DECYZJA KOMISJI (UE) 2026/241

z dnia 14 lipca 2025 r.

w sprawie pomocy państwa SA.21143 – sprawa C 41/08 (ex NN 35/08) wdrożonej przez Danię w sprawie umów o świadczenie usług publicznych zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 4676)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ([1]) i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

(1) W następstwie dwóch skarg, otrzymanych w dniach 3 lutego 2003 r. i 1 czerwca 2006 r., dotyczących umów o świadczenie usług publicznych, których beneficjentem było Danske Statsbaner SV („DSB"), przedsiębiorstwo publiczne i przedsiębiorstwo kolejowe posiadające w Danii długą tradycję (zob. motyw 84), oraz uwzględniając informacje przekazane przez Danię ([2]), Komisja Europejska (dawniej Komisja Wspólnot Europejskich, zwana dalej „Komisją") wszczęła w dniu 10 września 2008 r. formalne postępowanie wyjaśniające określone w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE") ([3]) (dawniej art. 88 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską („TWE") ([4])).

(2) Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ([5]). Komisja wezwała Danię i zainteresowane strony do przedstawienia uwag.

(3) Decyzja Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego była przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez jednego ze skarżących do Sądu. Postanowieniem Sądu z dnia 25 listopada 2009 r. ([6]) skargę tę odrzucono jako niedopuszczalną.

(4) Pismem z dnia 17 grudnia 2009 r. Komisja wezwała Danię i zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących odpowiedniej podstawy prawnej dla zbadania zgodności pomocy państwa w niniejszej sprawie, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 ([7]) i (EWG) nr 1107/70 ([8]) („rozporządzenie (WE) nr 1370/2007") ([9]).

([1]) Dz.U. C 309 z 4.12.2008, s. 14.
([2]) Informacje przekazane przez Danię w pismach z 1 czerwca 2004 r., 31 października 2006 r., 19 grudnia 2006 r., 3 stycznia 2007 r., 2 lutego 2007 r., 1 marca 2007 r., 8 czerwca 2007 r., 27 lipca 2007 r., 31 października 2007 r., 16 stycznia 2008 r., 28 lutego 2008 r. i 17 kwietnia 2008 r.
([3]) Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 13).
([4]) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana z 2002 r.) (Dz.U. C 325 z 24.12.2002, s. 33).
([5]) Dz.U. C 309 z 4.12.2008, s. 14.
([6]) Postanowienie Sądu z dnia 25 listopada 2009 r., Andersen/Komisja, sprawa T-87/09, ECLI:EU:T:2009:468.
([7]) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 156 z 28.6.1969, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1969/1191/oj; sprostowanie opublikowane w Dz.U. L 169 z 29.6.1991, s. 1) („rozporządzenie (EWG) nr 1191/69").
([8]) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 130 z 15.6.1970, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1970/1107/oj) („rozporządzenie (EWG) nr 1107/70").
([9]) Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj.

(5) Po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego w dniu 24 lutego 2010 r., uwzględniając informacje przekazane przez Danię i DSB ([10]), Komisja przyjęła decyzję 2011/3/UE dotyczącą umów o świadczenie usług publicznych zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a DSB („decyzja z 2010 r.") ([11]). W decyzji tej Komisja stwierdziła, że rekompensata wypłacona DSB na podstawie umów o świadczenie usług publicznych zawartych na lata 2000–2004 i 2005–2014 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawniej art. 87 ust. 1 TWE). Pomoc państwa uznano za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 93 TFUE (dawniej art. 73 TWE) na mocy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 2 i 3 decyzji z 2010 r. W tym względzie w art. 2 decyzji z 2010 r. opisano mechanizm wycofania, który ma zostać przyjęty przez rząd duński w 2010 r. Art. 3 stanowi, że wszelkie rekompensaty, które DSB ma otrzymać od AnsaldoBreda ([12]) w związku z opóźnioną dostawą taboru, powinny zostać zwrócone państwu duńskiemu.

(6) W drodze skargi złożonej w dniu 18 lutego 2011 r. jeden ze skarżących wniósł do Sądu o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z 2010 r. ([13]).

(7) Wyrokiem z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie T-92/11 ([14]) Sąd częściowo unieważnił decyzję z 2010 r. Sąd orzekł, że zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym powinna była zostać oceniona w świetle przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wypłacenia pomocy, a więc w świetle rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Komisja odwołała się od tego wyroku. Dania i DSB wniosły apelację wzajemną od tego wyroku.

(8) W wyroku z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-303/13 P ([15]) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Sąd naruszył prawo, ponieważ pomoc wypłacona po wejściu w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w dniu 3 grudnia 2009 r. powinna była zostać oceniona w świetle tego rozporządzenia, a nie rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. W związku z tym w odniesieniu do pomocy wypłaconej po dniu 3 grudnia 2009 r. sprawę skierowano do ponownego rozpoznania przez Sąd. W odniesieniu do pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r. unieważnienie decyzji z 2010 r. stało się ostateczne.

(9) Wyrokiem z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie T-92/11 RENV ([16]) Sąd podtrzymał ustalenia Komisji dotyczące zgodności w odniesieniu do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych wypłaconych po dniu 1 stycznia 2010 r. w świetle wprowadzenia mechanizmu wycofania przewidzianego w art. 2 decyzji z 2010 r. Sąd stwierdził jednak nieważność decyzji z 2010 r. ze względu na brak właściwego uzasadnienia w odniesieniu do płatności dokonanych po dniu 3 grudnia 2009 r., ale przed dniem 1 stycznia 2010 r., która to decyzja faktycznie dotyczy pojedynczej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r., którą przyznano na podstawie drugiej umowy o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego zawartej na lata 2005–2014 (zob. motyw 118). W szczególności Sąd stwierdził, że Komisja nie przedstawiła oceny nadmiernej rekompensaty za ten okres i nie uzasadniła, dlaczego płatność została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym ([17]). Sąd ograniczył swój przegląd do tego okresu, ponieważ rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 weszło w życie w dniu 3 grudnia 2009 r., ustanawiając nowe ramy prawne oceny pomocy państwa, podczas gdy mechanizm wycofania wprowadzony przez państwo duńskie od dnia 1 stycznia 2010 r. zapewniał uniknięcie takiej nadmiernej rekompensaty. W rezultacie chodziło jedynie o płatność z dnia 21 grudnia 2009 r., ponieważ przypadała ona między wejściem w życie nowego rozporządzenia a ustanowieniem mechanizmu zwrotu ([18]).

([10]) Informacje przekazane przez Danię w pismach z dni 19 stycznia 2009 r., 16 lutego 2009 r., 3 lipca 2009 r., 17 września 2009 r., 2 listopada 2009 r. i 24 listopada 2009 r. oraz informacje przekazane w pismach DSB z dni 12 grudnia 2009 r. i 30 grudnia 2009 r.

([11]) Decyzja Komisji 2011/3/UE z dnia 24 lutego 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)) (Dz.U. L 7 z 11.7.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2011/3(1)/oj).

([12]) W 2015 r. przedsiębiorstwo AnsaldoBreda zostało kupione przez Hitachi Rail i zmieniło nazwę na Hitachi Rail Italy S.p.A. Do celów niniejszej decyzji używana będzie poprzednia nazwa przedsiębiorstwa, tj. AnsaldoBreda, która istniała w chwili przyjęcia decyzji z 2010 r.

([13]) Sprawę zarejestrowano pod numerem T-92/11.

([14]) Wyrok Sądu z dnia 20 marca 2013 r., Andersen/Komisja, sprawa T-92/11, ECLI:EU:T:2013:143.

([15]) Wyrok Trybunału z dnia 6 października 2015 r., Andersen/Komisja, sprawa C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647.

([16]) Wyrok Sądu z dnia 18 stycznia 2017 r., Andersen/Komisja, sprawa T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14.

([17]) Tamże, pkt 43.

([18]) Tamże, pkt 37 i 46.

(10) W związku z tym wyroki te skutkują stwierdzeniem nieważności decyzji z 2010 r. w odniesieniu do dokonanej przez Komisję oceny rekompensaty wypłaconej DSB przed dniem 3 grudnia 2009 r. (wyrok w sprawie T-92/11, ze względu na niezastosowanie prawidłowej podstawy prawnej) i w dniu 21 grudnia 2009 r. (wyrok w sprawie T-92/11 RENV, ze względu na brak uzasadnienia).

(11) Pismem z dnia 12 lutego 2018 r. Komisja zwróciła się do władz duńskich o dodatkowe informacje dotyczące rekompensaty wypłaconej DSB w dniu 21 grudnia 2009 r. Komisja zwróciła się również do władz duńskich o przedstawienie uwag dotyczących wyżej wymienionych wyroków. Władze duńskie przedstawiły wymagane informacje i uwagi w dniu 9 kwietnia 2018 r.

(12) Następnie miała miejsce dalsza wymiana informacji między Komisją a władzami duńskimi, a także między Komisją a jednym ze skarżących (zob. motyw 98).

(13) Na początku 2020 r. wybuchła pandemia COVID-19, która wywołała poważny wstrząs dla gospodarek państw Unii i wymagała skoordynowanej reakcji gospodarczej państw członkowskich i instytucji unijnych w celu złagodzenia negatywnych skutków dla gospodarki Unii. W tych wyjątkowych okolicznościach Komisja starała się pilnie reagować na zgłoszenia dotyczące środków pomocy państwa przyznanych w kontekście pandemii COVID-19 i wprowadziła wszelkie konieczne ułatwienia proceduralne, aby umożliwić szybki proces zatwierdzania przez nią tych środków ([19]). W czasie kryzysu związanego z COVID-19 Komisja musiała nadać priorytet środkom pomocy państwa związanym z COVID-19 ([20]); w związku z tym wystąpiły opóźnienia w kwestii zakończenia formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie przedmiotowych środków oraz zakończenia innych postępowań.

(14) Ponadto w dniu 24 lutego 2022 r. Rosja rozpoczęła agresję wojskową przeciwko Ukrainie. Bezpośrednie i pośrednie skutki rosyjskiej agresji wojskowej wywołały reperkusje gospodarcze na całym rynku wewnętrznym. Sytuacja ta wymagała szybkiej reakcji ze strony Komisji, aby złagodzić bezpośrednie negatywne skutki społeczne i gospodarcze w Unii. W tych wyjątkowych okolicznościach Komisja zmuszona była pilnie reagować na zgłoszenia dotyczące środków pomocy państwa przyznanych w kontekście kryzysu ukraińskiego ([21]). W latach 2022 i 2023 Komisja musiała priorytetowo potraktować analizę tych środków pomocy państwa ([22]), co spowodowało dalsze opóźnienie w zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego dotyczącego środków będących przedmiotem postępowania.

(15) W dniu 29 lipca 2024 r. Komisja skierowała do władz duńskich wniosek o udzielenie informacji, na który władze te odpowiedziały w dniu 22 października 2024 r., po tym jak zwróciły się o przedłużenie pierwotnego terminu udzielenia odpowiedzi i uzyskały takie przedłużenie. Na wniosek Komisji z dnia 31 października 2024 r. władze duńskie przedstawiły dalsze wyjaśnienia w dniu 26 listopada 2024 r. Ostatnie wnioski miały przede wszystkim na celu wyjaśnienie zakresu przedsiębiorstw, którym powierzono obowiązki świadczenia usługi publicznej, oraz szczegółów dotyczących płatności dokonanej w dniu 21 grudnia 2009 r. W szczególności koncentrowały się one na weryfikacji prawidłowego rozdziału ksiąg rachunkowych poprzez wyjaśnienie, które fundusze własne i zyski powinny być przypisane do działalności DSB dotyczącej świadczenia usług publicznych oraz czy można wykluczyć potencjalne subsydiowanie skrośne działalności komercyjnej.

(16) W dniu 4 lipca 2025 r. Dania wyjątkowo zgodziła się zrzec się swoich praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia Rady nr 1/1958 ([23]) oraz zgodziła się na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji w języku angielskim.

([19]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na epidemię COVID-19, COM(2020) 112 final z 13 marca 2020 r., sekcja 5.

([20]) Wykaz wszystkich decyzji przyjętych przez Komisję podczas pandemii COVID-19 na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz komunikatu Komisji w sprawie tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.U. C 91 I z 20.3.2020, s. 1) jest dostępny na tej stronie internetowej: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus_pl (ostatni dostęp 4 lipca 2025 r.).

([21]) Komunikat Komisji – Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.U. C 131 I z 24.3.2022, s. 1).

([22]) Wykaz wszystkich decyzji przyjętych przez Komisję na podstawie tymczasowych kryzysowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy w 2022 r. jest dostępny na tej stronie internetowej: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/temporary-crisis-and-transition-framework_pl (ostatni dostęp 4 lipca 2025 r.).

([23]) Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 17 z 6.10.1958, s. 385/58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj).

2. OPIS RAM PRAWNYCH REGULUJĄCYCH ŚWIADCZENIE USŁUG KOLEJOWEGO TRANSPORTU PASAŻERSKIEGO

2.1. Liberalizacja kolejowego transportu pasażerskiego w Unii Europejskiej i w Danii

2.1.1. *W Unii Europejskiej*

(17) Unia Europejska stopniowo zliberalizowała usługi kolejowego transportu pasażerskiego za pomocą szeregu środków ustawodawczych mających na celu otwarcie rynku, zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu i zwiększenie konkurencji.

(18) Proces ten rozpoczął się od dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych ([24]), którą państwa członkowskie były zobowiązane transponować do dnia 1 stycznia 1993 r. Dyrektywa ta ustanowiła podstawowe zasady liberalizacji transportu kolejowego poprzez:

— wprowadzenie prawa dostępu do infrastruktury kolejowej dla międzynarodowych grup i przedsiębiorstw kolejowych świadczących międzynarodowe usługi pasażerskie; oraz

— wprowadzenie funkcjonalnego oddzielenia zarządzania infrastrukturą od transportu, w szczególności w zakresie rachunkowości, w celu zapewnienia przejrzystości i niedyskryminacyjnego dostępu.

(19) Ramy te zostały rozszerzone za pomocą pierwszego pakietu kolejowego, na który składają się dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/12/WE ([25]), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/13/WE ([26]) i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/14/WE ([27]). Środki określone w tych dyrektywach, które państwa członkowskie miały obowiązek transponować do dnia 15 marca 2003 r., miały na celu:

— wzmocnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej,

— poprawę przejrzystości finansowej przedsiębiorstw kolejowych, oraz

— ustanowienie niezależnych organów regulacyjnych w celu nadzorowania konkurencji na rynku kolejowym.

(20) Drugi pakiet kolejowy ([28]), przyjęty w 2004 r., koncentrował się przede wszystkim na bezpieczeństwie i interoperacyjności kolei, ale również zapewnił silniejsze ramy regulacyjne ułatwiające otwarcie rynku.

([24]) Dz.U. L 237 z 24.8.1991, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1991/440/oj.

([25]) Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/12/oj).

([26]) Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 26, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/13/oj).

([27]) Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/14/oj).

([28]) Pakiet ten obejmował dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 44, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2004/49/oj); dyrektywę 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającą dyrektywę Rady 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 114, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2004/50/oj); dyrektywę 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 164, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2004/51/oj) oraz rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/881/oj).

(21) Największy postęp w liberalizacji kolejowego transportu pasażerskiego nastąpił wraz z przyjęciem dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ([29]) z dnia 23 października 2007 r., która zmieniła dyrektywę 91/440/EWG oraz dyrektywę 2001/14/WE. Państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania transpozycji dyrektywy 2007/58/WE do dnia 1 stycznia 2010 r. ([30]). Kluczowe przepisy dyrektywy 2007/58/WE obejmowały:

— przyznanie przedsiębiorstwom kolejowym prawa dostępu do infrastruktury dla międzynarodowych przewozów pasażerskich, w tym możliwości zabierania i wysadzania pasażerów na stacjach na trasie przejazdu („kabotaż"), pod warunkiem że główny cel usługi zachował międzynarodowy charakter, oraz

— ustanowienie warunków, na jakich operatorzy mogliby oferować międzynarodowe przewozy pasażerskie, konkurując z istniejącymi przewoźnikami.

2.1.2. *W Danii*

(22) Dania stopniowo dostosowała swoje krajowe ramy kolejowego transportu pasażerskiego do wymogów prawnych Unii Europejskiej.

(23) Podstawowe zasady dyrektywy 91/440/EWG, w tym funkcjonalne oddzielenie infrastruktury zarządzania od transportu, a także prawo dostępu dla międzynarodowych grup, transponowano do prawa duńskiego w 1991 r. za pomocą duńskiej ustawy o transporcie kolejowym (Jernbaneloven) ([31]). Ustawa ta położyła podwaliny pod modernizację duńskiego sektora kolejowego i dostosowanie go do celów Unii Europejskiej.

(24) Pierwszy pakiet kolejowy transponowano do prawa duńskiego ustawą nr 1248 z dnia 27 grudnia 2003 r. wprowadzającą reformy, takie jak niezależne uregulowanie dostępu do infrastruktury oraz ustanowienie sprawiedliwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych mechanizmów pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury. Zapewniło to przedsiębiorstwom kolejowym równe warunki działania oraz przyczyniło do promowania efektywnego wykorzystania infrastruktury kolejowej.

(25) Dania wdrożyła ponadto dyrektywę 2007/58/WE w celu ułatwienia liberalizacji międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich. Od dnia 1 stycznia 2010 r. przedsiębiorstwom kolejowym przyznano prawo do wykonywania przewozów międzynarodowych, w tym możliwość świadczenia usług kabotażowych na warunkach określonych w tej dyrektywie, która została transponowana do prawa duńskiego ustawą nr 579 z dnia 6 czerwca 2007 r. Stanowiło to istotny krok w kierunku otwarcia duńskiego rynku kolejowego na konkurencję transgraniczną.

([29]) Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 44, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2007/58/oj).

([30]) Na poziomie Unii Europejskiej kolejowy transport pasażerski został otwarty na konkurencję na rynku od dnia 1 stycznia 2010 r. w odniesieniu do transportu międzynarodowego (dyrektywa 2007/58/WE) oraz od dnia 1 stycznia 2019 r. w odniesieniu do dostępu do krajowych sieci kolejowych (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz.U. L 352 z 23.12.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2370/oj). Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2016/2370, nawet jeśli dyrektywa zacznie obowiązywać od dnia 1 stycznia 2019 r., jej przepisy dotyczące dostępu do sieci kolejowych będą miały zastosowanie wyłącznie do rozkładu jazdy obowiązującego od dnia 14 grudnia 2020 r. W odniesieniu do konkurencji na rynku art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 stanowi, że: „[z]amówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych są udzielane zgodnie z zasadami określonymi w niniejszym rozporządzeniu". Art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia w związku z art. 4 ust. 3 stanowi, że umowy o świadczenie usług kolejowego transportu pasażerskiego zawarte zgodnie z prawem wspólnotowym i prawem krajowym oraz podpisane między dniem 26 lipca 2000 r. a dniem 3 grudnia 2009 r. na podstawie procedury innej niż sprawiedliwa procedura przetargu konkurencyjnego mogą obowiązywać aż do wygaśnięcia, jeżeli okres obowiązywania umowy nie przekracza 15 lat. Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz.U. L 354 z 23.12.2016, s. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2338/oj) wprowadzono obowiązek udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w sektorze kolejowego transportu pasażerskiego na podstawie konkurencyjnej procedury przetargowej od dnia 3 grudnia 2019 r., przy czym okres przejściowy kończy się w dniu 24 grudnia 2023 r. (art. 1 ust. 9 lit. a) tego rozporządzenia).

([31]) Ustawa nr 386 z dnia 6 czerwca 1991 r.

2.2. **Ramy prawne regulujące obowiązki świadczenia usługi publicznej w kolejowym transporcie pasażerskim**

2.2.1. *Przepisy Unii Europejskiej*

(26) Art. 93 TFUE stanowi, że pomoc państwa w sektorze transportowym jest zgodna z Traktatami, jeżeli odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub jeżeli stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej. Stanowi to podstawę prawną regulacji rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorze transportu lądowego.

(27) W latach 1969–2009 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i nr 1107/70 regulowały obowiązki świadczenia usługi publicznej i pomoc państwa w sektorze transportu na podstawie art. 93 TFUE. W rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 zdefiniowano obowiązki świadczenia usługi publicznej jako zobowiązania, które nie zostały przyjęte przez przedsiębiorstwa w normalnych warunkach handlowych, oraz wprowadzono wymóg oddzielnej rachunkowości w celu uniknięcia subsydiowania skrośnego. Rozporządzenie (EWG) nr 1107/70 dodatkowo ograniczyło warunki przyznawania pomocy, potwierdzając, że pomoc związana z obowiązkami świadczenia usługi publicznej musi należeć do określonych kategorii.

(28) Na mocy noweli z 1991 r. ograniczono obowiązki świadczenia usługi publicznej do przedsiębiorstw świadczących usługi transportu pasażerskiego w zakresie przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych oraz wprowadzono umowy o świadczenie usług publicznych jako narzędzie zapewniające odpowiednie usługi. Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie Altmark ([32]), uznano, że w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 i rozporządzeniu (EWG) nr 1107/70 wyczerpująco wymieniono okoliczności, w których władze państw członkowskich mogą przyznawać pomoc na podstawie art. 93 TFUE. Argument ten ponadto potwierdził Trybunał w wyroku z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie Danske Busvognmænd (znanym również jako „wyrok w sprawie Combus") ([33]).

(29) Ramy te zastąpiono rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, obowiązującym od dnia 3 grudnia 2009 r., w którym doprecyzowano i unowocześniono przepisy. W rozporządzeniu tym ustanowiono umowy o świadczenie usług publicznych jako standardowy mechanizm rekompensaty z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej, dostosowano rekompensatę do zasad określonych w wyroku w sprawie Altmark, wprowadzono przejrzyste metody obliczania oraz nałożono wymóg oddzielnej rachunkowości w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty i zakłóceń na rynku.

2.2.2. *Przepisy duńskie*

(30) Do dnia 1 stycznia 2000 r. DSB posiadało monopol na świadczenie usług kolejowego przewozu osób na terenie Danii. Od tego czasu duński ustawodawca przewidział dwa alternatywne systemy świadczenia usług kolejowego transportu pasażerskiego ([34]):

— z jednej strony kolejowy transport pasażerski na zasadach komercyjnych bez żadnej rekompensaty ze strony władz publicznych („wolne przewozy"),

— z drugiej strony przewozy wykonywane w ramach umów o świadczenie usług publicznych z rekompensatą ze strony władz publicznych („usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego").

(31) Według władz duńskich pod koniec 2009 r. nie świadczono regularnie żadnych usług przewozu osób w ramach systemu wolnych przewozów.

([32]) Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r. Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, sprawa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 108.

([33]) Wyrok Sądu z dnia 16 marca 2004 r., Danske Busvognmænd/Komisja (Combus), sprawa T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, pkt 100.

([34]) Ustawa o przedsiębiorstwach kolejowych (w języku duńskim: Lov om jernbanevirksomhed m.v.) nr 289 z dnia 18 maja 1998 r. z późniejszymi zmianami. Na początku 2010 r. najnowszą wersją skonsolidowaną ustawy o przedsiębiorstwach kolejowych była ustawa nr 1171 z dnia 2 grudnia 2004 r. Ustawa o przedsiębiorstwach kolejowych nr 289 z dnia 18 maja 1998 r. z późniejszymi zmianami reguluje przewozy kolejowe w Danii, z rozróżnieniem na transport komercyjny i transport w ramach świadczenia usługi publicznej. Określono w niej zasady udzielania licencji i zarządzania infrastrukturą oraz sposób zawierania i finansowania umów o świadczenie usług publicznych w celu zapewnienia, aby rekompensata ze strony państwa nie zakłócała konkurencji.

(32) Jeżeli chodzi o usługi publiczne w zakresie transportu pasażerskiego, w duńskim prawie rozróżniono dwa rodzaje umów o świadczenie usług publicznych:

— umowy o świadczenie usług publicznych, które właściwe organy publiczne i przewoźnik negocjują z wolnej ręki bez wcześniejszego przetargu. W Danii organem właściwym w zakresie negocjowania tego rodzaju umów o świadczenie usług publicznych jest ministerstwo transportu ([35]),

— umowy o świadczenie usług publicznych zawierane w wyniku procedury przetargowej. Właściwym organem w przypadku umów o świadczenie usług publicznych zawartych w drodze przetargu jest Trafikstyrelsen, organ regulacyjny utworzony przez ministerstwo transportu ([36]).

(33) Zgodnie z obowiązującą wówczas duńską ustawą o przedsiębiorstwach kolejowych (zob. przypis 34) właściwe organy nie były prawnie zobowiązane do poddania niektórych umów o świadczenie usług publicznych procedurze przetargowej. W szczególności § 8 ustawy stanowił, że minister transportu *może* podjąć decyzję o przeprowadzeniu przetargu w celu zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, ale nie nałożył takiego wymogu. Decyzja o udzieleniu zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w drodze bezpośrednich negocjacji lub w drodze konkurencyjnej procedury należała do właściwego organu.

(34) DSB świadczyło usługi na dalekobieżnych, regionalnych i lokalnych liniach kolejowego przewozu osób w ramach wynegocjowanych umów o świadczenie usług publicznych zawartych bezpośrednio z ministerstwem transportu w dniu 20 grudnia 1999 r., tj. przed rozpoczęciem okresu obowiązywania tych umów (1 stycznia 2000 r.) i przed wypłatą wszelkich rekompensat.

(35) Jak zauważono powyżej, obowiązujące duńskie ramy prawne nie wymagały stosowania procedur przetargowych przy udzielaniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych. Właściwy organ miał swobodę w zakresie udzielania takich zamówień w drodze bezpośrednich negocjacji lub w drodze przetargu konkurencyjnego. W związku z tym bezpośrednie udzielenie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych na lata 2000–2004 nie narusza prawa krajowego.

2.3. **Umowa o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004**

2.3.1. *Przewozy dalekobieżne i regionalne*

(36) Przedmiotowa umowa dotyczy przewozów dalekobieżnych i regionalnych jako usług publicznych świadczonych przez DSB w latach 2000–2004.

(37) W art. 1 ustanowiono ogólne ramy i podstawę prawną umowy między DSB a duńskim ministerstwem transportu i artykuł ten stanowi, że „celem niniejszej umowy jest promowanie pozytywnego rozwoju kolejowego przewozu osób w oparciu o stabilną sytuację finansową DSB, duńskiego publicznego przedsiębiorstwa kolejowego".

(38) W kolejnych ustępach streszczono najistotniejsze postanowienia na potrzeby analizy przedmiotowej umowy o świadczenie usług publicznych.

2.3.2. *Treść umowy*

(39) W art. 2 określono zakres terytorialny umowy i wskazano odcinki sieci, na których usługi publiczne w zakresie transportu kolejowego są świadczone zgodnie z wynegocjowaną umową.

([35]) Z wyjątkiem połączeń świadczonych przez niektórych małych przewoźników regionalnych.

([36]) Z biegiem lat stopniowo rozwinęło się stosowanie procedury przetargowej. W 2002 r. przedsiębiorstwu Arriva przydzielono w ten sposób część usług w zakresie regionalnego transportu publicznego w zachodniej Danii. W 2007 r. wspólnemu przedsiębiorstwu DSB i First Group przydzielono także część usług w zakresie regionalnego transportu publicznego we wschodniej Danii i w południowej Szwecji, w tym regionalne połączenia transnarodowe świadczone w ramach transportu publicznego.

(40) W art. 3 określono zakres stosowania umowy z wyszczególnieniem objętych umową usług w zakresie transportu kolejowego i usług dla pasażerów. Umowa nie obejmuje usług w zakresie transportu publicznego przydzielonych w drodze przetargu ani transportu w ramach wolnych przewozów, w tym transportu towarowego. Wolne przewozy oznaczają usługi w zakresie transportu kolejowego, w tym zarówno transportu pasażerskiego, jak i towarowego, które są świadczone wyłącznie na zasadach komercyjnych bez rekompensaty ze strony państwa. Usługi te są świadczone na warunkach rynkowych, co oznacza, że nie podlegają obowiązkom świadczenia usługi publicznej i mogą być świadczone przez podmioty prywatne na własne ryzyko finansowe ([37]).

(41) W art. 4 określono ramy finansowe regulujące płatności duńskiego ministerstwa transportu na rzecz DSB z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej. Umowa stanowi, że DSB otrzymuje roczną płatność wynikającą z umowy, która podlega dostosowaniu na podstawie wskaźnika cen netto przewidzianego w ustawie budżetowej.

(42) Usługi transportowe świadczone przez DSB określono szczegółowo w art. 7 umowy. DSB ma obowiązek zrealizować w trakcie obowiązywania umowy pewną ilość usług [mierzonych w kilometrach linii (zwanych dalej pociągokilometrami)].

Tabela 1

Pociągokilometry wykonane w trakcie obowiązywania umowy

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
pociągokilometry (w mln)	41,0	41,7	41,9	42,1	43,3

(43) W art. 8 umowy uściślono jednak, że duńskie ministerstwo transportu może podjąć decyzję dotyczącą zorganizowania przetargu na pewną część realizacji pociągokilometrów, co spowodowałoby zakończenie obowiązywania umowy w odniesieniu do odpowiednich części umowy. W art. 8 szczegółowo określono system prawny mający zastosowanie do usług transportowych, które mają być przedmiotem przetargu, a także skutki prawne procedury przetargowej.

(44) W art. 7 określono również zasady dotyczące rozkładów jazdy i częstotliwości świadczonych usług transportowych. W art. 9 przewidziano koordynację rozkładów jazdy. Art. 9 również ma na celu wprowadzenie przez DSB spójnego systemu transportu publicznego poprzez umożliwienie koordynacji autobusów i pociągów.

(45) W art. 10 określono kwestie dotyczące eksploatacji i nabywania nowego taboru przez DSB.

(46) Inne istotne postanowienia to:

— art. 11, w którym określono warunki dotyczące infrastruktury i relacje z Duńską Agencją Kolejową,

— art. 12, w którym znajdują się postanowienia dotyczące usług dla pasażerów,

— art. 13, w którym określono kary w przypadku braku punktualności,

— art. 14, w którym określono warunki ustalania opłat za przewozy. Zgodnie z tym artykułem ministerstwo transportu musi zatwierdzić propozycje podwyższenia opłat za bilety standardowe, które mają charakter dodatkowy w stosunku do opłat przewidzianych w art. 14.2 i 14.3.

(47) Umowa została zawarta w grudniu 1999 r., przed rozpoczęciem okresu jej obowiązywania, a w rezultacie przed rozpoczęciem pierwszych wypłat rekompensaty w dniu 1 stycznia 2000 r. Zgodnie z art. 19.1 umowa była ważna od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 31 grudnia 2004 r., zgodnie z ramową umową polityczną z dnia 26 listopada 1999 r.

([37]) Zob. umowa DSB na lata 2000–2004 oraz wytyczne w zakresie prawa konkurencji dla DSB z 2000 r.

2.3.3. *Płatności wynikające z umowy*

(48) Jak opisano w motywie 41 powyżej, rekompensata finansowa dla DSB jest określona w art. 4 umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004.

(49) Przychody ze sprzedaży biletów trafiają do DSB. DSB otrzymuje ponadto od duńskiego ministerstwa transportu płatność wynikającą z umowy z tytułu świadczenia usług przewidzianych w umowie.

(50) Zgodnie z art. 4.1 DSB otrzymuje od ministerstwa transportu stałą roczną płatność za wykonywanie dalekobieżnych i regionalnych przewozów kolejowych w ramach obowiązków świadczenia usługi publicznej.

