



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto vijeće)

19. rujna 2018.*

„Državne potpore – Potpora u korist stalne veze željezničko-cestovnog pravca preko Oresundskog tjesnaca – Javno financiranje koje su švedska i danska država dodijelile infrastrukturnom projektu stalne veze preko Oresundskog tjesnaca – Državna jamstva – Fiskalne potpore – Odluka o neospornosti – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore – Tužba za poništenje – Akt koji se može pobijati – Dopuštenost – Nepokretanje formalnog istražnog postupka – Ozbiljne poteškoće – Pojam programa potpora – Potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa – Ocjena elementa potpore sadržanog u jamstvu – Ograničenost potpore sadržane u određenom jamstvu – Proporcionalnost – Legitimna očekivanja”

U predmetu T-68/15,

HH Ferries I/S, prije Scandlines Øresund I/S, sa sjedištem u Helsingøru (Danska),

HH Ferries Helsingor ApS, sa sjedištem u Helsingøru,

HH Ferries Helsingborg AB, prije HH-Ferries Helsingborg AB, sa sjedištem u Helsingborgu (Švedska),

koje zastupaju M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid i L. Sandberg-Mørch, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn, S. Noë, R. Sauer i L. Armati, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Kraljevina Danska, koju je u početku zastupao C. Thorning, a zatim J. Nymann-Lindgren, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Holdgaard, odvjetnika,

i

Kraljevina Švedska, koju su u početku zastupali E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, a zatim A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren i H. Shev, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

* Jezik postupka: engleski

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Komisijine Odluke C(2014) 7358 *final* od 15. listopada 2014. da određene mjere ne kvalificira kao potpore ili da ne osporava nakon prethodnog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 3. UFEU-a državne potpore SA.36558 (2014/NN) i SA.38371 (2014/NN) – Danska, kao i SA.36662 (2014/NN) – Švedska, koje se odnose na javno financiranje infrastrukturnog projekta stalne veze željezničko-cestovnog pravca preko Oresundskog tjesnaca (SL 2014., C 418, str. 1. i SL 2014., C 437, str. 1.),

OPĆI SUD (šesto vijeće),

u sastavu: G. Berardis, predsjednik, D. Spielmann i Z. Csehi (izvjestitelj), suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. listopada 2017.,

donosi sljedeću

Presudu¹

I. Okolnosti spora

A. Tužitelji

- 1 HH Ferries I/S, prije Scandlines Øresund I/S, zajedničko je poduzeće u kojem udjele od 50 % drže dva privatna trgovačka društva, dansko društvo HH Ferries Helsingor ApS i švedsko društvo HH Ferries Helsingborg AB, prije HH-Ferries Helsingborg AB (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji). Od kraja siječnja 2015. First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF jedini je vlasnik društava HH Ferries Helsingor i HH-Ferries Helsingborg te je zbog toga i jedini vlasnik društva HH Ferries.
- 2 Tužitelji već više od stotinu godina osiguravaju prometnu vezu koja prelazi Oresundski tjesnac, između Helsingøra u Danskoj i Helsingborge u Švedskoj, i koriste se trajektima za kratke udaljenosti za prijevoz teretnih vozila, autobusa, osobnih automobila i pješaka.

B. Korisnik

- 3 Øresundsbros Konsortiet (u daljnjem tekstu: Konzorcij) drže dva društva s ograničenom odgovornošću u vrijednosti udjela od 50 %: A/S Øresundsforbindelse (u daljnjem tekstu A/S Øresund) u cijelosti je u vlasništvu društva Sund & Bælt Holding A/S (u daljnjem tekstu: Sund & Bælt), a potomje je u 100-postotnom vlasništvu danske države, i Svensk-Danska Broförbindelsen AB (u daljnjem tekstu: SVEDAB), koji je u cijelosti u vlasništvu švedske države (u daljnjem tekstu zajedno: matična društva Konzorcija).
- 4 Konzorcij drži, planira, financira, izgrađuje i iskorištava 16 km veze koja prelazi Oresundski tjesnac, a koja uključuje željeznicu i cestu između Kastrupa (Danska) i Limhamna (Švedska).

¹ Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

C. Stalna veza, unutarnje veze sa zaleđem i predmetne mjere

- 5 Stalna veza preko Oresundskog tjesnaca sastoji se od mosta za koji se plaća mostarina u duljini od 16 km, umjetnog otoka Peberholm (Danska) i djelomično uronjenog tunela za cestovni i željeznički promet između švedske obale i danskog otoka Amager (u daljnjem tekstu: stalna veza). Radi se o najduljem mostu u Europi koji kombinira željeznički i cestovni promet. Izgrađen je između 1995. i 2000., a koristi se od 1. srpnja 2000. Taj je projekt bio jedan od prioritetnih projekata transeuropskih prometnih mreža (TEN-T) koje je Europsko vijeće odobrilo 1994.
- 6 Pravni i operativni aspekti izgradnje i korištenja stalne veze uređeni su:
 - ugovorom od 23. ožujka 1991. između danske i švedske vlade o stalnoj vezi preko Oresundskog tjesnaca (u daljnjem tekstu: Sporazum među vladama), koji je Kraljevina Švedska ratificirala 8. kolovoza 1991., a Kraljevina Danska 24. kolovoza 1994.;
 - sporazumom od 27. siječnja 1992. o osnivanju Konzorcija, koji su sklopila matična društva Konzorcija (u daljnjem tekstu: Sporazum o Konzorciju).
- 7 Članak 10. Sporazuma između vlada predviđa osnivanje Konzorcija „koji će upravljati i odgovarati, za zajednički račun (matičnih društava) kao jedinstveno tijelo, za projektiranje i sve ostale pripreme stalne veze kao i za njezino financiranje, izgradnju i korištenje”.
- 8 Članci 14. i 15. Sporazuma između vlada, stavak 4. Dodatnog protokola Sporazuma između vlada i točka 4. stavak 6. Sporazuma o Konzorciju predviđaju, u bitnome, da su cestarina naplaćena od korisnika stalne veze kao i godišnja željeznička naknada za korištenje željezničkom prugom smještenom na stalnoj vezi namijenjene pokrivanju troškova projektiranja, planiranja, izgradnje, korištenja i održavanja stalne veze kao i troškova izgradnje unutarnjih cestovnih i željezničkih veza sa zaleđem. Konzorcij određuje i naplaćuje mostarinu, sukladno načelima dogovorenima između švedske i danske vlade.
- 9 Članak 12. Sporazuma između vlada predviđa da se „[Kraljevina] Danska i [Kraljevina] Švedska obvezuju zajednički i solidarno jamčiti za obveze koje se odnose na zajmove Konzorcija i ostale financijske instrumente koji se koriste za financiranje [i da će] te dvije države biti također jednako odgovorne za svako zajedničko poduzeće”. U tom pogledu, točka 4. stavak 3. Sporazuma o Konzorciju navodi da „[k]apitalni zahtjevi Konzorcija za planiranje, projektiranje i izgradnju veze preko Oresundskog tjesnaca, uključujući troškove otplate zajmova, te za pokrivanje kapitalnih zahtjeva koji proizlaze iz računovodstvenih gubitaka koji se očekuju tijekom nekoliko godina nakon što stalna veza bude otvorena za promet moraju, u skladu sa Sporazumom između vlada, biti zadovoljeni ishodenjem zajmova ili izdavanjem financijskih instrumenata na otvorenom tržištu uz osiguranja u obliku jamstava švedske i danske vlade”.
- 10 Prema stavku 1. Dodatnog protokola Sporazumu između vlada, danska i švedska vlada neće naplatiti nikakvu jamstvenu premiju kao protučinidbu za „jamstvene obveze koje one preuzimaju kada je riječ o zajmovima Konzorcija i ostalim financijskim instrumentima koji se koriste za financiranje”.
- 11 Uz samu stalnu vezu, projekt obuhvaća i zemaljske cestovne i željezničke objekte koji povezuju grane stalne veze sa željezničkom i cestovnom infrastrukturom danskog i švedskog zaleđa (u daljnjem tekstu: unutarnje veze). Sukladno članku 8. Sporazuma između vlada, odgovornost za izgradnju unutarnjih veza za svoje vlastito državno područje na svakoj je državi. Matičnim društvima Konzorcija njihove su države delegirale zadatke koji se odnose na projektiranje, financiranje, izgradnju i korištenje unutarnjim vezama (vidjeti uvodnu izjavu 25. pobijane odluke). Sukladno članku 17. Sporazuma između vlada i točki 2. stavku 5. Sporazuma o Konzorciju, Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska odlučile su da se od vozila koja se koriste stalnom vezom neće naplaćivati nikakva cestarina kao protučinidba za korištenje unutarnjim vezama.

D. Upravni postupak

- 12 Dopisom od 1. kolovoza 1995. Konzorcij je obavijestio Europsku komisiju da je korisnik zajedničkog i solidarnog jamstva danske i švedske vlade koje obuhvaća zajmove i druge financijske instrumente ugovorene radi financiranja stalne veze (u daljnjem tekstu: državna jamstva) te je od Komisije zatražio da potvrdi da ta jamstva ne predstavljaju državne potpore. Komisija je odgovorila dvama identičnim dopisima od 27. listopada 1995. upućenima danskoj i švedskoj državi te je navela da se državna jamstva vezana uz infrastrukturni projekt od javnog interesa smatraju javnim dobrom kojim se poboljšava infrastruktura usluga prijevoza u zemlji i da se jamstvo ulaganju u javna dobra u načelu ne treba smatrati dodjeljivanjem državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Zaključila je da državna jamstva nije potrebno prijavljivati Komisiji.
- 13 Danska i švedska država nisu nikada formalno prijavile Komisiji model financiranja stalne veze.
- 14 HH Ferries 17. travnja 2013. podnio je pritužbu Komisiji u kojoj tvrdi da ta državna jamstva predstavljaju državne potpore koje su u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a nezakonite i nespojive s unutarnjim tržištem (predmeti upisani pod brojevima SA.36558 za Dansku i SA.36662 za Švedsku).
- [omissis]
- 18 Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska 15. rujna 2014. uputile su zajedničku izjavu (u daljnjem tekstu: obveze) kojom se pojašnjavaju sljedeća pitanja:
- državna jamstva ograničena su na pokrivanje stvarnog duga koji je Konzorcij u svakom trenutku kumulirao;
 - državna jamstva i bilo koja druga gospodarska prednost, osobito fiskalna, koju bi Konzorcij mogao primiti ograničeni su na stvarno razdoblje otplate duga; također, Konzorcij neće zaprimiti nikakvu prednost nakon što je u cijelosti otplatio svoj dug;
 - u slučaju da bi bilo nužno da Konzorcij ugovori nove zajmove pokrivene državnim jamstvima ili da Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska dodijele Konzorciju nove gospodarske prednosti nakon kraja 2040., one se obvezuju prijaviti takve mjere Komisiji sukladno članku 108. stavku 3. UFEU-a;
 - Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska obvezuju se svake godine obavijestiti Komisiju o svim okolnostima vezanima uz otplatu duga Konzorcija.

E. Pobijana odluka

- 19 Komisija je 15. listopada 2014. donijela odluku C(2014) 7358 *final* o državnim potporama SA.36558 (2014/NN) i SA.38371 (2014/NN) – Danska i SA.36662 (2014/NN) – Švedska o javnom financiranju infrastrukturnog projekta stalne veze željezničko-cestovnog pravca preko Oresundskog tjesnaca (SL 2014., C 418, str. 1. i SL 2014., C 437, str. 1.) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Komisija je ograničila svoje ispitivanje na sljedeće mjere (uvodne izjave 50. do 55. pobijane odluke):
- državna jamstva dodijeljena Konzorciju za njegove zajmove ugovorene radi financiranja izgradnje i korištenja infrastrukturnog projekta stalne veze preko Oresundskog tjesnaca;
 - sljedeće danske fiskalne mjere:
 - prenesene gubitke koji se mogu primijeniti na Konzorcij;
 - amortizaciju imovine koja se može primijeniti na Konzorcij;

- sustav zajedničkog oporezivanja.
 - mjere potpore financiranju dodijeljenih matičnim društvima Konzorcija za financiranje planiranja, izgradnje i korištenja unutarnjih cestovnih i željezničkih veza.
- 20 Komisija je navela da njezina odluka ne obuhvaća druge eventualne mjere koje su Kraljevina Danska ili Kraljevina Švedska odobrile Konzorciju, A/S Øresundu, SVEDAB-u, Sund & Bæltu ili bilo kojem drugom povezanom društvu (uvodna izjava 56. pobijane odluke).

