Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. oktobra 2015*

„Pritožba — Konkurenca — Državne pomoči — Pomoči, ki so jih danski organi dodelili javnemu podjetju Danske Statsbaner (DSB) — Pogodbe o izvajanju javne službe za storitev železniškega potniškega prevoza med Københavnom (Danska) in Ystadom (Švedska) — Sklep, s katerim je bila pomoč razglašena za pogojno združljivo z notranjim trgom — Časovna veljavnost pravil materialnega prava“

V zadevi C-303/13 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 3. junija 2013,

Evropska komisija, ki jo zastopata L. Armati in T. Maxian Rusche, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

Jørgen Andersen, stanujoč v Ballerupu (Danska), ki ga zastopajo J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke in M. Nissen, odvetniki,

tožeča stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Dansk Tog, s sedežem v Københavnu, ki jo zastopajo J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke in M. Nissen, odvetniki,

intervenientka v pritožbenem postopku,

Kraljevine Danske, ki jo zastopata C. Thorning in V. Pasternak Jørgensen, agenta, skupaj z R. Holdgaardom, odvetnikom,

Danske Statsbaner SV (DSB), s sedežem v Københavnu, ki jo zastopa M. Honoré, odvetnik,

intervenientki na prvi stopnji,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, predsedniki senatov, A. Rosas, A. Arabadžiev (poročevalec), sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, sodnika, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund in C. Lycourgos, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. marca 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. maja 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije Andersen/Komisija (T-92/11, EU:T:2013:143, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to ugotovilo delno ničnost sklepa Komisije z dne 24. februarja 2010 o pogodbah o izvajanju javne službe prevoza, ki sta jih sklenila dansko ministrstvo za promet in družba Danske Statsbaner (Državna pomoč C 41/08 (ex NN 35/08)) (2011/3/EU) (UL 2011, L 7, str. 1, v nadaljevanju: sporni sklep).

2 Tudi družba Danske Statsbaner SV (DSB) (v nadaljevanju: DSB) in Kraljevina Danska z nasprotnima pritožbama predlagata razveljavitev izpodbijane sodbe.

Pravni okvir

Uredba (EGS) št. 1191/69

3 Člen 5 Uredbe Sveta (EGS) št. 1191/69 z dne 26. junija 1969 o ukrepanju držav članic glede obveznosti javne službe v železniškem in cestnem prometu ter prometu po celinskih plovnih poteh (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 19), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 1893/91 z dne 20. junija 1991 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 314; v nadaljevanju: Uredba št. 1191/69), določa:

„1. Za vsako obveznost upravljanja ali izvajanja prevoza se šteje, da povzroči gospodarsko izgubo, kadar zmanjšanje finančne obremenitve, ki bi bilo možno kot posledica celotnega ali delnega prenehanja obveznosti v zvezi s prevozom ali skupino prevozov, na katere ta obveznost vpliva, presega zmanjšanje prihodka, ki je posledica takega prenehanja.

[…]

2. Za tarifno obveznost se šteje, da ima za posledico gospodarsko izgubo, če je razlika med prihodkom od prometa, za katerega obveznost velja, in finančno obremenitvijo takega prometa, manjša od razlike med prihodkom, ki bi bil ustvarjen s tem prometom, in finančno obremenitvijo iz tega prometa, če bi delo potekalo na komercialni osnovi – ob upoštevanju stroškov tistih prevozov, za katere veljajo obveznosti, kot tudi položaja na trgu.“

4 Člen 14(1) in (2) te uredbe določa:

„1. ‚Pogodba o izvajanju javne službe' pomeni pogodbo med pristojnimi organi države članice in prevoznim podjetjem, da se javnosti zagotovijo ustrezne prevozne storitve.

Pogodba o izvajanju javne službe lahko obsega predvsem:

— prevozne storitve, ki zadovoljujejo določene standarde o stalnosti, rednosti, zmogljivosti in kakovosti,

— dodatne prevozne storitve,

— prevozne storitve po določenih tarifah in ob upoštevanju določenih pogojev, zlasti za določene skupine potnikov ali na določenih progah,

— prilagajanje storitev dejanskim potrebam.

2. Pogodba o izvajanju javne službe med drugim obsega naslednje:

(a) vrsto storitve, ki jo je treba zagotoviti, predvsem standarde o stalnosti, rednosti, zmogljivosti in kakovosti;

(b) ceno storitev, ki jih obsega pogodba in ki se bodisi prišteje k prihodku od tarif ali vključuje prihodek ter podrobne finančne odnose med obema pogodbenicama;

(c) pravila o spreminjanju in dopolnjevanju pogodbe, zlasti ob upoštevanju nepredvidenih sprememb;

(d) čas veljavnosti pogodbe;

(e) pogodbene kazni v primeru kršitve določil pogodbe."

5 Člen 17(2), prvi pododstavek, navedene uredbe določa:

„Nadomestilo, ki se izplača po tej uredbi, je izvzeto iz predhodnega postopka obveščanja, določenega v členu 93(3) Pogodbe [EGS]."