(51) Płatności wynikające z umowy przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 2

Płatności wynikające z umowy w latach 2000–2004

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
DKK (w mln)	2 884,9	2 945,7	2 953,7	3 039,4	3 057,9

(52) Kwotę płatności wynikających z umowy oparto na prognozie budżetowej DSB na dziesięć lat, którą przyjęto dnia 11 czerwca 1999 r. i która określa długoterminową strategię finansową DSB, i dalej doprecyzowano na podstawie pięcioletniej umowy ramowej podpisanej w dniu 26 listopada 1999 r. Ponadto kwota tych płatności podlega rocznemu dostosowaniu na podstawie wskaźnika cen netto (*nettoprisindekset*).

(53) Umowa przewiduje również dostosowania do uzgodnionych płatności w drodze umów uzupełniających (*tillægskontrakter*) w przypadkach, takich jak nabywanie nowego taboru (art. 4.2–4.5), zwiększenie gwarantowanego poziomu usług lub modernizacja infrastruktury. W art. 5.2 przewidziano dostosowania *ex post* w przypadku różnic między planowanym a rzeczywistym wolumenem przewozów, przy czym DSB ponosi koszty krańcowe lub czerpie korzyści ze zmian w wolumenie przewozów (mierzonym w pociągokilometrach).

(54) Metoda obliczania rekompensaty opiera się na wcześniej określonych parametrach ustalonych przez władze duńskie, które obejmują przewidywane przychody, spodziewaną poprawę wydajności, stopy procentowe, zwrot z kapitału własnego i wymogi inwestycyjne. W szczególności płatności wynikające z umowy były corocznie indeksowane według wskaźnika cen netto i ustalane na podstawie prognoz kosztów i przychodów, co zapewniło, że poziom płatności pokrywał zobowiązania wynikające z umowy o świadczenie usług publicznych bez przekraczania rozsądnej marży zysku. Rekompensatę ustalono z wyprzedzeniem i okresowo dostosowywano na podstawie zaktualizowanych danych finansowych i skorygowanych szacunków w celu utrzymania zgodności z zasadami pomocy państwa i uniknięcia nadmiernej rekompensaty.

(55) W art. 4 przewidziano również niektóre dostosowania w związku z wejściem w życie pięcioletniej umowy ramowej z dnia 26 listopada 1999 r. mającej zastosowanie do sektora transportu kolejowego. Pięcioletnia umowa ramowa z dnia 26 listopada 1999 r. była porozumieniem politycznym między rządem Danii a kluczowymi partiami parlamentarnymi, w której określono strategiczne priorytety dla sektora transportu kolejowego na lata 2000–2004. Określono w niej priorytety inwestycyjne, zobowiązania dotyczące świadczenia usług oraz ustalenia finansowe, które następnie odzwierciedlono w umowie o świadczenie usług publicznych. W umowie o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004 uwzględniono te zobowiązania w drodze postanowień szczegółowych i zmian umownych w celu zapewnienia ich realizacji.

(56) Umowa ramowa doprowadziła do przyjęcia kilku szczegółowych aneksów do umowy dotyczących:

— nabywania i przekazywania do eksploatacji nowego taboru (art. 10 umowy),

— zasobów pociągów podmiejskich i modernizacji dworców,

— poprawy jakości połączenia kolejowego Odense–Svendborg,

— zachęt finansowych mających na celu promowanie przewozów, które są uzasadnione pod względem społeczno-gospodarczym.

(57) Płatności wynikające z umowy obejmują amortyzację i odsetki związane z taborem nabytym zgodnie z art. 10 umowy.

(58) Art. 5 dotyczy opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, w szczególności opłat za dostęp do infrastruktury (*baneafgifter*) należnych od DSB z tytułu ruchu pociągów objętych umową. Płatności wynikające z umowy obejmują koszty ponoszone przez DSB z tytułu tych opłat za dostęp, które są ustalane na podstawie stawek opłat za dostęp do infrastruktury obowiązujących od dnia 1 stycznia 2000 r. i dostosowywane corocznie. Mechanizm rocznego dostosowania uwzględnia zmiany opłat za dostęp do infrastruktury oraz planowane zmiany natężenia ruchu. Ponadto istnieje mechanizm rozliczania mający na celu korygowanie nieprzewidzianych zmian w poziomach natężenia ruchu z poprzednich lat. Dostosowanie nie obejmuje jednak krańcowych kosztów związanych z infrastrukturą wynikających ze zmian natężenia ruchu, pokrycie których to kosztów pozostaje w gestii DSB.

2.4. **Umowa o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014**

2.4.1. *Przewozy dalekobieżne i regionalne*

(59) Druga umowa zawarta pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a DSB dotyczy świadczenia usług w zakresie transportu publicznego na liniach dalekobieżnych i regionalnych w latach 2005–2014.

(60) Cel umowy opisano we wprowadzeniu w następujący sposób: „Ustanowienie przejrzystych ram realizacji tej usługi publicznej, tak, aby zagwarantować państwu jak najlepsze rezultaty w zakresie kolejowego przewozu osób, uwzględniając środki finansowe przeznaczone na transport kolejowy i zapewnienie DSB dobrej sytuacji finansowej".

2.4.2. *Treść umowy*

(61) Zakres stosowania umowy określono w art. 1. Mowa w nim o konkretnych odcinkach sieci, na których transport zapewnia się w ramach usługi publicznej zgodnie z umową.

(62) Do DSB trafiają przychody ze sprzedaży biletów na większości tras, z wyjątkiem dwóch konkretnych tras objętych usługą publiczną: Århus–Langå–Struer i Struer–Thisted, gdzie przychody ze sprzedaży biletów są przydzielane operatorowi ruchu będącego przedmiotem przetargu. Ponadto umowa obejmuje międzynarodowe połączenia kolejowe z Niemcami, w tym połączenia z Kopenhagi do Hamburga przez Rødby i Padborg. Umowa obejmuje również trasę Kopenhaga–Ystad, która wcześniej była obsługiwana w ramach wolnych przewozów, ale później została włączona do umowy o świadczenie usług publicznych. Mechanizm rekompensaty uwzględnia indeksowane dostosowania z tytułu inflacji i zmian cen detalicznych netto, model podziału dochodów w przypadku usług międzynarodowych oraz postanowienia dotyczące rozliczeń w celu uwzględnienia wahań prognoz dotyczących ruchu i przychodów.

(63) Usługi transportowe, które ma świadczyć DSB, określono w planie przewozów (liczba pociągów i odstępy pomiędzy pociągami), planie przystanków (obsługa przystanków) i w planie połączeń (wymogi dotyczące połączeń). Te trzy plany, jak również zasady dotyczące liczby oferowanych miejsc, częstotliwości, wiarygodności, zadowolenia pasażerów, przerw w świadczeniu usług i innych warunków specjalnych opisano w art. 1.3 i zawarto w załączniku 1 (*Bilag 1*) do umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005-2014.

(64) W art. 2 przewidziano sposób ustalania cen, w tym postanowienia szczegółowe dotyczące przejazdów przez Øresund.

(65) Art. 3 dotyczy zakresu stosowania przedmiotowych usług transportowych w stosunku do usług świadczonych na zasadzie wolnych przewozów. W szczególności w art. 3.3 uściślono, że istnieje możliwość rozszerzenia usług w zakresie transportu publicznego poza aktualne ramy bez podwyższania płatności wynikających z umowy. Oznacza to, że DSB może wprowadzić dodatkowe usługi w okresie obowiązywania umowy, ale musi ponieść pełne koszty tych usług, ponieważ umowa nie przewiduje żadnej dodatkowej rekompensaty za takie dodatkowe usługi.

(66) W art. 4 określono zasady, obowiązki i zobowiązania związane z modernizacją stacji, w tym odpowiedzialność DSB za opracowanie i przedłożenie planów modernizacji stacji duńskiemu ministerstwu transportu do przeglądu.

(67) W art. 5 wymieniono zobowiązania DSB w zakresie wykonywania działalności transportowej. Zobowiązania te dotyczą między innymi informacji, kontroli wyposażenia, obowiązku udostępnienia przewoźnikom taboru w przypadku przetargu na niektóre połączenia lub niektórych warunków wydawania biletów lub nieodpłatnych kart dla niektórych kategorii pasażerów.

(68) Ponadto w art. 6 określono możliwość wszczęcia procedur przetargowych oraz kryteria organizacji tych procedur na określonych trasach, co mogłoby prowadzić do zmniejszenia płatności wynikających z umowy za odpowiednie usługi. Zgodnie z art. 6.1.1 ministerstwo transportu zachowuje prawo do rozwiązania części umowy związanych z tymi przetargami. W przypadku rozwiązania umowy płatność wynikająca z umowy zostanie odpowiednio zmniejszona.

(69) Inne istotne postanowienia umowy na lata 2005–2014 obejmują:

— W art. 6.3 zezwolono DSB na podwykonawstwo, stanowiąc jednocześnie, że DSB ponosi pełną odpowiedzialność za usługi świadczone w ramach podwykonawstwa, tak jakby były one świadczone przez samo DSB.

— W art. 10 określono warunki dotyczące infrastruktury, zapewniające właściwą koordynację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i obowiązki w zakresie utrzymania.

— Art. 11 zawiera postanowienia dotyczące usług dla pasażerów, w tym obowiązków w zakresie dostępności dla pasażerów, systemów biletowych i wymogów dotyczących obsługi klienta.

— W art. 8.1 określono kary w przypadku braku punktualności, a także ustanowiono wskaźniki referencyjne dotyczące wyników i potrącenia finansowe za nieprzestrzeganie wymogów dotyczących niezawodności i punktualności świadczenia usług.

— W art. 9 określono warunki ustalania opłat za przewozy. Zgodnie z tym artykułem ministerstwo transportu musi zatwierdzić wszystkie podwyżki taryf wykraczające poza te określone w umowie, co ma zapewnić przejrzystość i regulację cen transportu publicznego.

(70) Postanowienia te przyczyniają się do utrzymania jakości usług, niezawodności infrastruktury, praw pasażerów i odpowiedzialności finansowej w ramach obowiązków DSB dotyczących świadczenia usługi publicznej.

(71) Zgodnie z art. 1.1 umowa obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Umowa została zawarta w dniu 17 maja 2004 r., a zatem przed jej wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2005 r., a także przed wypłatą jakiejkolwiek rekompensaty na podstawie umowy.

2.4.3. *Płatności wynikające z umowy*

(72) Rekompensaty finansowe dla DSB określono w art. 7 umowy.

(73) Jak określono w art. 7.1.1 umowy na lata 2005–2014, przychody ze sprzedaży biletów trafiają do DSB (zob. motyw 62). Oprócz tego DSB otrzymuje od duńskiego ministerstwa transportu płatności z tytułu świadczenia usług publicznych określonych w umowie.

(74) Płatności wynikające z umowy podsumowano w poniższej tabeli:

Tabela 3

Płatności wynikające z umowy w latach 2005–2014

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DKK (w mln)	2 985	3 021	2 803	2 669	2 523	2 480	2 486	2 433	2 475	2 470

(75) Płatności dokonywane na rzecz DSB w ramach umowy są określone z góry i uwzględnione w duńskich rocznych ustawach finansowych („ustawy"), które zapewniają ramy prawne i finansowe dotyczące wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych. Ustawy te są instrumentami prawnymi, które zatwierdzają i przydzielają fundusze państwowe, w tym płatności na rzecz DSB związane z obowiązkami świadczenia usługi publicznej. Chociaż płatności te nie podlegają automatycznym dostosowaniom, mogą zostać zmienione na szczególnych warunkach określonych w umowie. Jedną z takich zmian jest roczne dostosowanie o wskaźnik inflacji, obliczane przy użyciu wskaźnika cen netto przewidzianego w ustawach finansowych. Ponadto poziom rekompensaty podlega dostosowaniom w zależności od wyników, w tym karom w przypadku braku punktualności i niezadowolenia klientów, zmianom gwarantowanych poziomów świadczenia usług, pomniejszeniu rezerwy finansowej, podziałowi kosztów między DSB a spółkami zależnymi oraz nadzwyczajnym dostosowaniom związanym z projektami infrastrukturalnymi lub inwestycjami mającymi wpływ na obowiązki świadczenia usługi publicznej. Na przykład w art. 1.9.4 powiązano część rekompensaty z wynikami badania zadowolenia klientów, natomiast w art. 1.7.5 i art. 1.6.3 wprowadzono odliczenia w przypadku, gdy DSB nie spełnia celów w zakresie punktualności lub wymaganej liczby miejsc siedzących. Mechanizmy te opisano szczegółowo w załącznikach do umowy.

(76) Umowa nie określa, w jaki sposób oblicza się wysokość płatności wynikających z umowy. Duńskie ministerstwo transportu wskazało jednak, że płatności te obliczono na podstawie dziesięcioletniego budżetu opartego na prognozach dotyczących kosztów i przychodów DSB. Zgodnie z ramami regulacyjnymi DSB jest zobowiązane do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla swoich obowiązków świadczenia usługi publicznej i dla swojej działalności komercyjnej. Płatności wynikające z umowy dokonane w ramach umów o świadczenie usług publicznych ujmuje się zatem oddzielnie od innych przychodów i wydatków z działalności komercyjnej (zob. motywy 90 i 91). Ustalenia finansowe zapewniają zgodność z krajowymi standardami rachunkowości i unijnymi regułami konkurencji, zapobiegając w ten sposób subsydiowaniu skrośnemu. Ponadto DSB ma obowiązek przedkładać ministerstwu transportu szczegółowe roczne sprawozdania finansowe, co ma zapewnić przejrzystość i umożliwić weryfikację, czy rekompensata pozostaje proporcjonalna do kosztów poniesionych w związku z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej.

(77) Płatności wynikające z umowy obejmują m.in. koszty amortyzacji i odsetek wynikające z zamówienia na nowy tabor od AnsaldoBreda. Zamówienie, które miało na celu modernizację i rozbudowę floty DSB, wiązało się ze znacznymi opóźnieniami w dostawach, co miało wpływ na uruchomienie nowych pociągów. Wpływ finansowy tych inwestycji przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 4

Amortyzacja nowego taboru w latach 2005–2014 (w mln DKK)

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IC4	50	167	247	258	258	258	258	258	258	258
IC2	1	24	46	46	46	46	46	46	46	46
Pociągi lokalne						15	44	74	89	89

(78) Plan spodziewanych dostaw w ramach rocznych inwestycji w nowy tabor przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 5

Dostawa nowego taboru

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IC4	1	31	44	7					
IC2		1	22						
Pociągi lokalne							14*	14*	14*

(79) Ze względu na opóźnienia w produkcji i dostawach faktyczne dostawy odbiegały jednak od tego planu. W związku z tym do umowy wprowadzono szereg postanowień w celu uwzględnienia opóźnień mających wpływ na dostawę taboru i zarządzania późniejszym niedoborem dostępnego taboru.

(80) W art. 7.1.2 przewidziano możliwość corocznego dostosowania płatności wynikających z umowy zależnie od faktycznej dostawy nowego taboru. W przypadku opóźnień w dostawie można dokonać dostosowań finansowych w celu odzwierciedlenia odroczenia oczekiwanej poprawy usług i zwiększenia przepustowości. Dostosowań takich nie stosuje się jednak, jeżeli kwota jest mniejsza niż 8 mln DKK.

2.5. **Wypłaty dywidendy**

(81) W latach 2000–2009 nie wprowadzono żadnego mechanizmu wycofania w celu automatycznego odzyskania potencjalnej nadwyżki rekompensaty. W ustawie budżetowej nr 249/1999 ustanowiono jednak politykę w zakresie dywidend, mającą na celu uregulowanie kapitału własnego DSB i zapewnienie, że nadwyżki zysku przekraczające oczekiwane poziomy zostaną zwrócone państwu.

(82) Władze duńskie podkreślają, że polityka ta miała regulować kapitał własny DSB i zapobiegać gromadzeniu nadmiernych środków finansowych, które mogłyby zakłócić konkurencję. Ponadto stwierdzają one, że wypłaty dywidendy były finansowane z dochodów DSB, co odzwierciedlało wzrost efektywności na przestrzeni lat, oraz że wypłaty te faktycznie funkcjonowały jako „mechanizm zwrotu" zapewniający, że wszelkie nadwyżki zysku przekraczające oczekiwane poziomy zostaną zwrócone państwu.

(83) W latach 2000–2009 DSB wypłaciło dywidendy w wysokości 5 212 mln DKK, przekraczając o 3 390 mln DKK (około 455 mln EUR) kwoty przewidziane w dziesięcioletnim budżecie. W samym 2008 r. rozdzielono 364 mln DKK, czyli o 150 mln DKK więcej niż początkowo przewidywano. Władze duńskie utrzymują, że płatności te są zgodne z planowaniem finansowym i prognozami budżetowymi DSB, co skutecznie zapobiega nadmiernej rekompensacie.

3. **OPIS ŚRODKÓW POMOCY**

3.1. **Beneficjent (DSB)**

(84) DSB jest państwowym przedsiębiorstwem kolejowym posiadającym w Danii długą tradycję. DSB świadczy usługi na dalekobieżnych i regionalnych liniach kolejowego przewozu osób w ramach umów o świadczenie usług publicznych zawartych z wolnej ręki z ministerstwem transportu ([38]). Pod koniec 2009 r. DSB prowadziło również działalność w Szwecji, Norwegii i Zjednoczonym Królestwie za pośrednictwem swoich spółek zależnych DSB Sverige AB, DSB Norge i DSB UK Ltd AS (zob. motyw 95).

(85) W 2008 r. DSB zatrudniało około 9 200 pracowników. Jego obroty w 2008 r. wynosiły około 9,85 mld DKK (ok 1,32 mld EUR ([39])).

3.1.1. *Utworzenie niezależnego przedsiębiorstwa publicznego DSB*

(86) W 1999 r. DSB przekształcono w niezależne przedsiębiorstwo publiczne ([40]). Wcześniej DSB było częścią systemu środków asygnowanych przez rząd i w związku z tym było zobowiązane do obsługi każdej linii kolejowej na określonym minimalnym poziomie świadczenia usług transportu pasażerskiego. Wydatki netto związane z wypełnianiem tego zobowiązania były zapewniane za pośrednictwem środków w budżecie rocznym.

(87) W 1999 r. ustanowiono nowy model zarządzania finansami przedsiębiorstwa. Na podstawie wyceny aktywów i zobowiązań sporządzono bilans otwarcia przedsiębiorstwa. Władze duńskie wskazały, że w przypadku wszystkich znaczących pozycji DSB uzyskało drugą wycenę, przeprowadzoną przez niezależnych ekspertów.

([38]) Działalność DSB w zakresie transportu towarowego sprzedano w 2001 r. na rzecz Deutsche Bahn.
([39]) Przeliczenia dokonano przy zastosowaniu średniego kursu wymiany z 2008 r.
([40]) Ustawa nr 485 z dnia 1 lipca 1998 r. o utworzeniu niezależnego przedsiębiorstwa publicznego DSB SV i DSB Cargo z dniem 1 stycznia 1999 r. („ustawa o DSB").

(88) Władze duńskie wyjaśniły, że kapitał własny DSB określono poprzez porównanie z podobnymi przedsiębiorstwami posiadającymi znaczne aktywa trwałe. Ostateczny bilans otwarcia przedsiębiorstwa opierał się na wskaźniku kapitału własnego na poziomie 36 %, który odpowiada udziałowi procentowemu łącznych aktywów finansowanych z kapitału własnego akcjonariuszy, a nie zadłużeniem. Wyższy wskaźnik kapitału własnego zasadniczo wskazuje na większą stabilność finansową i mniejsze uzależnienie od pożyczonego kapitału. Ponadto bilans opierał się na dotacji początkowej (jak wskazano w motywie 86, DSB włączono w 1999 r.), co oznacza, że kapitał potrzebny na początkowe inwestycje i operacje był zabezpieczony z góry poprzez zastrzyki kapitałowe oraz że nie był stopniowo nabywany dzięki przychodom z działalności operacyjnej lub za pośrednictwem przyszłych mechanizmów finansowania. Płatności te nie są objęte niniejszą decyzją.

(89) Należy ponadto zauważyć, że ramy prawne mające zastosowanie w przypadku przedsiębiorstwa DSB uzupełniono standardami rachunkowości i krajowymi wytycznymi w dziedzinie konkurencji, które zobowiązują przedsiębiorstwo do posiadania oddzielnej rachunkowości dla głównych rodzajów działalności i unikania w ten sposób subsydiowania skrośnego. Płatności z tytułu obsługiwania ruchu dalekobieżnego i regionalnego są rozliczane w spółce dominującej DSB (DSB SOV). W szczególności w rachunkach finansowych rozróżnia się przychody i koszty związane z umowami o świadczenie usług finansowych oraz przychody i koszty związane z działalnością komercyjną DSB. Aby zapobiec subsydiowaniu skrośnemu, finanse DSB SOV dzieli się na obszary działalności, takie jak „Działalność w zakresie usług publicznych (obszar działalności A)" oraz „Działalność podlegająca konkurencji (obszar działalności B)". Rozdział ten gwarantuje, że rekompensata przyznawana przez państwo w ramach umów o świadczenie usług publicznych nie jest wykorzystywana do subsydiowania konkurencyjnej działalności rynkowej, a tym samym jest zgodna z unijnymi zasadami pomocy państwa. Sprawozdania finansowe dotyczące obszarów działalności podlegają regulacjom księgowym dla DSB oraz wytycznym w zakresie prawa konkurencji dla DSB, jak również podlegają audytowi zewnętrznemu.

(90) Płatności wynikające z umowy wypłacane DSB na podstawie umów o świadczenie usług publicznych księguje się oddzielnie od pozostałych rodzajów działalności prowadzonej na zasadach wyłącznie komercyjnych. Rachunki te podlegają obowiązkom w zakresie nadzoru regulacyjnego i sprawozdawczości w celu zapewnienia przejrzystości i zgodności.

(91) DSB prowadzi rachunki dla każdej działalności w oparciu o szczegółową księgowość analityczną, stosując zasady podziału kosztów i przychodów. W przypadku umów o świadczenie usług publicznych oznacza to, że wszystkie koszty bezpośrednie związane z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej – takie jak koszty personelu, amortyzacja taboru i opłaty za dostęp do infrastruktury – są odpowiednio przydzielane, natomiast koszty pośrednie rozdzielane są przy użyciu znormalizowanych kluczy podziałowych. Przychody ze sprzedaży biletów w ramach umów o świadczenie usług publicznych są również rozliczane oddzielnie, co gwarantuje, że rekompensata publiczna pokrywa jedynie koszty netto świadczenia usługi publicznej.

3.1.2. *Spółki zależne DSB*

3.1.2.1. DSB S-tog a/s

(92) DSB S-tog a/s jest w całości własnością DSB i świadczy wszystkie usługi kolejowe na połączeniach miejskich i podmiejskich w aglomeracji kopenhaskiej.

(93) DSB S-tog a/s prowadzi księgowość oddzielną od DSB SV, ponieważ jest niezależną spółką. Ponadto regulamin rachunkowości DSB przewiduje, że transakcje pomiędzy DSB i DSB S-tog a/s muszą odbywać się na warunkach rynkowych.

(94) Umowy zawarte między duńskim ministerstwem transportu a DSB S-tog a/s dotyczące świadczenia usług w zakresie miejskiego i podmiejskiego transportu publicznego nie są przedmiotem decyzji Komisji o wszczęciu postępowania, a zatem nie są przedmiotem niniejszej decyzji.

3.1.2.2. Inne jednostki zależne i udziały własnościowe

(95) DSB posiada 100 % udziałów w DSB Sverige AB, DSB Norge i DSB UK Ltd AS, których działalność polega na świadczeniu usług przewozu osób i wykonywaniu innych rodzajów działalności powiązanej odpowiednio w Szwecji, w Norwegii i w Zjednoczonym Królestwie (zob. motyw 84).

(96) Dla kompletności, DSB posiada ponadto 60 % udziałów w przedsiębiorstwie Roslagståg AB, które pod koniec 2009 r. obsługiwało linię Roslag w regionie Sztokholmu. DSB jest właścicielem spółki prawa prywatnego BSD ApS odpowiedzialnej za ochronę praw własności intelektualnej. Ponadto pod koniec 2009 r. DSB i DSB S-tog a/s były współwłaścicielami grupy kapitałowej DSB Rejsekort A/S, która posiadała 52 % udziałów w Rejsekort A/S, podmiocie zajmującym się sprzedażą biletów elektronicznych w transporcie publicznym. Te spółki zależne nie są jednak objęte przedmiotowymi umowami o świadczenie usług publicznych i prowadzą oddzielne księgi, co świadczy o tym, że nie otrzymały żadnych środków finansowych przyznanych w ramach ocenianych środków.

(97) Grupa DSB prowadzi inne rodzaje czysto komercyjnej działalności w ramach spółek stowarzyszonych i powiązanych. Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność zagraniczną DSB (np. DSB Roslagståg AB i DSB Tågvärdsbolag AB), a także prowadzą punkty sprzedaży i sprzedają artykuły restauracyjne (DSB Kort & Godt A/S (dawniej DSB Detail A/S)). DSB nie otrzymuje żadnych płatności w związku ze obowiązkami świadczenia usługi publicznej za tę działalność.

3.2. **Skarżący**

3.2.1. *Pierwszy skarżący*

(98) Jørgen Andersen prowadzi pod firmą Gråhundbus v/Jørgen Andersen („Gråhundbus") działalność gospodarczą w zakresie usług transportu autobusowego w Danii i za granicą. Gråhundbus jest prywatnym przedsiębiorstwem wykonującym przewozy autobusowe, które obsługuje w szczególności połączenie pomiędzy Kopenhagą (Dania) i Ystad (Szwecja). Ystad posiada połączenie drogą morską z wyspą Bornholm (Dania).

3.2.2. *Drugi skarżący*

(99) Dansk Kollektiv Traffik (zwane dalej „DKT") jest stowarzyszeniem branżowym reprezentującym wiele duńskich przedsiębiorstw transportowych.

4. **PODSTAWY PONOWNEGO PRZYJĘCIA**

4.1. **Decyzja z 2010 r. (2011/3/UE)**

(100) W następstwie dwóch skarg złożonych przez dwóch skarżących, J. Andersena i DKT, dotyczących umów o świadczenie usług publicznych, których beneficjentem było DSB, w dniu 10 września 2008 r. Komisja wydała decyzję wszczynającą formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE (dawniej art. 88 ust. 2 TWE) ([41]) („decyzja o wszczęciu postępowania").

(101) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja Europejska wyraziła wątpliwości co do zgodności z rynkiem wewnętrznym rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych wypłaconej DSB w ramach dwóch umów o świadczenie usług publicznych, w szczególności w odniesieniu do osiągniętych nadwyżek zysku, kapitału własnego oraz ryzyka nadmiernej rekompensaty ([42]). Komisja Europejska wyraziła wątpliwość, czy płatności wynikające z umowy były ograniczone do tego, co jest konieczne do pokrycia kosztów obowiązków świadczenia usługi publicznej, przy jednoczesnym zapewnieniu rozsądnego zysku ([43]). Wyrażono również obawy dotyczące opóźnień w dostawach taboru ([44]), linii Kopenhaga–Ystad ([45]) oraz braku procedury przetargu konkurencyjnego, co mogłoby wskazywać, że rekompensata nie opierała się na rzeczywistych warunkach rynkowych ([46]).

([41]) Zob. przypis 5.
([42]) Zob. motyw 129 decyzji o wszczęciu postępowania.
([43]) Zob. motywy 81 i 128–129 decyzji o wszczęciu postępowania.
([44]) Zob. motywy 91–100 decyzji o wszczęciu postępowania.
([45]) Zob. motywy 100–103 decyzji o wszczęciu postępowania.
([46]) Zob. motywy 104 i 107 decyzji o wszczęciu postępowania.

(102) Następnie Komisja rozważyła, czy rekompensata przewidziana w obu umowach o świadczenie usług publicznych była zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, który reguluje obowiązki świadczenia usługi publicznej w transporcie ([47]), i wyraziła wątpliwości co do tego, czy rekompensata była ściśle ograniczona do pokrycia niezbędnych kosztów ([48]). Ponadto Komisja zbadała, czy odliczenie przez rząd duński dywidend i zmniejszenie płatności wynikających z umowy było wystarczające, aby zapobiec nadmiernej rekompensacie oraz zapewnić, że DSB nie uzyska w wyniku otrzymania funduszy publicznych żadnej nienależnej korzyści gospodarczej ([49]).

(103) Po zakończeniu tej procedury Komisja przyjęła w dniu 24 lutego 2010 r. swoją decyzję z 2010 r. ([50]).

(104) W decyzji tej Komisja stwierdziła, że rekompensata przewidziana w dwóch umowach o świadczenie usług publicznych stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawniej art. 87 ust. 1 TWE), ponieważ czwarte kryterium określone w wyroku w sprawie Altmark nie zostało spełnione. Komisja uznała jednak, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 93 TFUE (dawniej art. 73 TWE), chociaż pod pewnymi warunkami (zob. motywy 109 i 110).

(105) Komisja oparła swoją ocenę zgodności na rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007. Komisja zauważyła w tym względzie, że rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 weszło w życie w dniu 3 grudnia 2009 r. i uchyliło rozporządzenie (EWG) nr 1191/69. W związku z tym Komisja była zdania, że badanie zgodności powinno opierać się na rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, a nie na rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69, ponieważ właśnie to pierwsze rozporządzenie miało zastosowanie w momencie wydania decyzji przez Komisję. Komisja oparła to stanowisko na założeniu, że pomoc stanowi pomoc niezgodną z prawem przyznaną z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE (dawniej art. 88 ust. 3 TWE), która – do celów stosowania w czasie przepisów prawa – stanowi trwającą sytuację, której przyszłe skutki podlegają przepisom obowiązującym w momencie wydania decyzji Komisji. Na tej podstawie Komisja doszła do następujących wniosków:

(106) Po pierwsze bezpośrednie udzielenie DSB zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych bez przetargu publicznego było zgodne z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz z przepisami przejściowymi określonymi w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, dopuszczającymi bezpośrednie udzielanie zamówień do dnia 3 grudnia 2019 r.

(107) Po drugie umowy o świadczenie usług publicznych spełniają wszystkie warunki określone w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W szczególności w umowach wyraźnie określono obowiązki świadczenia usługi publicznej i odnośne obszary geograficzne (art. 4 ust. 1 lit. a)); płatności opierały się na wcześniej ustalonych, obiektywnych i przejrzystych parametrach zapobiegających nadmiernej rekompensacie (art. 4 ust. 1 lit. b)); umowy określały odsetek przychodów ze sprzedaży biletów, który DSB mogło zatrzymać (art. 4 ust. 2); a okres obowiązywania umów był ograniczony do 5 i 10 lat, co było zgodne z obowiązkiem określonym w rozporządzeniu dotyczącym maksymalnego, 15-letniego okresu obowiązywania umowy (art. 4 ust. 3).