1. Postojanje potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a

[omissis]

- 23 Kada je riječ o danskim državnim jamstvima i fiskalnim mjerama koje se odnose na amortizaciju imovine i prenesene gubitke (u daljnjem tekstu: danske fiskalne mjere) dodijeljenima Konzorciju za financiranje izgradnje i korištenja stalne veze, Komisija je smatrala da one predstavljaju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (uvodna izjava 107. pobijane odluke). Komisija je tako smatrala da su dva državna jamstva dodijeljena bezuvjetno 27. siječnja 1992., što je dan osnivanja Konzorcija (uvodna izjava 52. pobijane odluke). Danske mjere prenesenih gubitaka smatrane su selektivnima za razdoblje od 1991. do kraja 2001. i za razdoblje na početku 2013. Danske mjere amortizacije imovine smatrane su selektivnima od 1999. (uvodne izjave 92. do 97. i 99. do 103. pobijane odluke).

2. Kvalifikacija potpore novom ili postojećom

- 24 Komisija je ocijenila da dansko jamstvo dodijeljeno Konzorciju za njegove zajmove i danske fiskalne potpore u korist Konzorcija predstavljaju nove potpore u smislu članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) (uvodna izjava 109. pobijane odluke).
- 25 Kada je riječ o švedskom jamstvu u korist Konzorcija – koje je, prema Komisiji, bilo dodijeljeno prije ulaska Kraljevine Švedske u Europsku uniju i prije stupanja na snagu Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.) odnosno 1. siječnja 1994. – ono se u smislu članka 1. točaka (b) i (i) Uredbe br. 659/1999 smatra postojećom potporom (uvodna izjava 110. pobijane odluke).

3. Ispitivanje spojivosti državnih potpora u pogledu članka 107. stavka 3. UFEU-a

- 26 Komisija je ispitala spojivost državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora u pogledu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, prema kojem se spojivima s unutarnjim tržištem mogu proglasiti potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa (dalje: IPCEI).
- 27 Komisija je, u bitnome, smatrala da su, zajedno ocijenjeni, danska državna jamstva i fiskalne potpore u korist Konzorcija bili nužni i proporcionalni za ostvarenje cilja od općeg interesa kojem su težili, osobito u pogledu obveza koje su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska iznijele tijekom upravnog postupka, a prema kojima, posebice, ako se za Konzorcij pokaže potrebnim da ugovori nove zajmove pokrivene državnim jamstvima ili da mu se dodijeli neka druga gospodarska prednost nakon 2040., Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska to će prijaviti Komisiji sukladno članku 108. stavku 3. UFEU-a (uvodne izjave 122. do 137. pobijane odluke). Kada je riječ o danskim fiskalnim potporama, Komisija je također navela da su one bile namijenjene pridonošenju održivosti projekta, skraćivanjem razdoblja otplate zajmova Konzorcija i smanjivanjem s time povezanog rizika. Ona je smatrala da danske

fiskalne potpore smanjuju rizik vezan uz državna jamstva i, posljedično, prednost koja iz njih proizlazi i da se prednost državnih jamstava i prednost danskih fiskalnih potpora čine međuovisnima (uvodna izjava 133. pobijane odluke).

- 28 Komisija je zaključila da su državna jamstva koja su dodijelile Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska kao i danske fiskalne potpore bili spojivi na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i da nije bilo nužno da ona predlaže odgovarajuće mjere Kraljevini Švedskoj (uvodne izjave 138. i 139. pobijane odluke).

4. Legitimna očekivanja

- 29 Komisija je u uvodnim izjavama 138. i 140. do 153. pobijane odluke smatrala da u svakom slučaju, čak i ako predmetne mjere potpore treba smatrati nespojivima s unutarnjim tržištem, Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska ne mogu zahtijevati njihov povrat, zbog toga što bi on bio protivan općem načelu prava Unije, sukladno članku 14. stavku 1. Uredbe br. 659/1999. Ona je u bitnome smatrala da su u ovom slučaju ispunjene iznimne okolnosti koje opravdavaju da Konzorcij, kao i Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska, može imati legitimna očekivanja u vezi s činjenicom da državna jamstva i danske fiskalne potpore dodijeljene Konzorciju neće biti dovedeni u pitanje. Ona je stoga podsjetila na to da je njezin stav 1992. bio da izgradnja i korištenje infrastrukturnih projekata ne predstavljaju gospodarsku djelatnost. Međutim, i njezina praksa u odlučivanju i sudska praksa Unije o pojmu „gospodarska djelatnost” kada je riječ o financiranju izgradnje i korištenja infrastrukturnih projekata izmijenile su se od presuda od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Paris/Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290), od 17. prosinca 2008., *Ryanair/Komisija* (T-196/04, EU:T:2008:585) i od 24. ožujka 2011., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija* (T-443/08 i T-455/08, EU:T:2011:117), koja je potvrđena presudom od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija* (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (uvodne izjave 61. do 66. pobijane odluke). Osim toga, Komisijine službe 1995. obavijestile su Kraljevinu Dansku i Kraljevinu Švedsku da državna jamstva ne predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Komisija je smatrala da se potonji zaključak, sadržan u njezinim dopisima od 27. listopada 1995., upućenima Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj, odnosi i na danske fiskalne potpore, s obzirom na to da se one tiču infrastrukturnog projekta koji se u to vrijeme nije smatrao gospodarskom djelatnošću. Prema Komisiji, nije bilo potrebno odrediti nadilazi li to legitimno očekivanje okvire presude od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Paris/Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290), zbog toga što su predmetne mjere u svakom slučaju bile spojive s unutarnjim tržištem (uvodna izjava 153. pobijane odluke).

5. Zaključak

- 30 Komisija je odlučila:

- na temelju ocjene spojivosti predmetnih mjera i vodeći računa, posebice, o obvezama Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske, da ne ističe prigovore protiv danskih fiskalnih mjera i jamstava koje je Kraljevina Danska dodijelila Konzorciju, zbog toga što je te državne potpore trebalo smatrati spojivima s unutarnjim tržištem u pogledu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a;
- da je jamstvo koje je Kraljevina Švedska dodijelila Konzorciju bilo postojeća potpora i da, osobito s obzirom na obveze Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske, nije bilo nužno pokretati postupak povodom postojećih potpora;
- da danski sustav zajedničkog oporezivanja i mjere dodijeljene matičnim društvima Konzorcija za financiranje unutarnjih cestovnih i željezničkih veza ne predstavljaju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

II. Postupak i zahtjevi stranaka

- 31 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 12. veljače 2015. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 32 Aktom podnesenim Općem sudu 5. lipnja 2015. Kraljevina Švedska zatražila je intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije.
- 33 Aktom podnesenim Općem sudu 17. lipnja 2015. Kraljevina Danska zatražila je intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije.
- 34 Predsjednik devetog vijeća Općeg suda odobrio je tu intervenciju odlukama od 13. srpnja 2015. Kraljevina Švedska i Kraljevina Danska podnijele su svoje intervencijske podneske 28. rujna 2015.
- 35 S obzirom na to da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, sudac izvjestitelj dodijeljen je šestom vijeću, kojemu je, posljedično, 26. rujna 2016. dodijeljen ovaj predmet.
- 36 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 37 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 38 Kraljevina Švedska i Kraljevina Danska od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu.

III. Pravo

[*omissis*]

B. Meritum

- 55 U potporu svojim tužbama za poništenje tužitelji su istaknuli, u bitnome, pet tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na pogreškama koje se tiču prava i očitim pogreškama u ocjeni u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a kada je riječ, kao prvo, o mjerama dodijeljenim matičnim društvima Konzorcija za financiranje unutarnjih željezničkih veza i, kao drugo, državnim jamstvima dodijeljenima Konzorciju za financiranje stalne veze. Drugi tužbeni razlog temelji se na pogreškama koje se tiču prava i pogreškama u ocjeni spojivosti državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora koje su dodijeljene Konzorciju u pogledu članka 107. stavka 3. UFEU-a kao i na pogrešci koja se temelji na nepostojanju kvalifikacije danskog sustava zajedničkog oporezivanja kao državne potpore. Treći tužbeni razlog temelji se na povredama koje se tiču prava koje je počinila Komisija kada je zaključila da, ako bi se državna jamstva i danske fiskalne potpore Konzorciju ipak morali smatrati nespojivima s unutarnjim tržištem, postoji legitimno očekivanje Konzorcija kao i Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske zbog činjenice da navedene potpore neće biti dovedene u pitanje na temelju pravila o državnim potporama i da nije potrebno utvrditi nadilazi li to legitimno očekivanje okvire presude od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Paris/Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290). Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi obveze pokretanja formalnog istražnog postupka, predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja.

- 56 Opći sud smatra da te tužbene razloge treba ispitati u dijelu u kojem se odnose, kao prvo, na mjere za koje se smatralo da su državne potpore spojive s unutarnjim tržištem, odnosno državna jamstva i danske fiskalne potpore dodijeljene Konzorciju za izgradnju i korištenje stalne veze i, kao drugo, na mjere koje nisu smatrane državnim potporama, odnosno mjere financijske podrške matičnim društvima Konzorcija za izgradnju i korištenje unutarnjih željezničkih veza i danski sustav zajedničkog oporezivanja. Kao treće, ti će se tužbeni razlozi ispitati u dijelu u kojem se Komisiji prigovara da nije obrazložila i da nije uzela u obzir kumulativni učinak svih mjera potpore dodijeljenih projektu stalne veze. Kao četvrto, ti će se tužbeni razlozi ispitati u dijelu u kojem se kritizira utvrđenje, izraženo u slučaju da bi se dodijeljene mjere potpore Konzorciju ipak morale smatrati nespojivima s unutarnjim tržištem, da postoji legitimno očekivanje Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske kao i Konzorcija zbog činjenice da mjere potpore Konzorciju neće biti dovedene u pitanje na temelju pravila o državnim potporama.
- 57 Ponajprije, kada je riječ o mjerama državnih potpora koje se smatraju spojivima nakon provedene prethodne istrage, Opći sud smatra da je potrebno započeti ispitivanjem četvrtog tužbenog razloga, čiji je cilj dokazati da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće koje su je trebale obvezati da pokrene formalni istražni postupak.

1. Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na povredi postupovnih prava zainteresiranih stranaka, u dijelu u kojem obuhvaća mjere koje se kvalificiraju kao državne potpore dodijeljene Konzorciju

- 58 U okviru četvrtog tužbenog razloga tužitelji izričito upućuju na argumente koje su istaknuli u okviru prvih dvaju tužbenih razloga, odnosno argumente zbog kojih se u Komisijinoj analizi pojavljuju nedosljednosti i netočnosti kada je riječ o državnim jamstvima i danskim fiskalnim potporama Konzorciju. Prema tužiteljima, Komisija je počinila pogreške, kao prvo, prilikom kvalifikacije državnih jamstava u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a i, kao drugo, prilikom ispitivanja spojivosti državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora s unutarnjim tržištem. Nedostatna i nepotpuna narav Komisijine analize predstavlja indiciju o postojanju ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija susrela prilikom prethodne istrage i „dvojbi” s kojima se Komisija susrela kad je riječ o kvalifikaciji i spojivosti osporavanih mjera.
- 59 Komisija uz potporu Kraljevine Danske osporava tu argumentaciju i osobito upućuje na svoje vlastite argumente iznesene u okviru ispitivanja prvog i drugog tužbenog razloga.
- 60 Prema sudskoj praksi, kada Komisija, nakon prvog ispitivanja provedenog u okviru postupka iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, ne može doći do uvjerenja da određena mjera državne potpore ne predstavlja „potporu” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, odnosno spojiva je s UFEU-om iako se kvalificira kao potpora, ili kada joj taj postupak ne omogućuje da nađe sve poteškoće koje stvara ocjena spojivosti razmatrane mjere, ta institucija mora pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, ne raspolažući u tom pogledu marginom prosudbe (vidjeti presudu od 22. prosinca 2008., *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 113. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presudu od 10. svibnja 2005., *Italija/Komisija*, C-400/99, EU:C:2005:275, t. 48.). Ta je obveza osim toga izričito potvrđena kombiniranim odredbama članka 4. stavka 4. i članka 13. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 (presuda od 22. prosinca 2008., *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 113.).
- 61 Pojam ozbiljnih poteškoća objektivne je naravi. Postojanje takvih poteškoća treba ispitati kako u pogledu okolnosti donošenja pobijanog akta tako i u pogledu sadržaja, i to na objektivan način, povezivanjem obrazloženja odluke s podacima koje je Komisija imala na raspolaganju kad je odlučivala o spojivosti spornih potpora s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu od 28. ožujka 2012., *Ryanair/Komisija*, T-123/09, EU:T:2012:164, t. 77. i navedenu sudsku praksu). Iz toga proizlazi da nadzor zakonitosti koji provodi Opći sud u pogledu ozbiljnih poteškoća po naravi nadilazi ispitivanje očite pogreške u ocjeni (vidjeti presude od 27. rujna 2011., *3F/Komisija*, T-30/03 RENV,

EU:T:2011:534, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 10. srpnja 2012., Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, EU:T:2012:351, t. 80. i navedenu sudsku praksu). Naime, odluka koju je Komisija donijela bez pokretanja faze formalnog istražnog postupka može biti poništena samo zbog tog razloga, zbog propuštanja kontradiktorne i temeljite istrage predviđene UFEU-om, čak i ako nije utvrđeno da su Komisijine ocjene koje se odnose na meritum bile pravno ili činjenično pogrešne (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2010., British Aggregates i dr./Komisija, T-359/04, EU:T:2010:366, t. 58.).