Uredba (ES) št. 1370/2007

6 Člen 4(1) in (3) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in (EGS) št. 1107/70 (UL L 315, str. 1) določa:

„1. Pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila:

(a) jasno opredeljujejo obveznosti javne službe, ki jih mora izvajalec javne službe izpolniti, in zadevno geografsko področje;

(b) vnaprej na objektiven in pregleden način določajo

(i) parametre, na podlagi katerih se izračuna morebitno nadomestilo; in

(ii) vrsto in obseg vseh dodeljenih izključnih pravic,

tako, da se prepreči čezmerna kompenzacija. V primeru pogodb o izvajanju javne službe, sklenjenih v skladu s členom 5(2), (4), (5) in (6), se ti parametri določijo tako, da nobeno nadomestilo ne more preseči zneska, potrebnega za kritje neto finančnega učinka na stroške in prihodke, nastale zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, pri čemer se upoštevajo s tem povezani prihodki, ki jih izvajalec javne službe obdrži, in tudi primeren dobiček;

(c) določajo ureditve za razporeditev stroškov, povezanih z opravljanjem storitev. Ti stroški lahko vključujejo zlasti stroške za zaposlene, stroške energije, uporabnine za infrastrukturo, stroške vzdrževanja in popravila vozil javnega prevoza, železniškega voznega parka in objektov, potrebnih za opravljanje storitev potniškega prevoza, ter fiksne stroške in ustrezno obrestovanje kapitala.

2. Pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila določajo ureditve za razporeditev prihodkov od prodaje vozovnic, ki jih lahko izvajalec javne službe zadrži, povrne pristojnemu organu ali si jih izvajalec in pristojni organ razdelita.

3. Trajanje pogodb o izvajanju javne službe je omejeno in ni daljše od […] 15 let za storitve potniškega prevoza po železnici in za druge vrste prevoza po tirih. […]“

7 Člen 5(1), (3) in (6) te uredbe določa:

„1. Pogodbe o izvajanju javne službe se sklepajo v skladu s pravili, določenimi v tej uredbi. […]

[…]

3. Vsak pristojni organ, ki se odloči, da bo storitve zaupal tretji osebi, ki ni notranji izvajalec, pogodbe o izvajanju javne službe sklepa na podlagi za konkurenco odprtega razpisnega postopka, razen v primerih iz odstavkov […] in 6. Sprejeti postopek za konkurenčni razpis je odprt za vse izvajalce, je pravičen ter upošteva načela preglednosti in nediskriminacije. Postopek se lahko po oddaji ponudb in morebitnem predizboru nadaljuje s pogajanji, ki se odvijajo v skladu s temi načeli, da bi se doseglo dogovor, kako kar najbolje izpolniti specifične ali zapletene zahteve.

[…]

6. Razen če tega nacionalna zakonodaja ne prepoveduje, se pristojni organi lahko odločijo za neposredno sklenitev pogodb o izvajanju javne službe za železniški prevoz, z izjemo drugih vrst prevoza po tirih, kot so podzemne železnice ali tramvaji. Z odstopanjem od člena 4(3) takšne pogodbe niso sklenjene za obdobje, daljše od deset let […].“

8 Člen 6 navedene uredbe določa:

„1. Vsa nadomestila, povezana s splošnim pravilom ali pogodbo o izvajanju javne službe, so ne glede na način sklenitve pogodbe v skladu z določbami člena 4. Vsa nadomestila ne glede na njihovo naravo, povezana s pogodbo o izvajanju javne službe, ki je bila v skladu s členom 5[…] ali (6) neposredno sklenjena, ali povezana s splošnim pravilom, so poleg tega v skladu z določbami iz Priloge.

2. Države članice Komisiji na pisno zahtevo v roku treh mesecev ali morebitnem daljšem roku, določenem v sami zahtevi, sporočijo vse podatke, ki se Komisiji zdijo potrebni, da ugotovi, ali so dodeljena nadomestila združljiva s to uredbo.“

9 Člen 8 iste uredbe, naslovljen „Prehod“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Brez poseganja v odstavek 3 je sklepanje pogodb o javnih storitvah železniškega in cestnega prevoza v skladu s členom 5 od 3. decembra 2019. Države članice v tem prehodnem obdobju sprejmejo ukrepe za postopno uskladitev s členom 5, da bi preprečile resne strukturne težave, zlasti v zvezi s prevoznimi zmogljivostmi.

Države članice v roku šestih mesecev po izteku prve polovice prehodnega obdobja Komisiji predložijo poročilo o napredku, ki izpostavi izvajanje postopnega sklepanja pogodb o izvajanju javne službe v skladu s členom 5. Na podlagi poročil o napredku držav članic Komisija državam članicam lahko predlaga ustrezne ukrepe.

3. Pri uporabi odstavka 2 se ne upoštevajo pogodbe o izvajanju javnih služb, sklenjene v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom:

(a) pred 26. julijem 2000 na podlagi pravičnega in za javnost odprtega razpisa;

(b) pred 26. julijem 2000 na podlagi postopka, ki ni bil pravičen in za javnost odprt razpis;

(c) od 26. julija 2000 in pred 3. decembrom 2009 na podlagi pravičnega in za javnost odprtega razpisa;

(d) od 26. julija 2000 in pred 3. decembrom 2009 na podlagi postopka, ki ni bil pravičen in za javnost odprt razpis.