(108) Po trzecie w odniesieniu do okresu od 2000 r. do 2009 r. Komisja oszacowała, że DSB osiągnęło zyski o 3 390 mln DKK (około 455 mln EUR) wyższe niż zyski zakładane w pierwotnym dziesięcioletnim budżecie DSB. Stwierdzono, że rekompensata przekraczała poziom niezbędny do pokrycia kosztów poniesionych przez DSB w związku z wypełnianiem zobowiązań wynikających z umów o świadczenie usług publicznych, podwyższonych o rozsądny zysk, który Dania ustaliła na 6 %. Dania utrzymywała, że kwota dywidend wypłaconych przez DSB stanowiła 3 500 mln DKK (około 470 mln EUR) więcej niż pierwotnie przewidywano. Komisja przyznała, że poprzez pobranie tych dodatkowych dywidend władze duńskie skorygowały nadwyżkę DSB, tak że DSB w praktyce nie mogło uzyskać nadmiernej rekompensaty w tym okresie. Podsumowując, Komisja stwierdziła zatem w art. 1 decyzji z 2010 r., że wypłaty rekompensaty w ramach umów o świadczenie usług publicznych zawartych między duńskim ministerstwem transportu a DSB w latach 2000–2009 stanowiły pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawniej art. 87 ust. 1 TWE) (art. 1 akapit pierwszy), która była zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 93 TFUE, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 (art. 1 akapit drugi).

([47]) Zob. motywy 124 i 131 decyzji o wszczęciu postępowania.
([48]) Zob. motywy 128–129 decyzji o wszczęciu postępowania.
([49]) Zob. motywy 88–90 decyzji o wszczęciu postępowania.
([50]) Zob. przypis 11.

(109) W odniesieniu do płatności dokonywanych od stycznia 2010 r., aby uniknąć nadmiernej rekompensaty w przyszłości, w decyzji z 2010 r. zobowiązano Danię do wprowadzenia mechanizmu wycofania opisanego w motywach 222–240 i 356 decyzji z 2010 r., który to mechanizm miałby być uruchamiany w przypadku stwierdzenia po przeprowadzeniu badania *ex post*, że rekompensata przyznana DSB jest zbyt wysoka. Zgodnie z tym mechanizmem DSB było uprawnione do zatrzymania rozsądnego zysku (czyli 6 %) (zob. art. 2 decyzji z 2010 r.).

(110) Komisja zobowiązała ponadto Danię do zapewnienia zwrotu państwu duńskiemu rekompensaty należnej DSB od AnsaldoBreda z tytułu opóźnień w dostawach taboru (zob. art. 3 decyzji z 2010 r.).

4.2. **Streszczenie odpowiednich postępowań sądowych**

4.2.1. *Stwierdzenie częściowej nieważności decyzji 2011/3/UE wyrokiem Sądu z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie T-92/11* ([51])

(111) Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 lutego 2011 r. J. Andersen wniósł skargę o stwierdzenie nieważności art. 1 akapit drugi decyzji z 2010 r. (zob. motyw 108) ze względu na to, że pomoc wiązała się z nadmierną rekompensatą i że Komisja zastosowała błędną podstawę prawną przy ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

(112) Na poparcie skargi J. Andersen podniósł trzy zarzuty: w ramach zarzutu pierwszego skarżący twierdził, że Komisja w oczywisty sposób naruszyła prawo, stwierdzając, że rząd duński nie dopuścił się oczywistego błędu w ocenie, kwalifikując obsługę połączenia Kopenhaga–Ystad jako „usługę publiczną" i zawierając ją w mechanizmie umów o świadczenie usług publicznych. W ramach zarzutu drugiego skarżący twierdził, że Komisja nie nakazała odzyskania niezgodnej z rynkiem wewnętrznym nadmiernej rekompensaty na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. Zarzut trzeci dotyczył naruszenia przez Komisję prawa poprzez zastosowanie do rozpatrywanego stanu faktycznego rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, a nie rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

(113) W wyroku z dnia 20 marca 2013 r. (zwanym dalej „pierwszym wyrokiem Sądu") Sąd stwierdził nieważność art. 1 akapit drugi dotyczącego zatwierdzonej w decyzji z 2010 r. zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

(114) Stwierdzenie nieważności opierało się na ustaleniu, że Komisja zastosowała błędną podstawę prawną – rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 zamiast rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 – przy ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Sąd podkreślił, że w przypadku pomocy wypłaconej bez zgłoszenia zastosowanie mają przepisy prawa materialnego obowiązujące w momencie wypłaty pomocy, ponieważ korzyści i niedogodności spowodowane taką pomocą urzeczywistniają się w okresie jej przyznania: „zgodność spornych pomocy z rynkiem wewnętrznym powinna być oceniona w świetle przepisów prawa materialnego obowiązujących w dniu wypłacenia pomocy, a więc w świetle rozporządzenia nr 1191/69" ([52]).

(115) Zgodnie z pierwszym wyrokiem Sądu ocena pomocy na podstawie przepisów obowiązujących w momencie płatności zapewnia zatem pewność prawa, chroni uzasadnione oczekiwania i zapewnia poszanowanie zasady, zgodnie z którą nie powinno stosować się przepisów prawa materialnego z mocą wsteczną, chyba że zostało to wyraźnie przewidziane w samym rozporządzeniu, co nie miało miejsca w przypadku rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 ([53]).

([51]) Wyrok Sądu z dnia 20 marca 2013 r., Andersen/Komisja, sprawa T-92/11, ECLI:EU:T:2013:143.
([52]) Tamże, pkt 46.
([53]) Tamże, pkt 45–50, 55 i 58.

4.2.2. *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-303/13 P, stwierdzający częściową nieważność pierwszego wyroku Sądu* ([54])

(116) W następstwie odwołania wniesionego przez Komisję od pierwszego wyroku Sądu Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 6 października 2015 r. w sprawie C-303/13 P orzekł, że przyjmując decyzję z 2010 r., Komisja powinna była w pierwszej kolejności zbadać w świetle rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 pomoc wypłaconą tytułem pierwszej umowy o świadczenie usług publicznych zawartej na lata 2000–2004 oraz pomoc wypłaconą przed dniem 3 grudnia 2009 r. tytułem drugiej umowy o świadczenie usług publicznych zawartej na lata 2005–2014 celem zweryfikowania, czy owe pomoce spełniały przesłanki określone w sekcjach II, III i IV owego rozporządzenia i były w związku z tym zwolnione z obowiązku zgłoszenia ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE ([55]).

(117) W odniesieniu do pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził pierwszy wyrok Sądu w zakresie, w jakim Sąd stwierdził nieważność art. 1 akapit drugi decyzji z 2010 r. ze względu na zastosowanie niewłaściwej podstawy prawnej (rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 zamiast rozporządzenia (EWG) nr 1191/69).

(118) W odniesieniu do pomocy wypłaconej po dniu 3 grudnia 2009 r. w ramach drugiej umowy o świadczenie usług publicznych, która obejmuje lata 2005–2014, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Sąd naruszył prawo, nie oceniając, czy pomoc przyznana w tym okresie była zgodna z istotnymi wymogami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, które weszło w życie w dniu 3 grudnia 2009 r.

(119) W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości skierował do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu ponownej oceny zgodności z prawem decyzji z 2010 r. w odniesieniu do oceny pomocy na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w zakresie, w jakim pomoc została wypłacona w okresie następującym po jej wejściu w życie.

4.2.3. *Wyrok Sądu z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie T-92/11 RENV, w którym dokonano ponownej oceny pomocy wypłaconej po dniu 3 grudnia 2009 r.* ([56])

(120) W wyroku z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie T-92/11 RENV („drugi wyrok Sądu") Sąd podtrzymał większość ustaleń Komisji dotyczących zgodności rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych wypłaconej DSB w ramach umów o świadczenie usług publicznych. Uchylił on jednak stwierdzenie zgodności w odniesieniu do konkretnej płatności dokonanej w dniu 21 grudnia 2009 r. ze względu na niewystarczające uzasadnienie.

(121) W szczególności na poparcie skargi skarżący podniósł trzy zarzuty (zob. również motyw 112 powyżej): pierwszy zarzut dotyczył tego, że Komisja niesłusznie uznała, że nie zaszedł błąd w zakwalifikowaniu obsługi połączenia Kopenhaga–Ystad jako usługi publicznej; drugi zarzut dotyczył tego, że Komisja popełniła błąd, gdy nie nakazała odzyskania nadmiernej rekompensaty niezgodnej z rynkiem wewnętrznym; z kolei trzeci zarzut dotyczył tego, że Komisja w błędny sposób zastosowała rozporządzenie 1370/2007 zamiast rozporządzenia 1191/69.

(122) W odniesieniu do pierwszego zarzutu skarżącego Sąd oddalił ten zarzut, stwierdzając, że państwa członkowskie dysponują szeroką swobodą uznania na mocy prawa Unii w zakresie definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zwanych dalej „UOIG"), z zastrzeżeniem kontroli jedynie w przypadku oczywistego błędu. Trybunał podkreślił, że uznanie połączenia Kopenhaga–Ystad za usługę publiczną opierało się na celach interesu publicznego polegających na zapewnieniu dostępu do wyspy Bornholm i zwiększeniu spójności duńskiego systemu transportu. W konsekwencji Sąd nie stwierdził żadnego oczywistego błędu w tym, że Komisja uznała wyznaczenie przez Danię połączenia za usługę publiczną, oraz we włączeniu go do umów o świadczenie usług publicznych.

([54]) Wyrok Trybunału z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, sprawa C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647.
([55]) Tamże, pkt 54.
([56]) Wyrok Sądu z dnia 18 stycznia 2017 r., Andersen/Komisja, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14.

(123) Sąd, ustosunkowując się do zarzutu drugiego, stwierdził, że Komisja, z naruszeniem art. 296 TFUE, nie uzasadniła w wystarczający sposób swojej decyzji o nienakazywaniu zwrotu nadwyżki rekompensaty wypłaconej DSB z tytułu świadczenia usługi publicznej, w szczególności w odniesieniu do płatności dokonanej w dniu 21 grudnia 2009 r. Sąd zauważył, że Komisja oparła się na swojej teorii dywidend w celu oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym, ale pominęła jakiekolwiek szczegółowe badanie lub uzasadnienie dotyczące nadmiernej rekompensaty w rozpatrywanym okresie. Natomiast Sąd przyznał, że od dnia 1 stycznia 2010 r. państwo duńskie wprowadziło mechanizm zwrotu, który – jak przyznał sam skarżący – skutecznie zapobiegał nadmiernej rekompensacie w tym okresie. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji jedynie w zakresie, w jakim dotyczyła ona płatności z dnia 21 grudnia 2009 r.

(124) Sąd oddalił zarzut trzeci, stwierdzając brak błędu w decyzji Komisji o zastosowaniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 do oceny zgodności pomocy wypłaconej od dnia 3 grudnia 2009 r. na podstawie drugiej umowy o świadczenie usług publicznych.

4.3. **Zakres ponownego przyjęcia**

(125) Aby zastosować się do pierwszego ([57]) i drugiego wyroku Sądu, zgodnie z art. 266 TFUE Komisja jest zobowiązana do ponownego przyjęcia decyzji o zamknięciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie stosowania rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 jako odpowiedniej podstawy prawnej do oceny, czy wypłaty rekompensaty w ramach dwóch umów o świadczenie usług publicznych dokonane przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w dniu 3 grudnia 2009 r. spełniały mające zastosowanie wymogi rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i były zwolnione z obowiązku uprzedniego zgłoszenia na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, w oparciu o mające zastosowanie przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Ponadto Komisja musi ponownie przyjąć swoją decyzję w sprawie oceny płatności dokonanej w dniu 21 grudnia 2009 r. w ramach drugiej umowy o świadczenie usług publicznych, ocenionej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, w celu zapewnienia, aby przedstawiono wystarczające uzasadnienie tej decyzji.

5. **UWAGI DANII**

(126) Jak wskazano w motywach 11 i 12, Dania przedstawiła uwagi i dalsze wyjaśnienia w następstwie wyroków Trybunału stwierdzających częściową nieważność decyzji z 2010 r., podtrzymując swoje pierwotne stanowisko. Uwagi te stanowiły uzupełnienie informacji przedstawionych wcześniej w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, które doprowadziło do przyjęcia decyzji z 2010 r. (zob. motyw 4).

5.1. **Uwagi dotyczące wyłączenia grupowego na mocy rozporządzenia (EWG) nr 1191/69**

(127) Dania argumentowała, że rekompensata wypłacana w ramach umów o świadczenie usług publicznych powinna być zwolniona z obowiązku zgłoszenia, jeżeli była zgodna z odpowiednim rozporządzeniem. W szczególności władze duńskie kwestionują interpretację Komisji zawartą w decyzji o wszczęciu postępowania, opierającą się na wyroku w sprawie Combus, zgodnie z którą wynegocjowane umowy o świadczenie usług publicznych obejmujące pomoc państwa nie są objęte wyłączeniem grupowym i muszą zostać zgłoszone Komisji na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Władze duńskie twierdzą natomiast, że w przypadku gdy zastosowanie ma rozporządzenie (EWG) nr 1191/69, rekompensata przyznana w ramach umowy o świadczenie usług publicznych jest zwolniona z wymogu zgłoszenia, jeżeli jest zgodna z tym rozporządzeniem. Interpretacja ta opiera się na art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, który wyraźnie zwalnia rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych spełniającą warunki rozporządzenia z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE.

([57]) W zakresie, w jakim wyrok ten został utrzymany w mocy przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-303/13 P, tj. w zakresie, w jakim stwierdził nieważność art. 1 akapit drugi decyzji z 2010 r. w odniesieniu do pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r.

(128) Władze duńskie twierdzą, że warunki określone w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 zostały spełnione, ponieważ rekompensata ściśle ogranicza się do pokrycia kosztów netto obowiązków świadczenia usługi publicznej, zgodnie z wymogami art. 10 i 11 rozporządzenia. Władze duńskie podkreślają, że rekompensatę oblicza się na podstawie szczegółowych modeli finansowych, w tym budżetów wieloletnich, które uwzględniają wszystkie istotne czynniki, takie jak oczekiwane przychody, koszty operacyjne i rozsądna marża zysku. Chociaż same umowy nie zawierają formalnego mechanizmu wycofania, władze duńskie podkreślają, że osiągniętymi nadwyżkami zysku zarządza się za pomocą innych środków, takich jak wypłaty dywidendy na rzecz państwa i korekty poziomów rekompensaty w kolejnych umowach. Twierdzą one również, że środki te skutecznie zapobiegają nadmiernej rekompensacie. Władze duńskie wskazują również na jasno określone w umowach o świadczenie usług publicznych obowiązki świadczenia usługi publicznej, takie jak wymogi dotyczące ciągłości świadczenia usług, jakości i zasięgu, jako dowód przestrzegania przepisów rozporządzenia.

(129) Na podstawie tych elementów władze duńskie utrzymują, że rekompensata przyznana DSB jest w pełni zgodna z rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69, a zatem nie wymaga zgłoszenia zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa.

5.2. **Uwagi dotyczące płatności dokonanych przed dniem 3 grudnia 2009 r.**

(130) Władze duńskie są zdania, że wypłaty rekompensat dokonane przed dniem 3 grudnia 2009 r. są zgodne z rynkiem wewnętrznym.

5.2.1. *Parametry służące do określenia kwot rekompensaty*

(131) Władze duńskie zauważają, że w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy parametry, na podstawie których obliczono rekompensatę, zostały wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób w odniesieniu do płatności dokonanych w latach 2009–2014.

(132) Władze duńskie uważają, że wątpliwości te wynikają z nieporozumienia, ponieważ rekompensatę, podobnie jak w przypadku poprzedniego okresu, obliczono na podstawie dziesięcioletniego budżetu na lata 2005–2014. W odpowiedzi na wątpliwości Komisji Dania przedstawiła dodatkowe wyjaśnienia, przedkładając dziesięcioletni budżet na lata 2005–2014, który opierał się na konkretnych prognozach operacyjnych i finansowych. Parametry zastosowane do ustalenia poziomu rekompensaty obejmowały takie czynniki, jak oczekiwana inflacja, dostosowania cen biletów, poprawa wydajności, stopy procentowe, zwrot z kapitału własnego oraz prognozowane inwestycje w tabor. Władze duńskie argumentowały, że parametry te zostały ustalone z wyprzedzeniem i włączone do duńskiego ustawodawstwa i umów o świadczenie usług transportu publicznego. Ponadto Dania utrzymywała, że zastosowana metodyka była spójna z metodyką stosowaną w poprzednim okresie (1999–2008) oraz że wysokość rekompensaty została określona na podstawie szczegółowego planowania budżetu.

(133) Władze duńskie przekazały ten budżet Komisji i przedstawiły prognozy i założenia, które przyjęto do celów jego sporządzenia, a mianowicie:

— ogólna roczna stopa inflacji wynosząca 2,5 %,

— odpowiadająca inflacji podwyżka cen biletów o 2,5 %,

— średni wzrost produktywności wynoszący 2,5 % rocznie,

— roczna stopa procentowa wynosząca 5,15 %,

— zwrot z kapitału własnego wynoszący 6 % po opodatkowaniu,

— przeprowadzenie inwestycji w tabor o wartości około 10 mld DKK,

— wzrost liczby pokonanych kilometrów o około 20 % w całym okresie,

— wzrost liczby podróżnych o około 20 % w całym okresie,

— zwolnienie z podatku od wynagrodzeń, jeśli chodzi o pracowników DSB.

(134) Ponadto Dania twierdzi, że budżet ten został przygotowany na podstawie zobowiązań związanych z opłatami za dostęp do infrastruktury, zobowiązań związanych z infrastrukturą oraz dostosowań finansowych dokonanych w 2003 r., które następnie znalazły odzwierciedlenie zarówno w płatnościach wynikających z umowy, jak i w ustawie budżetowej w celu zapewnienia zgodności z obowiązkami określonymi w omawianym okresie. W międzyczasie włączono do umowy, przed jej podpisaniem, zmiany wprowadzone w tych zobowiązaniach i wynikające z tego obniżenie rekompensaty wypłacanej DSB. Ministerstwo transportu określiło treść umowy i budżet w ustawie nr 112/2004, a dane te zawarto w ustawie budżetowej (zob. art. 28.61.01 ust. 10 ustawy budżetowej z 2003 r.).

5.2.2. *Brak ryzyka nadmiernej rekompensaty*

(135) Władze duńskie wypowiedziały się na temat trzech aspektów, w odniesieniu do których Komisja wyraziła wątpliwości co do ryzyka nadmiernej rekompensaty, a mianowicie na temat (i) nadwyżki zysku osiągniętej przez DSB; (ii) kapitału własnego DSB oraz (iii) wyników działalności operacyjnej DSB, oraz przedstawiły dodatkowe argumenty, które ich zdaniem podważają ryzyko nadmiernej rekompensaty (zob. na przykład motywy 88–90 oraz 126–131 decyzji o wszczęciu postępowania).

5.2.2.1. Nadwyżki zysku osiągnięte przez DSB

(136) Władze duńskie uważają przede wszystkim, że nadwyżka zysku osiągnięta przez DSB nie jest skutkiem nadmiernej rekompensaty. Według Danii podstawy obliczeń rekompensaty były prawidłowe, a zatem osiągniętej nadwyżki zysku nie można przypisać ewentualnej nadmiernej rekompensacie, lecz innym okolicznościom. Władze duńskie twierdzą w szczególności, że parametry obliczania rekompensaty zostały prawidłowo ustalone, a zaobserwowana nadwyżka zysku wynikała z czynników, których nie można było przewidzieć przy ustalaniu poziomu rekompensaty.

(137) Według Danii różnice w wynikach finansowych w stosunku do pierwotnych prognoz budżetowych są nieodłącznie związane z wieloletnimi umowami o świadczenie usług publicznych. Władze podkreślają, że nie jest możliwe ustalenie z góry rekompensaty w sposób zapewniający dokładne dopasowanie prognozowanych i rzeczywistych kosztów, przychodów i rozsądnych zysków. Twierdzą one, że nawet w przypadku gdy zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych są udzielane w drodze przetargów konkurencyjnych, zmieniają się warunki rynkowe i warunki prowadzenia działalności, co prowadzi do wyników finansowych odbiegających od pierwotnych prognoz.

(138) Władze duńskie wskazują szereg czynników przyczyniających się do poprawy wyników finansowych DSB, w tym:

— ogólna zmiana koniunktury i zmiany na rynku transportowym,

— poprawa produktywności, na przykład zmniejszenie kosztów pracy lub dostępu do infrastruktury (np. w wyniku sprzedaży działu cargo),

— zmiany kosztów amortyzacji,

— poprawa praktyk w zakresie zarządzania finansami.

(139) Podsumowując, Dania twierdzi, że to te czynniki, a nie nadmierna rekompensata, wyjaśniają nadwyżki zysku osiągnięte przez DSB.

5.2.2.2. Wyniki działalności operacyjnej DSB

(140) Jeżeli chodzi o obiektywne wyniki działalności zapisane w budżecie przed wypłatą dywidendy, władze duńskie podkreślają, że obserwowana poprawa wyników nie świadczy o otrzymaniu przez DSB nadmiernej rekompensaty. Poprawa ta wynika raczej z szeregu czynników – mających wpływ dodatni lub ujemny – których uwzględnienie było niemożliwe w momencie ustalania poziomu rekompensaty.

(141) Dania uważa, że takie zmiany w stosunku do budżetu początkowego są nieuniknione w przypadku wieloletnich umów dotyczących wykonywania obowiązku świadczenia usług publicznych. W takich przypadkach nie można ustalić wysokości rekompensaty w sposób, który po badaniu *ex post* umożliwia stwierdzenie, że odpowiada ona dokładnie rzeczywistym kosztom, po odjęciu przychodów i rozsądnego zysku.

(142) Zdaniem władz duńskich, nawet jeżeli obowiązek świadczenia usług publicznych jest wynikiem przetargu, na rynku i w sytuacji danego przedsiębiorstwa mogą nastąpić zmiany, które spowodują, że rzeczywiście osiągnięte wyniki nie będą odpowiadały wynikom przewidywanym przy zawieraniu umowy przez przedsiębiorstwo, któremu udzielono zamówienia.

(143) Dania uważa zatem, że nie można wysuwać argumentu nieoczekiwanej poprawy lub nieoczekiwanego pogorszenia wyników, które można przypisać tego rodzaju nieprzewidzianym czynnikom, aby twierdzić, że rekompensatę ustalono w sposób, który stanowi przyznanie nadmiernej lub niedostatecznej rekompensaty.

(144) W niniejszym przypadku stwierdzona poprawa wyników wynika z równoczesnego działania wielu czynników, takich jak ogólna zmiana koniunktury, zmiany na przedmiotowym rynku, poprawa produktywności (na przykład poprzez zmniejszenie kosztów pracy lub dostępu do infrastruktury w wyniku sprzedaży działu cargo, zmniejszenie amortyzacji lub poprawę zarządzania finansami).

(145) Dania dodaje ponadto, że umowy zawarte z DSB charakteryzuje fakt, że partnerzy, z którymi podpisano umowy, ustalili płatność na podstawie zwykłych względów występujących w gospodarce rynkowej, a jej wysokość określono w sposób umożliwiający pokrycie kosztów DSB, przy uwzględnieniu oczekiwanych przychodów i rozsądnego zysku. Fakt, że DSB uzyskało ostatecznie lepsze wyniki finansowe niż przewidywano w budżecie, nie oznacza, że kwoty rekompensaty ustalone w umowach były zbyt wysokie. Ponadto Dania podkreśla, że wszelkie nadwyżki zysku wygenerowane przez DSB podlegały polityce państwa w zakresie dywidend, określonej w ustawie budżetowej nr 249/1999, która zapewniała zwrot nadwyżki środków finansowych państwu, a nie zatrzymanie jej przez DSB (zob. motyw 146 poniżej).

5.2.2.3. Zmniejszenie rekompensaty i wypłata dywidendy

(146) Władze duńskie zwracają uwagę, że nawet jeżeli nadmierna rekompensata i tak nie wystąpiła, ryzyko jej wystąpienia zostało wyeliminowane dzięki polityce rządu duńskiego w zakresie dywidend określonej w ustawie budżetowej nr 249/1999 i wynikającemu z niej zmniejszeniu rekompensaty w umowie zawartej z DSB.

(147) Dania uważa, że dzięki swojej polityce w zakresie dywidend uzyskała pewność, że DSB nie podwyższy kapitału własnego powyżej przewidzianego poziomu, a tym samym powyżej koniecznego poziomu. Chociaż nie określono żadnej wiążącej zasady prawnej, władze duńskie twierdzą, że polityka w zakresie dywidend miała na celu połączenie dwóch kluczowych aspektów:

— Względy gospodarki rynkowej: w polityce tej uwzględniono zwyczajowe zasady ekonomiczne stosowane w gospodarce rynkowej w celu określenia, jaki poziom kapitału własnego i struktury finansowej był ekonomicznie uzasadniony dla DSB, biorąc pod uwagę potrzeby operacyjne i sytuację finansową przedsiębiorstwa.

— Względy społeczno-gospodarcze i dotyczące konkurencji: polityka w zakresie dywidend odzwierciedlała również szersze czynniki społeczno-gospodarcze, w tym obawy związane z konkurencją. W szczególności miała ona na celu zapewnienie, aby kapitał własny DSB pozostał na odpowiednim poziomie oraz aby dotacje na działalność nie były wykorzystywane do tworzenia nienależnej korzyści finansowej, która mogłaby zakłócić konkurencję.

(148) Władze duńskie twierdzą, że wypłatę dywidendy na rzecz państwa należy stosować jako sposób korekty wysokości kapitału własnego DSB w latach następujących po utworzeniu przedsiębiorstwa i jako sposób zwrotu nadwyżki operacyjnej, gdyby w przyszłości okazało się, że DSB rzeczywiście uzyskała lepsze wyniki niż oczekiwano. Zasada ta wynika z ustawy budżetowej nr 249/1999. Wypłatę dywidendy należy stosować w celu stałego regulowania struktury kapitału DSB, a tym samym rzeczywistej dotacji na działalność netto. Polityka w zakresie dywidend przewiduje również zachętę na poprawę efektywności DSB, ponieważ zgodnie z założeniem wyjściowym dywidendy mają odpowiadać połowie nadwyżki uzyskanej przez DSB po opodatkowaniu. Poprawa efektywności w pewnym stopniu przyniesie korzyści DSB i nie przełoży się jedynie na późniejszy zwrot dotacji na działalność.

(149) Władze duńskie uważają, że jest to zgodne z ogólnymi względami gospodarki rynkowej, zgodnie z którymi możliwe jest stosowanie instrumentów o charakterze motywacyjnym w celu określenia tego, co zwykło się nazywać rozsądnym zyskiem, zgodnie z zaleceniami Komisji ([58]).

(150) Dania zauważa, że stosowanie polityki w zakresie dywidend doprowadziło w latach 1999–2006, w związku z zadaniami podjętymi w ramach realizacji umowy, do wypłaty państwu blisko 3 mld DKK więcej niż przewidywano początkowo.

(151) Według władz duńskich polityka w zakresie dywidend faktycznie funkcjonowała jako „mechanizm zwrotu" pozwalający zrekompensować ewentualną nadmierną rekompensatę. Władze duńskie podkreślają, że część rekompensaty DSB, którą zwrócono państwu w postaci dywidendy, jest ponadto wyraźnie wyższa od różnicy między nadwyżką przewidzianą w budżecie DSB a nadwyżką uzyskaną w rzeczywistości. Polityka w zakresie dywidend przyczyniła się tym samym do zagwarantowania, że DSB nie będzie mogło skorzystać z otrzymanej od państwa dotacji na działalność w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej – na przykład poprzez zwiększanie kapitału własnego powyżej przewidzianego poziomu lub poprzez wykorzystanie nadwyżki rocznej.

(152) Władze duńskie uznają ponadto, że bardzo trudno jest ustalić zasady umowne odnoszące się do korekty *ex post* dotacji na działalność. Państwo jest natomiast w stanie upewnić się, dzięki polityce w zakresie dywidend i zgodnie z duńskim prawem spółek, co do rzeczywistego dokonania korekty dotacji na działalność netto, jeżeli zyski z danego roku są wyższe od oczekiwanych lub przewidzianych przy zawieraniu umowy. Według władz duńskich wypłaty dywidend stanowią zatem w praktyce skuteczny instrument ochrony przed nadmierną rekompensatą.

(153) Władze duńskie wspominają ponadto, że Sąd stwierdził również, że państwa członkowskie posiadają szeroki margines swobody przy określaniu wysokości rekompensaty kosztów, gdy jest ona uzależniona od oceny złożonych kwestii gospodarczych ([59]). Przypominają również, że w prawie Unii nie istnieje żaden obowiązek przewidujący, że obniżenie dotacji na działalność netto musi zawsze odbywać się w pewien sposób, na przykład przez zastosowanie zasad umownych lub w sposób równoważny.

5.3. **Uwagi dotyczące pojedynczej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r.**

(154) Władze duńskie twierdzą, że pojedyncza płatność dokonana w dniu 21 grudnia 2009 r. nie powinna być oceniana w oderwaniu, ponieważ odtworzenie przez DSB rachunków finansowych za okres od dnia 3 grudnia do dnia 31 grudnia 2009 r. byłoby nadmiernie trudne, a być może nawet praktycznie niemożliwe przy odpowiednim stopniu dokładności. Zamiast tego Komisja powinna ocenić pojedynczą płatność, biorąc pod uwagę obliczenie proporcjonalne oparte na rocznych sprawozdaniach finansowych DSB za rok budżetowy 2009.

(155) Władze duńskie stwierdziły, że w 2009 r. zwrot z kapitału własnego DSB, przed wypłaceniem jakichkolwiek dywidend, wynosił poniżej 6 %, w związku z czym w 2009 r. nie istniało ryzyko nadmiernej rekompensaty.

(156) Według władz duńskich zastosowanie mechanizmu wycofania do roku obrotowego 2009 nie doprowadziłoby do dostosowania płatności wynikających z umowy dokonanych na rzecz DSB.

([58]) Decyzja 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2005/842/oj); zob. w szczególności art. 5 ust. 4.

([59]) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 lutego 2008 r., British United Provident Association Ltd (BUPA), sprawa T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, pkt 214.

(157) Zysk DSB po opodatkowaniu z tytułu działalności w zakresie świadczenia usług publicznych w 2009 r., oparty na sprawozdaniu rocznym za 2009 r. i bez uwzględnienia spółek powiązanych i stowarzyszonych ([60]), kształtował się następująco (w mln DKK):

Tabela 6

(158)	Rzeczywisty zysk po opodatkowaniu, wyłącznie PSO ([61])	(159)	206
(160)	Kapitał własny, wyłącznie PSO	(161)	4 399
(162)	Rozsądny zysk na poziomie 6 % (tj. rzeczywisty zysk jest niższy od rozsądnego zysku)	(163)	264

6. **UWAGI PRZEDSIĘBIORSTWA DSB**

(164) DSB wskazuje, że podziela w pełni uwagi władz duńskich, i ogranicza się do zbadania, czy Komisja może wymagać zwrotu pomocy, jeżeli doszła do wniosku, że umowy o świadczenie usług publicznych stanowią pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

(165) DSB uważa, że zwrot takiej pomocy w niniejszym przypadku byłby sprzeczny z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, stojąc na przeszkodzie zastosowania art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE („rozporządzenie proceduralne z 1999 r.").

(166) Po pierwsze DSB nie podziela dokonanej przez Komisję interpretacji art. 17 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 określonej w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którą zwolnienie z obowiązku zgłoszenia, określone we wspomnianym przepisie, ma zastosowanie jedynie do rekompensat z tytułu nałożonego jednostronnie obowiązku świadczenia usługi publicznej, a nie do umów o świadczenie usług publicznych ([62]).