- 62 Iz sudske prakse također proizlazi da nedostatnost ili nepotpunost istrage koju je Komisija vodila tijekom postupka prethodne istrage predstavlja pokazatelj ozbiljnih poteškoća (vidjeti presudu od 9. prosinca 2014., Netherlands Maritime Technology Association/Komisija, T-140/13, neobjavlenu, EU:T:2014:1029, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 63 Na tužiteljima je da dokažu postojanje ozbiljnih poteškoća, dokazom koji mogu pružiti, pozivajući se na usuglašene indicije (vidjeti u tom smislu presudu od 17. ožujka 2015., Pollmeier Massivholz/Komisija, T-89/09, EU:T:2015:153, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 64 S obzirom na tu sudsku praksu treba ispitivati argumentaciju istaknutu u četvrtom tužbenom razlogu, koja se odnosi na mjere državnih potpora Konzorciju koje su proglašene spojivima s unutarnjim tržištem. On se dijeli na dva dijela, koji se odnose, kao prvo, na nedostatno i nepotpuno ispitivanje kvalifikacije državnih jamstava dodijeljenih Konzorciju u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a i, drugo, na nedostatno i nepotpuno ispitivanje spojivosti državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora Konzorciju u pogledu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

a) Prvi dio, koji se temelji na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju kvalifikacije državnih jamstava dodijeljenih Konzorciju u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a

- 65 U okviru prvog dijela četvrtog tužbenog razloga argumentacija tužitelja dijeli se, u bitnome, na četiri prigovora, koji se temelje na nedostatnoj i nepotpunoj ocjeni, prvo, bezuvjetne naravi dodjeljivanja državnih jamstava na dan osnivanja Konzorcija, zakonski izvršnog prava Konzorcija da ishodi financiranje koje jamče Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska na taj datum, mogućnosti trećih da se pozovu na to pravo kada Konzorcij postupa u okviru svojih ovlasti i broja jamstava; drugo, pitanja predstavljaju li državna jamstva pojedinačne potpore ili programe potpora; treće, pitanja predstavljaju li švedska jamstva novu ili postojeću potporu i, četvrto, pitanja jesu li državna jamstva bila ograničena samo na financiranje stalne veze.
- 66 Ovu je argumentaciju potrebno ispitati s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 60. do 63. ove presude.
- 67 Opći sud smatra da je potrebno započeti ispitivanjem drugog prigovora, koji obuhvaća zaključak prema kojem su državna jamstva programi potpora.
- 68 U slučaju programa potpora Komisija se može ograničiti na ispitivanje općih svojstava predmetnog programa te nije dužna ispitati svaki pojedinačni slučaj njegove primjene, kako bi provjerila sadržava li program elemente potpora (presuda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 122.). Osim toga, kao što to tvrde tužitelji, na pojedinačne potpore i programe potpora primjenjuju se različita pravila, na temelju različitih Komisijinih komunikacija o jamstvima, primjerice o načinu na koji je potrebno izračunati element potpore.
- 69 Svojim prigovorom tužitelji ističu, kao prvo, proturječja u tekstu pobijane odluke, kao drugo, nepostojanje analize državnih jamstava u pogledu pojma „programa” potpora i, kao treće, pogrešku koja se tiče prava, zbog toga što državna jamstva ne potpadaju ni pod jednu od dviju definicija programa potpora predviđenih člankom 1. točkom (d) Uredbe br. 659/1999. Takve nedostatnosti

predstavljaju indiciju da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće kada je riječ o kvalifikaciji državnih jamstava kao „programa” potpora. U bitnome, tužitelji smatraju da je državna jamstva trebalo analizirati kao pojedinačna *ad hoc* jamstva da postoje zajmovi i financijski instrumenti koje je ugovorio Konzorcij za izgradnju i korištenje stalne veze i koji su pokriveni navedenim jamstvima.

- 70 Komisija osporava tu ocjenu i smatra, kao prvo, da iz obrazloženja pobijane odluke jasno proizlazi da su se državna jamstva analizirala kao program potpora i da svako posebno jamstvo za zajam kojim se provodi program potpora konačno odobren 1992. predstavlja pojedinačnu potporu dodijeljenu na temelju tog programa, a ne pojedinačnu *ad hoc* potporu. Drugo, Komisija tvrdi da državna jamstva odgovaraju definiciji programa potpora iz članka 1. točke (d) druge rečenice Uredbe br. 659/1999 zbog toga što se radi o potporama „koje nisu povezane s određenim projektom” jer obuhvaćaju istodobno izgradnju i korištenje stalne veze te su bile dodijeljene na neodređeno vrijeme i u neodređenom iznosu, iako su ograničene na razdoblje potrebno za isplatu duga Konzorciju. U tom pogledu Komisija objašnjava da, u vrijeme kada su one odobrene, Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska nisu znale koliko će vremena biti potrebno za isplatu tog duga i koliko će on biti velik te da, iako je potrebno tumačiti državna jamstva kao povezana s „određenim projektom”, ona nikada ne bi mogla ponovno dovesti u pitanje eventualne mjere potpore dodijeljene u općenite svrhe, što bi ugrozilo koristan učinak pravila o državnim potporama.
- 71 Kraljevina Danska tvrdi da, što se nje tiče, državna jamstva treba smatrati kao jednu ili dvije pojedinačne potpore u smislu članka 1. točke (e) Uredbe br. 659/1999 koje su bezuvjetno dodijeljene 1992., a ne kao jedan ili dva programa potpora, s obzirom na to da je ukupna gospodarska prednost koja proizlazi iz tih jamstava dodijeljena Konzorciju u trenutku dodjele. Ona u tom pogledu ističe da su državna jamstva, glede svojeg iznosa i vremenskog elementa, doista povezana sa specifičnim projektom stalne veze. U odgovoru na pitanje Općeg suda Kraljevina Švedska iznijela je sličan stav kao i Kraljevina Danska te je izrazila dvojbe u pogledu kvalifikacije državnih jamstava kao „programa” potpora u smislu definicije predviđene člankom 1. točkom (d) drugom rečenicom Uredbe br. 659/1999, zato što ona obuhvaćaju samo određeni projekt.
- 72 Tužitelji smatraju da tezu Kraljevine Danske navedenu u točki 71. ove presude treba odbaciti kao nedopuštenu, s obzirom na to da se protivi Komisijinu stajalištu i da stranka koja je intervenijent može samo podupirati, u cijelosti ili djelomično, Komisijine zahtjeve te prihvatiti predmet u stanju u kojem jest i ne može isticati samostalne tužbene razloge.
- 73 Kao prvo, kada je riječ o proturječjima teksta na koja se poziva, treba primijetiti, po uzoru na tužitelje, da se u pobijanoj odluci katkad navodi „jamstvo koje je dodijelila danska država”, katkad „jamstvo koje je dodijelila [...] švedska država” (uvodne izjave 109. i 110.), „državna jamstva” (uvodne izjave 33., 51., 88., 114., 123., 124., 130., 131., 134. i 135.), „jamstva” (uvodne izjave 85. i 137.), „dva jamstva” (uvodne izjave 34., 50., 52. i 129.), „jamstva koja je dodijelila Danska” (zaključak, prvi podstavak) ili također „jamstva koja je Konzorciju dodijelila Švedska” (zaključak, drugi podstavak). Međutim, u uvodnoj izjavi 52. pobijane odluke Komisija je smatrala da su dva jamstva bezuvjetno dodijeljena 27. siječnja 1992., na dan kada je Konzorcij osnovan te je stekao zakonsko pravo na financiranje državnim jamstvima. U uvodnoj izjavi 53. pobijane odluke Komisija je ocijenila da, iako su potvrđena pojedinačna jamstva te su ih svakom zajmodavcu izdale Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska, to nipošto ne mijenja činjenicu da su se potonje definitivno obvezale jamčiti za obveze Konzorcija koje se odnose na zajmove i druge financijske instrumente za financiranje stalne veze. Komisija je u izreci pobijane odluke također zaključila da, posebice s obzirom na obveze kojima podliježu Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska, nije bilo potrebno pokrenuti postupak koji se odnosi na „programe” postojećih potpora, u pogledu jamstva koje je dodijelila Kraljevina Švedska (zaključak, drugi podstavak). Osim toga, iz uvodnih izjava 111. do 138. pobijane odluke proizlazi da je Komisija doista provela ocjenu spojivosti s unutarnjim tržištem državnih jamstava kao da se bavila jednim ili više „programa” potpora, s obzirom na to da se ograničila na ocjenu svojstava i spojivosti jamstava kako su predviđena Sporazumom između vlada i Sporazumom o Konzorciju, a da nije od slučaja do slučaja ocjenjivala svako jamstvo koje pokriva svaki posebni zajam Konzorcija.

- 74 Posljedično, iako tekst pobijane odluke u tom pogledu nije posve precizan i dosljedan, iz Komisijine opće argumentacije i izreke pobijane odluke proizlazi da je ona stvarno smatrala da su državna jamstva jedan ili dva programa potpora koji su konačno usvojeni 1992. te je jamstva izdana kasnije na temelju svakog od zajmova koje je ugovorio Konzorcij shvaćala kao pojedinačne potpore koje proizlaze iz navedenih programa potpora.
- 75 Kao drugo, kada je riječ o nepostojanju analize državnih jamstava u pogledu pojma „program” potpora, treba zaključiti da pobijana odluka ne daje objašnjenja o razlozima zbog kojih državna jamstva treba shvaćati kao programe potpora, što je jedan od elemenata koji odražavaju postojanje nedostatnog i nepotpunog ispitivanja.
- 76 Kao treće, čak i pod pretpostavkom da se iz pobijane odluke, kao što to tvrdi Komisija, može zaključiti da državna jamstva odgovaraju definiciji programa potpora iz članka 1. točke (d) druge rečenice Uredbe br. 659/1999 – a to je „svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu” – dovoljno je primijetiti da u ovom slučaju pobijana odluka ni na koji način ne izlaže po čemu potpore sadržane u državnim jamstvima ispunjavaju pretpostavku prema kojoj potpora ne treba biti povezana s određenim projektom.
- 77 Naime, Sporazum između vlada, koji u članku 12. propisuje da Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska „zajednički i solidarno jamče za obveze koje se odnose na zajmove Konzorcija i na druge financijske instrumente koji se koriste za njegovo financiranje”, nosi naslov „Ugovor [...] o stalnoj vezi preko Oresundskog tjesnaca”. Osim toga, točka 4. stavak 3. Sporazuma o Konzorciju navodi da državna jamstva pokrivaju „kapitalne zahtjeve Konzorcija za planiranje, projektiranje i izgradnju veze preko Oresundskog tjesnaca, uključujući troškove otplate zajmova, te za pokrivanje zahtjeva kapitala koji proizlaze iz računovodstvenih gubitaka koji se očekuju tijekom nekoliko godina nakon što stalna veza bude otvorena za promet”. Nadalje, članci 1. i 2. Sporazuma između vlada i prilog 1. navedenom sporazumu točno predviđaju geografski smještaj stalne veze kao i njezine tehničke specifičnosti. Stoga se ne može raditi o jamstvima dodijeljenima bilo kojem mostu.
- 78 Kao što to ističu tužitelji, u okviru ocjene spojivosti s unutarnjim tržištem provedene na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, Komisija je u uvodnim izjavama 115. i 116. pobijane odluke ocijenila da je stalna veza preko Oresundskog tjesnaca bila „određen, precizan i jasno definiran” projekt. Komisija se pozvala na članak 2. i prilog 1. Sporazumu između vlada, iz kojih je razvidno da se radilo o projektu definiranom na vrlo određen i jasan način što se tiče kako geografskog smještaja tako i tehničkog koncepta.
- 79 S jedne strane, tvrdnja, u stadiju kvalifikacije državnih jamstava, da se radi o jednom ili dvama programima potpora jer potpora koja proizlazi iz tih jamstava nije povezana s određenim projektom i, s druge strane, tvrdnja, u stadiju ocjene spojivosti mjera s unutarnjim tržištem, da se državna jamstva odnose na projekt koji je „specifičan, precizan i jasno definiran” čine se nepomirljivima. Protivno onomu što tvrdi Komisija, ne radi se o različitim pravnim pojmovima, nego o činjeničnom elementu, utvrđenom u uvodnim izjavama 115. i 116. pobijane odluke, koji ne može varirati od jedne pravne ocjene do druge.
- 80 U tom pogledu također je pogrešna Komisijina tvrdnja da državna jamstva ne treba smatrati vezanima uz „određeni” projekt, zbog toga što potpore sadržane u tim državnim jamstvima pokrivaju kako fazu izgradnje tako i fazu korištenja stalne veze. Naime, budući da pridjev „određeni” znači „koji je poseban u odnosu na nešto”, potpore koje se odnose na državna jamstva treba smatrati vezanima uz određeni projekt zbog toga što se njima pokrivaju zajmovi Konzorcija koji se odnose samo na projekt stalne veze, uključujući i fazu korištenja, uz isključenje drugih projekata ili aktivnosti. „Neodređena” narav faze korištenja, koju ističe Komisija, ne odnosi se usko na specifičnost projekta, već se u stvarnosti odnosi na ocjenu ograničenosti državnih jamstava u okviru ocjene njihove spojivosti. Kada je riječ o Komisijinu argumentu prema kojem su, u bitnome, mjere potpore u ovom slučaju bile dodijeljene „u