Pogodbe iz točke (a) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti. Pogodbe iz točk (b) in (c) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, vendar največ 30 let. Pogodbe iz točke (d) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če imajo omejeno veljavnost, primerljivo z veljavnostmi, določenimi v členu 4.

Pogodbe o izvajanju javne službe se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če bi prekinitev pogodb povzročila nepotrebne pravne ali ekonomske posledice in če je Komisija to odobrila.“

10 Člen 9(1) Uredbe št. 1370/2007 določa:

„S skupnim trgom so združljiva nadomestila za opravljanje javne službe, namenjena opravljanju storitev javnega potniškega prevoza ali upoštevanju tarifnih obveznosti, ki so določene s splošnimi pravili in ki se plačujejo v skladu s to uredbo. Ta nadomestila so oproščena obveznosti predhodnega obvestila iz člena 88(3) [ES].“

11 Člen 10 te uredbe določa:

„Uredba […] št. 1191/69 se razveljavi. […]“

12 V skladu s členom 12 Uredbe št. 1370/2007 je ta začela veljati 3. decembra 2009.

Dejansko stanje

13 J. Andersen pod poslovnim imenom Gråhundbus v/Jørgen Andersen opravlja dejavnosti avtobusnega prevoza na Danskem in v tujini. Predvsem zagotavlja povezavo med Københavnom (Danska) in Ystadom (Švedska). Ystad je po plovni poti povezan z otokom Bornholm (Danska).

14 Družba DSB je uveljavljen železniški prevoznik na Danskem. Ob nastanku dejanskega stanja je bila v celoti v lasti države Danske ter je opravljala le storitve železniškega potniškega prevoza in povezane storitve.

15 Od odprave monopola družbe DSB 1. januarja 2000 obstajata na Danskem dve ureditvi za opravljanje storitev železniškega potniškega prevoza, in sicer prosti promet, ki se opravlja na tržni podlagi, in javni promet, ki se opravlja na podlagi pogodb o izvajanju javne službe, v katerih je lahko določeno plačilo nadomestil za obratovalne povezave.

16 Družba DSB je med letoma 2000 in 2004 izvrševala pogodbo o izvajanju javne službe prevoza po glavnih in regionalnih železniških progah. Od 15. decembra 2002 je navedena pogodba veljala tudi za povezavo med Københavnom in Ystadom, na kateri je prej veljala ureditev prostega prometa.

17 Družba DSB je za obdobje od leta 2005 do 2014 dobila novo pogodbo o izvajanju javne službe prevoza, ki se je nanašala na glavne in regionalne železniške proge ter mednarodne povezave z Nemčijo in povezavo med Københavnom in Ystadom.

18 Komisija se je zaradi dveh pritožb – eno je vložil J. Andersen – zoper pogodbi o izvajanju javne službe, ki ju je sklenila družba DSB, 10. septembra 2008 odločila začeti formalni postopek preiskave iz člena 88(2) ES (v nadaljevanju: odločba o začetku postopka). Po koncu tega postopka je 24. februarja 2010 sprejela sporni sklep, ki v členih od 1 do 3 določa:

„Člen 1

Pogodbi o izvajanju javne službe prevoza, ki sta ju sklenila dansko ministrstvo za promet in [družba DSB], pomenita državno pomoč v smislu člena 107(1) [PDEU].

Državna pomoč je združljiva z notranjim trgom v skladu s členom 93 [PDEU], če so izpolnjeni pogoji členov 2 in 3 tega [s]klepa.

Člen 2

Danska v vse veljavne pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene z [družbo DSB], uvede mehanizem vračila, ki je opisan v točkah od 222 do 240 in 356 tega sklepa in za katerega je značilno zlasti naslednje:

— prilagoditev pogodbenih plačil konec vsakega poslovnega leta z določitvijo bruto zmanjšanja, izračunanega na podlagi te enačbe:

Skupaj prihodki – razumni dobiček – skupaj odhodki = bruto zmanjšanje

— prilagoditev bruto zmanjšanja zaradi upoštevanja povečanja učinkovitosti in izboljšanja kakovosti storitve v skladu s to enačbo in parametri:

Mehanizem vračila = bruto znižanje – popravki (stroški Δ + potniški km Δ) = neto znižanje

— stroški Δ: znižanje stroškov (na potniški kilometer) v primerjavi s povprečnimi stroški zadnjih štirih let po izračunu: razlika v stroških na potniški kilometer (v odstotkih) v primerjavi s povprečnimi stroški zadnjih štirih let, pomnoženimi z osnovo skupnih stroškov; in

— potniški km Δ: povečanje potniškega prevoza, merjenega v potniških kilometrih (0,80 [danskih kron (DKK)] na potniški kilometer);

— skupni znesek znižanj zaradi boljših rezultatov ne more preseči bruto znižanja v danem letu. Neto znižanje je zato med nič in zneskom bruto znižanja;

— uvedba zgornje meje v mehanizem vračila, ki zagotavlja ohranitev dobička na razumni ravni na podlagi naslednje formule in v skladu z naslednjimi značilnostmi:

Razumni dobiček (6 %) + popravki (stroški Δ + potniški km Δ) / Lastniški kapital < 12 %

— v izračunu se upošteva le delež lastniškega kapitala, ki ustreza dejavnosti javne službe, ki jo opravlja družba DSB;

— zgornja meja razumnega dobička je določena na 12-odstotno donosnost lastniškega kapitala, ki je omejena na 10 % v triletnem obdobju.

