych zlecane były bezpośrednio, w wyniku negocjacji z wolnej ręki prowadzonych pomiędzy przewoźnikiem a Ministerstwem Transportu, bez wcześniejszej procedury przetargowej albo w wyniku procedury przetargowej organizowanej przez Trafikstyrelsen (duński organ regulacyjny).

W latach 2000–2004 DSB świadczyła usługi na dalekobieżnych, regionalnych i lokalnych liniach kolejowych w ramach umów o świadczenie usług publicznych zawartych z wolnej ręki z Ministerstwem Transportu, bez przetargu. Od 15 grudnia 2002 r. umowa ta obejmowała również świadczenie usług przewozu na trasie pomiędzy Kopenhagą a Ystad. Trasa ta wcześniej podlegała pod komercyjny system świadczenia usług publicznych w kolejowym przewozie osób.

W okresie od 2005 do 2014 r. DSB kontynuowała świadczenie usług w kolejowym przewozie pasażerskim na podstawie nowej umowy zawartej z Ministerstwem Transportu. Umowa ta obejmowała również połączenia międzynarodowe z Niemcami oraz wspomnianą wyżej linię łączącą Kopenhagę i Ystad.

W dniu 10 września 2008 r. Komisja Europejska (dalej: Komisja), w związku ze zgłoszonymi skargami dotyczącymi zawarcia z DSB ww. umów, wszczęła zgodnie z art. 88 ust. 2 TWE formalną procedurę dochodzenia. W wyniku przeprowadzonego dochodzenia, 24 lutego 2010 r. Komisja wydała decyzję w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu

¹ Pobrano z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135262&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3564462>

zawartych pomiędzy duńskim Ministerstwem Transportu a Danske Statsbaner, w której uznała obie umowy za stanowiące pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), uznając je warunkowo za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 93 TFUE.

Jorgen Andersen, prowadzący działalność pod nazwą Grahundbus v/Jorgen Andersen i świadczący usługi transportu autobusowego w Danii i za granicą, m.in. na trasie pomiędzy Kopenhagą i Ystad, podniósł trzy zarzuty, z których jeden został rozpoznany przez Sąd.

Skarżący podniósł naruszenie prawa przez Komisję, które miało polegać na tym, że Komisja do oceny pomocy państwa dla Danske Statsbaner zastosowała rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 zamiast rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z 26.06.1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczące zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej

Skarżący twierdził, że Komisja naruszyła prawo, opierając ocenę zgodności pomocy państwa, o której mowa w zaskarżanej decyzji, o przepisy obowiązujące w momencie podejmowania decyzji, tj. rozporządzenie 1370/2007, podczas gdy powinna dokonać oceny w oparciu o przepisy obowiązujące w momencie wypłacania pomocy, tj. rozporządzenie 1191/69.

Według skarżącego, rozporządzenie nr 1370/2007 nie może być stosowane z mocą wsteczną, gdyż warunki stosowania prawa wstecz nie zostały spełnione. Ponadto, wbrew twierdzeniom Komisji, skarżący uważa, że brak jest uzasadnienia dla tezy, iż zastosowanie rozporządzenia nr 1191/69 dałoby ten sam rezultat, co wynikający z rozporządzenia faktycznie zastosowanego.

Rozpoznając sprawę, Sąd dokonał rozróżnienia na dwa rodzaje pomocy z punktu widzenia temporalnego zakresu stosowania przepisów prawa materialnego.

Pierwszy rodzaj obejmuje przypadki pomocy notyfikowanej, ale niewypłaconej. Zgodnie z unijnym systemem kontroli pomocy państwa, za dzień, w którym planowana pomoc rodzi skutki, uznawany jest dzień wydania decyzji w sprawie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Reguły, zasady i kryteria oceny zgodności pomocy państwa, które obowiązują w dniu, w którym Komisja wydaje decyzję mogą być traktowane jako te najlepiej przystosowane do warunków konkurencji. Dzieje się tak dlatego, że planowana pomoc nie wpłynie na warunki konkurencji na rynku do czasu decyzji Komisji o jej autoryzacji.

Drugi rodzaj obejmuje pomoc wypłaconą, lecz nienotyfikowaną. W takich przypadkach właściwymi przepisami prawa materialnego są te, które obowiązują w momencie wypłacenia pomocy, skoro efekty tej pomocy w postaci korzyści lub zakłócenia konkurencji powstały już w momencie jej wypłacenia.

Sąd uznał, że omawiany przypadek dotyczy drugiego rodzaju pomocy (pomocy wypłaconej, lecz nienotyfikowanej). Sąd stwierdził, że sporna pomoc została udzielona w czasie obowiązywania rozporządzenia nr 1191/69, którego przepisy miały zastosowanie aż do czasu wejścia w życie rozporządzenia nr 1370/2007, tj. do 3 grudnia 2009 r.

Sąd odrzucił argumentację Komisji, wskazując, że w rozporządzeniu nr 1370/2007 brak jest przepisu nadającego retroaktywny charakter regulacji. Podkreślił, że nowe regulacje mogą być

stosowane retroaktywnie jedyne wówczas, gdy wynika to z brzmienia, celu lub ogólnej struktury². W analizowanej sprawie Sąd nie stwierdził retroaktywnego charakteru rozporządzenia nr 1370/2007, tym samym uznał, że Komisja dokonała oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem na błędnej podstawie prawnej.