općenite svrhe”, on se također čini proturječnim uvodnim izjavama 51. i 131. pobijane odluke, prema kojima su državna jamstva ograničena na planiranje, izgradnju i korištenje samo stalne veze preko Oresundskog tjesnaca, uz isključenje svih ostalih aktivnosti.

- 81 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je Komisija prilikom prethodnog postupka ispitivanja naišla na ozbiljne poteškoće u pogledu kvalifikacije državnih jamstava kao „programa” potpora.
- 82 Međutim, pitanja koja postavlja ovaj predmet – odnosno predstavljaju li jamstva jedan ili više programa potpora usvojenih 1992., jednu ili dvije pojedinačne potpore koje su bezuvjetno i *ad hoc* dodijeljene 1992. ili onoliko *ad hoc* pojedinačnih potpora koliko postoji zajmova Konzorcija pokrivenih državnim jamstvima – neodvojiva su od ispitivanja drugog prigovora prvog dijela, ali i od prvog prigovora, koji se odnosi na određivanje datuma bezuvjetnog dodjeljivanja državnih jamstava Konzorciju i broja jamstava. Osim toga, kao što je to i sama Komisija priznala, pitanja istaknuta u prvim dvama prigovorima prvog dijela četvrtog tužbenog razloga također imaju posljedice na kvalifikaciju državnih jamstava u pogledu pojma „postojeće” potpore, definiranog člankom 1. točkom (b) podtočkama i. i iv. Uredbe br. 659/1999, koji se odnosi na treći prigovor.
- 83 Stoga je potrebno usvojiti drugi prigovor prvog dijela četvrtog tužbenog razloga i, prema tome, prvi dio navedenog tužbenog razloga u cijelosti a da nije potrebno odlučiti o prvom i trećem prigovoru ni o argumentaciji Kraljevine Danske, navedenoj u točki 71. ove presude. Prema tome, treba poništiti pobijanu odluku u dijelu u kojem državna jamstva kvalificira kao „programe” potpora bez pokretanja formalnog istražnog postupka te ponovno uputiti Komisiji cjelokupnu analizu koja se odnosi na datum dodjele državnih jamstava, njihov broj i njihovo svojstvo nove ili postojeće potpore.

[omissis]

b) Drugi dio, koji se temelji na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju spojivosti državnih jamstava dodijeljenih Konzorciju s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a

- 85 U okviru drugog dijela četvrtog tužbenog razloga tužitelji ističu da je ispitivanje državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora bilo nedostatno i nepotpuno. Oni u bitnome ističu sedam prigovora. Kao prvo, Komisija je propustila kvantificirati element potpore sadržan u državnim jamstvima. Kao drugo, ona je propustila istražiti jesu li postojali uvjeti za aktiviranje državnih jamstava. Kao treće, provela je nedostatnu i nepotpunu analizu razlike između faze gradnje i faze korištenja stalne veze te je propustila ispitati spojivost državnih jamstava samo u pogledu faze korištenja. Kao četvrto, provela je nedostatnu i nepotpunu analizu kada je riječ o pitanju jesu li državna jamstva i danske fiskalne potpore bili ograničeni u iznosu i vremenski. Kao peto, provela je nedostatnu i nepotpunu analizu nužnosti i proporcionalnosti državnih jamstava i danskih fiskalnih potpora. Kao šesto, nije ispitala negativan učinak navedenih potpora na tržišno natjecanje i trgovinu te je propustila primijeniti takozvani kriterij „odvagivanja”. Kao sedmo, provela je nedostatnu i nepotpunu analizu, u bitnome, veze između poreznih pogodnosti i državnih jamstava.
- 86 Komisija uvodno smatra da se opća argumentacija tužitelja sastoji od pozivanja Općeg suda da nadzire zakonitost pobijane odluke s obzirom na prakse i smjernice koje su postojale u vrijeme njezina donošenja, umjesto onih koje su postojale u vrijeme dodjele državnih potpora, što je u pravnom smislu pogrešno. Ona podsjeća, uz potporu Kraljevine Danske, da se sukladno njezinoj Obavijesti o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore od 22. svibnja 2002. (SL 2002., C 119, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 110.) spojivost potpora uvijek ocjenjuje u skladu s bitnim kriterijima iz svih važećih dokumenata u vrijeme odobravanja takve potpore. Međutim, prema Komisiji, državna su jamstva konačno dodijeljena u siječnju 1992., kada je Konzorcij osnovan.

[omissis]

- 90 Opći sud smatra da je potrebno prvo ispitati drugi, treći i četvrti prigovor, a potom zajedno prvi, peti i šesti prigovor te, konačno, sedmi prigovor.

1) Drugi prigovor, koji se temelji na izostanku provjere postojanja uvjeta za aktiviranje jamstava

- 91 Tužitelji se pozivaju, u bitnome, na argumente istaknute u okviru tužbenog razloga koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju čini izostanak ispitivanja postojanja uvjeta za aktiviranje državnih jamstava, sukladno točki 5.3. Komisijine Obavijesti o primjeni članaka [107.] i [108. UFEU-a] na državne potpore u obliku jamstava (SL 2008., C 155, str. 10.; u daljnjem tekstu: Obavijest o jamstvima iz 2008.).
- 92 Komisija ne osporava da nije provjerila jesu li ti uvjeti za aktiviranje ispunjeni. Ona, međutim, smatra da oni nisu ni bili potrebni, s obzirom na to da se Obavijest o jamstvima iz 2008. nije primjenjivala *ratione temporis* na program potpora dodijeljen 1992. Osim toga, ona smatra da se ovdje radilo o vrlo specifičnom slučaju, odnosno o ortaštvu javnih poduzeća stvorenom s jasnim ciljem izgradnje i korištenja stalne veze, a ne o pravnoj osobi osnovanoj prema danskom ili švedskom pravu koju su sudovi tih država članica mogli proglasiti društvom u stečaju. Ona ističe da su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska izvršavale cjelokupni strateški i operativni nadzor nad Konzorcijem, i to nadzor nad privatnim subjektom korisnikom jamstva kakvim države članice uobičajeno ne raspolažu. Komisija također primjećuje da takvi uvjeti aktiviranja u svakom slučaju vjerojatno ne bi bili u skladu sa Sporazumom između vlada.
- 93 Uvodno, Opći sud navodi da nije nužno provjeriti je li točka 5.3. Obavijesti o jamstvima iz 2008. u ovom slučaju bila primjenjiva, s obzirom na to da je, kao što je to Komisija sama priznala, zahtjev za takvim uvjetima aktiviranja postojao već 1992., na datum koji je u pobijanoj odluci utvrđen kao datum dodjele jamstava. Naime, u Komisijinu dopisu državama članicama SG(89) D/4328 od 5. travnja 1989. već se navodi da će „Komisija [...] prihvatiti jamstva samo ako njihovo aktiviranje ugovorno podliježe pojedinačnim uvjetima koji mogu uključivati obveznu prijavu stečaja društva korisnika ili sličan postupak i da ti uvjeti moraju biti ispunjeni prilikom prvog i jedinog ispitivanja predviđenih državnih jamstava u okviru uobičajenih postupaka prema članku [108.] stavku 3. [UFEU-a] u stadiju dodjele”.
- 94 U specifičnom području državnih potpora sud Unije već je imao priliku istaknuti da Komisija može odrediti smjernice za provedbu svojih diskrecijskih ovlasti i da su, pod uvjetom da te smjernice ne odstupaju od odredbi UFEU-a, indikativna pravila koja one sadržavaju obvezujuća za tu instituciju (vidjeti presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, EU:C:2002:363, t. 24. i navedenu sudsku praksu). Također treba istaknuti da, donoseći pravila postupanja i najavljujući njihovim objavljivanjem da će ih ubuduće primjenjivati na slučajeve na koje se odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja, osim ako iznese razloge kojima se s obzirom na ta načela opravdava odstupanje od vlastitih pravila (vidjeti u tom smislu presude od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 211. i od 11. rujna 2008., Njemačka i dr./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, t. 60.).
- 95 U ovom slučaju nesporno je da pobijana odluka ne govori ništa o postojanju uvjeta za aktiviranje državnih jamstava. Stoga, u pogledu točaka 93. i 94. ove presude, Komisija je pogriješila jer nije provjerila postojanje uvjeta za mobilizaciju državnih jamstava. Iz toga proizlazi da je ispitivanje spojivosti državnih jamstava bilo nedostatno i nepotpuno, što je indicija postojanja ozbiljnih poteškoća, sukladno sudskoj praksi navedenoj u točki 62. ove presude.

- 96 Kada je riječ o Komisijinim opravdanjima, navedenima u točki 92. ove presude, treba istaknuti da Komisija ne objašnjava po čemu činjenica da Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska izvršavaju cjelokupan strateški i operativni nadzor nad Konzorcijem predstavlja osiguranje da će, u slučaju da državna jamstva moraju biti mobilizirana, Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska biti pripreme Konzorcij staviti u postupak likvidacije. Komisija ne spominje nijednu odredbu koja bi ih obvezala na provedbu takve aktivnosti. Naprotiv, ona sama sugerira da bi likvidacija Konzorcija bila pravno nemoguća s obzirom na Sporazum između vlada.
- 97 U svakom slučaju, treba zaključiti da ti stavovi ne ispravljaju nedostatak uzrokovan izostankom Komisijina ispitivanja kada je riječ o uvjetima mobilizacije državnih jamstava.
- 98 Stoga je potrebno usvojiti drugi prigovor, koji se temelji na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju postojanja uvjeta za mobilizaciju državnih jamstava.

2) Treći prigovor, koji se temelji na nedostatnoj i nepotpunoj ocjeni razlike između izgradnje i korištenja stalne veze i nepostojanja ocjene spojivosti državnih jamstava u pogledu korištenja stalne veze, i četvrti prigovor prvog dijela, koji se temelji na nedostatnoj i nepotpunoj ocjeni pitanja jesu li državna jamstva bila ograničena samo na financiranje stalne veze

- 99 U okviru trećeg prigovora tužitelji tvrde da u okviru analize spojivosti državnih jamstava pogrešno nije napravljena nikakva razlika između faza gradnje i korištenja stalne veze. Prema njima, Komisija je trebala analizirati po čemu su se državna jamstva koja pokrivaju fazu korištenja trebala smatrati spojivima s unutarnjim tržištem, dok bi ona u stvarnosti predstavljala operativne potpore, koje su po naravi nespojive s unutarnjim tržištem.