Člen 3

Morebitna nadomestila, ki jih mora družba AnsaldoBreda plačati družbi DSB zaradi zamud pri dobavi voznega parka, morajo biti nakazana državi Danski.“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

19 J. Andersen je 18. februarja 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo za ugotovitev ničnosti člena 1, drugi odstavek, spornega sklepa.

20 Kraljevina Danska in družba DSB sta 23. maja 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije. Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 22. junija 2011 dovolil to intervencijo.

21 J. Andersen je v utemeljitev tožbe navedel tri tožbene razloge, pri čemer se je tretji nanašal na to, da naj bi Komisija napačno uporabila pravo, ker je za dejansko stanje v zadevi uporabila Uredbo št. 1370/2007 in ne Uredbe št. 1191/69.

22 Splošno sodišče je ugodilo tretjemu tožbenemu razlogu in ugotovilo ničnost člena 1, drugi odstavek, spornega sklepa.

23 V zvezi s tem je Splošno sodišče po tem, ko je v točki 40 izpodbijane sodbe spomnilo, da so veljavna pravila za pomoč, ki je bila izplačana brez predhodne priglasitve, tista, ki so veljala na datum, ko je bila pomoč izplačana, v točkah 46 in 48 te sodbe ugotovilo, da bi bilo treba v tej zadevi združljivost zadevnih pomoči z notranjim trgom presojati glede na pravila materialnega prava, ki so veljala ob izplačilu pomoči, torej glede na Uredbo št. 1191/69, in da je Komisija s tem, da je uporabila v ta namen Uredbo št. 1370/2007, napačno uporabila pravo.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

24 Z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča 30. septembra 2013, je Dansk Tog, združenje danskega prava s sedežem v Københavnu, na podlagi člena 40, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zaprosilo za dopustitev intervencije v tej zadevi v podporo predlogom J. Andersena. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 3. aprila 2014 ugodil temu predlogu.

25 Komisija s pritožbo in družba DSB z nasprotno pritožbo Sodišču predlagata, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi, zavrne predlog za ugotovitev ničnosti spornega sklepa in naloži plačilo stroškov J. Andersenu;

— podredno, ugotovi, da je tretji tožbeni razlog, naveden na prvi stopnji, neutemeljen, vrne zadevo v razsojanje Splošnemu sodišču in odločitev o stroških pridrži.

26 Kraljevina Danska z nasprotno pritožbo Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi in

— razsodi, da Komisijina napačna uporaba Uredbe št. 1370/2007 ne utemeljuje ugotovitve ničnosti spornega sklepa.

27 J. Andersen Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo in nasprotni pritožbi zavrne ter Komisiji, družbi DSB in Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov, ki so nastali zaradi njihovih pritožbe in nasprotnih pritožb;

— podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

28 Združenje Dansk Tog Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo in nasprotni pritožbi zavrne;

— podredno, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču;

— naloži Komisiji, družbi DSB in Kraljevini Danski, da plačajo stroške, ki jih je priglasilo.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

29 Ustni postopek je bil končan 21. maja 2015 po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca.

30 Družba DSB je 10. julija 2015 z dopisom, ki je na Sodišče prispel istega dne, Sodišču predlagala, naj odredi ponovno odprtje ustnega postopka.

31 V podporo temu predlogu je družba DSB trdila, da sklepni predlogi generalnega pravobranilca temeljijo na pravnih preudarkih, glede katerih stranke v postopku niso mogle dovolj razpravljati.

32 V zvezi s tem je treba na eni strani spomniti, da lahko Sodišče v skladu s členom 83 svojega Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali (sodba Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točka 26).

33 Na drugi strani je dolžnost generalnega pravobranilca, da v skladu s členom 252, drugi odstavek, PDEU popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih se v skladu s Statutom Sodišča zahteva njegovo sodelovanje. Sodišča ne zavezujeta niti predlog generalnega pravobranilca niti obrazložitev, ki ga je pripeljala do njega (sodba Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 57).

34 V obravnavani zadevi Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da je o zadevi dovolj poučeno, da lahko razsodi in da o zadevi ni treba razsoditi na podlagi trditev, o katerih stranke niso razpravljale. Zato se predlogu za ponovno odprtje ustnega postopka ne ugodi.

Pritožba

Trditve strank

35 Komisija v podporo svoji pritožbi uveljavlja en sam pritožbeni razlog, v katerem Splošnemu sodišču očita, da je s tem, ko je za dejansko stanje v zadevi retroaktivno uporabilo Uredbo št. 1370/2007, kršilo člen 108(2) in (3) PDEU, člen 288 PDEU in člen 297(1) PDEU.