(167) Po drugie DSB uznaje, że mogło w sposób uzasadniony oczekiwać, że płatności rządu duńskiego wynikające z umów zawartych na 5 lat i na 10 lat nie stanowią pomocy państwa. Uważa, że sytuacja nie była jasna, jeżeli chodzi o kontrolę, jaką należało przeprowadzić w celu sprawdzenia istnienia pomocy państwa w dziedzinie transportu lądowego. DSB uważa ponadto, że w celu dokonania oceny, czy rząd przyznał korzyść DSB, należy odnieść się do czasu, gdy dokonywano transakcji. Fakt, że może występować niepewność dotycząca kosztów usług i ewentualnych innych źródeł przychodów, nie mógł przeszkodzić państwu w zawarciu umowy na cenę odzwierciedlającą warunki rynkowe. Według DSB każda umowa wiąże się na ogół z niepewnością i w normalnych stosunkach umownych to przedsiębiorstwo ponosi dane ryzyko. System, w którym DSB samo ponosi ryzyko nieprzewidzianych wahań sprzedaży biletów lub wydatków, jest najlepszym środkiem zachęcania DSB do poprawy usług i do przyciągania większej liczby podróżnych ([63]), co pozwala państwu w pełni wykorzystać płatności wynikające z umowy, które przekazuje DSB, i ponieść ryzyko w przypadku spadku wydajności na przykład z uwagi na złe zarządzanie lub utratę dochodów. DSB uważa tym samym, że państwo, w momencie zawierania obydwu umów, postąpiło jak racjonalnie postępujący inwestor optymalizujący swoje możliwości uzyskania najwyższego zwrotu z przedmiotowych umów.

([60]) Na podstawie sprawozdania rocznego DSB za 2009 r. (zob. s. 80–83) oraz wyjaśnień przedstawionych przez władze duńskie w 2024 r., zgodnie z którymi dane liczbowe zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. dotyczą grupy DSB, w tym działalności niezwiązanej z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej oraz przedsiębiorstw powiązanych i stowarzyszonych: https://ipaper.ipapercms.dk/DSB/DSBEnglish/Reports/2009Annual/?page=1 (ostatni dostęp 4 lipca 2025 r.).

([61]) Obowiązek świadczenia usługi publicznej.

([62]) Zob. motywy 119 i 120 decyzji o wszczęciu postępowania.

([63]) Zob. w szczególności decyzja Komisji z dnia 25 stycznia 2006 r., N 604/2005 – Niemcy – Usługi publiczne w zakresie publicznego transportu autobusowego w Wirtembergii (Dz.U. C 209 z 31.8.2006, s. 7), pkt 78 i nast.

(168) Po trzecie DSB jest zdania, że opierało się na uzasadnionym oczekiwaniu, że płatności wynikające z umowy były zgodne z kryteriami ustanowionymi w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 i korzystały ze zwolnienia według kategorii na mocy tego rozporządzenia. DSB wyraża wątpliwości dotyczące interpretacji art. 17 tego rozporządzenia dokonanej przez Komisję, określonej w decyzji o wszczęciu postępowania ([64]).

(169) DSB przypomina, że sekcja V rozporządzenia nr 1191/69 – która nie zawiera przepisów odnoszących się do wysokości rekompensat – kontrastuje z sekcjami II–IV tego samego rozporządzenia, które zawierają szczegółowe przepisy dotyczące kwoty rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej. Według DSB rozporządzenie nr 1191/69 miało na celu wyjść naprzeciw chęci zapewniania operatorom rozsądnej rekompensaty. Jednak jeżeli chodzi o zobowiązania podjęte dobrowolnie, przewoźnicy związani umowami o świadczenie usług publicznych znajdują się w zupełnie innej sytuacji niż operatorzy, na których państwo nałożyło jednostronnie obowiązki świadczenia usługi publicznej, co odzwierciedlono w rozporządzeniu. W takich warunkach Komisja nie może interpretować rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 w świetle art. 106 ust. 2 TFUE (dawniej art. 86 ust. 2 TWE).

7. UWAGI DKT JAKO ZAINTERESOWANEJ STRONY

7.1. Względy prawne

(170) DKT nie podziela wstępnych opinii Komisji dotyczących zgodności pomocy ([65]). Zdaniem DKT rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 rozróżnia pomiędzy, z jednej strony, podejściem opartym na rzeczywistych kosztach ujętym w sekcjach II, III i IV rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, a z drugiej strony, podejściem opartym na cenie oferowanej przez usługodawcę w stosunku do ceny konkurenta za świadczenie takiej samej usługi, ujętym w sekcji V rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Według DKT dane rozróżnienie znajduje odzwierciedlenie w odmiennym charakterze obowiązku świadczenia usługi publicznej i umów o świadczenie usług publicznych, które opierają się na różnych wymogach proceduralnych.

(171) W rezultacie rozumowania Komisji, opartego na podejściu bazującym na rzeczywistych kosztach i zasadach związanych z wprowadzeniem w życie art. 106 ust. 2 TFUE (dawniej art. 86 TWE), nie można zastosować w przypadku badania ceny ustalonej w umowach o świadczenie usług publicznych. DKT uważa, że takie podejście jest sprzeczne z orzecznictwem sądów Unii (na przykład z wyrokiem w sprawie Combus), praktyką Komisji (Wspólnotowymi ramami dotyczącymi pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych ([66])) oraz decyzją o wszczęciu postępowania, która sama potwierdza charakter *lex specialis* art. 93 TFUE (dawniej art. 73 TWE).

(172) Wychodząc ze stwierdzenia, że w przedmiotowym przypadku Komisja zamierza zastosować do umów o świadczenie usług publicznych podejście oparte na rzeczywistych kosztach, DKT sformułowało jednak uwagi dotyczące takiego podejścia.

7.2. Parametry służące do określenia kwot rekompensaty

(173) DKT kwestionuje rozumowanie Komisji, zgodnie z którym dziesięcioletni budżet, na którym oparto obliczenia rekompensat dla DSB, pozwala spełnić drugie kryterium wyroku w sprawie Altmark. Uważa, że budżety nie zawierają parametrów ani szczegółowej analizy kosztów pozwalających ustalić poziom rekompensat wymaganych dla każdej z przedmiotowych linii kolejowych.

(174) DKT uważa, że dane przedstawione przez władze duńskie w celu potwierdzenia braku nadmiernej rekompensaty są nieprawidłowe. DKT powołuje się na kilka argumentów:

— DSB było w stanie znacząco obniżyć swoje koszty w trakcie udziału w procedurze przetargowej dotyczącej niektórych linii,

— umowy o świadczenie usług publicznych wymagają ponadto, aby DSB było w dobrej sytuacji finansowej, co tłumaczy fakt, że płatności wynikające z umowy są wyższe od samej rekompensaty kosztów związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej,

([64]) Zob. motywy 118–124 decyzji o wszczęciu postępowania.
([65]) Zob. motywy 126–130 decyzji o wszczęciu postępowania oraz motywy 176–181 decyzji z 2010 r.
([66]) Dz.U. C 297 z 29.11.2005, s. 4.

— nie uzasadniono odpowiednio poziomu płatności wynikających z umowy, a dziesięcioletni budżet przygotowano tak, aby zagwarantować DSB pewien poziom zysków, nie opierając się na szczegółowej analizie kosztów i przychodów DSB w przypadku każdego przedmiotowego połączenia,

— system rekompensat oparto na celu, jakim jest zwrot z kapitału własnego, a nie sama rekompensata kosztów dodatkowych,

— zgodnie z obliczeniami przedstawionymi przez DKT, główne połączenie kolejowe pomiędzy Kopenhagą i Århus byłoby opłacalne, gdyby uwzględniono obowiązki nałożone obecnie na DSB i nie musiałoby zatem być przedmiotem obowiązku świadczenia usługi publicznej,

— ponadto rzekoma poprawa produktywności DSB nie jest spójna z danymi finansowymi, które pokazują wzrost wydatków na personel w stosunku do przychodów w przedmiotowym okresie,

— podobnie DKT podaje w wątpliwość obniżenie płatności wynikających z umowy o 1 mld DKK; zgodnie z rocznym sprawozdaniem finansowym przedsiębiorstwa obniżka wynosi raczej 647 mln DKK,

— DKT twierdzi, że DSB nie osiągnęło celów (w pociągokilometrach) na lata 2000–2004 – co uzasadniałoby obniżenie płatności wynikających z umowy – i że DSB otrzymało rekompensaty za tabor, którego kosztów nie musiało ponosić ze względu na opóźnienia w dostawie,

— DKT uważa wreszcie, że DSB mogłoby samo sprostać skutkom finansowym opóźnień w dostawie taboru, w szczególności jeżeli chodzi o tabor zastępczy, ze względu na osiągany znaczący zysk. DKT twierdzi, że DSB otrzymało 225 mln DKK od AnsaldoBreda tytułem rekompensaty za opóźnienia, które należało przekazać państwu duńskiemu, które według DKT poniosło w związku z tym szkodę. DSB skorzystało z nadwyżki płatności wynikających z umowy w wysokości 104 mln DKK za tabor, którego nie przekazano do eksploatacji.

(175) Wysokie zyski DSB dowodzą, według DKT, że przedsiębiorstwo otrzymało nadmierną rekompensatę z następujących powodów:

— wyniki DSB wykraczają ponad poziomy zysku, które mogłoby osiągnąć przedsiębiorstwo narażone na podobne ryzyko, w tym przypadku niskie ryzyko,

— DKT przypomina analizę przygotowaną w ramach swojej skargi, która pokazuje, że marża zysku DSB przed opodatkowaniem (12,3 % w latach 1999–2004 i 12,77 % w latach 1999–2007) jest wyższa od zysków innych przedsiębiorstw transportu kolejowego w Europie (2,21 %–4,47 % w Zjednoczonym Królestwie; 3,35 % w Szwecji; 0,49–4,65 % w Niemczech lub 0,8–3,77 % w przypadku SNCF) i od poziomu wspomnianego przez Komisję w innym porównywalnym postępowaniu ([67]),

— DKT uważa, że zyski DSB są również znacznie wyższe od zysków konkurentów krajowych, jeżeli chodzi o umowy o świadczenie usług publicznych (DSB (12,77 %); DSB S-tog (10,45 %); Arriva (4,39 %); Metro Service (6,18 %)),

— DKT podkreśla, że zyski DSB wykraczają wyraźnie poza poziom zwrotu z kapitału własnego wynoszący 6 %, który państwo duńskie ustaliło jako cel dla DSB; DKT szacuje, że zyski te wyniosły 3 678 mln DKK.

(176) DKT uważa wreszcie, że należy z następujących powodów odrzucić argument, zgodnie z którym otrzymanie dywidend pozwoliło uniknąć nadmiernej rekompensaty:

— umowy o świadczenie usług publicznych nie obejmują mechanizmu zwrotu płatności wynikających z umowy, w przypadku gdy przekraczają poziom wymagany dla rekompensaty obowiązku świadczenia usługi publicznej,

([67]) Decyzja Komisji z dnia 23 października 2007 r., C 47/07 – Niemcy – Umowa o świadczenie usług publicznych między Deutsche Bahn Regio a krajami związkowymi (Länder) Berlin i Brandenburgia (Dz.U. C 35 z 8.2.2008, s. 13).

— państwo duńskie myli w przedmiotowej sprawie rolę inwestora, akcjonariusza przedsiębiorstwa publicznego i rolę władzy publicznej pozwalającą rekompensować obowiązek świadczenia usługi publicznej,

— otrzymywanie dywidend nie może samo w sobie unicestwiać skutków gospodarczych nadmiernej rekompensaty ani zakłócenia konkurencji, którego skutki pozostają obecne na rynku,

— argument otrzymywania dywidend wprowadziłby dyskryminację pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi i prywatnymi,

— komisyjne ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przewidują możliwość przeniesienia nadwyżek jedynie do wysokości 10 % rocznie ([68]),

— nie istnieje bezpośredni związek między nadmierną rekompensatą i wysokością dywidend otrzymanych przez państwo duńskie, której zasadę potwierdzono skądinąd w dziesięcioletnich budżetach przed stwierdzeniem ewentualnych nadmiernych rekompensat.

8. UWAGI DANII DOTYCZĄCE UWAG PRZEDSTAWIONYCH PRZEZ DKT JAKO ZAINTERESOWANĄ STRONĘ

(177) Według Danii uwagi DKT nie prowadzą do innej oceny przedmiotowych faktów. Dania utrzymuje w szczególności, że DSB nie otrzymało nadmiernej rekompensaty.

8.1. Informacje ogólne dotyczące analizy

(178) Dania stanowczo nie zgadza się z argumentem DKT, według którego rekompensatę należy określać na podstawie kosztów na poziomie każdej przedmiotowej linii. Żadna podstawa prawna nie pozwala wymagać, aby rekompensatę wypłacaną zgodnie z ogólną umową dotyczącą wykonania obowiązku świadczenia usługi publicznej obliczano na podstawie analiz, na „mikropoziomie", każdego z zadań, które przyjął usługodawca.

(179) Władze duńskie twierdzą ponadto, że ustalenie wysokości rekompensaty na podstawie analizy poszczególnych linii jest zatem zbędne i może prowadzić do mylnych wyników. Mogłoby wywołać jeszcze większą niepewność w kwestii podziału kosztów wspólnych niż robi to skrócone zestawienie ogółu przychodów i wydatków związanych z wykonaniem obowiązku świadczenia usługi publicznej nałożonego na mocy umowy.

(180) Władze duńskie przypominają natomiast, że dane księgowe DSB odnoszące się do świadczeń związanych z obowiązkami świadczenia usługi publicznej można zbadać oddzielnie, ponieważ opierają się na odrębnych rachunkach.

8.2. Połączenie Kopenhaga–Århus

(181) Władze duńskie nie podzielają opinii, zgodnie z którą świadczenie usług, które można wykonać bez pomocy finansowej, nie może stanowić obowiązku świadczenia usługi publicznej. Państwo może podjąć decyzję o włączeniu świadczenia takich usług do obowiązku świadczenia usługi publicznej, który ma dość szeroki zakres (wymogi w zakresie częstotliwości kursów, zdolności przewozowej, taryf itp.), co ma miejsce w przedmiotowym przypadku, ponieważ ta linia jest ściśle włączona w pozostałe usługi DSB z uwagi na połączenia z północą Århus, połączenia z innymi liniami i rozłączenie lub połączenie poruszających się tam zespołów wagonów.

(182) Ponadto władze duńskie wskazują, że rekompensaty wypłacone DSB obliczono na podstawie przychodów i kosztów związanych z całością obowiązku świadczenia usługi publicznej. Jeżeli włączono linie lub niektóre usługi, które mogą powodować nadwyżki, przychody z nimi związane włączono tym samym do ogólnych rachunków. Wyłączenie niektórych linii, które same w sobie mogą być rentowne, spowodowałoby jedynie zwiększenie całkowitej kwoty pomocy wypłaconej DSB, a włączenie linii nieprzynoszącej strat nie musi prowadzić do nadmiernej rekompensaty.

([68]) Komunikat Komisji – Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011) (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15).

(183) Władze duńskie zauważają zresztą, że obliczenia DKT dotyczące linii Kopenhaga–Århus są niedokładne i zawierają elementy pozwalające to poświadczyć. Władze duńskie podkreślają, że DKT nie uściśla wystarczająco, w jaki sposób przeprowadzono obliczenia, i wskazują, że nie znają przedstawionych danych. Według Danii optymistyczne szacunki prowadzą do uzyskania przychodów niższych o ponad 300 mln DKK z tej linii w porównaniu z przychodami przytoczonymi przez DKT.

8.3. **Wydajność**

(184) Władze duńskie odrzucają argument, zgodnie z którym DSB nie zarejestrowało w latach 1999–2007 znaczącej poprawy wydajności. Kwestionują sposób obliczeń DKT oparty na współczynniku: nominalne koszty pracownicze/obroty. Na obroty DSB ma jednak wpływ pewna liczba czynników mikro- i makroekonomicznych powodujących brak stałego proporcjonalnego związku pomiędzy wydajnością i obrotami (czynniki: konkurencja lokalna, zmiany koniunktury, priorytety polityczne, inflacja, zmiany w strukturze społecznej podróżnych itp.).

(185) Władze duńskie proponują dwa sposoby oceniania wydajności działalności DSB:

— wydajność DSB, mianowicie liczba pasażerokilometrów (wzrost w o 1,8 % rocznie w latach 1999–2007), zestawiona z liczbą pracowników (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy),

— wydajność DSB zestawiona z kosztami pracowniczymi w ujęciu realnym (czyli skorygowanymi o inflację płacową).

(186) Przedmiotowe dwie metody pokazują wzrost wydajności o odpowiednio 1,9 % i 2 % rocznie.

8.4. **Obniżenie płatności wynikających z umowy**

(187) Władze duńskie twierdzą, że dane przedstawione w tej kwestii przez DKT są niedokładne. „Płatności wynikające z umowy" znajdujące się w rachunkach DSB i wykorzystane przez DKT dotyczą jednocześnie umowy zawartej z państwem, której dotyczy przedmiotowy przypadek, i innych płatności dotyczących innych umów (umowy zawarte przez DSB w Szwecji; umowa z Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) i tymczasowa umowa przewozu na linii Langå-Struer).

(188) Władze duńskie wyjaśniły, że obniżka w wysokości jednego miliarda DKK wynika wyraźnie z ustawy budżetowej na rok 2003 (art. 28.61.01 ust. 10). Z ustaw budżetowych na lata 2003 i 2004 wynika ponadto, że dokonano dostosowania w górę w odniesieniu do kwot, które obniżono w latach 2003 i 2004. Dania przekazuje informacje, które pokazują, że całkowita obniżka wyniosła ostatecznie 1 018 mln DKK.

8.5. **Pociągokilometry**

(189) Władze duńskie wskazują, że przewidziane w umowie zobowiązanie pokonania określonej liczby pociągokilometrów jest niższe od liczby przedstawionej przez DKT, ponieważ należy uwzględnić przetarg dotyczący usług transportowych w środkowej i zachodniej Jutlandii w listopadzie 2003 r. Władze te przekazują w tabeli dokładne dane liczbowe, które pokazują, że DSB pokonało w sumie 1,5 mln pociągokilometrów więcej niż przewidywała umowa i nie można w rezultacie twierdzić, że DSB otrzymało rekompensatę za usługi, których nie wykonano. Władze duńskie podkreślają ponadto, że DSB kierowało do ministerstwa transportu co kwartał sprawozdanie na temat wydajności wynikającej z umowy.

8.6. **Wyniki DSB**

(190) Dania uważa, że prognoza budżetowa DSB – oparta na przewidywanej marży zysku wynoszącej 6 % – była rozsądna i realistyczna. Fakt, że stopa marży zysku okazała się wyższa od stopy określonej w prognozie budżetowej, przypisuje się szeregowi nieprzewidywalnych okoliczności, których skutki zostały wyeliminowane przez rząd, który wprowadził nadzwyczajne obniżenie płatności wynikających z umowy z jednej strony, a z drugiej strony pobierał dywidendy.

(191) Władze duńskie kwestionują ponadto stosowność danych dotyczących wyników europejskich przedsiębiorstw kolejowego przewozu osób. Podkreślają także trudności w przeprowadzeniu takich porównań (różnice w strukturze kapitałowej i w poziomie zainwestowanego kapitału, warunki ryzyka operacyjnego, czynniki makroekonomiczne i strukturalne wpływające na dane księgowe przedsiębiorstw) i przytaczają sprawozdanie Komisji Europejskiej, które nie uznaje DSB za przynoszące większe zyski od konkurentów na rynku europejskim.

(192) Dania nie kwestionuje ponadto faktu, że zmiany w wynikach DSB okazały się korzystniejsze niż przewidywano w początkowych budżetach. Władze duńskie przedstawiają jednak wyjaśnienia dotyczące skutków zmian stawki podatku i przekazują zestawienie wyników DSB. Dane przekazane przez władze duńskie pokazują, że DSB zarejestrowało po opodatkowaniu, odpowiednio, zysk w wysokości 670 mln DKK w 2007 r. i 542 mln DKK w 2008 r. ([69]).

8.7. **Polityka w zakresie dywidend**

(193) Dania uważa, że w połączeniu ze szczegółowym budżetem, polityka w zakresie dywidend stanowi bardzo skuteczny środek uchronienia się przed nadmierną rekompensatą, ponieważ jest narzędziem oferującym elastyczność w zakresie unikania wszelkiej nadmiernej rekompensaty, w przypadku gdy założenia robocze z budżetu okażą się niepełne. Polityka w zakresie dywidend funkcjonuje jako dopełnienie szczegółowego budżetu, na którym opiera się umowa przewozu.

(194) Władze duńskie przypominają, że rekompensatę określono z wyprzedzeniem na podstawie popartych szacunków produktów i obciążeń i że nie stanowi ona zasobów, z których DSB mogłoby korzystać bez ograniczeń. Stwierdzają również, że jeżeli rzeczywiste wartości liczbowe pokazują ujemną różnicę w stosunku do prognozy budżetowej – na przykład z uwagi na różnice kosztów (nieprawidłowości w zarządzaniu, podwyżka płac, obciążenia lub zakupy) lub na utratę dochodów związaną ze zmniejszeniem przewozów w porównaniu z przewidywaniami, DSB nie może również otrzymać dodatkowej rekompensaty ze strony państwa. DSB przyjmuje zatem na siebie część ryzyka w przypadku złych wyników.

(195) W rezultacie, według władz duńskich, polityka w zakresie dywidend odgrywa rolę dodatkowego zabezpieczenia przed wszelką nadmierną rekompensatą w przypadkach, gdy wynik wykazuje ujemną różnicę w stosunku do prognozy budżetowej. Stanowi ona elastyczny instrument, za pomocą którego państwo może upewnić się, że spółce odejmuje się daną kwotę.

(196) Dania wyjaśnia, że DSB nie miało możliwości skorzystać z ewentualnej korzyści w zakresie płynności w celu zakłócenia konkurencji na rynku, proponując inne usługi itd., w szczególności poprzez subsydiowanie skrośne.

(197) Chociaż Dania potwierdza, że wypłaty dywidend nie zostały obliczone wyłącznie w celu zaradzenia potencjalnej nadmiernej rekompensacie, kwoty pobrane przez rząd duński wyraźnie przekroczyły różnice między wynikami przewidywanymi a rzeczywistymi. W zakresie, w jakim DSB osiągnęło wyniki przekraczające przewidywane wartości, wszelkie nadwyżki zostały w całości wyprowadzone z przedsiębiorstwa w formie dywidend. W związku z tym Dania uważa, że nie wystąpiła żadna nadmierna rekompensata.

9. **OCENA ŚRODKÓW POMOCY**

9.1. **Istnienie pomocy**

(198) Ustalenie Komisji zawarte w art. 1 akapit pierwszy decyzji z 2010 r., zgodnie z którym badane umowy o świadczenie usług publicznych stanowiły pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (dawniej art. 87 ust. 1 TWE), pozostaje ważne, ponieważ ta część decyzji z 2010 r. nie została zakwestionowana. W związku z tym istnienie pomocy państwa nie zostanie poddane dalszej ocenie w niniejszej decyzji, jak ustalono w decyzji z 2010 r.

([69]) Zob. motyw 215 decyzji z 2010 r.

9.2. **Zgodność pomocy państwa z prawem i rynkiem wewnętrznym**

9.2.1. *Właściwe ramy prawne*

(199) Art. 93 TFUE znajduje się w tytule VI „Transport", którego postanowienia mają zastosowanie wyłącznie do transportu kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego. Art. 93 TFUE stanowi, że pomoc jest zgodna z Traktami, jeśli „odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej". Przytoczony artykuł jest *lex specialis* w stosunku do art. 106 ust. 2 ([70]) i art. 107 ust. 2 i 3 TFUE ([71]).

(200) Na podstawie art. 93 TFUE Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej. W odniesieniu do usług transportu pasażerskiego w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 ustanowiono przepisy dotyczące obowiązków świadczenia usługi publicznej, mające zastosowanie w dziedzinie transportu kolejowego: od dnia 1 lipca 1969 r. do dnia 2 grudnia 2009 r. (włącznie).

(201) Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 obowiązki świadczenia usługi publicznej oznaczają „zobowiązania, jakich zainteresowane przedsiębiorstwo transportowe, biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjęłoby lub nie przyjęłoby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach". Obowiązki świadczenia usługi publicznej w rozumieniu rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 obejmowały zobowiązania do prowadzenia działalności ([72]), zobowiązania do przewozu ([73]) i zobowiązania taryfowe ([74]). Parametry, które należy uwzględnić przy określaniu niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych nałożeniem obowiązków świadczenia usługi publicznej i procedurami rekompensaty, określono w art. 5 i art. 10–13 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. W przypadku gdy przedsiębiorstwo transportowe świadczyło nie tylko usługi objęte obowiązkami świadczenia usługi publicznej, ale podejmowało również inne rodzaje działalności, art. 1 ust. 5 tego rozporządzenia wymagał oddzielnego prowadzenia rozliczeń, a także wprowadzenia mechanizmów umożliwiających subsydiowanie skrośne między pionem świadczenia usługi publicznej a pionem innej działalności przedsiębiorstwa.

(202) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 ([75]) zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 zniosło możliwość utrzymania lub nałożenia przez państwa członkowskie obowiązków świadczenia usługi publicznej wobec przedsiębiorstw transportowych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, których działalność ograniczała się wyłącznie do świadczenia usług transportu pasażerskiego w zakresie przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych ([76]). Aktem zmieniającym wprowadzono do rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 nową sekcję dotyczącą umów o świadczenie usług publicznych, składającą się z jednego artykułu (art. 14), dającą państwom członkowskim możliwość zawierania umów o świadczenie usług publicznych w celu zapewnienia społeczeństwu odpowiednich usług transportowych ([77]).

(203) Tymczasem, zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 rekompensaty wypłacane na rzecz przedsiębiorstwa przewozowego w związku z obciążeniami finansowymi wynikającymi z nałożonego na nie obowiązku świadczenia usług publicznych są zwolnione z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełniają warunki określone w sekcjach II, III i IV owego rozporządzenia. Tego rodzaju pomoc była bowiem uznana na mocy owego rozporządzenia za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

([70]) Zob. motyw 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.
([71]) Zob. motyw 17 komunikatu Komisji – Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. C 184 z 22.7.2008, s. 13).
([72]) Zob. art. 2 ust. 3 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.
([73]) Zob. art. 2 ust. 4 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.
([74]) Zob. art. 2 ust. 5 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.
([75]) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 169 z 29.6.1991, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1991/1893/oj).
([76]) Art. 1 ust. 5 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 stanowi, co następuje: „[j]ednakże właściwe władze państw członkowskich mogą utrzymać lub nałożyć zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych określonych w art. 2, w dziedzinie miejskich, podmiejskich i regionalnych pasażerskich usług przewozowych. Warunki i szczegółowe elementy dotyczące kierowania takimi przedsięwzięciami zgodnie z umową, w tym również metody kompensacji, określone zostały w sekcjach II, III oraz IV".
([77]) Zob. art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

(204) Rozporządzenie (EWG) nr 1107/70 zawierało kolejne regulacje dotyczące przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej ([78]). W rozporządzeniu tym przewidziano, że państwa członkowskie nie mogą nakładać obowiązków świadczenia usługi publicznej obejmujących przyznawanie pomocy na podstawie art. 93 TFUE, z wyłączeniem zobowiązań taryfowych nieobjętych rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69 ([79]) bądź przedsiębiorstw transportowych lub rodzajów działalności, do których rozporządzenie to nie ma zastosowania.

(205) Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie Altmark ([80]), uznano, że w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 i rozporządzeniu (EWG) nr 1107/70 wyczerpująco wymieniono okoliczności, w których władze państw członkowskich mogą przyznawać pomoc na podstawie art. 93 TFUE. Argument ten ponadto potwierdził Trybunał w wyroku w sprawie Combus ([81]).

(206) Rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 uchylono zarówno rozporządzenie (EWG) nr 1191/69, jak i rozporządzenie (EWG) nr 1107/70; rozporządzenie to weszło w życie dnia 3 grudnia 2009 r. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 ma zastosowanie wyłącznie do transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyłączeniem transportu towarowego (art. 1). W rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 określono warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając obowiązki świadczenia usługi publicznej lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za wykonywanie zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług. W art. 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 przewidziano okres przejściowy (od dnia 3 grudnia 2009 r. do dnia 2 grudnia 2019 r.), umożliwiający państwom członkowskim stopniowe osiągnięcie zgodności z przepisami art. 5 tego rozporządzenia dotyczącymi zawierania umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego i drogowego.

(207) Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego wypłacane zgodnie z tym rozporządzeniem są zgodne z zasadami wspólnego rynku i nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE.

(208) Określając zasady mające zastosowanie w przypadku oceny wyłączenia z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE pomocy wdrażanej przez państwa członkowskie w celu wypełnienia obowiązków świadczenia usługi publicznej, sądy Unii orzekły, że mającymi zastosowanie zasadami są zasady obowiązujące w momencie wypłaty pomocy ([82]). W szczególności w wyroku w sprawie Andersen ([83]) Trybunał Sprawiedliwości, orzekając w przedmiocie stosowania w czasie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 i rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, wskazał, że datą właściwą dla określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do zwolnienia z obowiązku zgłoszenia rekompensaty przyznanej w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w sektorze transportu lądowego jest data wypłaty rekompensaty. Trybunał wskazał również, że pomoc wypłacona na rzecz przedsiębiorstwa świadczącego usługi transportu publicznego, w czasie gdy rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 jeszcze obowiązywało, i spełniająca warunki określone w owym rozporządzeniu stanowi oczywiście sytuację zaistniałą przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

(209) W związku z tym, w przypadku gdy pomoc jest wypłacana w ramach umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w czasie, gdy rozporządzenie nr 1191/69 nadal obowiązywało, Komisja musi zbadać wyłączenie z procedury zgłoszenia na podstawie warunków określonych w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 dotyczących rekompensaty wypłacanej w okresie obowiązywania rozporządzenia nr 1191/69, tj. przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 (tj. 3 grudnia 2009 r.) w odniesieniu do usług kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Natomiast w odniesieniu do pomocy wypłacanej od dnia wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Komisja musi zbadać zarówno zgodność z prawem, jak również zgodność takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym w świetle rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 i z zastrzeżeniem przepisów przejściowych określonych w tym rozporządzeniu ([84]).

([78]) Rozporządzenie (EWG) nr 1107/70. Rozporządzenie to pozostawało bez uszczerbku dla przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 156, 28.6.1969, p. 8, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1969/1192/oj) oraz rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

([79]) W rozumieniu zobowiązań taryfowych określonych w art. 2 ust. 5 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

([80]) Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark, przywołany w przypisie 32, pkt 108.

([81]) Wyrok z dnia 16 marca 2004 r., Combus, przywołany w przypisie 33, pkt 100.

([82]) Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, pkt 54; wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Buonotourist Srl/Komisja, T-185/15, ECLI:EU:T:2018:430, pkt 216; wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., CSTP Azienda della Mobilità SpA/Komisja, T-186/15, ECLI:EU:T:2018:431, pkt 216; wyrok z dnia 29 listopada 2018 r., Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Komisja, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, pkt 132.

([83]) Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, przywołany w przypisie 15, pkt 51–55.

([84]) Wyrok z dnia 29 listopada 2018 r., Aziende riunite filovie ed autolinee Srl (ARFEA)/Komisja, przywołany w przypisie 82, pkt 158.