Ponadto, jeżeli chodzi o konsekwencje zastosowania błędnej podstawy prawnej, Sąd wskazał, że ze względu na szeroki wachlarz swobody Komisji w zakresie analizy ekonomicznej i społecznej badanego przypadku, Sąd nie może zastąpić oceny Komisji własną oceną lub zdecydować o zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Z tego względu Sąd odrzucił argumenty Komisji, że jej ocena zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, gdyby była przeprowadzona na podstawie rozporządzenia nr 1191/69, nie zmieniłaby się.

Komentując omawiane orzeczenie należy zauważyć, że pojawiło się ono w dobrym momencie. Zaskarżona decyzja nie jest bowiem jedyną, w której Komisja Europejska prezentowała podobne stanowisko, a i sama Komisja wskazuje na własną, ukształtowaną praktykę decyzyjną w tym zakresie³.

Praktyka ta jest oparta m.in. na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-334/07 P *Komisja v. Freistaat Sachsen*, który dotyczy jednak kwestii temporalnego zakresu stosowania prawa materialnego, ale w odniesieniu do pomocy notyfikowanej, lecz niewypłaconej (czyli innego przypadku pomocy niż ten oceniony w decyzji Komisji w sprawie *Danske Statsbaner*), co zostało zresztą przez Sąd wytknięte Komisji.

Podejście Komisji, wyrażone w wydanej decyzji, może budzić zdziwienie tym bardziej, że 8 miesięcy wcześniej, 15 kwietnia 2008 r., Sąd Pierwszej Instancji (SPI) orzekając w sprawie *SIDE v. Komisja*⁴, która dotyczyła pomocy właśnie wypłaconej i nienotyfikowanej, zajął stanowisko odmienne od stanowiska Komisji. SPI wskazał, że dana pomoc staje się zgodna lub niezgodna ze wspólnym rynkiem, skoro tylko wywarłe zostaną jej skutki⁵. SPI uznał prawo Komisji do szerokiego zakresu swobodnej oceny, wskazując jednocześnie, że nie może być ona wykorzystywana przez Komisję w oderwaniu od faktu, że w okresie, gdy pomoc była wypłacana bezprawnie, mogła ona zakłócić konkurencję w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem określonym przez obowiązujące ramy prawne (obowiązujące w momencie wypłacenia pomocy – podkr. autor)⁶. W sprawie *SIDE v. Komisja* pomoc państwa została udzielona i wypłacona bezprawnie, z pominięciem procedury zgłoszenia do Komisji. Komisja, badając legalność pomocy *post factum*, zastosowała wyłączenie (art. 87 ust. 3 lit. d TWE), które nie istniało w momencie, kiedy pomoc była udzielana. Co więcej, Komisja opierając się na tym wyłączeniu, uznała pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem (!). SPI wskazał, że takie podejście Komisji oznaczałoby uprzywilejowanie tych państw członkowskich, które przyznały pomoc, w stosunku do państw członkowskich, które chciałyby przyznać taką samą pomoc i które z niej zrezygnowały z powodu braku ram prawnych do jej przyznania. Zachęcałoby

² Zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11.12.2008 r. w sprawie C-334/07 P *Komisja v. Freistaat Sachsen*, pkt 43.

³ Decyzja Komisji z 23.02.2011 r. w sprawie pomocy państwa C 58/06 (ex NN 98/05) udzielonej przez Niemcy na rzecz przedsiębiorstw Bahnen der Stadt Monheim (BSM) oraz Rheinische Bahngesellschaft (RBG) w Verkehrsverbund Rhein Ruhr (Związek Komunikacyjny Renu-Ruhr), pkt 231; decyzja Komisji z 30.05.2012 r. w sprawie SA.33037 (C/2-2012) Retroaktywna rekompensata dla SIMET SpA za usługi transportu publicznego w latach 1987–2003.

⁴ Wyrok SPI (trzecia izba) z 14.04.2008 r. w sprawie T-384/04 *Société internationale de diffusion et d'édition SA (SIDE) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

⁵ Ibidem, pkt 58.

⁶ Ibidem, pkt 60.

również państwa członkowskie do niezgłaszania pomocy w nadziei, że ramy prawne konieczne do przyznania pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem zostałyby w przyszłości przyjęte.

Stanowisko Sądu w sprawie *Andersen v. Komisja* zasługuje na aprobatę zważywszy, że konsekwencje związane z kontynuacją przez Komisję dotychczasowej praktyki nie tylko mogły wykraczać poza przypadki związane z rekompensatą za świadczenie usług w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, lecz także mieć dalej idące konsekwencje w postaci możliwości legalizacji pomocy państwa przyznanej bezprawnie.

Jędrzej Wciślak

Główny specjalista w Centrum Unijnych Projektów Transportowych*

* W głosie przedstawione są opinie własne autora; nie wiążą one Centrum Unijnych Projektów Transportowych.