36 Komisija navaja, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, prvič, da se novo pravilo uporabi neposredno za prihodnje učinke položaja, ki je nastal v obdobju veljavnosti starega pravila, in drugič, da je treba za zagotovitev spoštovanja načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo pravila materialnega prava Unije razlagati tako, da se na položaje, nastale pred začetkom njihove veljavnosti, nanašajo samo, če iz njihovega besedila, njihovih ciljev ali njihove sistematike jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek.

37 Komisija navaja, da le druga hipoteza pomeni retroaktivno uporabo novega pravila in zato meni, da je odločilno vprašanje v tej zadevi, ali je nezakonita pomoč zajeta s prvo ali drugo hipotezo.

38 Komisija navaja, da je Sodišče v sodbi Komisija/Freistaat Sachsen(C-334/07 P, EU:C:2008:709) odločilo, da lahko uporabi novo pravilo za vse predloge pomoči, tudi takrat, kadar je bila pomoč priglašena, preden je začelo veljati to novo pravilo.

39 V točkah 51 in 52 te sodbe je Sodišče namreč menilo, da je mogoče pravila, načela in merila za presojo združljivosti državnih pomoči, ki veljajo na dan, ko Komisija sprejme odločbo o združljivosti, načeloma šteti za bolj prilagojena pogojem konkurence in da je priglasitev predlogov pomoči zgolj procesna obveznost, s katero se ne more določiti pravne ureditve, ki se uporabi za priglašene pomoči.

40 Sodišče je v točki 53 navedene sodbe tako odločilo, da priglasitev načrtovane pomoči ne ustvari dokončnega položaja, v katerem bi se Komisija izrekla o združljivosti pomoči z notranjim trgom, tako da bi uporabila predpise, ki so veljali na datum te priglasitve.

41 Komisija dodaja, da je Sodišče v sodbi Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija (od C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372, točki 125 in 128) najprej ugotovilo, da se uporaba novih pravil za nezakonito pomoč ne nanaša na predhodno vzpostavljeni položaj, ampak na trenutni položaj, nato, da učinkovita uporaba politike konkurence zahteva, da lahko Komisija kadar koli prilagodi svojo presojo potrebam te politike, in nazadnje, da država članica, ki Komisiji ni priglasila sheme pomoči, ne more razumno pričakovati, da se bo ta shema presojala z vidika pravil, ki se uporabljajo ob sprejetju te sheme.

42 Komisija meni, da je Splošno sodišče v točki 55 izpodbijane sodbe napačno razlikovalo med to zadevo in zadevo, v kateri je bila izdana sodba Diputación Foral de Vizcaya/Komisija (od C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372). Res da se je navedena sodba nanašala na zakonitost prehodnih pravil, določenih v smernicah, ki jih je sprejela Komisija, vendar naj bi bila obrazložitev Sodišča obširnejša in bi se lahko uporabila *a fortiori* za uredbe in druge zavezujoče pravne akte. Iz navedene sodbe tudi izhaja, da Sodišče ni menilo, da so bile smernice uporabljene retroaktivno.

43 Zato Komisija meni, da je Splošno sodišče s tem, da se je v točkah od 40 do 43 in od 46 do 48 izpodbijane sodbe oprlo na sodbi SIDE/Komisija (T-348/04, EU:T:2008:109, točke od 58 do 60) in Italija/Komisija (T-3/09, EU:T:2011:27, točka 61), napačno uporabilo pravo.

44 Po njenem mnenju naj bi Splošno sodišče v teh sodbah namreč napačno razsodilo, da je treba presojati združljivost izplačane pomoči, ki ni bila priglašena, z notranjim trgom glede na veljavna pravila na datum njene dodelitve, saj naj razlikovanje Splošnega sodišča med priglašeno pomočjo in nezakonito pomočjo ne bi bilo pravno upoštevno.

45 Komisija navaja, da položaja, povezanega s pomočjo, ne glede na to, ali je bila priglašena ali ne, ni mogoče obravnavati kot dokončnega, dokler Komisija ne sprejme odločitve o združljivosti pomoči z notranjim trgom oziroma dokler ta ne postane dokončna. Najprej, vračilo take pomoči lahko namreč vsak trenutek odredi Komisija ali nacionalno sodišče, vse dokler je Komisija ne odobri in sklep o odobritvi ne postane dokončen. Dalje, države članice, ki ravna v nasprotju z obveznostma priglasitve in prekinitve, določenima v členu 108(3) PDEU, ni mogoče obravnavati ugodneje kot državo članico, ki upošteva te obveznosti. Nazadnje, prejemnika nezakonite pomoči ni treba zaščititi pred spremembo pravil materialnega prava, ki se uporabljajo za presojo združljivosti te pomoči, ki jo opravi Komisija.

46 Komisija tako meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je ocenilo, da so se ugodnosti in neugodnosti, ki so nastale zaradi dodelitve zadevnih pomoči, udejanjile v obdobju, v katerem so bile te pomoči izplačane.