[omissis]

- 101 Komisija pobija to tumačenje i smatra da iz pobijane odluke proizlazi da se državna jamstva i danske fiskalne potpore odnose i na izgradnju i na korištenje stalne veze te da je njezino ispitivanje spojivosti doista pokrivalo obje faze. Ona smatra da je „logično” da se pobijana odluka više koncentrira na potporu izgradnji stalne veze i stoga na potporu ulaganju jer troškovi izgradnje predstavljaju najznačajnije troškove. Komisija, međutim, osporava svaku optužbu da se radi o operativnoj potpori, zbog toga što Konzorcij otplaćuje svoje dugove, što pretpostavlja da su primici dovoljni za pokrivanje troškova korištenja, s jedne strane, i što su se Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska obvezale prijaviti svaki novi zajam za koji jamče i svaku novu prednost dodijeljenu nakon 2040. (s obzirom na to da je rok predviđen za otplatu duga između 30 i 43 godine od otvaranja stalne veze 2000.), s druge strane. Ona, konačno, tvrdi da njezina praksa odlučivanja kada je riječ o IPCEI-ju ne pravi razliku između izgradnje i korištenja određene infrastrukture.

[omissis]

- 103 Prema sudskoj praksi, kao operativne potpore trebaju se kvalificirati potpore koje oslobađaju poduzetnika troškova koje bi u pravilu snosio u okviru svojeg redovnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2000., Njemačka/Komisija, C-156/98, EU:C:2000:467, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 104 Iz sudske prakse proizlazi da operativne potpore u načelu nisu obuhvaćene područjem primjene članka 107. stavka 3. UFEU-a. Naime, prema sudskoj praksi, tim se potporama načelno narušavaju uvjeti tržišnog natjecanja u sektorima u kojima se dodjeljuju a da u tom pogledu po svojoj prirodi nisu prikladne za ostvarenje jednog od ciljeva određenih u navedenim odredbama o odstupanju (vidjeti u tom smislu presude od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija, C-301/87, EU:C:1990:67, t. 50.; od 6. studenoga 1990., Italija/Komisija, C-86/89, EU:C:1990:373, t. 18. i od 8. lipnja 1995., Siemens/Komisija, T-459/93, EU:T:1995:100, t. 48.). Stoga postoji pretpostavka koja se temelji na

sudskoj praksi prema kojoj operativne potpore po samoj svojoj naravi narušavaju tržišno natjecanje (presuda od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, C-288/96, EU:C:2000:537, t. 77.) i mijenjaju uvjete trgovine u mjeri koja je protivna zajedničkom interesu (presuda od 6. studenoga 1990., Italija/Komisija, C-86/89, EU:C:1990:373, t. 18.). Takve su potpore u načelu zabranjene (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 2002., Španjolska/Komisija, C-113/00, EU:C:2002:507, t. 69. do 71. i od 20. listopada 2011., Eridania Sadam/Komisija, T-579/08, neobjavljenu, EU:T:2011:608, t. 41.).

- 105 U uvodnim izjavama 32. i 33. pobijane odluke navodi se da državna jamstva pokrivaju „sve zajmove i ostale financijske instrumente koje Konzorcij koristi za financiranje [stalne veze]”. To također proizlazi iz članka 12. Sporazuma između vlada, prema kojem se „[Kraljevina] Danska i [Kraljevina] Švedska obvezuju zajednički i solidarno jamčiti za obveze koje se odnose na zajmove Konzorcija i ostale financijske instrumente koji se koriste za financiranje stalne veze”. U dijelu posvećenom analizi nužnosti i proporcionalnosti potpore upućuje se, na vrlo općenit način, na „financiranje” stalne veze (uvodne izjave 123., 124., 129. i 131.).
- 106 U uvodnoj izjavi 126. pobijane odluke Komisija navodi samo procjene brojki prvotnog proračuna koji se odnosi na planiranje i izgradnju stalne veze, ali ni na koji način ne navodi iznos koji je Konzorcij trebao pozajmiti i za koji još mora zatražiti zajam kako bi pokrio svoje troškove korištenja. U uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke Komisija je objasnila da je „glavni cilj državnih jamstava bio osigurati financiranje izgradnje stalne veze i osigurati da Konzorcij ne može ishoditi zajmove pokriven tim jamstvima čiji bi cilj bio proširiti njegove aktivnosti izvan toga cilja”.
- 107 Međutim, članak 10. Sporazuma između vlada, koji iscrpno navodi zadatke Konzorcija, navodi također i korištenje stalne veze. Točka 4. stavak 3. Sporazuma o Konzorciju predviđa također da državna jamstva pokrivaju potrebe Konzorcija za kapitalom „koje proizlaze iz računovodstvenih gubitaka koji se očekuju tijekom nekoliko godina nakon što stalna veza bude otvorena za promet”. U tom pogledu ni Komisija ni Kraljevina Danska ili Kraljevina Švedska ne osporavaju da državna jamstva pokrivaju također zajmove ugovorene radi pokrivanja troškova korištenja Konzorcija, na što se također podsjeća u uvodnoj izjavi 50. pobijane odluke. Međutim, troškovi korištenja su troškovi koje bi Konzorcij morao uobičajeno snositi u okviru svojeg redovnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti.
- 108 Posljedično, iako je nesporno da državna jamstva pokrivaju kako troškove izgradnje tako i troškove korištenja stalne veze, ispitivanje spojivosti potpore vezane uz državna jamstva i posebice njezine nužnosti i proporcionalnosti ne razlikuje, ili ne razlikuje dovoljno, potporu za izgradnju i potporu za korištenje stalne veze te ne postoji kada je riječ o fazi korištenja samoj po sebi. Dakle, potpora koja pokriva troškove korištenja stalne veze nije bila predmet posebne analize spojivosti, iako je mogla predstavljati operativnu potporu.
- 109 Nijedan od Komisijinih argumenata, čak ni s gledišta četvrtog tužbenog razloga, koji se odnosi na postojanje ozbiljnih poteškoća, ne može poništiti ovaj nalaz.
- [omissis]
- 111 Drugo, kada je riječ o argumentu prema kojem bi svaka kvalifikacija operativne potpore bila isključena jer Konzorcij uredno otplaćuje svoje dugove, treba zaključiti da redovni povrat dugova ne isključuje to da Konzorcij koristi određenu prednost u odnosu na svoje konkurente, temeljenu na činjenici da on raspolaže, bez protučinidbe, jamstvima koja pokrivaju 100 % njegovih zajmova, osobito one za snošenje troškova koje bi uobičajeno morao snositi sam, u okviru redovnog upravljanja svojim uobičajenim aktivnostima, odnosno troškove korištenja. Državna jamstva stoga mu omogućuju pristup vrlo povoljnim uvjetima zajma. Osim toga, treba istaknuti da nije isključeno, prema tumačenju pobijane odluke, da redovno vraćanje zajmova Konzorcija može imati za posljedicu nove zajmove pokriven navedenim jamstvima, s obzirom na to da je u uvodnoj izjavi 131. pobijane odluke navedeno da državna jamstva pokrivaju potrebe financiranja ili refinanciranja duga Konzorcija i da se drugi zajamčeni zajmovi mogu ugovoriti bez prethodne prijave Komisiji do kraja 2040.

112 Kao treće, treba odbiti argument prema kojem bi kvalifikacija operativne potpore u svakom slučaju bila isključena, s obzirom na to da su se Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska obvezale prijaviti svaki novi zajamčeni zajam nakon 2040. kao i svaku novu prednost dodijeljenu nakon tog datuma. Naime, Komisija ni u pobijanoj odluci ni u okviru ovog postupka nije objasnila po čemu bi svaka kvalifikacija operativne potpore bila isključena kada je riječ o jamstvima koja pokrivaju zajmove ugovorene kako bi se nadoknadili troškovi korištenja do kraja 2040.

[omissis]

114 Stoga je potrebno usvojiti treći prigovor, koji se temelji na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju kada je riječ o razlici, prilikom analize spojivosti državnih jamstava, između faze gradnje i faze korištenja stalne veze i na izostanku posebne analize jamstava povezanih s korištenjem stalne veze.

[omissis]

3) Četvrti prigovor, koji se temelji na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju vremenski i u iznosu ograničene naravi državnih jamstava kao i danskih fiskalnih potpora dodijeljenih Konzorciju

118 U okviru četvrtog prigovora drugog dijela tužitelji tvrde da je ispitivanje državnih jamstava u uvodnoj izjavi 131. pobijane odluke bilo nedostatno i nepotpuno kada je riječ o ograničenju državnih jamstava u vremenu i iznosu. Tužitelji podsjećaju na to da neograničene državne potpore u načelu predstavljaju državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem. Oni također ističu nedostatnu ocjenu kada je riječ o ograničenju danskih fiskalnih potpora dodijeljenih Konzorciju.

119 Komisija osporava ovu argumentaciju i obrazlaže da činjenica da kumulirani dug Konzorcija varira tijekom vremena ne mijenja zaključak prema kojem su državne potpore zapravo ograničene na dug koji je Konzorcij u svakom trenutku kumulirao, a koji se u stvarnosti treba stalno smanjivati. Sama činjenica da se zanemaruje do kada će dug biti u cijelosti nadoknađen ne utječe na činjenicu da će državna jamstva biti ograničena na vrijeme potrebno za vraćanje duga. Osim toga, Komisija ističe da obveze koje predlažu Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska predstavljaju važan element njezine ocjene ograničenog karaktera potpora, s obzirom na to da im omogućuju postupanje protiv drugih zajmova pokrivenih državnim jamstvima koji će biti ugovoreni nakon 2040. i protiv drugih gospodarskih prednosti koje će biti dodijeljene nakon navedenog datuma.

120 Prema sudskoj praksi, treba smatrati da davanje jamstva pod uvjetima koji ne odgovaraju tržišnima kao i neograničeno jamstvo bez protučinidbe u biti može značiti dodjeljivanje prednosti osobi koja se njime koristi tako da ima za posljedicu poboljšanje njezina financijskog položaja smanjenjem troškova koji uobičajeno opterećuju njezin proračun. Međutim, neograničeno državno jamstvo omogućuje, među ostalim, svojem korisniku ostvarivanje povoljnijih uvjeta zajma od onih koje bi dobio na temelju vlastitih zasluga, čime se smanjuje pritisak na njegov proračun (presuda od 20. rujna 2012., Francuska/Komisija, T-154/10, EU:T:2012:452, t. 106. i 108.).

121 U ovom slučaju iz uvodne izjave 127. pobijane odluke proizlazi da je na kraju 2000. neto dug Konzorcija, uključujući kumulirane kamate, iznosio 19,4 milijarde danskih kruna (DKK), na kraju 2003. narastao je do 20,1 milijardu DKK, ali se do kraja 2013. smanjio na 16,6 milijardi DKK, i da Konzorcij očekuje da se neće povećavati iznad razine iz 2013. U uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke Komisija ističe da se razdoblje povrata ulaganja koje je poduzeo Konzorcij u 1991. procjenjivalo na 30 godina, počevši od 2000., ali da je ta procjena varirala između 30 i 36 godina, s obzirom na to da je razdoblje koje je Konzorcij procijenio za povrat bilo izračunato na godišnjoj osnovi i objavljeno u njegovim godišnjim izvješćima. Godišnje izvješće za 2013. procjenjuje da će dug biti vraćen do 2034. Izračun trajanja povrata duga Konzorcija temelji se na nekim predviđanjima koja se odnose, među ostalim, na povećanje prihoda od prometa, troškove korištenja, troškove reinvestiranja, troškove financiranja i plaćanje dividendi matičnim društvima Konzorcija. Među njima najvažnije predviđanje

odnosilo se na prihode od cestovnog prometa, koji predstavljaju 75 % od ukupnog prihoda i koji su tijekom vremena znatno varirali. Komisija je također navela da je, s obzirom na neizvjesnost glede budućeg razvoja prometa, Konzorcij predvidio tri moguća scenarija: osnovni scenarij s razdobljem povrata od 34 godine, scenarij rasta s razdobljem povrata od 30 godina i scenarij stagnacije s razdobljem povrata od 43 godine.