(210) Podsumowując, płatności dokonane przed dniem 3 grudnia 2009 r. i płatności dokonane od tego dnia należy ocenić oddzielnie, w oparciu o przepisy obowiązujące w momencie wypłaty rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. W związku z tym Komisja oceni zgodność z prawem pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r. na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 (sekcja 9.2.2), a zgodność z prawem pomocy wypłaconej od dnia 3 grudnia 2009 r. na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, z uwzględnieniem przepisów przejściowych określonych w art. 8 tego rozporządzenia.

9.2.2. *Zgodność z prawem pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r.*

9.2.2.1. Zgodność z prawem pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r. na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(211) Zgodnie z zasadami określonymi przez Trybunał w wyroku w niniejszej sprawie ([85]) Komisja uważa, że rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 obejmuje zgodność z prawem rekompensaty wypłaconej do dnia 3 grudnia 2009 r. za obowiązki świadczenia usługi publicznej w zakresie usług kolejowego transportu pasażerskiego spełniających warunki określone w tym rozporządzeniu.

(212) Art. 1 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 określa zakres jego stosowania w sposób następujący: „Niniejsze rozporządzenie stosuje się do przedsiębiorstw transportowych, które świadczą usługi w zakresie przewozów kolejowych, drogowych i żeglugi śródlądowej. Państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia przedsiębiorstwo, którego działalność ogranicza się wyłącznie do świadczenia usług w zakresie przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych".

(213) Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 „właściwe władze państw członkowskich mogą utrzymać lub nałożyć zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych określonych w art. 2, w dziedzinie miejskich, podmiejskich i regionalnych pasażerskich usług przewozowych. Warunki i szczegółowe elementy dotyczące kierowania takimi przedsięwzięciami zgodnie z umową, w tym również metody kompensacji, określone zostały w sekcjach II, III oraz IV".

(214) Art. 2 ust. 5 rozporządzenia (EWG) 1191/69 stanowi, że:

„Do celów niniejszego rozporządzenia »zobowiązanie taryfowe« oznacza zobowiązanie przedsiębiorstw transportowych do stosowania cen stałych lub zatwierdzonych urzędowo, przeciwnych interesowi gospodarczemu przedsiębiorstwa i wynikających z obciążenia [wprowadzenia] bądź z odmowy zmian[y] specjalnych przepis[ów] dotyczących taryfy, w szczególności w odniesieniu do niektórych kategorii osób, niektórych kategorii produktów lub na niektórych połączeniach.

Przepisy powyższego akapitu nie mają zastosowania do zobowiązań wynikających z ogólnych środków polityki cenowej stosowanej do całej gospodarki lub środków podjętych w odniesieniu do stawek i warunków transportu w celu organizacji rynku transportu lub jego części".

(215) W niniejszej sprawie usługi świadczone w ramach umów o świadczenie usług publicznych (w odniesieniu do których Dania przyznała DSB rekompensatę) dotyczą krajowych i międzynarodowych usług kolejowego transportu pasażerskiego świadczonych przez DSB, państwowego operatora kolejowego. Pierwsza umowa i druga umowa dotyczyły zatem przedsiębiorstwa transportowego działającego w sektorach objętych rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69, którego działalność nie ograniczała się wyłącznie do wykonywania przewozów miejskich, podmiejskich lub regionalnych.

(216) Zgodnie z art. 1 ust. 4 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 państwa członkowskie mogą zawrzeć umowy o świadczenie usług publicznych z przedsiębiorstwem przewozowym „w celu zapewnienia świadczenia odpowiednich usług przewozowych, w szczególności uwzględniających czynniki socjalne i potrzeby środowiska naturalnego oraz planowania przestrzennego, lub mając w perspektywie oferowanie specjalnych opłat za przewozy niektórym grupom pasażerów".

([85]) Wyrok Trybunału z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, sprawa C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, pkt 52.

(217) Przepisy mające zastosowanie do umów o świadczenie usług publicznych są wyszczególnione w sekcji V rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Sekcja ta składa się z jednego artykułu (art. 14), który stanowi, że „»[u]mowa o usługi publiczne« oznacza umowę zawartą między właściwym organem państwa członkowskiego a przedsiębiorstwem przewozowym o świadczenie na rzecz ogółu społeczeństwa odpowiednich usług transportowych" i określa zakres ([86]) takiej umowy ([87]).

(218) Art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 opiera się na pojęciu „odpowiednich usług transportowych" ([88]). W tym względzie Komisja zauważa, że art. 1 ust. 4 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 zezwala państwom członkowskim na zawieranie umów o świadczenie usług publicznych z przedsiębiorstwem transportowym w celu zapewnienia odpowiednich usług transportowych, z uwzględnieniem m.in. czynników społecznych i środowiskowych.

(219) Trybunał wyjaśnił, że, jeśli rozporządzenia te mają zastosowanie, w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69 i rozporządzeniu (EWG) nr 1107/70 wyczerpująco wymieniono okoliczności, w jakich władze państw członkowskich mogą przyznawać pomoc na podstawie art. 93 TFUE ([89]), oraz że zgodność z prawem wspólnotowym rekompensat objętych zakresem stosowania rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 należy oceniać zgodnie z przepisami tego rozporządzenia ([90]).

(220) Rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 nie określa jednak wyraźnie kryteriów zgodności dla umów o świadczenie usług publicznych. Zamiast tego koncentruje się ono na określeniu ram *zawierania* umów o świadczenie usług publicznych i *przyznawania rekompensat* z tytułu wypełniania obowiązków świadczenia usługi publicznej.

(221) W związku z tym we wcześniejszych decyzjach Komisja oceniła zgodność umów o świadczenie usług publicznych, stosując art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, który ustanawia ramy dla umów o świadczenie usług publicznych w sektorze transportowym, określając kluczowe zasady ich zawierania oraz wynikające z nich obowiązki, w związku z ogólnymi zasadami ustanowionymi na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, odpowiednim orzecznictwem i praktyką decyzyjną w innych sektorach ([91]). Zasady te wymagają, po pierwsze, istnienia formalnego aktu powierzenia, który jasno określa obowiązki świadczenia usługi publicznej powierzone przedsiębiorstwu oraz charakter rekompensaty. Po drugie wymagają one braku nadmiernej rekompensaty, co zapewni, że pomoc nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wywiązywania się ze obowiązków świadczenia usługi publicznej wraz z rozsądnym zyskiem. Podejście to gwarantuje, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych jest zgodna z unijnymi zasadami pomocy państwa i pozwala uniknąć nadmiernych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym ([92]).

([86]) Zob. art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69: „[...] Umowy o usługi publiczne mogą dotyczyć zwłaszcza: – usług przewozowych spełniających określone normy ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i jakości, – dodatkowych usług przewozowych, – usług przewozowych o określonych stawkach i spełniających określone warunki, w szczególności w odniesieniu do niektórych grup pasażerów lub niektórych dróg, – dostosowania usług do rzeczywistych wymogów".

([87]) Zob. art. 14 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69: „Umowy o usługi publiczne będą zawierały inter alia następujące punkty określające: a) charakter świadczonej usługi, z podaniem normy ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i jakości; b) ceny usług objętych umową, które będą albo dodane do dochodów taryfowych, albo dochody będą w nie wliczone. W umowach zawarte będą także szczegółowe dane dotyczące stosunków finansowych między obydwoma stronami; c) przepisy dotyczące trybu wprowadzania poprawek lub zmian do warunków umów, w szczególności zmian, które nie były wcześniej do przewidzenia; d) okres obowiązywania warunków umowy; e) kary w przypadku niewywiązania się z warunków określonych w umowie".

([88]) Wyrok Trybunału z dnia 17 września 1998 r., Kainuun Liikenne Oy, sprawa C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, pkt 33 i 34.

([89]) Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, sprawa C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 108.

([90]) Wyrok Trybunału z dnia 7 maja 2009 r., Antrop, sprawa C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, pkt 32.

([91]) Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2008 r., N 332/08 – Dania – Rekompensata dla przewoźników dalekobieżnych za zniżki przyznawane niektórym grupom pasażerów korzystających z dalekobieżnych usług autobusowych (Dz.U. C 46 z 25.2.2009, s. 8); decyzja Komisji z dnia 17 kwietnia 2008 r., N 409/2008, N 410/2008 i N 411/2008 – Republika Czeska – Zakup i modernizacja taboru kolejowego, pojazdów do transportu miejskiego oraz pojazdów na potrzeby transportu regionalnego (Dz.U. C 106 z 8.5.2009, s. 17); decyzja Komisji z dnia 26 listopada 2008 r., C 3/08 – Republika Czeska – Rekompensata z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw autobusowych z Moraw Południowych (Dz.U. L 97 z 16.4.2009, s. 14); decyzja Komisji z dnia 26 listopada 2008 r., C 16/2007 – Austria – Umowa o świadczenie usług publicznych z Postbus w powiecie Lienz (Dz.U. L 306 z 20.11.2009, s. 26); decyzja Komisji z dnia 25 czerwca 2008 r., N 495/707 – Republika Czeska – Programme d'acquisition et de modernisation de matériel roulant ferroviaire (Dz.U. C 152 z 18.6.2008, s. 21); decyzja Komisji z dnia 30 kwietnia 2008 r., N 350/707 – Republika Czeska – Zakup autobusów (Dz.U. C 140 z 6.6.2008, s. 2).

([92]) Na potrzeby równoczesnego stosowania w związku z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, zob. komunikat Komisji – Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych („zasady ramowe UOIG") (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15), pkt 8.

9.2.2.1.1. Akt powierzenia

(222) Co się tyczy istnienia aktu powierzenia, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania obowiązków świadczenia usługi publicznej należy powierzyć to zadanie w drodze aktu lub kilku aktów władzy publicznej, których formę może określić samodzielnie każde państwo członkowskie ([93]). Akty te muszą zawierać jasne i precyzyjne określenie działalności wchodzącej w zakres misji publicznej oraz warunków, na jakich taka działalność ma być wykonywana. Powierzenie musi nastąpić przed wypłatą jakiejkolwiek rekompensaty.

(223) Co się tyczy powierzenia, stosowanie art. 1 ust. 4 i art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 w odniesieniu do umów o świadczenie usług publicznych w sektorze kolejowego transportu pasażerskiego, razem z zasadami ogólnymi wynikającymi z traktatu, zobowiązuje Komisję do sprawdzenia, czy:

— świadczenie usług w zakresie transportu publicznego zostało powierzone w drodze co najmniej jednego aktu organu publicznego (zob. sekcja 9.2.2.1.1.1),

— przedmiot umowy o świadczenie usług publicznych został określony w art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 (zob. sekcja 9.2.2.1.1.2),

— akt powierzenia określał a) charakter usługi, która ma być świadczona (tj. „odpowiednie usługi transportowe" określone przez państwo członkowskie z podaniem normy ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i jakości), b) cenę usługi i szczegółowe dane dotyczące stosunków finansowych między obiema stronami, c) zasady wprowadzania poprawek lub zmian do umowy, d) okres obowiązywania umowy, e) kary w przypadku niewywiązania się z warunków umowy (zob. sekcja 9.2.2.1.1.3).

9.2.2.1.1.1. Powierzenie usług w zakresie transportu publicznego

(224) Umowa zawarta między duńskim ministerstwem transportu a DSB stanowi akt powierzenia przez właściwy organ państwa członkowskiego przedsiębiorstwu transportowemu, który został zawarty przed dokonaniem odpowiednich płatności (zob. motyw 36). Jego celem jest zapewnienie świadczenia odpowiednich usług kolejowego transportu pasażerskiego zgodnie z misją publiczną (zob. motyw 37). W przypadku umowy na lata 2000–2004 jest to wyraźnie określone w art. 2, w którym określono cel i obowiązki zapewnienia ciągłości usług transportowych na wyznaczonych trasach (zob. motyw 39). W przypadku umowy na lata 2005–2014 jest to określone w art. 1.2 i 1.3, które określają plan przewozów i obowiązki DSB (zob. motyw 61).

(225) Umowy zawierają postanowienia szczegółowe zapewniające, aby usługi transportowe spełniały ustalone normy ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i jakości. W umowie na lata 2000–2004 wymogi te wyszczególniono w art. 4 (zob. motyw 41), natomiast umowa na lata 2005–2014 zawiera podobne obowiązki w art. 3, w którym określono normy dotyczące przewozów pasażerskich i reagowanie na wahania popytu (zob. motyw 65).

(226) Umowy te można zatem uznać za umowy o świadczenie usług publicznych w rozumieniu art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, ponieważ ustanawiają one obowiązki DSB w zakresie świadczenia odpowiednich usług transportowych zgodnie z potrzebami publicznymi.

9.2.2.1.1.2. Przedmiot umów o świadczenie usług publicznych jest zgodny z art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(227) Zarówno umowy na lata 2000–2004, jak i umowy na lata 2005–2014 spełniają kryteria określone w art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Mają one zapewniać odpowiednie usługi w zakresie transportu publicznego za pomocą regionalnych i międzymiastowych przewozów kolejowych, gwarantując pasażerom dostępność i niezawodność. Na przykład w załączniku 1 do umowy na lata 2000–2004 określono konkretne trasy i rozkłady jazdy (zob. motyw 44), natomiast w art. 1.3 umowy na lata 2005-2014 wyszczególniono usługi, które mają być świadczone na podstawie ram świadczenia usług publicznych, w których przedstawiono plan przewozów (*Trafikeringsplan*) określający trasy, częstotliwości i obowiązki operacyjne (zob. motyw 63).

([93]) W wyroku z dnia 21 marca 1974 r., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, ECLI:EU:C:1974:25, pkt 22, Trybunał orzekł, że przedsiębiorstwo, które powołuje się na art. 106 ust. 2 TFUE w celu skorzystania z odstępstwa od postanowień traktatu, powinno mieć powierzone przez państwo członkowskie świadczenie UOIG.

9.2.2.1.1.3. Elementy określone w akcie powierzenia

a) Charakter usługi, która ma być świadczona (art. 14 ust. 2 lit. a))

(i) *Umowa na lata 2000–2004*

(228) W art. 2.1 umowy na lata 2000–2004 określono zobowiązanie DSB do wykonywania regionalnych i dalekobieżnych przewozów kolejowych na wyznaczonych trasach, zapewniające ciągłość i jakość (zob. motyw 50). Komisja uważa, że umowa spełnia wymogi określone w art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, ponieważ określa w wiążący sposób charakter, zakres i jakość obowiązków świadczenia usługi publicznej nałożonych na DSB, w tym warunki, na jakich usługi te mają być świadczone. W szczególności w umowie określono jasne wymogi dotyczące ciągłości, regularności, zdolności przepustowej i jakości usług.

(229) Ciągłość zapewnia się dzięki określeniu celów w zakresie przewozów oraz obowiązku utrzymania spójnego poziomu usług w miarę upływu czasu. W art. 7.1 umowy określono roczną liczbę pociągokilometrów, które mają być eksploatowane, w podziale na lata w tabeli 2. Dane te opierają się na obowiązującym rozkładzie jazdy i są dostosowywane zgodnie z postanowieniami umownymi. Ponadto w art. 7.2 zobowiązano DSB do utrzymania poziomów usług przewidzianych w rozkładzie jazdy z 1999 r. do czasu wprowadzenia w życie rozkładu jazdy z lata 2000 r., podczas gdy art. 7.4 gwarantuje, począwszy od 2001 r., minimalną częstotliwość przewozów na wszystkich stacjach – co najmniej jeden odjazd co dwie godziny w ciągu dnia i częstsze połączenia na określonych trasach. Postanowienia te przewidują stałą i ciągłą obsługę przez cały okres obowiązywania umowy.

(230) Regularność uwzględniono w art. 12.1 i 12.2, w których określono minimalny wymóg punktualności wynoszący 90 % pociągów przyjeżdżających w ciągu pięciu minut od planowego czasu przyjazdu. Wyniki oblicza się na podstawie danych od zarządcy infrastrukturalnego (system RDS Banestyrelsen). Umowa umożliwia również ministerstwu ocenę i reagowanie na istotne zmiany w rozkładach jazdy lub poziomach obsługi stacji (art. 7.3 i 7.5), zapewniając monitorowanie i korygowanie wszelkich odchyleń. Mechanizmy te zapewniają regularność przewozów zgodnie z wymogami art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

(231) Wymogi dotyczące zdolności przepustowej wyraźnie określono w art. 7.6, który stanowi, że DSB musi zapewnić pasażerom miejsca siedzące w 90 % pociągów jeżdżących w godzinach szczytu i 95 % pociągów jeżdżących poza godzinami szczytu. Stanowi on ponadto, że w przypadku gdy przewiduje się pasażerów stojących, odsetek ten nie może przekraczać 20 % (z ograniczeniem całkowitej liczby pasażerów do 125 %) przez nie dłużej niż 30 minut. Progi te pokazują, że umowa określa jasne i możliwe do wyegzekwowania warunki w celu zapewnienia, że DSB dysponuje odpowiednią zdolnością przepustową pozwalającą zaspokoić popyt publiczny, jak przewidziano w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69.

(232) Jakość usług zapewnia się dzięki ogólnym przepisom dotyczącym obsługi klienta określonym w sekcji 12 umowy. DSB jest zobowiązane do świadczenia swoich usług w sposób zgodny z wcześniej określonymi normami w zakresie doświadczeń pasażerów. W art. 12.1 określono nadrzędne ramy, natomiast ministerstwo zachowuje kontrolę nad minimalnymi dopuszczalnymi standardami obsługi. Ponadto zgodnie z art. 7.7 DSB jest zobowiązane do ciągłego doskonalenia swoich procesów planowania w oparciu o dane dotyczące liczby pasażerów i wyniki operacyjne. Rozwiązania te zapewniają stałą wysoką jakość świadczonych usług i wymierny nadzór nad świadczonymi usługami.

(233) W świetle powyższego Komisja uważa, że umowa na lata 2000–2004 jasno określa charakter, zakres i jakość obowiązków świadczenia usługi publicznej nałożonych na DSB, w tym obiektywne i wymierne warunki dotyczące ciągłości, regularności, zdolności przepustowej i jakości. Elementy te zostały określone w sposób wiążący i egzekwowalny, a tym samym spełniają warunki określone w art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, umożliwiając właściwemu organowi przyznanie rekompensaty bez naruszania art. 93 TFUE.

(ii) *Umowa na lata 2005–2014*

(234) Umowa o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 zawiera również szczegółowe postanowienia określające charakter, zakres i jakość obowiązków świadczenia usługi publicznej nałożonych na DSB. Artykuł 3.2 umowy zobowiązuje DSB do dostosowania swoich usług do rzeczywistego zapotrzebowania pasażerów na przewozy w całym okresie obowiązywania umowy. Zapewnia to dostosowanie oferty transportowej do potrzeb publicznych i wspiera cel rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, jakim jest zagwarantowanie odpowiednich i niezawodnych usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, w przypadku gdy w przeciwnym razie takie usługi nie byłyby świadczone na warunkach rynkowych.

(235) Ciągłość świadczenia usług zapewnia się poprzez ramy planowania i świadczenia usług określone w art. 1.3 umowy. DSB jest zobowiązane do ustanowienia i utrzymania planu przewozów (*trafikeringsplan*), planu przystanków (*standsningsplan*) oraz planu połączeń (*linjeplan*), które wspólnie określają minimalny zakres i częstotliwość świadczenia usług, które mają być świadczone w 41 wyznaczonych segmentach ruchu. Plany te są poddawane corocznemu przeglądowi (art. 1.3.9), co umożliwia dostosowania w odpowiedzi na zmiany operacyjne. Obowiązek utrzymania całościowego zasięgu usług przez cały okres zapewnia zgodność z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1, zgodnie z którym obowiązki świadczenia usługi publicznej są określane w odniesieniu do ich ciągłości.

(236) Kwestię regularności omówiono w art. 1.7.4 i 1.7.5 umowy, w których ustanowiono minimalne normy punktualności. DSB jest zobowiązane do osiągnięcia co najmniej 90 % punktualności, która ma wzrosnąć do 93 % do 2014 r., z marginesem nieprzekraczającym pięciu minut odchylenia od opublikowanego rozkładu. W przypadku nieosiągnięcia tych progów stosuje się potrącenia. Obowiązki te podlegają monitorowaniu wykonania, jak wyszczególniono w systemie wykonania określonym w umowie, co zapewnia wykonalność i przejrzystość.

(237) Zdolność przepustowa podlega jasnym i wymiernym normom. Zgodnie z art. 1.6.1 umowy DSB musi zapewnić, aby wszyscy pasażerowie mieli miejsce siedzące w co najmniej 90 % pociągów jeżdżących w godzinach szczytu i w 95 % pociągów jeżdżących poza godzinami szczytu. W przypadku gdy poziomy te nie mogą zostać osiągnięte, DSB jest zobowiązane do uruchomienia dodatkowych pociągów lub do odpowiedniego dostosowania świadczenia usług, bez prawa do zwiększonej rekompensaty lub zwiększonego wykorzystania taboru (art. 1.6.3). Te zobowiązania umowne zapewniają odpowiednie dopasowanie wymiaru usług transportowych w celu zaspokojenia rzeczywistego popytu.

(238) Jakość usług regulują art. 1.9.3 i 1.9.4 umowy, które przewidują regularne badania satysfakcji klientów oraz system kar finansowych w przypadku, gdy osiągane wyniki są poniżej określonych zadowalających wartości progowych. Postanowienia te łączą rekompensatę z wymiernymi wskaźnikami jakości i tworzą stałą zachętę dla operatora do utrzymania wysokiego poziomu usług.

(239) W związku z powyższym Komisja uważa, że umowa na lata 2005–2014 spełnia wymogi art. 14 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Określa ona w sposób wiążący i możliwy do zweryfikowania charakter, zakres i jakość obowiązków świadczenia usługi publicznej powierzonych DSB, a także określa obiektywne warunki regulujące ciągłość, regularność, zdolność przepustową i jakość usług. Parametry te, wraz z mającymi zastosowanie mechanizmami monitorowania i egzekwowania, gwarantują, że rekompensata przyznawana na podstawie umowy ogranicza się do tego, co jest niezbędne do wywiązania się ze obowiązków świadczenia usługi publicznej, i nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty.

a) Cena usług objętych umowami (art. 14 ust. 2 lit. b))

(240) W art. 4.1 umowy na lata 2000–2004 określono warunki finansowe, zgodnie z którymi DSB otrzymuje od duńskiego ministerstwa transportu stałą roczną płatność umowną w zamian za wypełnienie obowiązków świadczenia usługi publicznej określonych w art. 3.1 i 3.2 umowy (zob. sekcja 2.3.3). Umowa wyraźnie stanowi, że płatność ta podlega corocznemu dostosowaniu w oparciu o zmiany wskaźnika cen netto (*nettoprisindekset*), co odzwierciedla tym samym zmiany kosztów związane z inflacją w miarę upływu czasu. Kwoty te zostały określone w tabeli 1 umowy i opierają się na zaktualizowanym dziesięcioletnim budżecie DSB, co zapewnia zgodność między zobowiązaniami umownymi a przewidywanymi kosztami. Dalszych dostosowań można dokonywać w drodze umów dodatkowych (*tillægskontrakter*), na przykład w odniesieniu do inwestycji w nowy tabor (art. 4.2–4.5), modernizacji stacji lub rozszerzenia usług, przy czym wszystkie takie modyfikacje wymagają uprzedniej zgody i ponownego obliczenia rekompensaty.

(241) W umowie rozróżnia się również prognozowany i rzeczywisty wolumen przewozów, co umożliwia dokonywanie korekt *ex post* w przypadku odchyleń od planowanego wolumenu przewozów (art. 5.2). Ponadto art. 5 stanowi, że DSB ponosi koszty krańcowe lub czerpie korzyści z wszelkich zmian w wolumenie przewozów, co zapewnia, że w przypadku zmian w działalności nie przyznaje się automatycznie dodatkowej rekompensaty. Cechy te wzmacniają dyscyplinę budżetową zawartą w umowie i zmniejszają ryzyko nadmiernej rekompensaty.

(242) Podobnie art. 7.1 umowy na lata 2005–2014 zawiera szczegółowe ustalenia finansowe, zgodnie z którymi rekompensata dla DSB musi odpowiadać kosztom netto poniesionym w związku z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej (zob. sekcja 2.4.3). Umowa ma formę umowy kosztowej netto, zgodnie z którą DSB zatrzymuje przychody ze sprzedaży biletów i otrzymuje płatność umowną przeznaczoną na pokrycie różnicy między tymi przychodami a kosztami wykonywania uzgodnionych usług. Rekompensatę oblicza się na podstawie szczegółowych prognoz budżetowych i corocznie koryguje w celu odzwierciedlenia zmian kosztów, w tym mechanizmów indeksacji powiązanych z kategoriami kosztów nakładów.

(243) Umowa zawiera również szczegółowe mechanizmy korekty finansowej, które umożliwiają korektę w dół lub w górę płatności w przypadku istotnych zmian parametrów operacyjnych, wskaźników jakości lub zdarzeń zewnętrznych (np. zakłóceń w infrastrukturze), jak opisano w załącznikach do umowy. W szczególności w art. 1.9.4 powiązano część rekompensaty z wynikami w zakresie zadowolenia klientów, przewidując kary w przypadku niespełnienia minimalnych norm. Podobnie art. 1.7.5 i 1.6.3 przewidują konsekwencje finansowe za osiągnięcie wyników gorszych niż założone w zakresie punktualności lub za niezapewnienie wymaganej liczby miejsc siedzących.

(244) W obu umowach zakres rekompensaty jest wyraźnie ograniczony do tego, co jest niezbędne do wypełnienia obowiązków świadczenia usługi publicznej. Komisja zauważa, że umowy szczegółowo określają usługi, ograniczają koszty kwalifikowalne i zawierają mechanizmy odliczania kar lub dostosowywania płatności w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty. Rozwiązania te zapewniają przejrzystość, rozliczalność i jasne ramy finansowe zapewniające proporcjonalność między rekompensatą a kosztami usług publicznych.

a) Zasady dotyczące wprowadzania poprawek lub zmian do umów (art. 14 ust. 2 lit. c))

(245) Umowa na lata 2000–2004 zawiera postanowienia umożliwiające wprowadzenie zmian w umowie w odpowiedzi na zmiany potrzeb transportowych, priorytetów polityki lub założeń finansowych. W szczególności art. 4.2 przewiduje zawarcie dodatkowych umów (*tillægskontrakter*) w celu dostosowania wymogów w zakresie przewozów i wyników wynikających z nabycia i uruchomienia nowego taboru. Obejmuje to zarówno usługi regionalne, jak i dalekobieżne objęte umową. Ten sam artykuł stanowi, że dostosowania te mają zostać uzgodnione przez strony i odzwierciedlone w zmienionym porozumieniu finansowym. Dodatkowe postanowienia w art. 4.3–4.5 umożliwiają ponadto wprowadzenie zmian związanych z poprawą przewozów lokalnych i regionalnych (np. *nærbaner*), modernizacją stacji lub poprawą jakości usług (np. połączenie Odense–Svendborg) oraz przewidują odpowiednią zmianę płatności wynikających z umowy. Mechanizmy te zapewniają elastyczność umowną w celu uwzględnienia zmian operacyjnych lub politycznych, z zastrzeżeniem zgody obu stron.

(246) W art. 5.2 umowy odniesiono się również do korekt finansowych *ex post* związanych ze zmianami w rzeczywistym wolumenie przewozów, co ma zapewnić, aby przepływy finansowe odzwierciedlały rzeczywiste świadczenie usług. W przypadku istotnych zmian w spodziewanym poziomie ruchu lub nieprzewidzianych zdarzeń (np. prace infrastrukturalne, reorganizacja DSB lub rynku transportowego) strony mogą renegocjować postanowienia umowne, w szczególności poziomy płatności i przewozów, w drodze umów dodatkowych. Możliwość zmiany umowy znajduje dodatkowo potwierdzenie w postanowieniach art. 8, które umożliwiają częściowe rozwiązanie umowy w odniesieniu do połączeń podlegających procedurze przetargowej oraz dokonanie proporcjonalnych korekt finansowych kwoty umowy.

(247) W umowie na lata 2005–2014 rozwinięto i usystematyzowano te mechanizmy dostosowawcze. W art. 10.5 umowy wyraźnie stwierdzono, że każda zmiana umowy musi zostać uzgodniona na piśmie przez obie strony. Zapewnia to pewność prawa i rozliczalność, a jednocześnie umożliwia elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się okoliczności. Oprócz tego ogólnego postanowienia umowa zawiera wiele klauzul inicjujących w różnych artykułach, które przewidują określone rodzaje modyfikacji, takie jak zmiany warunków dostępu do infrastruktury, dostępności taboru lub wymogów regulacyjnych. Na przykład w art. 1.3.9 wymaga się corocznej aktualizacji planu przewozów (*trafikeringsplan*) w oparciu o rzeczywiste zmiany, natomiast w art. 1.6.3, 1.7.5 i 1.9.4 przewidziano automatyczne skutki finansowe w przypadku niezadowalających wyników, braków w jakości lub zmian w wymogach dotyczących zdolności przepustowej.

(248) Mechanizmy te są wbudowane w strukturę umowy, która łączy stałe zobowiązania z elastycznymi narzędziami umożliwiającymi władzom duńskim i DSB wspólne reagowanie na zmieniające się potrzeby operacyjne, finansowe lub regulacyjne bez osłabiania wykonalności umowy lub przejrzystości rekompensaty. Ta struktura umowy równoważy elastyczność i przewidywalność, wspierając tym samym długoterminowe wypełnianie obowiązków świadczenia usługi publicznej w zmieniających się warunkach.

a) Okres ważności umów (art. 14 ust. 2 lit. d))

(249) Okres ważności jest wyraźnie określony w obu umowach o świadczenie usług publicznych zawartych między duńskim ministerstwem transportu a DSB.

(250) W przypadku umowy na lata 2000–2004 art. 19.1 stanowi, że umowa obowiązuje na czas określony od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. (zob. motyw 47). Ten pięcioletni okres odpowiada politycznemu porozumieniu ramowemu zawartemu w dniu 26 listopada 1999 r., o którym mowa w art. 2.1 i który określa podstawę zobowiązań operacyjnych i finansowych w ramach umowy, w tym planowanych inwestycji w nowy tabor i rozbudowę usług. Określony czas trwania umowy odzwierciedla przewidywany cykl życia tych środków i zapewnia jasne ramy czasowe dla realizacji obowiązków świadczenia usługi publicznej.

(251) Podobnie w umowie na lata 2005–2014 jasno określono okres obowiązywania. Art. 1.1 głównej umowy stanowi, że umowa obowiązuje od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. i obejmuje okres dziesięciu lat (zob. motyw 71). Okres ten jest dostosowany do leżącego u jej podstaw cyklu planowania budżetowego i inwestycyjnego i ma na celu wspieranie długoterminowej stabilności usług, w tym istotnych zmian w infrastrukturze i taborze przewidzianych w umowie.

(252) W obu umowach daty rozpoczęcia i zakończenia są określone w sposób jednoznaczny, co daje umawiającym się stronom pewność prawa oraz służy celom kontroli publicznej. Umowy nie zawierają klauzul automatycznego przedłużenia, a jakiekolwiek przedłużenie lub zmiana okresu ważności wymaga zawarcia nowej umowy lub umowy uzupełniającej. Charakter umów na czas określony dodatkowo wspiera włączenie mechanizmów wprowadzania dostosowań i zmian (np. *tillægskontrakter*), które zapewniają elastyczność operacyjną w określonych ramach czasowych bez zmiany czasu ich obowiązywania.