47 Kot naj bi namreč navedel generalni pravobranilec Alber v sklepnih predlogih v povezanih zadevah Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:106, točki 143 in 144), učinek nezakonite pomoči traja do njenega povračila, saj ta pomoč trajno krepi konkurenčni položaj podjetja prejemnika v primerjavi z njegovimi konkurenti.

48 J. Andersen in združenje Dansk Tog tem trditvam nasprotujeta.

Presoja Sodišča

49 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se novo pravilo načeloma uporabi neposredno za prihodnje učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila. Sodišče je tudi razsodilo, da se načela varstva zaupanja v pravo ne sme razširiti do takega obsega, da bi na splošno oviralo uporabo novega pravila za prihodnje učinke položajev, ki so nastali med veljavnostjo starega pravila (sodba Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 43 in navedena sodna praksa).

50 Nasprotno, za zagotovitev spoštovanja načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo je treba materialnopravne predpise Unije razlagati tako, da se na položaje, nastale pred začetkom njihove veljavnosti, nanašajo samo, če iz njihovega besedila, ciljev ali strukture jasno izhaja, da jim je treba pripisati tak učinek (sodbi Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, EU:C:2002:57, točka 49, in Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 44).

51 Glede vprašanja, ali se zadevne pomoči nanašajo na položaj pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1370/2007 ali na položaj, ki je nastal med veljavnostjo Uredbe št. 1191/69, ki pa je na zadevni datum še učinkovala, je treba spomniti, da iz prehodnih določb, navedenih v členu 8(3) Uredbe št. 1370/2007, izhaja, da [se lahko] pogodbe o izvajanju javne službe, ki so veljale 3. decembra 2009, „[…] izvajajo do izteka njihove veljavnosti“, ob upoštevanju najdaljše veljavnosti, ki jo določa ta člen, in pod pogojem, da so bile te pogodbe „sklenjene v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom“.

52 Na podlagi člena 17(2) Uredbe št. 1191/69 je bilo nadomestilo, izplačano prevoznemu podjetju za stroške, ki nastanejo z obveznostjo javne službe, za atero je bilo zadolženo, oproščeno obveznosti priglasitve, določene v členu 108(3) PDEU, če izpolnjuje pogoje iz oddelkov II, III in IV te uredbe. Take pomoči se v skladu z navedeno uredbo namreč štejejo za združljive z notranjim trgom.

53 Zato se pomoči, izplačane podjetju za javni prevoz še v času veljavnosti Uredbe št. 1191/69 in ki izpolnjujejo pogoje iz oddelkov II, III in IV te uredbe, nanašajo na položaj, ki je bil dokončno vzpostavljen pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1370/2007.

54 Iz teh preudarkov izhaja, da bi morala Komisija pri sprejetju spornega sklepa na podlagi Uredbe št. 1191/69 najprej preučiti pomoči, izplačane na podlagi prve pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2000 do 2004, in pomoči, izplačane pred 3. decembrom 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, da bi nato lahko ugotovila, ali te pomoči izpolnjujejo pogoje iz oddelkov II, III in IV te uredbe in so zato oproščene obveznosti priglasitve, določene v členu 108(3) PDEU.

55 Nasprotno pa bi morala Komisija glede na Uredbo št. 1370/2007 in ob upoštevanju prehodnih pravil, navedenih v točki 51 te sodbe, preučiti zakonitost pomoči, izplačanih od 3. decembra 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, in njeno združljivost z notranjim trgom.

56 Tej ugotovitvi ne oporeka sodna praksa Sodišča, na katero se sklicuje Komisija.

57 Prvič, Komisija ne more izpeljati nobenih argumentov iz točk 51 in 52 sodbe Komisija/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), ker se okoliščine te zadeve bistveno razlikujejo od okoliščin v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, saj so se slednje nanašale na državne pomoči, ki niso bile zajete z uredbo o skupinskih izjemah na datum, ko so pristojni nacionalni organi odločili, da jih bodo odobrili.

58 Drugič, iz istih razlogov točke od 125 do 128 de sodbe Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija (od C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372) nikakor ne podpirajo teze Komisije, da bi bilo treba zadevne pomoči v tej zadevi presojati le na podlagi Uredbe št. 1370/2007.

59 Tretjič, glede trditve, da je mogoče odrediti vračilo nezakonite pomoči vse do takrat, ko Komisija sprejme sklep o tej pomoči, je treba navesti, da nezakonitost zadevnih pomoči ni bila dokazana.

60 Ob tem iz ugotovitev iz točk 54 in 55 te sodbe izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točki 46 izpodbijane sodbe ugotovilo, da bi bilo treba presojati združljivost vseh zadevnih pomoči z notranjim trgom glede na Uredbo št. 1191/69.

61 Izpodbijano sodbo je torej treba razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče glede pomoči, izplačanih od 3. decembra 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, razglasilo za ničen člen 1, drugi odstavek, spornega sklepa.

62 Zato je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da razsodi glede na tri tožbene razloge in ob upoštevanju člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 o zakonitosti spornega sklepa v delu, v katerem je bilo ugotovljeno, da so pomoči, izplačane od 3. decembra 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, združljive z notranjim trgom.