- 122 U uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke Komisija je spomenula da državna jamstva pokrivaju 100 % duga Konzorcija. Komisija je nadalje navela, u uvodnoj izjavi 130. pobijane odluke, da je glavni cilj državnih potpora bio omogućiti Konzorciju da financira gradnju stalne veze uz isključenje bilo kojeg proširenja svojih aktivnosti. Ona je iz toga u uvodnoj izjavi 131. pobijane odluke zaključila da su državna jamstva bila ograničena na ono što je bilo nužno kako bi Konzorcij mogao financirati ili refinancirati svoj dug kumuliran zbog njegovih poslova financiranja stalne veze. Ona je također navela da se, s obzirom na to da se državna jamstva ne mogu koristiti u druge svrhe osim financiranja stalne veze, ona stvarno ograničavaju na pokrivanje „ukupnog iznosa kumuliranog duga Konzorcija u svakom trenutku”. Nadalje, ona je smatrala, upućujući na uvodne izjave 128. i 129. pobijane odluke, da su državna jamstva u praksi bila vremenski ograničena, s obzirom na to da Konzorcij od njih više ne bi imao koristi jednom kada bi dug bio vraćen.
- 123 Komisija je također ocijenila, u uvodnim izjavama 132. i 133. pobijane odluke, da su prednost koja proizlazi iz državnih jamstava i ona koja proizlazi iz danskih fiskalnih potpora bile međuvodne.
- 124 U uvodnim izjavama 134. do 136. pobijane odluke Komisija je zaključila da su državna jamstva i bilo koja druga gospodarska prednost koju je Konzorcij mogao primiti, uključujući fiskalne prednosti, bili ograničeni na „razdoblje povrata stvarnog duga” i da su se Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska obvezale da Konzorcij ne primi te prednosti nakon što je „u cijelosti vratio svoj dug”. Komisija je također uzela u obzir, u uvodnoj izjavi 135. pobijane odluke, obveze Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske da joj prijave svaki novi zajam pokriven državnim jamstvima ugovorenima nakon kraja 2040. ili svaku novu gospodarsku prednost dodijeljenu nakon tog datuma kao i da joj upute godišnje izvješće o napretku u povratu duga Konzorcija.
- 125 Kao prvo, nesporno je da državna jamstva pokrivaju 100 % iznosa zajmova Konzorcija nužnih kako za izgradnju tako i za korištenje stalne veze. Isto je tako nesporno da Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska nisu odredile nikakvu granicu iznosa ili trajanja državnih jamstava u tekstovima koji ih uređuju i navedenima u pobijanoj odluci.
- 126 To je također potvrđeno u uvodnoj izjavi 51. pobijane odluke, prema kojoj „iz teksta Sporazuma između vlada proizlazi da državna jamstva nisu vremenski ograničena”. Iako točka 4. stavak 3. Sporazuma o Konzorciju navodi da će državna jamstva pokrivati potrebe kapitala Konzorcija „koje proizlaze iz računovodstvenih gubitaka koji se očekuju tijekom određenog broja godina nakon što [stalna] veza bude otvorena za promet”, treba zaključiti da izraz „tijekom određenog broja godina” ostaje vrlo nejasan i ne određuje stvarnu vremensku granicu ili granicu u odnosu na iznos kada je riječ o pokrivanju faze korištenja državnim jamstvima.
- 127 Doista, treba istaknuti da su, kada je riječ o zajamčenim zajmovima koje je Konzorcij već ugovorio na datum pobijane odluke, oni doista ograničeni uvjetima ugovora o zajmu, kojima su određeni iznos koji je potrebno vratiti i vrijeme kada ga treba vratiti. Međutim, pobijana odluka ne sadržava nikakav navod kada je riječ o eventualnoj granici ukupnog iznosa zajmova koji teoretski mogu biti pokriveni državnim jamstvima. U odgovoru na pisano pitanje Općeg suda Komisija je usto objasnila da nije znala ni trajanje ni iznose povrata zajmova koje je ugovorio Konzorcij od početka projekta i da nije zahtijevala ni ispitivala postojeće ugovore o zajmu Konzorcija.
- 128 Kao drugo, iako je u uvodnoj izjavi 128. pobijane odluke Komisija naznačila moguće trajanje povrata ukupnog duga Konzorcija kako je procijenjen u 2013., ona je također naznačila da je to trajanje već variralo od 30 do 36 godina i da se u budućnosti također može mijenjati, s obzirom na to da su

predviđeni različiti scenariji povrata, koji ovise o mnogim gospodarskim čimbenicima. Komisija je također u točki 93. odgovora na tužbu potvrdila da se nije točno znalo kada će navedeni dug biti vraćen.

129 Kao treće, kao što to tvrde i tužitelji, nepostojanje ograničenja zajamčenih iznosa ili trajanja njihova povrata, u kombinaciji s mogućnošću ugovaranja novih zajmova 100 % pokrivenih državnim jamstvima barem do kraja 2040., može izazvati mnogobrojna produljenja roka za povrat zajma Konzorcija kao i povećanje ukupnog iznosa duga koji je pokriven državnim jamstvima. U tom pogledu iz pobijane odluke, posebno iz uvodnih izjava 131. i 135., proizlazi da Konzorcij može ugovoriti nove zajamčene zajmove i redovno se refinancirati do kraja 2040. a da te zajamčene zajmove ne treba prijaviti Komisiji. U tom pogledu treba istaknuti da glavna neizvjesnost u ovom slučaju počiva u izostanku određenja najvišeg iznosa duga Konzorcija koji može biti pokriven državnim jamstvima do kraja 2040. Stoga iz pobijane odluke ne proizlazi dovoljno da je dug Konzorcija ograničen vremenski i što se tiče iznosa.

130 Iz svega prethodnog proizlazi da tvrdnja u uvodnoj izjavi 131. pobijane odluke, prema kojoj su „državna jamstva ograničena na ono što je nužno kako bi Konzorcij mogao (re)financirati svoj dug kumuliran zbog njegovih poslova financiranja stalne veze”, ne dokazuje dostatno da postoji vremensko ograničenje i ograničenje iznosa koje je pokriveno jamstvima, u mjeri u kojoj, osobito, financiranje stalne veze [preko Oresundskog tjesnaca] pokriva njezino korištenje. Stoga se tvrdnje prema kojima, „[b]udući da se državna jamstva mogu koristiti samo za zadatke koji se odnose na financiranje stalne veze [...], a ne za druge ciljeve, ona su *de facto* ograničena na pokrivanje ukupnog iznosa duga koji je u svakom trenutku kumulirao Konzorcij” ili prema kojima su „jamstva *de facto* vremenski ograničena, s obzirom na to da Konzorcij neće moći koristiti jamstva nakon što dug bude u cijelosti vraćen” temelje na kružnoj argumentaciji i nisu dostatne da bi se točno odredilo granice trajanja i iznosa državnih jamstava jer se dug Konzorcija ne čini ograničenim.

131 Nijednim od argumenata koje je iznijela Komisija to se utvrđenje ne može dovesti u pitanje.

[omissis]

134 Kao treće, što se tiče obveze Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske istaknute u fazi prethodne istrage – da obavještavaju Komisiju, sukladno članku 108. stavku 3. UFEU-a, o svakom novom zajmu pokrivenom državnim jamstvima koji će Konzorcij ugovoriti nakon 2040. – Komisija je u odgovoru na pitanje Općeg suda priznala da ograničava trajanje samih državnih jamstava do kraja 2040. u mjeri u kojoj se ona primjenjuju samo na dodjelu novih zajmova pokrivenu navedenim jamstvima. Taj datum stoga predstavlja samo rok do kojeg Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska mogu dodjeljivati nova jamstva za zajmove bez prijave Komisiji. Taj datum ne daje nikakvu naznaku o trajanju navedenih jamstava, koje je u suodnosu s trajanjem povrata zajmova koje ona pokrivaju. Međutim, trajanje povrata navedenih zajmova nije ograničeno ni tim obvezama. Osim toga, Komisija je priznala da nije imala informacije o trajanju zajmova koje je Konzorcij već ugovorio. Stoga treba zaključiti da obveze Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske navedene u uvodnoj izjavi 13. pobijane odluke nisu prepreka tomu da se državna jamstva kojima se pokrivaju već ugovoreni zajmovi ili novi zajmovi koji će biti ugovoreni do kraja 2040. produlje i nakon 2040.

135 Osim toga, kao što je to već navedeno u točki 125. ove presude, obveze ne određuju nikakvu granicu iznosa samih zajmova ili jamstava. Prema tome, novi zajmovi ugovoreni do kraja 2040., uz 100 % jamstva, bez ikakva ograničenja iznosa, mogu povećati stvarni dug konzorcija i, posljedično, iznos potpore vezane uz državna jamstva.

136 Iako Komisija svojom argumentacijom želi istaknuti da predmetna „obveza” postavlja teorijsku granicu državnim jamstvima, s obzirom na to da, logično, ugovori o zajmu sklopljeni do kraja 2040. navode iznos i trajanje povrata te će jednog dana biti otplaćeni, dovoljno je utvrditi da se stvarno trajanje državnih jamstava može produljiti i nakon 2040. i za nepoznat najviši iznos, potencijalno viši od

stvarnog duga Konzorcija, a da pobijana odluka o tim pitanjima ne daje nikakve informacije. Posljedično, Komisija nema točne podatke o trajanju i najvišem iznosu potpora sadržanih u državnim jamstvima.

- 137 Stoga treba zaključiti da je Komisijino ispitivanje o ograničenoj naravi kad je riječ o trajanju i iznosu tih državnih potpora i, posljedično, potpore sadržane u navedenim jamstvima nedostatno i nepotpuno.
- 138 Budući da je u uvodnoj izjavi 134. pobijane odluke Komisija ocijenila da su državna jamstva i svaka druga gospodarska prednost, uključujući porezne prednosti, koje je Konzorcij mogao primiti bili ograničeni na stvarno razdoblje povrata duga, nedostatnost Komisijina ispitivanja, osobito utvrđena u točki 129. ove presude, proteže se i na danske fiskalne potpore.
- 139 Te nedostatnosti dodatna su naznaka da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće prilikom analize spojivosti državnih jamstava s unutarnjim tržištem, koje su je trebale obvezati na pokretanje formalnog ispitnog postupka. Stoga je potrebno usvojiti četvrti prigovor.

4) Prvi, peti i šesti prigovor, koji se temelje na nedostatnom i nepotpunom ispitivanju kvantifikacije elementa potpore sadržanog u državnim jamstvima, nužnosti i proporcionalnosti mjera potpora i, konačno, takozvanog kriterija „odvagivanja”

- 140 Prvi prigovor drugog dijela temelji se na tome da Komisija nije uopće ili nije dostatno kvantificirala potporu sadržanu u državnim jamstvima, iako je takva kvantifikacija bila potrebna za ocjenu nužnosti i proporcionalnosti potpore. Peti prigovor temelji se na činjenici da Komisija nije dostatno ispitala nužnost i proporcionalnost državnih jamstava i poreznih pogodnosti. Šesti prigovor temelji se osobito na činjenici da Komisija nije provela „odvagivanje” pozitivnih učinaka predmetnih potpora, u smislu doprinosa ostvarenju cilja od zajedničkog interesa kojem teži, s njihovim negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinu. Te pogreške odnose se kako na državna jamstva tako i na danske fiskalne potpore.
- 141 Na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem „potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa”.
- 142 Treba podsjetiti na to da, kada je riječ o odstupanju od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, članak 107. stavak 3. točku (b) treba usko tumačiti (vidjeti presudu od 9. travnja 2014., Grčka/Komisija, T-150/12, neobjavljeni, EU:T:2014:191, t. 146. i navedenu sudsku praksu).
- 143 Također treba navesti da iz sudske prakse proizlazi da Komisija potporu može proglasiti spojivom s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a samo ako može utvrditi da ona doprinosi ostvarenju jednog od navedenih ciljeva, koje poduzetnik korisnik potpore ne može postići vlastitim sredstvima u uobičajenim tržišnim uvjetima. Drugim riječima, državama članicama ne treba dopustiti da provedu plaćanja koja, iako dovode do poboljšanja financijskog položaja poduzetnika korisnika, nisu potrebna za postizanje ciljeva predviđenih člankom 107. stavkom 3. UFEU-a (vidjeti presudu od 14. siječnja 2009., Kronoply/Komisija, T-162/06, EU:T:2009:2, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 144 Načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granicu onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva koji se žele postići (presuda od 18. rujna 1986., Komisija/Njemačka, 116/82, EU:C:1986:322, t. 21.). Načelo proporcionalnosti, kao opće načelo Unije, kriterij je zakonitosti svih akata institucija Unije, uključujući odluke koje Komisija donosi u svojstvu tijela nadležnog za tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 8. travnja 2014., ABN Amro Group/Komisija, T-319/11, EU:T:2014:186, t. 75. i navedenu sudsku praksu). Prema sudskoj praksi, ne može se prihvatiti da potpora sadržava

elemente, osobito iznos, čiji bi ograničavajući učinci prelazili ono što je nužno da bi se njome mogli ostvariti ciljevi koje dopušta UFEU (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2009., Kronoply/Komisija, T-162/06, EU:T:2009:2, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

i) Prvi prigovor, koji se temelji na određivanju elementa potpore sadržanog u državnim jamstvima