(253) W związku z tym obie umowy spełniają wymóg określony w art. 14 ust. 2 lit. d) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, który stanowi, że umowy o świadczenie usług publicznych muszą wskazywać okres ich obowiązywania.

a) Kary (art. 14 ust. 2 lit. e))

(254) Postanowienia dotyczące kar są szczegółowo opisane w obu umowach. W art. 13 umowy lata 2000–2004 przewidziano kary za zakłócenia w świadczeniu usług oraz określono potrącenia finansowe z tytułu niezgodności (zob. motyw 46). W art. 8.1 umowy na lata 2005–2014 doprecyzowano szczegółowe warunki stosowania kar finansowych lub obniżek rekompensaty, co ma zapewnić odpowiedzialność DSB za wypełnianie zobowiązań umownych (zob. motyw 69). W art. 8.1 określono kary w przypadku braku punktualności, a także ustanowiono wskaźniki referencyjne dotyczące wyników i potrącenia finansowe za nieprzestrzeganie wymogów dotyczących niezawodności i punktualności świadczenia usług. W szczególności, jeżeli odsetek pociągów przyjeżdżających na czas spadnie poniżej ustalonego poziomu odniesienia, DSB podlega karom finansowym. Poziom potrącenia jest proporcjonalny do stopnia odchylenia od celu w zakresie punktualności. Metoda obliczania i progi są z góry określone, co zapewnia pewność prawa i egzekwowalność. Oprócz potrąceń związanych z punktualnością w umowach przewidziano również kary i potrącenia za przerwanie świadczenia usług. Mają one zastosowanie w przypadku odwołania lub niewykonania usługi z winy DSB. W szczególności umowy przewidują potrącenia z rekompensaty, jeżeli DSB nie zrealizuje uzgodnionej liczby pociągokilometrów lub nie spełni określonych poziomów jakości usług. Potrącenia te oblicza się *ex post* i uwzględnia w rocznym rozliczeniu finansowym między DSB a ministerstwem transportu. Opracowanie i wdrożenie tych mechanizmów kar jest zgodne z art. 14 ust. 2 lit. e) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, który wymaga, aby umowy o świadczenie usług publicznych określały kary mające zastosowanie w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych. Istniejący system spełnia ten wymóg, ustanawiając obiektywne, wymierne wskaźniki punktualności i wolumenu usług oraz łącząc je z możliwymi do wyegzekwowania konsekwencjami finansowymi. W związku z tym obie umowy zapewniają właściwemu organowi wiarygodne i proporcjonalne środki egzekwowania zgodności i ochrony jakości usług w zakresie transportu publicznego świadczonych na podstawie umowy.

9.2.2.1.1.4. Wnioski

(255) Umowy na lata 2000–2004 i 2005–2014 spełniają wszystkie wymogi określone w art. 1 ust. 4 i art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Wyraźnie określają one powierzenie DSB ([94]) obowiązków świadczenia usługi publicznej, jak również określają charakter usług, uzgodnienia finansowe, procedury zmian, okresy ważności i kary. W związku z tym stanowią one ważne akty powierzenia na podstawie unijnych ram pomocy państwa, zapewniające kompleksowe ramy wykonywania publicznych kolejowych przewozów pasażerskich.

9.2.2.1.2. Wymogi określone w sekcjach II, III i IV rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(256) Komisja zauważa, że w sekcji II rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 określono szczegółowe zasady dotyczące wcześniejszego zniesienia lub utrzymania obowiązków świadczenia usługi publicznej oraz że sekcja III dotyczy stawek i warunków transportu nakładanych zgodnie z interesem jednej lub wielu szczególnych kategorii osób. Komisja uważa zatem, że żadna z tych sekcji nie ma zastosowania do przedmiotowej umowy o świadczenie usług publicznych ([95]). W związku z tym należy ocenić jedynie zgodność z odpowiednimi przepisami sekcji IV rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.

(257) Sekcja IV, składająca się z art. 10–13, przewiduje wspólne procedury rekompensaty za płatności dokonywane w związku z obciążeniami finansowymi wynikającymi z obowiązków świadczenia usługi publicznej. Poniżej Komisja oceni zgodność umów o świadczenie usług publicznych z tymi przepisami.

([94]) Powierzenie jest w odniesieniu do obu umów jasno określone zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, sprawy od C-66/16 P do C-69/16 P, ECLI:EU:C:2017:999, pkt 56; oraz z wyrokiem Trybunału z dnia 17 września 1998 r., Kainuun Liikenne Oy, sprawa C-412/96, ECLI:EU:C:1998:415, pkt 33 i 34.

([95]) Z brzmienia art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 1191/69 nie można wywnioskować, że każdy przepis sekcji II–IV tego rozporządzenia ma zastosowanie zarówno do utrzymania, jak i do nakładania obowiązków świadczenia usługi publicznej (zob. wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., CTP – Compagnia Trasporti Pubblici SpA, sprawy połączone od C-516/12 do C-518/12, ECLI:EU:C:2014:220, pkt 33). Odesłanie do sekcji II, III i IV może dotyczyć jedynie tych przepisów, które mają zastosowanie do danych zobowiązań.

9.2.2.1.2.1. Art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(258) Art. 10 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 określa metodę obliczania kwoty rekompensaty. W odniesieniu do obowiązku działalności lub przewozu akapit pierwszy tego przepisu wymaga porównania rzeczywistej sytuacji ze scenariuszem kontrfaktycznym. Akapit drugi opiera się na metodzie kosztów netto, zgodnie z którą kwota rekompensaty musi być równa różnicy między kosztami, które można przypisać działalności przedsiębiorstwa w zakresie usług publicznych, a odpowiadającymi im przychodami. Zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 to drugie podejście stosuje się w przypadkach, w których do celów obliczenia niekorzystnej sytuacji gospodarczej wynikającej ze świadczenia usługi publicznej całkowite koszty poniesione przez przedsiębiorstwo w związku z jego działalnością transportową zostały rozdzielone między poszczególne części jego różnych rodzajów działalności transportowej.

(259) W omawianym przypadku całkowite koszty działalności transportowej DSB zostały rozdzielone między jego działalność komercyjną i publiczną (motyw 89 i nast.). Komisja uważa zatem, że metoda opisana w art. 10 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 ma zastosowanie w tym przypadku. Mimo że w art. 10 ust. 1 brakuje odniesienia do rozsądnego zysku jako części rekompensaty, Komisja zauważa, że w wyroku w sprawie Altmark Trybunał orzekł, że środek nie stanowi pomocy państwa, jeżeli (oprócz pozostałych trzech kryteriów określonych w wyroku w sprawie Altmark) „rekompensata nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wypełnienia obowiązków świadczenia usługi publicznej, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych obowiązków". Komisja uważa zatem, że jeżeli rekompensata obejmująca rozsądny zysk nie skutkuje przyznaniem korzyści zgodnie z warunkami określonymi w wyroku w sprawie Altmark, rekompensatę obejmującą rozsądny zysk tym bardziej można uznać za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym, jeżeli taka rekompensata spełnia odpowiednie wymogi określone w rozporządzeniu (EWG) nr 1191/69, stanowi ona pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że wypłaty rekompensaty w ramach umowy o świadczenie usług publicznych wchodzącej w zakres rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 mogą zatem obejmować rozsądny zysk.

(260) Komisja musi zatem ocenić, czy wysokość rekompensaty była ograniczona do kwoty koniecznej do pokrycia kosztów poniesionych w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej, w tym do rozsądnego zysku.

a) Brak subsydiowania skrośnego działalności DSB

(261) W odniesieniu do działalności DSB Komisja zauważa, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych jest rozliczana w DSB SOV. Do celów niniejszej decyzji działalność ta będzie dalej nazywana „obszarem działalności A".

(262) Oprócz działalności związanej z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej DSB SOV prowadzi również niewielką działalność komercyjną (generującą 3,85 % zysku DSB SOV po opodatkowaniu w ujęciu łącznym w latach 2000–2009 ([96])). Działalność ta obejmuje sprzedaż paliwa innym podmiotom gospodarczym z zapasów paliw DSB, wynajem budynków podmiotom zewnętrznym na stacjach DSB oraz sprzedaż komercyjnych powierzchni reklamowych. Do celów niniejszej decyzji działalność ta będzie dalej nazywana „obszarem działalności B". Działalność ta jest przypisana do oddzielnego rachunku.

(263) Grupa DSB prowadzi również inne rodzaje czysto komercyjnej działalności w ramach spółek stowarzyszonych i powiązanych (25,38 % zysku DSB SOV po opodatkowaniu w ujęciu łącznym w latach 2000–2009). Przedsiębiorstwa te prowadzą między innymi działalność zagraniczną DSB (np. DSB Roslagstäg AB i DSB Tågvärdsbolag AB), a także prowadzą punkty sprzedaży i sprzedają artykuły restauracyjne (np. DSB Kort & Godt A/S (dawniej DSB Detail A/S)). DSB nie otrzymuje żadnych płatności w związku ze obowiązkami świadczenia usługi publicznej za tę działalność. W rachunkowości DSB SOV wyniki spółek powiązanych i stowarzyszonych są księgowane jako dochód finansowy, a tym samym przyczyniają się do ogólnego wyniku księgowego DSB SOV. Aby ustalić rezultat obowiązku świadczenia usługi publicznej, należy zatem odjąć od rachunków DSB SOV wyniki spółek stowarzyszonych i powiązanych.

([96]) Okres 2000–2009 wybrano w celu odzwierciedlenia okresu, w odniesieniu do którego stwierdzono nieważność analizy decyzji z 2010 r., w tym ostatniej płatności z grudnia 2009 r.

(264) W tym kontekście należy zauważyć, że Komisja ma pewność, iż nie doszło do subsydiowania skrośnego (zob. motywy 15, 76, 89 i 190). Pewność ta wynika z faktu, że obliczenia kosztów i przychodów przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi i księgowymi. Ramy prawne regulujące funkcjonowanie DSB, w tym standardy rachunkowości i krajowe reguły konkurencji, nakazują prowadzenie odrębnych rachunków dla różnych rodzajów działalności przedsiębiorstwa. W rezultacie płatności wynikające z umowy dokonane na rzecz DSB w ramach umów o świadczenie usług publicznych są oddzielone od rachunkowości innych rodzajów działalności gospodarczej, co skutecznie wyklucza subsydiowanie skrośne. Sprawozdania roczne DSB, które podlegają audytowi zewnętrznemu, zawierają jasny przegląd rocznych sprawozdań finansowych dotyczących produktów. Te roczne sprawozdania finansowe dotyczące produktów uzupełnia sprawozdanie biegłych rewidentów DSB SV wpisanych do rejestru prowadzonego przez państwo, zawierające opinię na temat tego, czy DSB SOV prowadziło swoje księgi rachunkowe i swoją działalność gospodarczą zgodnie z odpowiednimi wymogami regulacyjnymi.

a) Kwota rekompensaty

(265) W decyzji o wszczęciu postępowania ([97]) Komisja wyraziła obawy co do możliwości, że rekompensata przyznana DSB mogła przekroczyć kwotę niezbędną do pokrycia kosztów poniesionych w związku z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej. Obawy te dotyczą w szczególności a) nadwyżki zysku osiągniętej przez DSB, b) opóźnień w dostawach taboru oraz c) połączenia Kopenhaga–Ystad. Zgodnie ze swoją decyzją z 2010 r. ([98]) Komisja oceni w dalszej części, czy istnieje nadmierna rekompensata w odniesieniu do każdego z tych elementów.

(266) Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z oceną Komisji zawartą w decyzji z 2010 r. Komisja przyjmuje podejście *ex post* w celu oceny istnienia ewentualnej nadwyżki rekompensaty przekraczającej dywidendy wypłacone państwu duńskiemu przez DSB w związku z działalnością związaną z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej. W 2010 r. ocena Komisji opierała się na danych liczbowych grupy. W niniejszej ocenie Komisja przyjmuje węższe podejście, wyodrębniając dane liczbowe, które można przypisać wyłącznie działalności związanej z wypełnianiem obowiązków świadczenia usługi publicznej (prowadzonej w ramach obszaru działalności A).

(i) *Nadwyżki zysku osiągnięte przez DSB*

(267) Komisja zbadała zmiany dotyczące kapitału własnego i zysków DSB z działalności w zakresie świadczenia usług publicznych (obszar działalności A) w okresie obowiązywania przedmiotowych umów. Badanie opiera się na szczegółowej analizie sytuacji finansowej DSB w latach 2000–2009, która obejmuje analizę publicznych sprawozdań rocznych DSB i wyjaśnień przedstawionych przez władze duńskie w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego.

(268) Wbrew opinii skarżącego (DKT), zgodnie z którą płatności wynikające z umowy zostały dostosowane w celu zagwarantowania DSB pewnego poziomu zysku bez szczegółowej analizy kosztów (zob. motyw 168), z oceny Komisji wynika, że sytuacja finansowa DSB zmieniła się ze względu na zewnętrzne czynniki gospodarcze, reformy podatkowe i dostosowania zasad amortyzacji, a nie ze względu na nadmierną rekompensatę. Komisja przyjmuje do wiadomości w szczególności informacje przedstawione przez władze duńskie w celu wyjaśnienia zmian w stosunku do dziesięcioletnich budżetów, przede wszystkim jeżeli chodzi o stworzenie budżetu założycielskiego DSB w 1999 r., zmianę niektórych zasad rachunkowości lub poziom opodatkowania. Dania wyjaśnia również zmiany odpisów amortyzacyjnych, zarządzania finansami lub stopy procentowej (zob. motywy 48 i nast.). W przeciwieństwie do tego, co twierdzi skarżący (zob. motyw 168), system rekompensat nie opierał się w konsekwencji na celu, jakim jest arbitralny zwrot z kapitału własnego, lecz raczej na ustalonej metodzie planowania finansowego.

([97]) Zob. motyw 81 decyzji o wszczęciu postępowania.
([98]) Zob. motywy 333 i nast. decyzji z 2010 r.

(269) Komisja uznaje za akceptowalny poziom zwrotu z kapitału własnego w wysokości 6 % („ROE") ustalony jako rozsądny zysk powstały dodatkowo do kosztów poniesionych w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej ([99]). Wniosek Komisji opiera się na szeregu wskaźników opartych na informacjach będących w jej posiadaniu służących dokonaniu oceny rozsądnego poziomu zysku. Wbrew argumentowi skarżącego (DKT), że poziom zysku DSB przekraczał poziom zysku porównywalnych europejskich przewoźników kolejowych (zob. motyw 168), analiza porównawcza ([100]) wskazuje, że rentowność DSB mieściła się w tym samym przedziale, co rentowność innych operatorów podobnej wielkości. Podczas gdy niektórzy operatorzy mieli niższe marże, inni osiągnęli znacznie wyższy poziom rentowności, co świadczy o tym, że wyniki finansowe DSB nie odstawały. Ocena Komisji opiera się w szczególności na badaniu sytuacji przedsiębiorstw kolejowych w Europie ([101]), które przedstawia między innymi porównanie rentowności ekonomicznej ([102]) przedsiębiorstw kolejowych w 2004 r. Według tej analizy stwierdzona w 2004 r. rentowność kapitału (ROE) DSB (wynosząca 9 %) odpowiada stopie zwrotu z aktywów (ROA) DSB wynoszącej 3 % dla spółki ([103]). Biorąc pod uwagę, że wskaźnik ROE nie uwzględnia bardzo różnych struktur kapitałowych przedsiębiorstw, analiza środków określających rentowność ekonomiczną, takich jak ROA, stanowi dobry dodatkowy poziom odniesienia. Z badania wynika, że ROE (9 %) i ROA (3 %) DSB są zgodne z medianą ROE (8,7 %) i ROA (2,5 %) dla wszystkich ocenianych europejskich przedsiębiorstw kolejowych zajmujących się przewozem osób. Z badania wynika również, że niektóre przedsiębiorstwa kolejowe wykazywały w tym okresie słabą, a nawet ujemną rentowność ekonomiczną (PKP, Eurostar, NSB), natomiast niektóre przedsiębiorstwa wykazywały nawet znacznie wyższą rentowność ekonomiczną niż DSB (Arriva Tog a/s, Chiltern Railways, Arriva Trains Wales, Great North Eastern Railway, DB Regio AG). Ponadto w 2008 r. państwo duńskie przedłożyło Komisji niezależne sprawozdanie KPMG ([104]), które zawiera analizę porównawczą dotyczącą przemysłu w latach 2004–2006 obejmującą DSB i dwóch operatorów podobnej wielkości: Arriva i SJ. Analiza porównawcza bazująca na metodyce opartej zarówno na ROE, jak i na ROA potwierdza, że w latach 2004–2006 poziomy zysku DSB nie przekraczały poziomów zysku Arriva i SJ.

(270) W celu ustalenia, czy DSB uzyskało nadwyżki zysku, Komisja przyjęła podejście *ex post* polegające na analizie rzeczywistych wyników finansowych DSB w latach 2000–2009. Chociaż ocena *ex ante* – ocena przewidywanych kosztów wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej powiększonych o rozsądny zysk – jest co do zasady głównym sposobem, w jaki Komisja ocenia istnienie ewentualnej nadmiernej rekompensaty w ramach umów o świadczenie usług publicznych, Komisja uznała za bardziej solidne w przedmiotowej sprawie zastosowanie podejścia *ex post* zamiast opierać się na samych założeniach *ex ante* leżących u podstaw dziesięcioletniego budżetu DSB, które nie zawierają wystarczającego szczegółowego uzasadnienia i konkretnych danych wykorzystywanych do prognozowania budżetu (w tym na przykład podziału kosztów).

(271) W latach 2000–2009 rzeczywiste zyski po opodatkowaniu osiągnięte w ramach obszaru działalności A, z wyłączeniem przedsiębiorstw powiązanych i stowarzyszonych, zgodnie ze strukturą rachunkowości finansowej (wyjaśnioną w motywach 257–258), wynoszą 4 669 mln DKK.

(272) W celu określenia nadwyżki zysku osiągniętej przez DSB w związku ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych Komisja szacuje różnicę między rzeczywistymi zyskami po opodatkowaniu osiągniętymi przez DSB w latach 2000–2009 a rozsądnym zyskiem ustalonym na poziomie 6 % ROE w odniesieniu do obowiązku świadczenia usługi publicznej.

([99]) Jak określono w motywach 132 i 133, założenie stopy zwrotu z kapitału własnego na poziomie 6 % jako rozsądnego zysku przyjmuje się zarówno w odniesieniu do umów o świadczenie usług publicznych, jak i w odniesieniu do budżetów bazowych. Zgodnie z podejściem *ex post* przyjętym do celów oceny wszelkiej potencjalnej nadwyżki rekompensaty, jak wyjaśniono w motywie 265, Komisja sprawdziła poziomy zysków *ex post* odnotowywane przez DSB w stosunku do operatorów podobnej wielkości w różnych latach (jeżeli są dostępne).

([100]) Analiza sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych w Unii Europejskiej, ECORYS w imieniu Komisji Europejskiej, luty 2006 r.

([101]) Tamże.

([102]) W celu uniknięcia problemów z porównywalnością związanych ze zbyt zróżnicowanymi strukturami zobowiązania – kapitał własny Komisja dokonuje porównań przede wszystkim w oparciu o rentowność ekonomiczną (w oparciu o ROA – stopę zwrotu z aktywów).

([103]) Przedstawione dane liczbowe odnoszą się do DSB SOV, w tym do obszaru działalności B. W związku z tym rzeczywiste stopy ROE i ROA w 2004 r. w obszarze działalności A są niższe niż stopy wskazane w badaniu. Faktyczne dane liczbowe dotyczące ROE dla obszaru działalności A zostaną bardziej szczegółowo przedstawione w poniższej ocenie Komisji.

([104]) Sprawozdanie w sprawie domniemanej pomocy państwa na rzecz DSB SV, KPMG, 30 stycznia 2008 r.

(273) Rozsądny zysk z tytułu ROE w wysokości 6 % dla obszaru działalności A ustala się, mnożąc 6 % przez udział kapitałowy przypisany do obszaru działalności A w latach 2000–2009. Udział kapitałowy przypisany do obszaru działalności A uzyskuje się z rocznych sprawozdań finansowych DSB poprzez odjęcie od kapitału własnego spółki dominującej DSB (DSB SOV) kapitału trwałego w spółkach powiązanych i stowarzyszonych. Komisja zauważa, że władze duńskie potwierdziły to podejście.

Tabela 7

Uwagi władz duńskich dotyczące udziału kapitałowego w obszarze działalności A dla DSB, 21 października 2024 r.

Equity, DSB PSO activities

Equity DSB SOV, DSB S-tog A/S and equity for Affiliated and associated companies

DKK millions, current prices	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DSB SOV, Ultimo	5.730	7.095	7.759	7.852	7.701	7.673	7.771	7.898	7.343	7.348
- Affiliated and associated companies, DSB S-tog A/S, ultimo	1.159	1.210	1.233	1.340	1.300	1.441	1.685	1.909	1.784	1.883
- Affiliated and associated companies, Ultimo 1)	2	4	68	68	81	94	87	129	162	1.066
Equity, DSB PSO activities	**4.569**	**5.881**	**6.458**	**6.444**	**6.320**	**6.138**	**5.999**	**5.860**	**5.397**	**4.399**

Source: Equity from the annual reports and capital shares in subsidiaries, affiliated and associated companies from annual reports.

1) In 2009, a large increase in equity is seen for affiliated and associated companies, Ultimo. The reason for this is the establishment of DSB Ejendomsudvikling A/S (DSB Real Estate Development A/S), where the capital share (equity) is increased with DKK 914 million. See annual report 2009 at page 84 and 85.

Equity, DSB PSO activities

Equity DSB SOV, DSB S-tog A/S and equity for Affiliated and associated companies

DKK millions, current prices	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DSB SOV, Ultimo	5.730	7.095	7.759	7.852	7.701	7.673	7.771	7.898	7.343	7.348
- Affiliated and associated companies, DSB S-tog A/S, ultimo	1.159	1.210	1.233	1.340	1.300	1.441	1.685	1.909	1.784	1.883
- Affiliated and associated companies, Ultimo 1)	2	4	68	68	81	94	87	129	162	1.066
Equity, DSB PSO activities	**4.569**	**5.881**	**6.458**	**6.444**	**6.320**	**6.138**	**5.999**	**5.860**	**5.397**	**4.399**

Source: Equity from the annual reports and capital shares in subsidiaries, affiliated and associated companies from annual reports.

1) In 2009, a large increase in equity is seen for affiliated and associated companies, Ultimo. The reason for this is the establishment of DSB Ejendomsudvikling A/S (DSB Real Estate Development A/S), where the capital share (equity) is increased with DKK 914 million. See annual report 2009 at page 84 and 85.

(274) Biorąc pod uwagę udział kapitałowy przypisany do obszaru działalności A, rozsądny zysk z tytułu ROE w wysokości 6 % dla obszaru działalności A w latach 2000–2009 wynosi 3 448 mln DKK.

(275) Komisja zauważa zatem, że zyski po opodatkowaniu osiągnięte w obszarze działalności A w wysokości 4 669 mln DKK w latach 2000–2009 przekroczyły poziom wymagany do pokrycia kosztów poniesionych w związku z wypełnianiem obowiązki świadczenia usługi publicznej, w tym rozsądny zysk w wysokości 6 % ROE (3 448 mln DKK) o 1 221 mln DKK. Kwota nadwyżki stanowi zatem nadwyżkę zysku osiągniętego przez DSB w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej w latach 2000–2009.

(276) Komisja zauważa, że władze duńskie nie kwestionują, iż DSB osiągnęło wyższy poziom rentowności niż pierwotnie przewidywano w dziesięcioletnich budżetach na lata 1999 i 2005, na których oparto obliczenie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

(277) Ponadto Komisja zauważa jednak, że według władz duńskich te nadwyżki zysku nie doprowadziłyby do nadmiernego nagromadzenia kapitału przez DSB powyżej kwoty przewidzianej początkowo w budżecie. Władze duńskie twierdzą, że zamiast tego nadwyżki zysku zostały zwrócone państwu duńskiemu poprzez wypłaty dywidend.

(278) Komisja ocenia zatem, czy tak jest, obliczając różnicę między nadwyżką dywidend, o ile taka nadwyżka wystąpiła, a nadwyżkami zysku osiągniętymi przez DSB w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej ([105]). W przypadku stwierdzenia, że różnica ta jest zerowa lub dodatnia, można stwierdzić, że DSB nie zachowało nadwyżki zysku w związku ze spoczywającym na nim obowiązkiem świadczenia usługi publicznej i że w związku z tym można wykluczyć nadmierną rekompensatę.

(279) Aby ocenić, czy DSB wypłaciło państwu duńskiemu nadwyżkę dywidend w oparciu o zyski pochodzące z obszaru działalności A w latach 2000–2009, Komisja oblicza różnicę między faktycznie wypłaconymi dywidendami a rozsądnymi dywidendami wypłaconymi państwu duńskiemu w odniesieniu do obszaru działalności A. Jeżeli różnica ta jest dodatnia, można stwierdzić, że DSB wypłaciło państwu duńskiemu nadwyżkę dywidend w związku ze spoczywającym na nim obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Jak zostanie wyjaśnione poniżej, Komisja przedstawia dwie możliwe metody szacowania nadwyżki wypłaconej dywidendy.

(280) Komisja zauważa, że DSB wypłaciło państwu duńskiemu 5 212 mln DKK dywidend w latach 2000–2009. Komisja szacuje, że z tej całej kwoty można przypisać 3 596 mln DKK zyskom wygenerowanym w obszarze działalności A. Kwotę tę oblicza się poprzez pomnożenie części zysków po opodatkowaniu osiągniętych w obszarze działalności A przez całkowitą kwotę dywidend wypłaconych w okresie obejmującym lata 2000–2009 ([106]).

Tabela 8

Obliczenia Komisji na podstawie rocznych sprawozdań finansowych DSB i informacji otrzymanych przez władze duńskie w dniach 21 października 2024 r. i 26 listopada 2024 r.

	Profit after tax		
DKK million	(a) DSB group	(b) Business Area A w/o affiliated and associated companies	% (b/a)
FY2000	493	298	60%
FY2001	838	716	85%
FY2002	774	622	80%
FY2003	697	466	67%
FY2004	664	453	68%
FY2005	745	467	63%
FY2006	726	526	72%
FY2007	767	523	68%
FY2008	558	392	70%
FY2009	341	206	60%
Total	6.603	4.669	71%

(281) Następnie Komisja szacuje oczekiwane rozsądne wypłaty dywidend, mnożąc rozsądny zysk z tytułu ROE w wysokości 6 % przez stały wskaźnik wypłaty dywidend wynoszący 50 %.

([105]) W porównaniu z decyzją z 2010 r., w której uwzględniono całość wypłaconych dywidend, w niniejszej decyzji Komisja przyjmuje węższe podejście, które polega na oszacowaniu nadwyżki dywidend wypłaconych państwu przez DSB w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej. Jest to podejście zachowawcze, biorąc pod uwagę, że niższa kwota nadwyżki dywidend jest porównywana z nadwyżkami zysku DSB.

([106]) Metodyka ta opiera się na założeniu, że dywidendy są wypłacane w stosunku do poziomu osiągniętych zysków.

(282) Stały wskaźnik wypłaty dywidend w wysokości 50 % stanowi „rozsądne" lub „oczekiwane" wypłaty dywidend, które DSB ma wypłacić państwu duńskiemu zgodnie z założeniem zasady pobierania dywidend stanowiącej połowę zysków DSB po opodatkowaniu uwzględnionych w dziesięcioletnim przewidywanym budżecie ([107]). Komisja przeanalizowała wszystkie sprawozdania roczne DSB za lata 2000–2009 (przy zastosowaniu podejścia *ex post*) i potwierdziła, że w wielu sprawozdaniach zwykłe dywidendy opierały się na 50 % zysków rocznych.

(283) Jak wspomniano w motywie 273, aby określić nadwyżkę dywidend wypłacanych państwu duńskiemu wyłącznie w odniesieniu do obszaru działalności A, Komisja rozważa dwie możliwe metodyki.

(284) Pierwsza metodyka określania nadwyżki dywidend wypłacanych państwu duńskiemu w odniesieniu do obszaru działalności A polega na obliczeniu nadwyżki dywidend na poziomie grupy DSB, a następnie dostosowaniu wyniku w odniesieniu do udziału w zyskach obszaru działalności A. Etapy obliczeń przedstawiono poniżej. Rozsądną wypłatę dywidendy oblicza się, mnożąc stały wskaźnik wypłat wynoszący 50 % przez roczny rozsądny zysk na poziomie grupy DSB, który wynosi 6 % kapitału własnego grupy DSB. Rozsądną wypłatę dywidendy na poziomie grupy DSB odejmuje się następnie od rzeczywistej wypłaty dywidendy na poziomie grupy DSB w celu określenia nadwyżki dywidendy na poziomie grupy DSB. Wynikającą z tego nadwyżkę dywidendy na poziomie grupy DSB mnoży się następnie przez udział obszaru działalności A w zyskach grupy DSB w celu określenia wypłaty nadwyżki dywidendy na rzecz państwa duńskiego związanej z obszarem działalności A w latach 2000–2009. Zgodnie z tą metodyką nadwyżka dywidendy wynosi 2 045 mln DKK.

Tabela 9

Obliczenia Komisji na podstawie rocznych sprawozdań finansowych DSB i informacji otrzymanych przez władze duńskie

Methodology #1: computing the excess dividend payment at DSB Group Level and then adjusting for Business Area A (PSO activities) profit share											
DKK million	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**Total**
(a) Equity, DSB Business Area A, PSO activities	4.569	5.881	6.458	6.444	6.320	6.138	5.999	5.860	5.397	4.399	*57.465*
(b) Return, DSB Business Area A, PSO activities	298	716	622	466	453	467	526	523	392	206	*4.669*
(c) Actual ROE, DSB Business Area A, PSO activities = *(b)/(a)*	6,5%	12,2%	9,6%	7,2%	7,2%	7,6%	8,8%	8,9%	7,3%	4,7%	
(d) Reasonable return, ROE 6% = *6%*(a)*	274	353	387	387	379	368	360	352	324	264	*3.448*
(e) Surplus profit = *(b) - (d)*	24	363	235	79	74	98	166	171	68	-58	*1.221*
(f) Actual Dividends Paid, DSB Group	268	103	610	649	736	895	775	655	364	158	*5.212*
(g) Reasonable Dividend, DSB Group = *50%*6%*DSB Group Equity*	172	213	233	236	231	230	233	237	220	220	*2.225*
(h) Excess Dividend Paid to DK, DSB Group = *(f) - (g)*	96	-110	377	413	505	665	542	418	144	-63	*2.987*
(i) Excess Dividend Paid to DK, DSB Business Area A, PSO activities = *(h)*Business Area A profit share*	58	-94	303	276	345	416	393	285	101	-38	*2.045*
(l) Dividends paid in excess of surplus profit = (i) - (e)	34	-458	69	197	271	318	226	114	33	20	***824***

(285) Druga metodyka określania nadwyżki dywidend wypłacanych państwu duńskiemu w odniesieniu do obszaru działalności A polega na obliczeniu nadwyżki dywidend bezpośrednio na poziomie obszaru działalności A. Etapy obliczeń przedstawiono poniżej. Rozsądną wypłatę dywidendy oblicza się, mnożąc stały wskaźnik wypłat wynoszący 50 % przez roczne rozsądne zyski jedynie obszaru działalności A, które wynoszą 6 % kapitału własnego obszaru działalności A. Rozsądną wypłatę dywidendy na poziomie obszaru działalności A odejmuje się następnie od faktycznej wypłaty dywidendy uwzględnionej w odniesieniu do udziału obszaru działalności A w zyskach w celu określenia nadwyżki dywidendy na poziomie obszaru działalności A. Zgodnie z tą metodyką nadwyżka dywidendy wynosi 1 872 mln DKK.