63 Pritožba se v preostalem zavrne.

Nasprotni pritožbi

Trditve strank

64 Družba DSB trdi, da uporaba, čeprav napačna, Uredbe št. 1370/2007 za dejansko stanje v zadevi ne vpliva na zakonitost spornega sklepa, ker uporaba Uredbe št. 1191/69 ne bi pripeljala do drugačne sklepne ugotovitve v zvezi z združljivostjo zadevnih pomoči.

65 Družba DSB v zvezi tem pojasnjuje, da se Komisija v točki 398 spornega sklepa sklicuje na pravila o oceni v Uredbi št. 1191/69, ki jih je že izpostavila v točkah od 124 do 131 odločbe o začetku postopka. V teh točkah naj bi Komisija preučila člen 14 te uredbe in ugotovila, da bi morala biti presoja o združljivosti navedenih pomoči opravljena ob upoštevanju splošnih načel, ki izhajajo iz Pogodbe ES, sodne prakse in prakse odločanja Komisije.

66 Predvsem naj bi Komisija poudarila, da ta splošna načela nalagajo, da znesek nadomestila ne sme presegati zneska, potrebnega za pokritje stroškov, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in razumnega dobička za izpolnitev teh obveznosti. Nazadnje je Komisija predstavila uvodno mnenje glede tega, ali je bilo to merilo v zvezi z zadevnimi pomočmi izpolnjeno ali ne.

67 S spornim sklepom v povezavi z odločbo o začetku postopka naj bi bil dovolj utemeljeno pojasnjen razlog, zakaj uporaba Uredbe št. 1191/69 ne bi mogla pripeljati do drugačnega rezultata, kot je rezultat, izpeljan iz uporabe Uredbe št. 1370/2007. Družba DSB poudarja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso odločitev zadostno utemeljena, če se sklicuje na dokument, ki je že v posesti prejemnika in vsebuje elemente, na katere je institucija oprla svojo odločitev (sodba Bundesverband deutscher Banken/Komisija, T-36/06, EU:T:2010:61, točka 53 in navedena sodna praksa).

68 Zato družba DSB meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točki 50 izpodbijane sodbe navedlo, da je bila presoja zadevnih pomoči opravljena le na podlagi Uredbe št. 1370/2007, in v točki 58 te sodbe, da ne more ne nadomestiti svoje presoje s presojo Komisije niti ugotoviti, ali so zadevne pomoči na podlagi Uredbe št. 1191/69 združljive z notranjim trgom.

69 Splošno sodišče bi moralo, nasprotno, odločiti, ali so na eni strani razlaga Uredbe št. 1191/69, ki jo je opravila Komisija, in na drugi strani sklepne ugotovitve, ki jih je izpeljala iz te razlage, pravilne. V zvezi s tem družba DSB opozarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso napačna uporaba prava ne upravičuje ugotovitve ničnosti spornega sklepa, če bi Komisija – če ne bi storila te napake – sprejela enako odločitev (sodbe Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:524, točka 122; CMA CGM in drugi/Komisija, T-213/00, EU:T:2003:76, točke od 101 do 103; González y Díez/Komisija, T-25/04, EU:T:2007:257, točka 74, in Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, od T30/01 do T-32/01 in od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, točka 219).

70 Danska vlada pa meni, da je Splošno sodišče v točki 50 izpodbijane sodbe izkrivilo vsebino spornega sklepa, ko je menilo, da so bile zadevne pomoči presojene le na podlagi Uredbe št. 1370/2007. Ta vlada v zvezi s tem navaja utemeljitev, ki je v bistvu enaka utemeljitvi družbe DSB in je povzeta v točkah od 65 do 67 te sodbe.

71 Danska vlada dalje trdi, da je Splošno sodišče kršilo pravo Unije, ko je v točki 58 izpodbijane sodbe zavrnilo njene trditve ter trditve Komisije in družbe DSB, s katerimi se je želelo dokazati, da uporaba Uredbe št. 1370/2007 pomeni samo formalno nepravilnost, ki ni mogla vplivati na vsebino spornega sklepa. V podporo tej utemeljitvi ta vlada navaja sodbi González y Díez/Komisija (T-25/04, EU:T:2007:257, točka 74) in Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija (od T-30/01 do T-32/01 in od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, točka 219).

72 Komisija podpira trditve družbe DSB, razen trditve, ki je povzeta v točki 69 te sodbe, in trditve danske vlade, kot je povzeta v točki 70 te sodbe.

73 J. Andersen izpodbija utemeljitev družbe DSB in danske vlade. Trdi zlasti, da je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da je Komisija preizkusila združljivost le na podlagi Uredbe št. 1370/2007, opravilo dejansko presojo, ki je ni mogoče izpodbijati v okviru te pritožbe.

Presoja Sodišča

74 Glede dopustnosti trditev v zvezi s tem, da naj bi Komisija preučila združljivost zadevnih pomoči tako na podlagi Uredbe št. 1191/69 kot na podlagi Uredbe št. 1370/2007 hkrati in ne, v nasprotju z napačno razlago spornega sklepa s strani Splošnega sodišča, le na podlagi Uredbe št. 1370/2007, je dovolj navesti, da je taka razlaga pravna presoja in ne zgolj preprosta ugotovitev dejstev. Zato so te trditve dopustne.