- 145 U okviru svojeg prvog prigovora tužitelj tvrdi da je Komisija trebala kvantificirati element potpore koji proizlazi iz državnih jamstava sukladno točkama 4.1. i 4.2. Obavijesti o jamstvima iz 2008. Oni smatraju da je kvantifikacija elementa potpore državnih jamstava bio nužan preduvjet za ocjenu nužnosti i proporcionalnosti tih jamstava.
- 146 Komisija podsjeća na to da se Obavijest o jamstvima iz 2008. *ratione temporis* nije primjenjivala na predmetne državne potpore, s obzirom na to da ona smatra da su one dodijeljene 1992. Ona smatra da kvantifikacija potpore nije nužan preduvjet za analizu njezine nužnosti i proporcionalnosti i da, s obzirom na to da je zaključila da je potpora bila nužna i proporcionalna za ostvarenje cilja olakšanja financiranja projekta u tadašnjem kontekstu, nije bilo potrebno kvantificirati iznos potpore kako bi se izbjegla bilo kakva prekomjerna naknada. Osim toga, ona tvrdi da prema samoj Obavijesti o jamstvima iz 2008. element potpore treba kvantificirati samo kako bi se provjerilo treba li potporu smatrati spojivom samo na temelju posebnog izuzeća.
- 147 Uvodno treba utvrditi da tužitelj svojim prvim prigovorom ne predbacuju Komisiji izostanak konačne i točne kvantifikacije ukupnog iznosa potpore koja proizlazi iz državnih jamstava, nego nepostojanje ili nedostatnost određivanja elementa potpore koji je proizišao iz državnih jamstava, odnosno metode za izračun potpore sadržane u određenom jamstvu. Također je potrebno ispitati je li kvantifikacija potpore sadržane u državnim jamstvima, odnosno određivanje elementa potpore vezanog uz jamstva, bila nužna za ocjenu njezine spojivosti i, u slučaju potvrdnog odgovora, provjeriti je li Komisija dostatno kvantificirala taj element potpore u pobijanoj odluci.
- 148 Također treba podsjetiti na to da je, s obzirom na to da se, među ostalim, članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a tumači usko, na Komisiji da provjeri jesu li potpore sadržane u državnim jamstvima i u danskim fiskalnim potporama bile nužne i proporcionalne s obzirom na cilj kojem teže, u ovom slučaju provedbu IPCEI-ja koja predstavlja stalnu vezu. Komisija to, međutim, ne osporava.
- 149 Kao prvo, treba istaknuti da je, neovisno o tome koji su materijalni propisi primjenjivi *ratione temporis* u ovom slučaju, znati kako odrediti element potpore sadržan u jamstvu, odnosno poznavanje metode određivanja elementa potpore, bez zahtijevanja precizne konačne kvantifikacije, nužan preduvjet radi ocjene je li navedena potpora nužna i proporcionalna, protivno onomu što tvrdi Komisija.
- 150 Naime, sukladno sudskoj praksi iz točke 144. ove presude, ocjena proporcionalnosti potpore implicira provjeru je li ona ograničena na nužan minimum za postizanje ciljeva različitih odstupanja obuhvaćenih člankom 107. stavkom 3. UFEU-a, što implicira poznavanje koliko opsežna potpora mora biti kako bi se njome postigao zadani cilj i stoga prethodno znanje kako izračunati element potpore.
- 151 Treba istaknuti da je to u skladu sa sudskom praksom prema kojoj nijedna odredba prava Unije ne zahtijeva da Komisija prilikom nalažanja povrata potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem odredi točan iznos potpore koji treba vratiti i prema kojoj je u tom pogledu dovoljno da Komisijina odluka sadržava naznake koje adresatu omogućuju da sâm bez pretjeranih teškoća utvrdi taj iznos (presude od 12. svibnja 2005., Komisija/Grčka, C-415/03, EU:C:2005:287, t. 39. i od 18. listopada 2007., Komisija/Francuska, C-441/06, EU:C:2007:616, t. 29.).

152 U tom pogledu treba odbiti Komisijin argument prema kojem će – čak i sukladno točki 4.1. Obavijesti o jamstvima iz 2008., koja se odnosi na „opće elemente” „jamstava koja sadrže element potpore” – kvantifikacija biti korisna samo kako bi se provjerilo je li potpora spojiva na temelju „posebnog izuzeća”, ali ne i na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a, s obzirom na to da u tom kontekstu izraz „posebno izuzeće” upućuje na izuzeća navedena u članku 107. stavku 3. točkama (a) do (e) UFEU-a.

[omissis]

ii) Peti prigovor, koji se odnosi na nužnost i proporcionalnost potpora

[omissis]

184 Treće, tužitelji tvrde, u bitnome, da Komisija nije ispitala prelazi li iznos potpore dodijeljen Konzorciju ono što je nužno za postizanje cilja kojemu teži. U tom pogledu nije potkrijepljena dokazima tvrdnja iz uvodne izjave 129. pobijane odluke, prema kojoj je potpora povezana s državnim jamstvima koja pokriva 100 % duga Konzorcija i povezana s poreznim prednostima proporcionalna i ograničena na nužni minimum, uzimajući u obzir narav i veličinu projekta stalne veze. Oni također ističu, u bitnome, povredu stavka 30. Obavijesti o IPCEI-ju.

185 Komisija osporava svaku nedostatnost svojeg ispitivanja i smatra da taj argument nije potkrijepljen. Ponajprije, ona podsjeća na to da kvantifikacija elementa potpore državnih jamstava nije bila nužna etapa u ocjeni nužnosti i proporcionalnosti potpore. Nadalje, ona tvrdi da tužitelji nisu dokazali da bi određeno poduzeće bilo sposobno izgraditi infrastrukturni projekt poput onoga o kojem je riječ bez državnih potpora. Osim toga, nijednim dokazom nije utvrđeno da bi se projekt mogao realizirati uz manje potpore. Izbor državnog jamstva opravdano je osigurao da će potpora biti znatno niža nego da su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska dodijelile Konzorciju subvencije ili zajmove. Osim toga, obveze danske i švedske vlade omogućile su izbjegavanje situacije u kojoj bi jamstva postajala beskorisna i neproporcionalna. Konačno, kada je riječ o navodnoj povredi stavka 30. Obavijesti o IPCEI-ju, Komisija ističe da – čak i da je ta odredba bila primjenjiva, što ona, među ostalim, osporava – njome se ne nameće obveza izračunavanja unutarnje stope povrata u svim slučajevima. U ovom slučaju neizvjesnosti su takve da detaljni izračuni ne bi pružili drukčije pojašnjenje njezine ocjene.

186 U ovom slučaju uvodna izjava 129. pobijane odluke navodi da, s obzirom na narav i veličinu stalne veze, potporu sadržanu u odabranoj strukturi financiranja – koja podrazumijeva dva državna jamstva koja pokrivaju 100 % duga Konzorcija kao i porezne pogodnosti – treba smatrati proporcionalnom i ograničenom na nužni minimum. Komisija je također istaknula, u istoj uvodnoj izjavi 129., da bi „bilo koji drugi način financiranja stalne veze doveo do realizacije toga projekta, ali uz znatan rizik viših troškova financiranja za [Kraljevinu Dansku i Kraljevinu Švedsku]” te da bi „na primjer, [da su potonji] dodijelili injekcije kapitala ili zajmove Konzorciju, postojao rizik da bi ukupni teret na [njihove] proračune bio znatno viši i, posljedično, da bi se povećali ukupni troškovi projekta”. Komisija je također istaknula da do sada nijedno jamstvo nije bilo aktivirano i nije postojao nijedan dokaz na temelju kojeg bi se utvrdilo da Konzorcij ubuduće neće moći ispunjavati svoje obveze.

187 Ponajprije, osobito iz točaka 167., 114. i 137. ove presude proizlazi da izostanak kvantifikacije potpore povezane s državnim jamstvima, nepostojanje razlike između faze gradnje i faze korištenja i nepostojanje dovoljno preciznog ograničenja potpore povezane s državnim jamstvima s obzirom na njihov iznos i trajanje već dokazuju da je analiza spojivosti državnih jamstava s unutarnjim tržištem bila nedostatna.

188 Nadalje, tužitelji opravdano tvrde da Komisija nije ispitala bi li isti rezultat bio ostvaren odobravanjem nižih potpora, primjerice, uvođenjem određenog oblika ograničene jamstvene premije, ograničavajući jamstva na način da pokrivaju manje od 100 % iznosa svakog pokrivenog zajma, ograničavajući trajanje državnih jamstava ili provjeravajući je li intenzitet potpore bio ograničen na nužni minimum. U pobijanoj odluci nije bila provedena nijedna analiza te vrste.

189 Tvrdnja iz uvodne izjave 129. pobijane odluke – prema kojoj je potpora povezana s državnim jamstvima koja pokriva 100 % duga Konzorcija te je povezana s poreznim pogodnostima proporcionalna i ograničena na nužni minimum, uzimajući u obzir samu narav i veličinu projekta stalne veze – očito je nedostatna i ne može se podržati. Međutim, treba podsjetiti na to da, kada je riječ o odstupanju od općeg načela nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, članak 107. stavak 3. točku (b) treba usko tumačiti (vidjeti presudu od 9. travnja 2014., Grčka/Komisija, T-150/12, neobjavljenu, EU:T:2014:191, t. 146. i navedenu sudsku praksu).

190 Komisija doista opravdano tvrdi da se zahtjev iz stavka 30. Obavijesti o IPCEI-ju za izračunavanje unutarnje stope povrata u slučaju izostanka protučinjeničnog scenarija, kako bi se provjerilo da iznos potpore ne prelazi minimum nužan kako bi projekt korisnika potpore bio dovoljno isplativ, navodi samo kao „primjer”. Međutim, obveza „provjeravanja da iznos potpore ne prelazi minimum nužan kako bi projekt korisnika potpore bio dovoljno isplativ” samo je izraz općeg načela proporcionalnosti, koje se u ovom slučaju primjenjuje. Treba zaključiti da Komisija nije provela ispitivanje koje bi bilo dostatno kako bi utvrdila je li potpora vezana uz državna jamstva bila ograničena na nužni minimum.

191 Konačno, opravdanja iznesena u uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke – prema kojima bi primjena izravnijih oblika potpora povećala teret za proračune Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske i stoga ukupan trošak projekta i prema kojima nijedno jamstvo do sada nije aktivirano – nisu takva da mogu otkloniti sumnje vezane uz činjenicu da je element potpore vezan uz državna jamstva bio ograničen na nužni minimum. Kao prvo, „teret za proračun” Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske i „ukupan trošak projekta” nisu nužno istovjetni elementu potpore u jamstvima. Kao drugo, pobijanom odlukom ne navodi se dovoljno kako izračunati element potpore povezan uz jamstva pa iz prethodno navedenog proizlazi da potpore dodijeljene Konzorciju nisu dostatno ograničene što se iznosa i trajanja tiče, čak i uzimajući u obzir obveze. Posljedično, čak i da su izravniji oblici potpora mogli predstavljati značajnije potpore od jamstava, iz pobijane odluke ne proizlazi da je potpora vezana uz državna jamstva, što se nje tiče, bila ograničena na minimum nužan za postizanje cilja realizacije projekta stalne veze koji je od zajedničkog europskog interesa. Kao treće, treba podsjetiti na to da je potpora dodijeljena u trenutku kada je ponuđeno jamstvo, a ne u trenutku kada je ono aktivirano ili kada ono dovodi do plaćanja. Posljedično, činjenica da nijedno jamstvo do sada nije bilo aktivirano ne utječe za ocjenu je li potpora sadržana u jamstvima bila ograničena na mogući minimum. Osim toga, jamstvo može uza sve to biti aktivirano i dovesti do stvarnog gubitka prihoda za državu još većeg od jamstava, koja u ovom slučaju pokrivaju 100 % iznosa zajmova čija granica nije poznata.

[omissis]

196 Iz prethodnog proizlazi da su tužitelji dokazali nedostatno i nepotpuno ispitivanje u dijelu u kojem se odnosi na nužnost i proporcionalnost predmetnih potpora, što pokazuje ozbiljne poteškoće koje su trebale navesti Komisiju da pokrene formalni ispitni postupak.

197 Stoga je potrebno usvojiti peti prigovor drugog dijela.

[omissis]

iii) Šesti prigovor, koji se odnosi na izostanak ispitivanja negativnih učinaka potpora dodijeljenih Konzorciju na narušavanje tržišnog natjecanja i učinaka na trgovinu među državama članicama te na izostanak odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka navedenih potpora

- 200 U okviru šestog prigovora tužitelji se, u bitnome, pozivaju na dva argumenta. Kao prvo, pozivaju se na potpuni izostanak ispitivanja negativnih učinaka državnih potpora dodijeljenih Konzorciju na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Kao drugo, oni se preciznije pozivaju na izostanak odvagivanja pozitivnih učinaka navedenih potpora u smislu postizanja cilja od zajedničkog interesa kojem se teži s njihovim negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.
- 201 Prema tužiteljima, Komisija se u uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke pogrešno koncentrirala na učinke koje bi primjena drugih oblika potpora imala na proračun Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske, umjesto da ispita učinke predmetnih potpora na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Oni ističu da je kriterij „odvagivanja” pozitivnih učinaka potpore na realizaciju IPCEI-ja s negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama u ovom slučaju ipak bio primjenjiv jer ga je utvrdio Opći sud u presudi od 25. lipnja 1998., *British Airways i dr./Komisija* (T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, t. 283.) i od tada je bio uključen u gotovo svaku od smjernica, uključujući i stavke 26. i 40. do 44. Obavijesti o IPCEI-ju.
- 202 Komisija osporava tu argumentaciju i tvrdi, u bitnome, da je izvor kriterija odvagivanja tekst članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, koji se odnosi na potpore namijenjene olakšavanju razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, ali nije dio uobičajenih kriterija za ispitivanje spojivosti u pogledu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Iako Obavijest o IPCEI-ju spominje kriterij odvagivanja, Komisija smatra da on u ovom slučaju nije bio primjenjiv *ratione temporis*.
- 203 Kao prvo, tužitelji svojom argumentacijom prigovaraju Komisiji da u okviru ispitivanja spojivosti nije analizirala učinke predmetnih potpora u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu unutar Unije.
- 204 Iz sudske prakse proizlazi da se gospodarske ocjene u primjeni članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, u pogledu kojih Komisija uživa široku diskrecijsku ovlast, moraju provoditi na razini Unije, što znači da Komisija ima obvezu ispitati utjecaj određene potpore na tržišno natjecanje i trgovinu u Uniji (vidjeti presudu od 25. lipnja 1998., *British Airways i dr./Komisija*, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, t. 282. i navedenu sudsku praksu).
- 205 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, „[o]sim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica, ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva [...] s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”. Kada je riječ o odstupanju od općeg načela iz članka 107. stavka 1. UFEU-a o nespojivosti državnih potpora s unutarnjim tržištem, članak 107. stavak 3. točku (b) treba usko tumačiti (vidjeti presudu od 9. travnja 2014., *Grčka/Komisija*, T-150/12, neobjavljenu, EU:T:2014:191, t. 146. i navedenu sudsku praksu).
- 206 Međutim, također je presuđeno da Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti u primjeni članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, čije izvršavanje uključuje i složene procjene gospodarskog i društvenog uređenja koje treba izvršavati u kontekstu Unije (presuda od 12. prosinca 2014., *Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisija*, T-487/11, EU:T:2014:1077, t. 83.).

- 207 Prema tome, Komisija također ima obvezu ispitivati utjecaj potpore na tržišno natjecanje i trgovinu u Uniji u okviru primjene članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. To je osim toga u skladu s ustaljenom sudskom praksom (vidjeti presudu od 6. srpnja 1995., AITEC i dr./Komisija, T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130, t. 136., 137., 141. i 142. i navedenu sudsku praksu).
- 208 U ovom je slučaju nesporno da Komisija nije provela to ispitivanje. U uvodnoj izjavi 129. pobijane odluke Komisija je ocijenila moguće učinke drugih oblika državnih potpora (injekcije kapitala, državni zajmovi) na ukupan trošak projekta i na proračune Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske, ali ni u jednom trenutku u okviru analize spojivosti nije predvidjela učinke predmetnih potpora na situaciju vezanu uz tržišno natjecanje ili na trgovinu u Uniji. Međutim, čini se da se tužitelji posebno žale zbog činjenice da predmetne potpore omogućuju Konzorciju da umjetno nisko odredi mostarinu na stalnoj vezi.
- 209 Prema tome, šesti prigovor treba usvojiti u dijelu u kojem obuhvaća izostanak ispitivanja učinaka potpora dodijeljenih Konzorciju na narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu među državama članicama.
- 210 Kao drugo, što se tiče, preciznije, izostanka odvagivanja pozitivnih i negativnih učinaka određene potpore, u presudi od 25. lipnja 1970., Francuska/Komisija (47/69, EU:C:1970:60, t. 7.) Sud je presudio da je, kako bi se ocijenilo mijenja li određena potpora uvjete trgovine u mjeri koja je protivna zajedničkom interesu, bilo nužno ispitati, među ostalim, postoji li neravnoteža između, s jedne strane, tereta koji podnose zainteresirana trgovačka društva i, s druge strane, koristi koje proizlaze iz dodjele predmetne potpore. Opći sud iz toga zaključuje da je na Komisiji da – u okviru ispitivanja utjecaja državne potpore, a kao što je to i sama istaknula u svojem *Četrnaestom izvješću o politici tržišnog natjecanja* (1984., str. 143., br. 202) – odvagne korisne učinke potpore s njezinim negativnim učincima na uvjete trgovine i na održavanje nenarušenog tržišnog natjecanja (presuda od 25. lipnja 1998., British Airways i dr./Komisija, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, t. 282. i 283.).
- 211 Iako je iznesena u okviru predmeta koji se odnosi na članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a, treba zaključiti da je nužnost takvog „odvagivanja” očekivanih pozitivnih učinaka u smislu ostvarivanja ciljeva iz članka 107. stavka 3. točaka (a) do (e) s negativnim učincima određene potpore u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu među državama članicama samo izraz načela proporcionalnosti i načela uskog tumačenja navedenih izuzeća iz članka 107. stavka 3. UFEU-a.
- 212 Osim toga, ako bi se trebalo dopustiti, kao što to sugerira Komisija, da se takvo odvagivanje provodi samo za određena izuzeća predviđena člankom 107. stavkom 3. UFEU-a, ali ne i za ostala, to bi bilo istovjetno priznavanju da za određene ciljeve iz članka 107. stavka 3. UFEU-a određena mjera može biti proglašena spojivom čak i ako bi njezini pozitivni učinci u smislu ostvarivanja ciljeva kojima teži bili manji od njezinih negativnih učinaka u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu. Takvo bi tumačenje moglo dovesti do asimetrije u ocjeni različitih izuzeća iz članka 107. stavka 3. UFEU-a, što bi bilo protivno korisnom učinku pravila o državnim potporama.
- 213 K tome, treba primijetiti da činjenica da Obavijest o IPCEI-ju u stavku 26. i u točki 4.2., naslovljenoj „Sprečavanje pretjeranih narušavanja i kriterij odvagivanja”, spominje taj kriterij dokazuje da ga je sama Komisija smatrala primjenjivim za ocjenu spojivosti koja se provodi s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a. Protivno onomu što tvrdi Komisija, mogućnost da Obavijest o IPCEI-ju nije primjenjiva *ratione temporis* ne može dovesti u pitanje stav prema kojem je kriterij odvagivanja *ratione materiae* primjenjiv na potpore s ciljem realizacije određenog IPCEI-ja, sukladno članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a.
- 214 Stoga je potrebno odbiti Komisijin argument prema kojem kriterij odvagivanja nije primjenjiv na analize provedene u pogledu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

- 215 U ovom slučaju Komisija tvrdi da je jasno da su negativni učinci potpore u smislu tržišnog natjecanja ograničeni na uvođenje usluge koja zamjenjuje usluge trajekata koji su tradicionalno osiguravali prelazak preko Oresundskog tjesnaca, ali da su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska smatrale da je u zajedničkom interesu Unije da postoji bolja veza i da, prema tome, pozitivni učinci potpore znatno prevaguju nad negativnima. Treba, međutim, zaključiti da takvo shvaćanje ni na koji način ne proizlazi iz pobijane odluke, što znači izostanak Komisijina ispitivanja u tom pogledu.
- 216 Stoga je također potrebno usvojiti šesti prigovor drugog dijela u dijelu u kojem obuhvaća nepostojanje odvagivanja negativnih i pozitivnih učinaka predmetne potpore, s obzirom na to da takva nedostatnost otkriva ozbiljne poteškoće.
- 217 Zaključno, a da nije potrebno odlučiti o primjenjivosti *ratione temporis* Obavijesti o jamstvima iz 2008. i Obavijesti o IPCEI-ju, iz drugog dijela četvrtog tužbenog razloga proizlazi da je ispitivanje spojivosti državnih potpora dodijeljenih Konzorciju bilo nedostatno i nepotpuno jer Komisija, kao prvo, nije provjerila postoje li uvjeti za mobilizaciju državnih jamstava, kao drugo, nije mogla po završetku prethodne istrage odrediti element potpore sadržan u državnim jamstvima, kao treće, nije provjerila mogućnost da operativna potpora pokriva troškove korištenja, kao četvrto, nije znala granicu iznosa, a ni točan rok trajanja predmetnih potpora, kao peto, nije imala dovoljno dokaza da su potpora povezana s državnim jamstvima i potpora povezana s danskim fiskalnim potporama bile ograničene na minimum nužan za realizaciju IPCEI-ja i, kao šesto, nije ispitala učinke predmetnih potpora na tržišno natjecanje i trgovinu između država članica, a nije provela ni odvagivanje između njihovih negativnih i pozitivnih učinaka. Posljedično, treba zaključiti da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće kada je riječ o utvrđivanju spojivosti predmetnih državnih potpora s unutarnjim tržištem, zbog čega je bila obvezna pokrenuti formalni ispitni postupak.

c) Zaključak o četvrtom tužbenom razlogu, koji se odnosi na državne potpore dodijeljene Konzorciju

- 218 S obzirom na sva prethodna razmatranja, osobito ona u točkama 81. do 83. i 217. ove presude, treba zaključiti da postoji skup usuglašenih dokaza koji pokazuje da Komisija na dan donošenja pobijane odluke nije bila u stanju riješiti sve ozbiljne poteškoće utvrđene u ovom predmetu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. studenoga 2014., Ryanair/Komisija, T-512/11, neobjavljenu, EU:T:2014:989, t. 106.).
- 219 U tim okolnostima Komisija je morala pokrenuti formalni ispitni postupak, kako bi prikupila sve relevantne dokaze za provjeru osporavanih točaka te omogućila tužiteljima i ostalim zainteresiranim strankama da iznesu svoja očitovanja u okviru navedenog postupka.
- 220 Prema tome, na temelju četvrtog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu postupovnih prava zainteresiranih stranaka, potrebno je poništiti pobijanu odluku zbog toga što se njome ne ističu prigovori u pogledu državnih jamstava koja su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska dodijelile Konzorciju te u pogledu danskih fiskalnih potpora dodijeljenih Konzorciju.

[omissis]

Troškovi

- 329 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u bitnom dijelu svojih zahtjeva, treba joj naložiti snošenje, uz vlastitih, i troškova tužitelja.

330 Usto, u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (šesto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka C(2014) 7358 *final* Europske komisije od 15. listopada 2014. u dijelu u kojem se njome odlučuje ne istaknuti prigovore u pogledu fiskalnih potpora koje se odnose na amortizaciju imovine i prenesene gubitke koje je Kraljevina Danska dodijelila Øresundsbro Konsortietu i jamstava koja su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska dodijelile Øresundsbro Konsortietu.**
2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**
3. **Komisija će, uz vlastite, snositi i troškove društava HH Ferries I/S, HH Ferries Helsingor ApS i HH Ferries Helsingborg AB.**
4. **Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. rujna 2018.

Potpisi

[*omissis*]