([107]) Polityka rządu duńskiego w zakresie dywidend została określona w ustawie budżetowej nr 249/1999. Punktem wyjścia polityki w zakresie dywidend jest to, że dywidendy powinny stanowić połowę nadwyżki DSB po opodatkowaniu. Określono to również w motywach 101–108 decyzji Komisji z 2010 r.

Tabela 10

Obliczenia Komisji na podstawie rocznych sprawozdań finansowych DSB i informacji otrzymanych przez władze duńskie

Methodology #2: computing the excess dividend payment at Business Area A (PSO activities) level by adjusting the dividend payments for Business Area A profit share											
DKK million	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**Total**
(a) Equity, DSB Business Area A, PSO activities	4.569	5.881	6.458	6.444	6.320	6.138	5.999	5.860	5.397	4.399	*57.465*
(b) Return, DSB Business Area A, PSO activities	298	716	622	466	453	467	526	523	392	206	*4.669*
(c) Actual ROE, DSB Business Area A, PSO activities = *(b)/(a)*	6,5%	12,2%	9,6%	7,2%	7,2%	7,6%	8,8%	8,9%	7,3%	4,7%	
(d) Reasonable return, ROE 6% = *6%*(a)*	274	353	387	387	379	368	360	352	324	264	*3.448*
(e) Surplus profit = *(b) - (d)*	24	363	235	79	74	98	166	171	68	-58	*1.221*
(f) Actual Dividends Paid, DSB Business Area A, PSO activities	162	88	490	434	502	561	562	447	256	95	*3.596*
(g) Reasonable Dividend, DSB Business Area A, PSO activities = *50%*6%*DSB Business Area A Equity*	137	176	194	193	190	184	180	176	162	132	*1.724*
(h) Excess Dividend Paid to DK, DSB Business Area A, PSO activities = *(f) - (g)*	25	-89	296	240	313	376	382	271	94	-37	*1.872*
(i) Dividends paid in excess of surplus profit = (h) - (e)	1	-452	62	161	239	278	215	99	26	21	***651***

(286) W związku z tym Komisja zauważa, że w ramach jednej z metod przedstawionych powyżej nadwyżka dywidend wypłaconych państwu duńskiemu w związku z prowadzeniem działalności w obszarze działalności A w latach 2000–2009 przekracza nadwyżkę zysku w wysokości 1 221 mln DKK (zob. motyw 269) osiągniętą w obszarze działalności A z tytułu prowadzenia działalności objętej obowiązkiem świadczenia usługi publicznej. Wbrew twierdzeniom DKT, że wysoki poziom zysków DSB świadczy o nadmiernej rekompensacie, potwierdza to, że DSB nie zachowało nadwyżki zysku w związku ze spoczywającym na nim obowiązkiem świadczenia usługi publicznej i że w związku z tym można wykluczyć nadmierną rekompensatę. Zgodnie z pierwszą metodyką (zob. motyw 278) różnica między nadwyżką dywidend wypłaconych państwu duńskiemu a nadwyżką zysku osiągniętą w obszarze działalności A wynosi 824 mln DKK. Zgodnie z drugą metodyką (zob. motyw 279) różnica między nadwyżką dywidend wypłaconych państwu duńskiemu a nadwyżką zysku osiągniętą w obszarze działalności A wynosi 651 mln DKK ([108]).

(287) Ocena przeprowadzona przez Komisję obejmuje wszystkie płatności otrzymane od DSB w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej w latach 2000–2009. W związku z tym w analizie uwzględniono oba okresy przed dniem 3 grudnia 2009 r. oraz między 3 a 31 grudnia 2009 r.

(288) Chociaż niniejsza ocena dotyczy jedynie okresu do dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja przyjmuje do wiadomości argument władz duńskich, że wyodrębnienie części oceny Komisji opartej na różnych płatnościach i okresach byłoby raczej sztucznym działaniem. Aby jednak wyodrębnić powyższą ocenę wyłącznie w odniesieniu do okresu przed dniem 3 grudnia 2009 r., Komisja stosuje poniżej opisaną metodykę, którą również zaproponowały władze duńskie. Rekompensata z tytułu wykonywania umów o świadczenie usług publicznych przyznana DSB przez państwo duńskie była wypłacana co roku w dwunastu równych ratach miesięcznych. Każda rata była wypłacana 21. dnia każdego miesiąca lub następnego dnia roboczego, jeżeli 21. dzień przypadał w weekend lub w dniu ustawowo wolnym od pracy. O ile wypłaty dywidend same w sobie nie mogą być przeznaczane na wyrównanie poszczególnych miesięcznych wypłat rekompensat za każdy rok, o tyle Komisja przyznaje, że co do zasady proporcjonalny udział różnicy między obliczonymi nadwyżkami zysku przed wypłatą dywidend a nadwyżką dywidend przypisywaną działalności w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej można uznać za odnoszący się do okresu od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 3 grudnia 2009 r.

([108]) Wnioski nie zmieniają się również przy uwzględnieniu wartości pieniądza w czasie. Komisja przeprowadziła tę kontrolę, stosując różne wartości teoretycznego średniego ważonego kosztu kapitału DSB. Komisja przeprowadziła również inne analizy wrażliwości, wykorzystując stopy referencyjne i dyskontowe dla Danii opublikowane na stronie internetowej Komisji pod adresem: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_pl (ostatni dostęp 4 lipca 2025 r.).

(289) Przyjęcie proporcjonalnego udziału w wynikach w ramach obu przedstawionych powyżej metodyk wynosiłoby zatem 1/10 całkowitej kwoty (82 mln DKK lub 65 mln DKK) za jeden rok i 1/12 tej kwoty za jeden miesiąc (7 mln DKK lub 5 mln DKK) oraz 1/22 tej miesięcznej kwoty za dzień roboczy (0,31 mln DKK lub 0,25 mln DKK). W związku z tym Komisja zauważa, że proporcjonalna nadwyżka dywidend wypłaconych państwu duńskiemu w związku z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej i związana wyłącznie z okresem przed dniem 3 grudnia 2009 r. przekracza nadwyżkę zysku wygenerowaną w drodze działalności DSB prowadzonej w obszarze działalności A. W sekcji poniżej Komisja przeprowadzi podobną ocenę w odniesieniu do pojedynczej płatności dokonanej przez państwo duńskie na rzecz DSB w dniu 21 grudnia 2009 r.

(290) Jak już stwierdzono w decyzji z 2010 r., Komisja – co do zasady – nie uważa dywidend za odpowiedni mechanizm przeciwdziałania nadmiernej rekompensacie ([109]). Dywidendy zależą od decyzji akcjonariuszy i nie mają automatycznego charakteru wymaganego do dostosowania rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych i zapobiegania nadmiernej rekompensacie w sposób ustrukturyzowany i przewidywalny. Ponadto dywidendy są zazwyczaj pobierane na późniejszym etapie cyklu finansowego niż korekty z tytułu rekompensaty, co dodatkowo ogranicza ich adekwatność.

(291) Jak jednak ustalono w decyzji z 2010 r., dywidendy mogą skutecznie służyć jako faktyczny mechanizm wycofania w celu rozwiązania problemu nadmiernej rekompensaty w szczególnych okolicznościach. Komisja uważa, że jest to możliwe, jeżeli spełnione są następujące warunki: (1) decyzja o wypłacie dywidend jest decyzją państwa, które sprawuje kontrolę jako jedyny udziałowiec; (2) praktyczna funkcja dywidend polega na zwrocie nadwyżek zysku, co zmniejsza ryzyko nadmiernej rekompensaty; oraz (3) przedsiębiorstwo nie uzyskuje korzyści finansowych z tymczasowo posiadanych funduszy nadwyżkowych, takich jak zwiększony kapitał własny, nabycie lub pożyczki preferencyjne ([110]).

(292) Wyżej wymienione warunki zostały spełnione w latach 2000–2009 (zob. również sekcja 2.5 niniejszej decyzji i motywy 101–109 decyzji z 2010 r.):

— Komisja zauważa, że decyzja o wypłacie dywidend była decyzją państwa duńskiego, które jest w całości właścicielem DSB, a nie decyzją zarządu DSB. Władze duńskie przedstawiły dowody na to, że państwo wykorzystało swoją pozycję jako jedynego udziałowca w celu zapewnienia otrzymania dywidend. Świadczy o tym włączenie dodatkowych wypłat dywidend do planowania budżetu państwa, co odzwierciedla kontrolę państwa nad tym procesem. Decyzja o wypłacie dywidend jako taka wynikała z celu państwa, który polega na pobieraniu nadwyżkowych funduszy od DSB.

— Komisja zauważa, że dodatkowe dywidendy wypłacone przez DSB w okresie od 2000 r. do 3 grudnia 2009 r. znacznie przekroczyły nadwyżkę zysku osiągniętą w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej, wynoszącą od 53 % do 68 %, w zależności od zastosowanej metodyki (zob. motywy 278 i 279). Chociaż dywidendy nie zostały wyraźnie skonstruowane jako mechanizm wycofania, ich praktyczny skutek zagwarantował, że nadwyżki zysku zostały zwrócone państwu duńskiemu i DSB ich nie zatrzymało. Jest to zgodne z zasadą, według której w pewnych okolicznościach można uznać dywidendy za praktyczny sposób rozwiązania problemu nadmiernej rekompensaty ([111]).

— Komisja zauważa ponadto, że DSB nie czerpało żadnych korzyści finansowych z funduszy nadwyżkowych. Władze duńskie wykazały, że nadwyżek zysku nie wykorzystano do zwiększenia kapitału własnego DSB, nabycia funduszy lub uzyskania pożyczek na korzystniejszych warunkach. Dywidendy pobrane przez państwo duńskie skutecznie zneutralizowały skutki gospodarcze nadwyżek zysku, gwarantując, że DSB nie odniosło korzyści finansowych z tymczasowo posiadanych funduszy.

(293) Komisja stwierdza, że dodatkowe dywidendy wypłacone przez DSB w okresie od 2000 r. do 3 grudnia 2009 r. skutecznie skorygowały nadmierną rekompensatę wynikającą z nadwyżki zysku. Kontrola państwa duńskiego nad wypłatami dywidend i ich dostosowanie do celu zwrotu nadwyżki zysku sprawiły, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych przyznana DSB nie spowodowała nadmiernej rekompensaty.

([109]) Zob. motyw 345 decyzji z 2010 r.

([110]) Zob. motyw 258 decyzji Komisji (UE) 2019/115 z dnia 10 lipca 2018 r. dotycząca środków pomocy SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonych przez Hiszpanię na rzecz Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. (Dz.U. L 23 z 25.1.2019, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2019/115/oj).

([111]) Zob. motyw 258 i nast. tamże.

(294) Podsumowując, Komisja stwierdza, że pomoc przyznana DSB w okresie od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 3 grudnia 2009 r. jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Dywidendy wypłacone przez DSB na rzecz państwa duńskiego skutecznie zapobiegły nadmiernej rekompensacie, zapewniając przestrzeganie zasad regulujących pomoc państwa.

(ii) *Opóźnienia w dostawach taboru*

(295) Nadmierna rekompensata z tytułu opóźnień w dostawach taboru, o której mowa w decyzji z 2010 r., została w międzyczasie zwrócona państwu duńskiemu zgodnie z art. 3 decyzji z 2010 r., który stanowi, że „[e]wentualnie rekompensaty należne DSB od przedsiębiorstwa AnsaldoBreda z tytułu opóźnień w dostawach taboru należy przekazać państwu duńskiemu".

(iii) *Szczególny przypadek połączenia Kopenhaga–Ystad*

(296) Jak ustalono w decyzji z 2010 r., Komisja dokładnie zbadała, czy DSB uzyskało korzyść w postaci rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w związku z obsługą połączenia Kopenhaga–Ystad ([112]). Komisja stwierdziła, że w latach 2000–2004 obsługa tego połączenia nie była finansowana ze środków publicznych do czasu włączenia jej do systemu transportu publicznego w 2002 r., a nawet wówczas nie przyznano żadnej dodatkowej rekompensaty.

(297) Komisja stwierdziła również, że włączenie tego połączenia spowodowało zwiększenie obowiązku DSB bez zwiększania płatności wynikających z umowy w ramach umowy o świadczenie usług publicznych, co wyeliminowało możliwość nadmiernej rekompensaty. Ponadto wszelkie potencjalne przychody z tego połączenia uwzględniono już w ogólnej kwocie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przez DSB, jak oceniono w ramach szerszej analizy nadwyżki rekompensaty za lata 2000–2004 ([113]).

(298) W odniesieniu do koordynacji usług promowych z Bornholmtrafikken A/S Komisja ustaliła, że porozumienia cenowe są niedyskryminacyjne i odpowiadają szczególnym celom handlowym ([114]). Porozumienia te nie przyniosły DSB żadnej korzyści w porównaniu z konkurentami, ani nie skutkowały nadmierną rekompensatą.

(299) W świetle powyższych rozważań Komisja potwierdza swój wniosek, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych w odniesieniu do połączenia Kopenhaga–Ystad została obliczona zgodnie z obowiązującymi przepisami i jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

(iv) *Wnioski*

(300) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że nadwyżki zysku osiągnięte przez DSB świadczą o tym, że płatności wynikające z umowy przekroczyły wartości konieczne do zrekompensowania kosztów spowodowanych przez wykonywanie obowiązku z tytułu obu umów o świadczenie usług publicznych podwyższonych o rozsądny zysk. W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy pobieranie dodatkowych dywidend przez państwo duńskie – których kwota znacznie przewyższała nadwyżki zysku – skutecznie zneutralizowało ewentualną nadmierną rekompensatę. W rezultacie nadwyżki zysku zostały zwrócone państwu, a DSB nie zatrzymało tych środków, ani z nich nie skorzystało. Płatności z tytułu umów o świadczenie usług publicznych dokonane przed dniem 3 grudnia 2009 r. uznaje się zatem za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

9.2.2.1.2.2. Art. 11 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(301) W niniejszej sprawie nie istnieje żadne zobowiązanie taryfowe. W związku z tym art. 11 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 nie ma zastosowania.

([112]) Zob. motywy 375–385 decyzji z 2010 r.
([113]) Zob. motyw 378 decyzji z 2010 r.
([114]) Zob. motywy 380–383 decyzji z 2010 r.

9.2.2.1.2.3. Art. 12 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(302) Art. 12 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 stanowi, że koszty wynikające ze świadczenia usługi publicznej „są obliczane na podstawie wydajnego zarządzania przedsiębiorstwem i świadczenia usług transportowych odpowiedniej jakości".

(303) W przypadku umowy na lata 2000–2004 kwoty rekompensaty były określone na podstawie dziesięcioletniego planu finansowego przygotowanego przez DSB i zatwierdzonego przez komisję finansów duńskiego parlamentu. W art. 4.1 i załączniku 1 umowy określono, że celem rekompensaty jest pokrycie oczekiwanych kosztów wypełniania określonych obowiązków świadczenia usługi publicznej, oraz przewidziano zabezpieczenia mające na celu dostosowanie rekompensaty do rzeczywistych wyników. W art. 5.2 przewidziano dostosowania oparte na odchyleniach między planowanym a zrealizowanym wolumenem ruchu. Określono również minimalne poziomy świadczenia usług i wymogi dotyczące jakości, w tym wymogi dotyczące punktualności (90 % pociągów przyjeżdżających na czas) i dostępności miejsc siedzących (90 % w godzinach szczytu i 95 % poza godzinami szczytu), jak określono w art. 7.4 i 7.6. Ponadto, ponieważ DSB zatrzymuje przychody ze sprzedaży biletów, zachęca się DSB do optymalizacji efektywności i utrzymania jakości w celu przyciągnięcia i zatrzymania pasażerów. W świetle tych postanowień Komisja uważa, że umowa na lata 2000–2004 umożliwia obliczenie rekompensaty w sposób zgodny z zasadami skutecznego zarządzania i zapewnienia odpowiedniej jakości usług określonymi w art. 12.

(304) Umowa na lata 2005–2014 dodatkowo wzmacnia związek między rekompensatą, efektywnością i jakością usług. Poziom rekompensaty ustala się za pomocą wewnętrznych modeli kosztów DSB (zob. załącznik 2 do umowy), które rozróżniają składniki stałe i zmienne oraz umożliwiają przypisanie kosztów według kategorii usług. Umowa zawiera szereg mechanizmów wspierających skuteczne zarządzanie. W szczególności w art. 1.6.3, 1.7.5 i 1.9.4 przewidziano potrącenia finansowe w przypadku nieprzestrzegania norm dotyczących usług podstawowych, w tym zdolności przepustowej, punktualności i zadowolenia klientów. W umowie przewidziano również przeglądy śródokresowe w celu oceny zmian kosztów i potrzeb w zakresie dostosowania usług. Ponadto, ponieważ DSB zatrzymuje przychody ze sprzedaży biletów, zachęca się DSB do optymalizacji efektywności i utrzymania jakości w celu przyciągnięcia i zatrzymania pasażerów. Komisja uważa zatem, że umowa na lata 2005–2014 spełnia wymogi art. 12 rozporządzenia.

9.2.2.1.2.4. Art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(305) Art. 13 w związku z art. 6 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 stanowi, że organy państwa członkowskiego muszą ustalić kwotę rekompensaty z wyprzedzeniem, na okres wynoszący co najmniej jeden rok. Ponadto organy te ustalają czynniki, które mogłyby uzasadnić dostosowanie tej kwoty. Dostosowanie kwoty dokonywane jest corocznie, a wypłacenie rekompensat ustalonych z wyprzedzeniem wykonywane jest w ratach.

(306) Rekompensata przewidziana w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004 została określona z góry na podstawie dziesięcioletniego planu finansowego DSB obejmującego lata 1999–2008, o którym mowa w art. 4.1 i załączniku 1 do umowy. Ten plan finansowy, który posłużył za podstawę rekompensaty umownej, przedstawiła i zatwierdziła komisja finansów duńskiego parlamentu, co zapewniło tym samym kontrolę publiczną i nadzór budżetowy. Roczne płatności z tytułu rekompensaty zostały określone w umowie i były co roku dostosowywane do zmian wskaźnika cen netto (*nettoprisindekset*), jak określono również w art. 4.1, który zapewniał dostosowanie rekompensaty do rzeczywistych zmian poziomów kosztów w okresie obowiązywania umowy. Ponadto art. 4.2 umożliwiał zawieranie dodatkowych umów w celu uwzględnienia zmian w gwarantowanych poziomach usług, w szczególności w odniesieniu do nowego taboru lub ulepszeń infrastruktury. Przepisy te spełniają wymogi formalne i merytoryczne określone w art. 13.

(307) Umowa na lata 2005–2014 jest również zgodna z art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. W art. 7.1 określono roczną kwotę rekompensaty i potwierdzono, że jest ona wypłacana w rocznych transzach. Rekompensata jest ustalana z góry i obliczana na podstawie zapisanych w budżecie kosztów netto, z uwzględnieniem zatrzymanych przychodów i zmian kosztów. Mechanizmy dostosowawcze są wbudowane w kilku częściach umowy. Na przykład w art. 1.3.9 i 10.5 dopuszcza się zmiany planu przewozów i zawieranie dodatkowych umów. Ponadto w przypadku niedopełnienia obowiązków w zakresie jakości lub przepustowości stosuje się odliczenia związane z wynikami, co prowadzi do rocznych dostosowań. Struktura obu umów gwarantuje zatem, że rekompensata jest ustalana z wyprzedzeniem, wypłacana w ratach i dostosowywana w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z wymogami art. 13.

9.2.2.1.2.5. Art. 1 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69

(308) Ponadto na mocy art. 1 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 wymaga się, aby przedsiębiorstwa przewozowe działające nie tylko w ramach wypełniania obowiązków świadczenia usługi publicznej, lecz także podejmujące działalność innego rodzaju, wykonywały usługę publiczną jako odrębną dziedzinę spełniającą następujące warunki: (i) rozliczenia operacyjne odpowiadające każdej z form działalności są prowadzone oddzielnie i proporcjonalna część majątku odnosząca się do każdej z nich jest rozliczana zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości; oraz (ii) wydatki są równoważone przez przychody operacyjne i wypłaty pochodzące od organów publicznych, bez żadnej możliwości dokonania przeniesienia z lub na rzecz innego sektora działalności przedsiębiorstw.

(309) Jak już stwierdzono powyżej (zob. motywy 15, 76, 89, 190 i sekcja a)), Komisja zauważa, że DSB podlegało wiążącym ramom prawnym i regulacyjnym – a mianowicie krajowym standardom rachunkowości i regułom konkurencji – które wymagały prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla jego głównych obszarów działalności. Obszary te obejmowały „działalność w zakresie usług publicznych (obszar działalności A)" oraz „działalność podlegającą konkurencji (obszar działalności B)". Przychody i koszty związane z umowami o świadczenie usług publicznych były księgowane w DSB SOV (spółce dominującej) oddzielnie od przychodów i kosztów związanych z działalnością komercyjną DSB, co zapewniło, że z rekompensaty pokrywane były tylko koszty netto wypełniania obowiązków świadczenia usługi publicznej. To strukturalne rozdzielenie, uzupełnione audytami zewnętrznymi i nadzorem regulacyjnym nad rachunkami DSB, dało Komisji pewność, że w okresie obowiązywania umowy od 2000 r. do 2004 r. nie doszło do subsydiowania skrośnego. Działalność komercyjna DSB (np. działalność reklamowa, sprzedaż paliwa i zagraniczne jednostki zależne) była rozliczana oddzielnie i nie była przeznaczana na nią żadna rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej. Standardy rachunkowości zapewniają zatem zgodność z wymogami określonymi w art. 1 ust. 5.

(310) Umowa na lata 2005–2014 zawiera bardziej wyraźne zabezpieczenia umowne mające na celu zapobieganie subsydiowaniu skrośnemu. W szczególności art. 3.2.2 umowy stanowi, że wszystkie koszty związane z ruchem komercyjnym (*fri trafik*) muszą być w pełni pokrywane z powiązanych przychodów od pasażerów, przy czym obliczenia opierają się na wewnętrznych zasadach rachunkowości DSB. Ten wymóg samofinansowania gwarantuje, że rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych nie można wykorzystywać do subsydiowania konkurencyjnej działalności rynkowej. Ponadto, jak już wspomniano powyżej (zob. motyw 89 i sekcja a)), DSB prowadziło oddzielne księgi rachunkowe dla usług publicznych i działalności komercyjnej, przy czym w sprawozdaniach finansowych DSB SOV wyraźnie rozróżniono obszar działalności A (usługi publiczne) i obszar działalności B (działalność komercyjna). Sprawozdania te były przedmiotem zarówno kontroli wewnętrznych, jak i audytów zewnętrznych, a metody podziału kosztów zapewniały prawidłowe przypisywanie kosztów bezpośrednich i pośrednich do każdego obszaru działalności. Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych była dokumentowana oddzielnie od wszelkich dochodów uzyskanych w wyniku działalności komercyjnej, a władze duńskie przedstawiły na to dowody w formie sprawozdań finansowych na poziomie produktu i opinii audytorów.

(311) W świetle zarówno postanowień umownych zawartych w umowie na lata 2005–2014, jak i szerszych ram regulacyjnych mających zastosowanie w obu okresach obowiązywania umowy, Komisja stwierdza, że wymogi określone w art. 1 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 zostały spełnione w okresie obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004 i 2005–2014. Wprowadzone rozwiązania w zakresie rachunkowości i rozwiązania strukturalne zapewniły rozdzielenie działalności w zakresie świadczenia usług publicznych i działalności komercyjnej oraz skutecznie zapobiegały subsydiowaniu skrośnemu.

9.2.2.2. Zgodność pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r. z prawem i rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 1107/70

(312) Art. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 stosuje się do pomocy przyznawanej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej, w takim zakresie, w jakim pomoc ta jest związana w ściśle określony sposób z działalnością w ramach tego sektora. W motywie dziesiątym tego rozporządzenia wskazano, że „[...] konieczne staje się sprecyzowanie, nieujętych w niniejszym rozporządzeniu, przypadków i okoliczności, w jakich Państwa Członkowskie mogą podjąć środki koordynacyjne lub nałożyć zobowiązania nierozerwalnie związane z pojęciem usługi publicznej, w tym również udzielać pomocy zgodnie z art. 77 Traktatu [obecnie art. 93 TFUE] nieobjętej wyżej wspomnianym rozporządzeniem [EWG nr 1191/69]".

(313) Art. 3 rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 stanowi, że „[b]ez uszczerbku dla przepisów [...] rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 [...] państwa członkowskie nie podejmują żadnych środków koordynacyjnych ani nie nakładają zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej, która obejmuje przyznawanie pomocy na podstawie art. [93 TFUE], z wyjątkiem następujących przypadków lub okoliczności" wymienionych w ust. 1 i 2 tego przepisu.

(314) Art. 3 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 dotyczył w szczególności „rekompensaty obowiązków świadczenia usługi publicznej nałożonych na [przedsiębiorstwa transportowe] przez państwo lub władze publiczne i obejmujące albo zobowiązania taryfowe nieobjęte definicją podaną w art. 2 ust. 5 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69; albo przedsiębiorstwa transportowe lub działalności, do których rozporządzenie nie ma zastosowania". Wynika z tego, że rozporządzenie (EWG) nr 1107/70 miało zastosowanie tylko wtedy, gdy rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 nie miało zastosowania. Potwierdził to również Trybunał, który wyjaśnił, że zgodność z rynkiem wewnętrznym rekompensat objętych zakresem stosowania rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 należy oceniać zgodnie z przepisami tego rozporządzenia ([115]). Ponieważ płatności dokonane do dnia 3 grudnia 2009 r. w ramach tego środka wchodziły w zakres rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 (sekcja 9.2.2), Komisja stwierdza, że rozporządzenie (EWG) nr 1107/70 nie miało zastosowania do tych płatności.

(315) Ponieważ płatności dokonane przed dniem 3 grudnia 2009 r. wchodziły w zakres rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, Komisja stwierdza, że nie ma potrzeby dokonywania oceny, czy płatności te można było również uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym w oparciu o inną podstawę prawną.

9.2.2.3. Wnioski

(316) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że pomoc przyznana DSB do dnia 3 grudnia 2009 r. stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pomoc tę można jednak uznać za wyłączoną z obowiązku uprzedniego zgłoszenia zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, ponieważ rekompensata przyznana DSB była zgodna z odpowiednimi przepisami rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, a w szczególności nie przekraczała kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów wywiązywania się ze obowiązków świadczenia usługi publicznej wraz z rozsądnym zyskiem, zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69. Z wyroku Sądu w sprawie Andersen ([116]) i podejścia przyjętego w niedawnej ustalonej praktyce ([117]) – oraz inaczej niż w ramach podejścia stosowanego we wcześniejszych decyzjach – wynika bowiem, że art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1196/69 ma zastosowanie do rekompensaty wypłacanej w ramach umów o świadczenie usług publicznych.

W związku z tym pomoc była wyłączona z wymogu zgłoszenia ustanowionego w art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. W rezultacie pomoc przyznana DSB do dnia 3 grudnia 2009 r. była przyznawana zgodnie z prawem na mocy art. 108 ust. 3 TFUE.

9.2.3. *Zgodność z prawem pomocy wypłaconej w dniu 21 grudnia 2009 r.*

9.2.3.1. Podstawa prawna

(317) Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. oraz drugim wyrokiem Sądu z dnia 18 stycznia 2017 r. pomoc wypłacona po wejściu w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w dniu 3 grudnia 2009 r. w ramach drugiej umowy o świadczenie usług publicznych powinna była zostać oceniona na podstawie tego rozporządzenia.

(318) Ponadto, jak podkreślono w drugim wyroku Sądu, w decyzji z 2010 r. nie podano powodów, które skłoniły Komisję do stwierdzenia zgodności pomocy wypłaconej w dniu 21 grudnia 2009 r. z rynkiem wewnętrznym (zob. motywy 9, 120 i nast.) ([118]).

(319) W związku z tym, aby wykonać drugi wyrok Sądu, Komisja przedstawia w sekcji 9.2.3.2 swoją ocenę zgodności pomocy wypłaconej w dniu 21 grudnia 2009 r. na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w świetle przepisów przejściowych zawartych w art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia. Ponieważ przedmiotowej płatności dokonano na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, która wygasła w 2014 r., mająca zastosowanie wersja rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 jest pierwotnym tekstem tego rozporządzenia, obowiązującym przed jego pierwszą zmianą dokonaną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338, która weszła w życie w dniu 24 grudnia 2017 r. ([119]).

([115]) Wyrok Trybunału z dnia 7 maja 2009 r., Antrop, C-504/07, ECLI:EU:C:2009:290, pkt 32.
([116]) Wyrok z dnia 18 stycznia 2017 r., Andersen/Komisja, przywołany w przypisie [7], pkt 27.
([117]) Decyzja Komisji (UE) 2024/2860 z dnia 24 listopada 2023 r. dotycząca SA.32953 (2014/C) - Środki pomocy państwa na rzecz Trenitalia SpA – Włochy (Dz.U. L, 2024/2860, 18.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2860/oj) motywy 303–306; decyzja Komisji C(2025) 1730 final z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie SA.18853 – C 47/2007 (NN 22/2005) wdrożona przez Niemcy w odniesieniu do umowy o świadczenie usług publicznych zawartej między Deutsche Bahn Regio a krajami związkowymi Berlin i Brandenburgia (dotychczas nieopublikowana), motywy 215 i 281.
([118]) Wyrok Trybunału z dnia 5 października 2015 r., Komisja/Andersen, C-303/13 P, ECLI:EU:C:2015:647, pkt 51 i 55.
([119]) Mianowicie zmianami wprowadzonymi od dnia 24 grudnia 2017 r. rozporządzeniem (UE) 2016/2338.

9.2.3.2. Zwolnienie z obowiązku uprzedniego zgłoszenia na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007

9.2.3.2.1. Zakres stosowania rozporządzenia (WE) nr 1370/2007

(320) Zgodnie ze swym art. 1 ust. 2 rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 ma zastosowanie do „usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego, z wyjątkiem usług świadczonych przede wszystkim ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną".

(321) Art. 3 ust. 1 przewiduje ponadto, że „w przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację obowiązków świadczenia usługi publicznej, następuje to w ramach umowy o świadczenie usług publicznych". Jak wyjaśnił Sąd ([120]), przepis ten ustanawia zasadę, zgodnie z którą obowiązki świadczenia usługi publicznej i związane z nimi rekompensaty powinny zostać określone w takiej umowie.

(322) W niniejszym przypadku zadania z zakresu świadczenia usług w zakresie transportu publicznego powierzono DSB w drodze umowy o świadczenie usług publicznych (zob. motyw 33).

9.2.3.2.2. Przepisy przejściowe

(323) Zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w związku z art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia umowy dotyczące usług w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego podpisane między dniem 26 lipca 2000 r. a dniem 3 grudnia 2009 r. i zawarte zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym na podstawie procedury innej niż sprawiedliwa procedura przetargu konkurencyjnego mogą obowiązywać do ich wygaśnięcia, jeżeli okres obowiązywania umowy nie przekracza okresu porównywalnego z 15-letnim pułapem określonym w art. 4 ust. 3.

(324) Umowę o świadczenie usług publicznych na lata 2005–2014 zawarto bezpośrednio, bez przeprowadzenia procedury przetargowej. Komisja zauważa, że w momencie jej zawarcia ani na mocy prawa duńskiego, ani na mocy prawa Unii Europejskiej nie istniał obowiązek zawierania takich umów w sposób konkurencyjny (zob. motywy 21, 35 i 106). Bezpośrednie zawarcie umowy było dozwolone na mocy prawa krajowego (zob. motyw 35), a prawo Unii Europejskiej nie wymagało jeszcze przeprowadzania przetargu konkurencyjnego dotyczącego umów o świadczenie usług publicznych w sektorze kolejowego transportu pasażerskiego (zob. motyw 21).

(325) Ponieważ umowę o świadczenie usług publicznych zawarto na okres 2005–2014 – tj. na okres nieprzekraczający 15 lat – i zawarto ją bezpośrednio zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym, Komisja uważa, że zastosowanie ma przepis przejściowy zawarty w art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. W związku z tym umowa pozostawała ważna do czasu jej wygaśnięcia.

9.2.3.2.3. Warunki zwolnienia z obowiązku uprzedniego zgłoszenia

(326) Komisja przypomina, że rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 nie obowiązywało jeszcze w momencie podpisywania umowy o świadczenie usług publicznych i, jak określono powyżej, zastosowanie ma przepis przejściowy zawarty w art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, który umożliwia zachowanie ważności umowy do terminu wygaśnięcia. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w sprawie Komisja/Andersen (C-303/13 P) ([121]) zgodność z prawem rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych wypłacanej DSB od dnia 3 grudnia 2009 r. należy jednak oceniać w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Komisja musi zatem zbadać takie płatności na podstawie odpowiednich przepisów tego rozporządzenia, w szczególności jego art. 9 ust. 1.

([120]) Wyroki z dnia 25 stycznia 2024 r., Obshtina Pomoroe/„Anhialo Avto"' OOD, C-390/22, ECLI:EU:C:2024:75, pkt 33 i z dnia 21 grudnia 2023 r., Dobeles Autobusu Parks i in., C-421/22, ECLI:EU:C:2023:1028, pkt 36 i przywołane orzecznictwo.

([121]) Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Komisja/Andersen, przywołany w przypisie 15, pkt 55.

(327) Należy zauważyć, że odpowiednie przepisy nie obejmują art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, który ustanawia szczegółowe zasady udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia niektóre istniejące umowy, takie jak umowa o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014, mogą pozostać ważne bez konieczności uzależnienia ich zawarcia od zgodności z art. 5 (niezależnie od przepisu przejściowego zawartego w art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia). W związku z tym również przepisy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczące umów, które mają zostać zawarte zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia, nie mają zastosowania do przedmiotowej umowy o świadczenie usług publicznych. Należą do nich art. 4 ust. 1 lit. b) zdanie drugie, art. 6 ust. 1 zdanie drugie, a także załącznik do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz art. 7 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Podobnie przepisy art. 7 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 nie mają zastosowania do umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014, ponieważ wymogi przejrzystości określone w tych przepisach nie były znane w momencie zawierania umowy o świadczenie usług publicznych oraz znaczenie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dla oceny przedmiotowej umowy o świadczenie usług publicznych stało się oczywiste dopiero po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie Komisja/Andersen (C-303/13 P) ([122]), który został wydany w 2015 r. po wygaśnięciu przedmiotowej umowy o świadczenie usług publicznych. Ponadto przepisy te mają na celu umożliwienie zainteresowanym stronom kwestionowania z wyprzedzeniem planowanego udzielenia zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych (art. 7 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007) lub monitorowania umów o świadczenie usług publicznych po ich zawarciu (art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007). Powołanie się na art. 7 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 nie spełnia jednak tych celów w tym przypadku, ponieważ zamówienie prowadzące do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zostało udzielone w 2005 r., przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, i było przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego Komisji od 2008 r., zanim art. 7 ust. 1 zaczął mieć zastosowanie do płatności w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 od dnia 3 grudnia 2009 r.

(328) W związku z tym Komisja oceni zwolnienie z obowiązku uprzedniego zgłoszenia płatności z dnia 21 grudnia 2009 r. dokonanej w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 w oparciu o przepisy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz ogólny wymóg unikania nadmiernej rekompensaty wynikający z Traktatu, orzecznictwa i praktyki decyzyjnej Komisji.

(329) Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 „[w] przypadku gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty, niezależnie od ich charakteru, w zamian za realizację obowiązków świadczenia usługi publicznej, następuje to w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.” W art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 określono obowiązkową treść umów o świadczenie usług publicznych oraz mające zastosowanie zasady ogólne, które Komisja przeanalizuje w poniższej sekcji 9.2.3.2.3.1.

9.2.3.2.3.1. Zgodność umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 z art. 2 lit. e) i art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007

(330) Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 umowy o świadczenie usług publicznych „jednoznacznie określają zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które musi wypełniać podmiot świadczący usługi publiczne, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą”.

(331) Obowiązek świadczenia usługi publicznej zdefiniowano w art. 2 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 jako:

„wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach”.

(332) W motywach 69–76 decyzji o wszczęciu postępowania, a także w decyzji z 2010 r. (zob. np. motyw 274) Komisja stwierdziła, że umowa o świadczenie usług publicznych spełniała pierwsze kryterium wyroku w sprawie Altmark oraz że na DSB rzeczywiście nałożono wyraźnie określony obowiązek świadczenia usługi publicznej. Wniosek ten nie został zakwestionowany przed sądami Unii.

([122]) Tamże, pkt 51–55.

(333) Art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 wymaga, aby umowy o świadczenie usług publicznych określały zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, w tym kosztów personelu, energii, opłat za użytkowanie infrastruktury, kosztów utrzymania i napraw, taboru, kosztów stałych oraz odpowiedniego zwrotu z kapitału własnego. Umowa o świadczenie usług publicznych spełnia ten wymóg. Jak opisano w motywie 133 powyżej, do ustalenia poziomów rekompensaty wykorzystano następujące parametry ex ante: roczną stopę inflacji (2,5 %), wzrost cen biletów (2,5 %), poprawę wydajności (2,5 %), stopę procentową (5,15 %), zwrot z kapitału własnego po opodatkowaniu (6 %), inwestycje w tabor (ok. 10 mld DKK) oraz prognozowany wzrost liczby pociągokilometrów i liczby pasażerów o 20 %. Parametry te stanowiły spójne ramy metodyczne obejmujące kluczowe kategorie kosztów, w tym rozsądny zwrot z kapitału, a tym samym spełniają warunki określone w art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Oprócz określenia parametrów ex ante służących do szacowania poziomów rekompensaty w umowie o świadczenie usług publicznych wyraźnie przypisano odpowiedzialność za ponoszenie kosztów operacyjnych i kapitałowych. DSB zatrzymuje wszystkie przychody ze sprzedaży biletów i otrzymuje stałą płatność wynikającą z umowy od ministerstwa, które łącznie muszą pokrywać wszystkie pozycje kosztów. Art. 7.1.1 umowy o świadczenie usług publicznych stanowi, że jedynymi źródłami dochodu, którymi DSB dysponuje na podstawie umowy, są uzgodnione płatności wynikające z umowy i przychody od pasażerów, a art. 7.1.2 potwierdza, że płatność wynikająca z umowy obejmuje amortyzację i odsetki od inwestycji w tabor, obciążając tym samym DSB związanymi z tym kosztami kapitałowymi. Ponadto załącznik 2 (ocena śródokresowa) zawiera szczegółowy podział kosztów zmiennych DSB, które obejmują opłaty za infrastrukturę, energię trakcyjną, koszty maszynistów i personelu oraz koszty utrzymania taboru, co dodatkowo pokazuje, że koszty te ponosi DSB. Postanowienia te pokazują, że umowa o świadczenie usług publicznych określa przypisanie DSB wszystkich głównych kategorii kosztów, w tym kosztów personelu, energii, infrastruktury, utrzymania, taboru kolejowego i zwrotu z kapitału. W związku z tym umowa jest zgodna z wymogiem określonym w art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącym określenia zasad alokacji kosztów.

(334) Art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 stanowi, że gdy właściwe organy wymagają przestrzegania określonych norm jakości, normy te muszą być zawarte w umowie o świadczenie usług publicznych. Umowa o świadczenie usług publicznych jest zgodna z tym obowiązkiem. Zgodnie z motywem 69 w kilku postanowieniach umownych określono zobowiązania związane z jakością. W art. 8.1 wprowadzono wskaźniki punktualności i kary za ich nieprzestrzeganie; art. 10 zawiera postanowienia dotyczące koordynacji infrastruktury; z kolei w art. 11 określono wymogi dotyczące usług dla użytkowników, w tym dotyczące dostępności, systemów biletowych i obowiązków w zakresie obsługi klienta. Elementy te odzwierciedlają jasno określone normy jakości nałożone przez właściwy organ zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

(335) W art. 4 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 wymaga się, aby umowy o świadczenie usług publicznych jasno określały, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest podwykonawstwo, w celu zapewnienia, aby główny operator wykonywał znaczącą część usług. Wymóg ten jest uwzględniany w umowie o świadczenie usług publicznych poprzez połączenie przepisów. Art. 10.4.3 umowy o świadczenie dalekobieżnych i regionalnych usług publicznych oraz art. 8.4.3 umowy o świadczenie usług publicznych S-tog stanowią, że DSB nie może powierzyć obsługi pociągów żadnej stronie trzeciej bez uprzedniej pisemnej zgody ministerstwa transportu. W przypadku braku takiej zgody zlecanie podwykonawstwa podstawowych usług kolejowych nie jest zatem dozwolone. Oznacza to, że DSB jest zobowiązane do samodzielnego świadczenia znacznej części usług i że w tym zakresie nie istnieje żadne prawo do podwykonawstwa. Ponadto art. 6.3 umowy o świadczenie usług publicznych zezwala na zlecanie podwykonawstwa innych usług, ale stanowi, że DSB ponosi pełną odpowiedzialność za usługi zlecone podwykonawcom, tak jakby samo je wykonywało (zob. motyw 69). Ponadto w motywie 68 potwierdzono, że zgodnie z art. 6.1.1 umowy o świadczenie usług publicznych ministerstwo zachowuje prawo do rozwiązania części umowy i do składania ofert przetargowych na poszczególnych liniach. Te mechanizmy umowne gwarantują, że DSB nie może jednostronnie zbyć znacznej części umowy oraz że wymogi art. 4 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 są skutecznie przestrzegane.

(336) Ponieważ kwestia potencjalnej nadwyżki rekompensaty w ramach umowy o świadczenie usług publicznych zostanie szczegółowo zbadana poniżej (zob. sekcja 9.2.3.2.3.2), a pozostałe przepisy art. 4 nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy, Komisja stwierdza, że umowa o świadczenie usług publicznych zawarta między duńskim ministerstwem a DSB na lata 2005–2014 ustanawia ustrukturyzowane i przejrzyste ramy podziału kosztów, nadzoru nad przychodami ze sprzedaży biletów, norm jakości i zasad podwykonawstwa. Każdy z tych elementów przyczynia się do zapewnienia pełnej zgodności z art. 4 ust. 1 lit. c) oraz art. 4 ust. 2, 6 i 7 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, zgodnie z unijnymi zasadami proporcjonalności, przejrzystości i rozliczalności, a zatem jest zgodny z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

(337) W dalszej kolejności Komisja musi sprawdzić, czy rekompensata nie przekraczała kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów i rozsądnego zysku.

9.2.3.2.3.2. Proporcjonalność rekompensaty

(338) Proporcjonalność rekompensaty wypłacanej DSB w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 w stosunku do płatności dokonanej w dniu 21 grudnia 2009 r. ocenia się na podstawie ogólnego wymogu unikania nadmiernej rekompensaty wynikającego z Traktatu, orzecznictwa i praktyki decyzyjnej Komisji. Wynika to z faktu, że w przedmiotowej sprawie Komisja nie może oprzeć się na metodyce określonej w art. 4 ust. 1 lit. b) zdanie drugie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 w celu oceny poziomu płatności dokonanych od dnia 3 grudnia 2009 r. na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014 (zob. motywy 320–323) ([123]). Poniżej Komisja sprawdzi, czy rekompensata nie przekraczała kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem obowiązków świadczenia usługi publicznej, biorąc pod uwagę odpowiednie przychody i rozsądny zysk.

a) Działalność DSB

(339) Komisja zauważa, że rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej jest rozliczana w DSB SOV. Działalność ta nazywana jest obszarem działalności A.

(340) DSB SOV prowadzi również w niewielkim stopniu działalność czysto komercyjną. Działalność ta obejmuje sprzedaż paliwa innym podmiotom gospodarczym z zapasów paliw DSB, wynajem budynków podmiotom zewnętrznym na stacjach DSB oraz sprzedaż komercyjnych powierzchni reklamowych. Działalność ta nazywana jest obszarem działalności B i prowadzona jest na oddzielnym rachunku. Grupa DSB prowadzi również inne rodzaje czysto komercyjnej działalności w ramach spółek stowarzyszonych i powiązanych. Przedsiębiorstwa te prowadzą między innymi działalność zagraniczną DSB (np. DSB Roslagstäg AB i DSB Tågvärdsbolag AB), a także prowadzą punkty sprzedaży i sprzedają artykuły restauracyjne (np. DSB Kort & Godt A/S (dawniej DSB Detail A/S)). DSB nie otrzymuje żadnych płatności w związku ze obowiązkami świadczenia usługi publicznej za tę działalność. W rachunkowości DSB SOV wyniki spółek powiązanych i stowarzyszonych są księgowane jako dochód finansowy, a tym samym przyczyniają się do ogólnego wyniku księgowego DSB SOV. Aby ustalić rezultat obowiązku świadczenia usługi publicznej, należy zatem odjąć od rachunków DSB SOV wyniki spółek stowarzyszonych i powiązanych.

(341) W tym względzie Komisja zauważa, że połączenie wymogów prawnych i umownych w przedmiotowej sprawie skutecznie zapewnia wykluczenie jakiegokolwiek subsydiowania skrośnego między obowiązkami świadczenia usługi publicznej a działalnością komercyjną. Koszty i przychody obliczono zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi i księgowymi. Wymogi prawne nałożone na DSB, w tym krajowe standardy rachunkowości i reguły konkurencji, gwarantują, że spółka prowadzi odrębną rachunkowość w odniesieniu do obowiązków świadczenia usługi publicznej i działalności czysto komercyjnej. W szczególności postanowienia umowy o świadczenie usług publicznych przewidują, że płatności wynikające z umowy na rzecz DSB są dokumentowane oddzielnie od przychodów i wydatków związanych z działalnością komercyjną DSB (zob. motywy 15, 76, 89, 190 i sekcja a)). Takie połączenie wymogów prawnych i umownych zasadniczo gwarantuje uniknięcie subsydiowania skrośnego. Potwierdza to również kontrola *ex post* przeprowadzona przez służby Komisji, przedstawiona w następnej podsekcji.

a) Istnienie nadmiernej rekompensaty

(342) Zgodnie z oceną istnienia nadmiernej rekompensaty w odniesieniu do płatności dokonanych przed dniem 3 grudnia 2009 r. Komisja oceni również w kontekście pojedynczej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r. istnienie nadmiernej rekompensaty w odniesieniu do a) opóźnień w dostawach taboru i połączenia Kopenhaga–Ystad oraz b) nadwyżek zysku osiągniętych przez DSB.

([123]) Zob. decyzja Komisji z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie SA.18853, Niemcy, Umowa o świadczenie usług publicznych między DB REGIO AG i regionem Berlin-Brandenburg (dotychczas nieopublikowana); decyzja (UE) 2024/2860, motyw 382.

(i) *Opóźnienia w dostawach taboru i połączenie Kopenhaga–Ystad*

(343) Nadmierna rekompensata związana z opóźnieniami w dostawach taboru została zwrócona państwu duńskiemu zgodnie z art. 3 decyzji z 2010 r. (zob. motywy 290 i nast.). Ponadto w odniesieniu do połączenia Kopenhaga–Ystad Komisja potwierdziła, że nie wystąpiła nadmierna rekompensata, co zapewnia zgodność z rynkiem wewnętrznym (zob. motyw 290 i nast.). Te wyniki oceny dotyczą również pojedynczej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r. i w związku z tym nie zostanie ona ponownie oceniona.

(ii) *Nadwyżki zysku osiągnięte przez DSB*

(344) Komisja zbadała zmiany kapitału własnego i zysków DSB z działalności w zakresie świadczenia usług publicznych w okresie obowiązywania przedmiotowych umów. Badanie opiera się na szczegółowej analizie sytuacji finansowej DSB w latach 2000–2009, która obejmuje analizę publicznych sprawozdań rocznych DSB i wyjaśnień przedstawionych przez władze duńskie w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego. Również w odniesieniu do pojedynczej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r. Komisja przyjęła podejście *ex post* w celu ustalenia, czy DSB osiągnęło nadwyżki zysku. Jak już wyjaśniono powyżej, chociaż ocena *ex ante* jest co do zasady głównym sposobem, w jaki Komisja ocenia istnienie ewentualnej nadmiernej rekompensaty w ramach umów o świadczenie usług publicznych, Komisja uznała za bardziej solidne w przedmiotowej sprawie zastosowanie podejścia *ex post* zamiast opierać się na samych założeniach *ex ante* leżących u podstaw dziesięcioletniego budżetu DSB, które nie zawierają wystarczającego szczegółowego uzasadnienia i konkretnych danych wykorzystywanych do prognozowania budżetu (w tym na przykład podziału kosztów).

(345) Przegląd sytuacji finansowej DSB i powiązanych metod oceny nadmiernej rekompensaty przedstawiono w tabelach 9 i 10 powyżej.

(346) Komisja przyjmuje w szczególności do wiadomości informacje przekazane przez władze duńskie w celu dostarczenia szczegółowych informacji dotyczących pojedynczej płatności dokonanej przez państwo duńskie na rzecz DSB w dniu 21 grudnia 2009 r. Władze duńskie uważają, że sztuczne byłoby wyodrębnienie oceny, czy pojedyncza płatność dokonana w dniu 21 grudnia 2009 r. jest zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, w oderwaniu od działalności w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej i płatności w pozostałej części 2009 r.

(347) Rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej przyznane DSB przez państwo duńskie w 2009 r. (i w poprzednich latach) wypłacono w dwunastu równych ratach miesięcznych. Każda rata była wypłacana 21. dnia każdego miesiąca lub następnego dnia roboczego, jeżeli 21. dzień przypadał w weekend lub w dniu ustawowo wolnym od pracy. W 2009 r. każda rata miesięczna wynosiła 221,3 mln DKK, ale raty za listopad i grudzień 2009 r. były zmniejszone o 217,5 mln DKK. Ta obniżka o 435 mln DKK wynikała z opóźnień w dostawie pociągów IC4 w 2009 r., ponieważ część rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej w 2009 r. była związana z odsetkami i amortyzacją taboru. Obniżki dokonano pod koniec roku zgodnie z umową o świadczenie usług publicznych.

(348) Władze duńskie uważają, że sztuczne byłoby dokonanie oceny, czy pojedyncza płatność dokonana w dniu 21 grudnia 2009 r. jest zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, w oderwaniu od działalności w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej i płatności w pozostałej części 2009 r. W tym względzie Komisja zauważa, że przedstawiona powyżej analiza obejmuje już wszystkie płatności do końca grudnia 2009 r., a zatem również pojedynczą płatność z dnia 21 grudnia 2009 r.

(349) Aby jednak wyodrębnić ocenę ewentualnej nadwyżki rekompensaty (poza nadwyżką dywidend wypłaconych państwu duńskiemu) w odniesieniu do obowiązku świadczenia usługi publicznej wypełnianego przez DSB, biorąc pod uwagę jedynie pojedynczą płatność z dnia 21 grudnia 2009 r., Komisja rozważa poniżej opisaną metodykę zaproponowaną również przez władze duńskie. Płatność z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej w 2009 r. była jedną roczną kwotą płaconą w dwunastu ratach miesięcznych. O ile wypłaty dywidend w 2009 r. same w sobie nie mogą być przeznaczane na wyrównanie poszczególnych miesięcznych wypłat rekompensat w 2009 r., o tyle Komisja zauważa, że co do zasady proporcjonalny udział różnicy między obliczonymi nadwyżkami zysku przed wypłatą dywidend a nadwyżką dywidend przypisywaną działalności w związku

z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej można uznać za odnoszący się do okresu od 3 do 31 grudnia 2009 r. W związku z tym istnienie ewentualnej nadmiernej rekompensaty na rzecz DSB z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej po rozważeniu wypłat dywidend na rzecz państwa duńskiego ocenia się poprzez uwzględnienie różnicy między nadwyżką dywidend wypłaconych państwu duńskiemu za cały okres od 2000 r. do 2009 r. a nadwyżką zysku uzyskaną przez DSB powyżej rozsądnego zysku z tytułu ROE w wysokości 6 %. Wyniki stanowią dodatnią różnicę w wysokości 824 mln DKK w ramach pierwszej metodyki i 651 mln DKK w ramach drugiej metodyki. Przyjęcie proporcjonalnego udziału w tych wynikach wynosiłoby zatem 1/10 całkowitej kwoty (82 mln DKK lub 65 mln DKK) za jeden rok i 1/12 tej kwoty za jeden miesiąc (7 mln DKK lub 5 mln DKK).

(350) W związku z tym Komisja stwierdza, że w ramach jednej z metod przedstawionych powyżej proporcjonalna nadwyżka dywidend wypłaconych państwu duńskiemu w związku z wypełnianiem obowiązku świadczenia usługi publicznej i odnosząca się wyłącznie do okresu od 3 do 31 grudnia 2009 r., w tym pojedyncza płatność z dnia 21 grudnia 2009 r., przekracza nadwyżkę zysku osiągniętą przez DSB w obszarze działalności A i w rezultacie neutralizuje nadmierną rekompensatę.

9.2.3.3. Wnioski

(351) Uwzględniając powyższe, Komisja stwierdza, że pomoc przyznana DSB w dniu 21 grudnia 2009 r. stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pomoc tę można jednak uznać za zwolnioną z wymogu uprzedniego zgłoszenia zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, ponieważ rekompensata została przyznana w ramach ważnej umowy o świadczenie usług publicznych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, w szczególności jego art. 8 ust. 3.

(352) Komisja zauważa, że umowa o świadczenie usług publicznych zawarta na lata 2005–2014 była zgodna z merytorycznymi wymogami określonymi w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 oraz że wypłacona rekompensata nie przekraczała kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów wywiązywania się ze obowiązków świadczenia usługi publicznej wraz z rozsądnym zyskiem. W szczególności analiza potencjalnej nadmiernej rekompensaty oparta na podejściu proporcjonalnym potwierdza, że nadwyżka dywidend zwrócona państwu za dany okres neutralizowała wszelkie nadwyżki zysku, które mogły wynikać z przedmiotowej płatności.

(353) W związku z tym pomoc wypłacona DSB w dniu 21 grudnia 2009 r. została przyznana zgodnie z prawem na mocy art. 108 ust. 3 TFUE.

9.3. **Wpływ niektórych środków fiskalnych na zwolnienie z obowiązku uprzedniego zgłoszenia rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych**

(354) Jak ustalono w decyzji z 2010 r., zwolnienie z podatku od wynagrodzeń pierwotnie przyznane DSB zostało zbadane przez Komisję w ramach odrębnego postępowania ([124]). Postępowanie to doprowadziło do zmian legislacyjnych, które z dniem 1 stycznia 2009 r. wyeliminowały wszystkie ewentualne zakłócenia między przedsiębiorstwami publicznymi i prywatnymi.

(355) Zwolnienie z podatku i jego późniejsze uchylenie były włączone do parametrów, które doprowadziły do określenia płatności wynikających z umowy dla DSB w ramach umów o świadczenie usług publicznych. Komisja stwierdziła, że zwolnienie, nawet gdyby uznać je za pomoc państwa, byłoby równoważne z „dodatkowymi płatnościami wynikającymi z umowy" w ramach umów o świadczenie usług publicznych i nie skutkowałoby nadmierną rekompensatą, ponieważ zwolnienie obniżyło koszty operacyjne DSB związane ze świadczeniem usługi publicznej, a w przypadku jego braku państwo musiałoby zwiększyć płatności wynikające z umowy o równoważną kwotę w celu pokrycia dodatkowego obciążenia podatkowego (zob. motywy 386–394 decyzji z 2010 r.).

(356) Biorąc pod uwagę, że kwestia ta została już uwzględniona w decyzji Komisji z 2010 r., a zmiany legislacyjne zostały już w pełni wdrożone, nie ma potrzeby ponownego otwierania tej analizy. Komisja potwierdza, że system rekompensat pozostaje zgodny z zasadami pomocy państwa określonymi w decyzji z 2010 r.

([124]) W następstwie skargi Komisja poddała kontroli zwolnienie z podatku od wynagrodzeń dotyczące DSB w sprawie CP78/2006. Chociaż Komisja nie zakwalifikowała formalnie zwolnienia jako niezgodnej z prawem pomocy państwa, uznała ona potencjalne zakłócenia konkurencji. W odpowiedzi Dania dobrowolnie zmieniła swoje ustawodawstwo (ustawa nr 526 z dnia 25 czerwca 2008 r.), nakładając od dnia 1 stycznia 2009 r. na DSB taki sam podatek od wynagrodzeń jak w przypadku operatorów prywatnych. Komisja zamknęła sprawę w dniu 9 czerwca 2009 r., stwierdzając, że zmiana legislacyjna rozwiązała wszystkie problemy w zakresie konkurencji.

10. **WNIOSKI**

(357) Komisja stwierdza, że wypłaty rekompensaty na rzecz DSB przed dniem 3 grudnia 2009 r. oraz pojedyncza płatność dokonana w dniu 21 grudnia 2009 r. na podstawie umów o świadczenie usług publicznych zawartych między duńskim ministerstwem transportu a DSB stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

10.1. **Wniosek dotyczący zgodności z prawem pomocy wypłaconej przed dniem 3 grudnia 2009 r.**

(358) Komisja uważa, że pomoc wypłacona DSB przed dniem 3 grudnia 2009 r. jest zwolniona z obowiązku uprzedniego zgłoszenia zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, ponieważ spełniała mające zastosowanie wymogi materialne i proceduralne określone w tym rozporządzeniu.

(359) Komisja stwierdza, że rekompensata wypłacona w ramach umów o świadczenie usług publicznych w latach 2000–2004 i 2005–2014 stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ocena tej pomocy na mocy rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 wykazuje jednak, że spełnia ona kryteria zwolnienia z obowiązku zgłoszenia. Po pierwsze pomoc została przyznana w ramach ważnych umów o świadczenie usług publicznych spełniających wymogi art. 1 ust. 4 i art. 14 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, w tym na podstawie wyraźnego aktu powierzenia, ściśle określonych obowiązków świadczenia usług, warunków finansowych, okresu obowiązywania umowy i mechanizmów egzekwowania. Po drugie rekompensata była zgodna z metodyką przewidzianą w art. 10 rozporządzenia, zapewniając, aby pomoc nie przekraczała kosztu netto wypełnienia obowiązków świadczenia usługi publicznej, z uwzględnieniem odpowiednich przychodów i rozsądnego zysku.

(360) Ponadto Komisja zweryfikowała zgodność z art. 12 i 13 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i potwierdziła, że pokryte koszty obliczono na podstawie skutecznego zarządzania i odpowiedniej jakości usług oraz że kwoty rekompensat były ustalone z wyprzedzeniem, podlegały corocznemu dostosowaniu i były wypłacane w ratach. Wymogi określone w art. 1 ust. 5 lit. a) dotyczące rozdziału rachunkowości i zapobiegania subsydiowaniu skrośnemu były również spełnione przez cały odpowiedni okres.

(361) Chociaż Komisja zidentyfikowała nadwyżki zysku przekraczające rozsądny zwrot z kapitału własnego, stwierdziła, że taka nadmierna rekompensata została skutecznie zneutralizowana przez wypłatę nadwyżki dywidend państwu duńskiemu. Te wypłaty dywidend, dokonywane pod kontrolą jedynego udziałowca, służyły w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy jako skuteczny mechanizm wycofania, gwarantujący, że DSB nie zachowa żadnej nienależnej korzyści z przyznanej rekompensaty.

(362) W związku z tym Komisja stwierdza, że pomoc wypłacona DSB w okresie od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 2 grudnia 2009 r. spełnia warunki określone w art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 i została przyznana zgodnie z prawem na mocy art. 108 ust. 3 TFUE.

10.2. **Wniosek dotyczący zgodności z prawem pomocy wypłaconej w dniu 21 grudnia 2009 r.**

(363) W odniesieniu do pojedynczej płatności dokonanej na rzecz DSB w dniu 21 grudnia 2009 r. Komisja stwierdza, że płatność ta stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ płatności tej dokonano po wejściu w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, należy ją ocenić na podstawie tego rozporządzenia, a w szczególności jego art. 9 ust. 1.

(364) Komisja zauważa, że płatność ta stanowiła część ogólnej rekompensaty przyznanej w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w latach 2005–2014, która została zawarta przed dniem 3 grudnia 2009 r., a zatem wchodzi ona w zakres systemu przejściowego określonego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Komisja sprawdziła, czy umowa ta spełniała warunki merytoryczne określone w art. 4 rozporządzenia, w tym definicję obowiązków świadczenia usługi publicznej, okres obowiązywania, parametry dotyczące rekompensaty, podział ryzyka i normy jakości. W związku z tym przedmiotowej płatności dokonano zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi, które są zgodne z wymogami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

(365) Aby ocenić proporcjonalność rekompensaty i brak nadmiernej rekompensaty w odniesieniu do konkretnej płatności z dnia 21 grudnia 2009 r., Komisja zastosowała metodę pro rata opartą na szerszej analizie okresu obejmującego lata 2000–2009. Podejście to pozwala potwierdzić, że ewentualna nadmierna rekompensata związana z tą wypłatą została całkowicie zneutralizowana przez nadwyżkę dywidend wypłaconych przez DSB państwu duńskiemu w tym samym okresie. Dywidendy te skutecznie skompensowały wszelkie nienależne korzyści gospodarcze, zapewniając, aby pomoc mieściła się w granicach tego, co było niezbędne do wywiązywania się ze obowiązków świadczenia usługi publicznej wraz z rozsądnym zyskiem.

(366) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że pojedyncza płatność dokonana w dniu 21 grudnia 2009 r. jest zwolniona z obowiązku uprzedniego zgłoszenia zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 i została wdrożona zgodnie z prawem na mocy art. 108 ust. 3 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Pomoc państwa przyznana DSB przez Danię w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych w okresie od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 3 grudnia 2009 r. oraz w formie pojedynczej płatności w dniu 21 grudnia 2009 r. stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

2. Pomoc państwa, o której mowa w ust. 1, jest zwolniona z obowiązku uprzedniego zgłoszenia na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Danii.

W przypadku, gdyby niniejsza decyzja zawierała informacje poufne, które nie powinny zostać opublikowane, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od dnia jej otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma uzasadnionego wniosku w wyznaczonym terminie, uzna to za wyrażenie zgody na publikację pełnej treści niniejszej decyzji. Wniosek zawierający odpowiednie informacje należy przesłać pocztą elektroniczną na adres:

Komisja Europejska
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
State Aid Greffe
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Sporządzono w Brukseli dnia 14 lipca 2025 r.

W imieniu Komisji
Teresa RIBERA
Wiceprzewodnicząca wykonawcza