75 Glede vsebine iz točk 304, 307, 314 in 397 spornega sklepa izhaja, da je Komisija izrecno navedla, da mora preizkus združljivosti zadevnih pomoči temeljiti izključno na Uredbi št. 1370/2007. Dalje je iz točk od 315 do 394 tega sklepa jasno razvidno, da je Komisija dejansko opravila ta preizkus le na podlagi te uredbe.

76 Resda je Komisija v točki 398 spornega sklepa navedla, da uporaba Uredbe št. 1191/69 v tej zadevi ne bi pripeljala do drugačnega sklepa, kot ga je izpeljala ob uporabi Uredbe št. 1370/2007, vendar le na podlagi take navedbe ni mogoče dokazati, da naj bi Komisija – kot to trdijo ona sama, danska vlada in družba DSB – dejansko uporabila Uredbo št. 1191/69 za presojo združljivosti zadevnih pomoči.

77 Dalje je Komisija v točki 398 spornega sklepa res navedla, da so pravila materialnega prava iz Uredbe št. 1191/69 „podobna“ pravilom v Uredbi št. 1370/2007, vendar pa ni ugotovila enakosti med enimi in drugimi, tako da v nobenem primeru pogoji za uporabo sodne prakse Splošnega sodišča, na katero se opirata družba DSB in danska vlada, in sicer na sodbi González y Díez/Komisija (T-25/04, EU:T:2007:257, točka 74) in Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija (od T-30/01 do T-32/01 in od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, točka 219), v tej zadevi niso izpolnjeni.

78 Glede dejstva, da je Komisija v točki 398 spornega sklepa napotila na svojo predstavitev in razlago pravil o oceni iz Uredbe št. 1191/69 v odločbi o začetku postopka, zadostuje ugotovitev, da v nasprotju s trditvami družbe DSB in danske vlade, ta odločba ne vsebuje nobene presoje, ki bi lahko omilila dejstvo, da v spornem sklepu ni bil opravljen preizkus združljivosti zadevnih pomoči na podlagi te uredbe.

79 V točkah od 83 do 90 in od 101 do 103 odločbe o začetku postopka, ki se nanašajo na vprašanje obstoja državne pomoči, in v točkah od 129 do 131 iste odločbe, ki se nanašajo na morebitno združljivost te pomoči z Uredbo št. 1191/69, se je Komisija omejila na navajanje trditev strank in je opozorila, da dvomi o utemeljenosti trditev, ki sta jih navedli družba DSB in danska vlada.

80 Zato tudi pogoji za uporabo sodne prakse, na katero napotuje družba DSB, in sicer na sodbo Bundesverband deutscher Banken/Komisija (T-36/06, EU:T:2010:61, točka 53 in navedena sodna praksa), v skladu s katero je odločitev zadostno utemeljena, če se sklicuje na dokument, ki je že v posesti prejemnika in vsebuje elemente, na katere je institucija oprla svojo odločitev, niso izpolnjeni.

81 Če bi Splošno sodišče preučilo, kar je bilo po mnenju družbe DSB dolžno storiti, utemeljenost navedbe v točki 398 spornega sklepa, v skladu s katero uporaba Uredbe št. 1191/69 v tej zadevi ne bi peljala do drugačne ugotovitve, bi bilo zato dolžno prej opraviti presojo združljivosti spornih pomoči na podlagi te uredbe.

82 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za tako preučevanje v okviru ničnostne tožbe ni pristojno Splošno sodišče, ker ne sme s svojo gospodarsko presojo nadomestiti presoje Komisije (glej v tem smislu sklep DSG/Komisija, C-323/00 P, EU:C:2002:260, točka 43, in sodbo KME Germany in drugi/Komisija, C-272/09 P, EU:C:2011:810, točki 93 in 103).

83 V teh okoliščinah je treba nasprotni pritožbi zavrniti.

Stroški

84 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije Andersen/Komisija (T-92/11, EU:T:2013:143) se razveljavi v delu, v katerem je bil z njo glede pomoči, izplačanih od 3. decembra 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, člen 1, drugi odstavek, Sklepa Komisije z dne 24. februarja 2010 o pogodbah o izvajanju javne službe prevoza, ki sta jih sklenila dansko ministrstvo za promet in družba Danske Statsbaner (Državna pomoč C 41/08 (ex NN 35/08)) (2011/3/EU) razglašen za ničen.**

2. **V preostalem se pritožba zavrne.**

3. **Nasprotni pritožbi se zavrneta.**

4. **Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da razsodi, glede na tri tožbene razloge in ob upoštevanju člena 8(3) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, o zakonitosti sklepa 2011/3 v delu, v katerem je ta razglasil, da so bile pomoči, izplačane od 3. decembra 2009 na podlagi druge pogodbe o izvajanju javne službe prevoza, sklenjene za leta od 2005 do 2014, združljive z notranjim trgom.**

5. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi