II

(Nezakonodavni akti)

ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2020/1472

od 20. ožujka 2020.

o državnoj potpori SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) koju je Danska provela u korist poduzetnika Femern A/S

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2020) 1683)

(Vjerodostojan je samo tekst na engleskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da podnesu primjedbe u skladu s navedenim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. **POSTUPAK**

(1) Komisija je 13. srpnja 2009. odobrila potporu za financiranje faze planiranja projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt („Odluka o planiranju") ([2]).

(2) Nakon faze prethodne prijave danska su tijela dopisom od 22. prosinca 2014. u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora Komisiji prijavila model financiranja projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt.

(3) Komisija je 5. lipnja 2014., 5. rujna 2014., 26. studenoga 2014., 19. siječnja 2015. i 22. travnja 2015. primila pet pritužbi ([3]) u kojima se navodi da je Danska u korist društava Femern A/S i A/S Femern Landanlæg ([4]) dodijelila nezakonitu i nespojivu državnu potporu za planiranje, gradnju i rad projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt.

(4) Komisija je 23. srpnja 2015. odlučila da neće uložiti prigovor na mjere koje je Danska odobrila u korist društava A/S Femern Landanlæg i Femern A/S („Odluka o gradnji") ([5]). Izreka te odluke sastoji se od dva dijela. U prvom dijelu Komisija je zaključila da mjere odobrene u korist društva A/S Femern Landanlæg za planiranje, gradnju i rad cestovnih i željezničkih veza u zaleđu u Danskoj ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. U drugom je dijelu Komisija zaključila da su mjere odobrene u korist društva Femern A/S za planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza, čak i ako čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, spojive s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) Ugovora. Komisija je 16. rujna 2015. Odluku o gradnji poslala podnositeljima pritužbe.

([1]) Državne potpore – Danska – Državna potpora SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N) – Financiranje projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Tekst značajan za EGP) (SL C 226, 5.7.2019., str. 5.).

([2]) Odluka Komisije od 13. srpnja 2009., državna potpora N 157/2009 – Danska – Financiranje faze planiranja čvrstog prijelaza Fehmarn Belt (SL C 202, 27.8.2009., str. 1.).

([3]) Pritužbe su uputili Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH („Scandlines"), 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB („Stena Line") te Trelleborgs Hamn AB.

([4]) Službe Komisije te su pritužbe zabilježile pod brojevima SA.38915 i SA.41640.

([5]) Odluka Komisije od 23. srpnja 2015. u predmetu SA. 39078 (2014/N) – Danska – Financiranje projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt (SL C 325, 2.10.2015., str. 1.).

(5) Nakon što su dva podnositelja pritužbe podnijela tužbu za poništenje ([6]), presudama od 13. prosinca 2018. ([7]) Opći sud poništio je Odluku o gradnji u dijelu u kojem je Komisija odlučila da neće uložiti nikakav prigovor na mjere koje je Danska odobrila u korist društva Femern A/S za planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza (infrastrukture koja povezuje dvije obale).

(6) Opći sud odbacio je tužbu u preostalom dijelu. Konkretno, odbio je argumente podnositelja pritužbe koji se odnose na zaključak Komisije da mjere odobrene u korist društva A/S Femern Landanlæg za planiranje, gradnju i rad cestovnih i željezničkih veza u zaleđu u Danskoj ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(7) Dva su podnositelja pritužbe podnijela žalbu protiv presude od 13. prosinca 2018. ([8])

(8) Službe Komisije sastale su se s danskim tijelima 24. siječnja i 22. svibnja 2019. Službe Komisije održale su 12. travnja i 20. lipnja 2019. telefonske konferencije s danskim tijelima. Dana 26. ožujka, 18. travnja i 24. travnja 2019. službe Komisije zatražile su dodatne informacije. Danska tijela dostavila su dodatne informacije 18. siječnja, 4. veljače, 25. veljače, 28. ožujka, 5. travnja, 7. svibnja, 8. svibnja, 16. svibnja, 20. svibnja, 28. svibnja i 10. lipnja 2019.

(9) Službe Komisije sastale su se 18. ožujka 2019. s društvom Stena Line Scandinavia AB („Stena Line”), a 25. ožujka 2019. s društvima Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH („Scandlines”). Službe Komisije sastale su se 4. travnja 2019. s predstavnicima udruge Naturschutzbund Deutschland e.V. („NABU”), a 13. svibnja 2019. s predstavnicima Udruženja švedskih brodovlasnika (Föreningen för Svensk Sjöfart – „FSS”). Komisija je 29. siječnja, 14. veljače, 18. veljače, 26. ožujka, 15. travnja, 16. travnja, 24. travnja, 24. svibnja, 29. svibnja, 6. lipnja i 7. lipnja 2019. dobila dodatne informacije od zainteresiranih strana. Komisija je 29. siječnja 2019. od društva Scandlines primila dopis na koji je odgovorila 8. veljače 2019. Komisija je 20. veljače 2019. primila još jedan dopis od društva Scandlines, na koji je odgovorila 13. ožujka 2019. Komisija je 7. veljače 2019. primila dopis od društva Stena Line, na koji je odgovorila 28. veljače 2019. Komisija je 18. veljače 2019. primila dopis od NABU-a, na koji je odgovorila 18. ožujka 2019. Komisija je 19. veljače 2019. primila dopis od FSS-a, na koji je odgovorila 8. ožujka 2019. Komisija je 12. ožujka 2019. primila dopis od udruženja Verband Deutscher Reeder („VDR”), na koji je odgovorila 21. ožujka 2019. Komisija je 28. ožujka 2019. primila dopis od društva Grimaldi Group, na koji je odgovorila 16. travnja 2019. Komisija je 8. travnja 2019. primila dopis od Luke Trelleborg, na koji je odgovorila 9. travnja 2019. Komisija je 15. travnja 2019. primila dopis od Luke Trelleborg, na koji je odgovorila 2. svibnja 2019. Komisija je 15. travnja 2019. primila dopis od udruženja Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., na koji je odgovorila 2. svibnja 2019.

(10) Dopisom od 14. lipnja 2019. Komisija je obavijestila danska tijela da je odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora u pogledu javnog financiranja čvrstog prijelaza („odluka o pokretanju postupka”).

(11) Odluka o pokretanju postupka objavljena je 5. srpnja 2019. u *Službenom listu Europske unije* ([9]). U odluci o pokretanju postupka Komisija je pozvala zainteresirane strane da u roku od mjesec dana podnesu svoje primjedbe.

(12) Službe Komisije proslijedile su danskim tijelima 12. srpnja 2019. prethodne primjedbe društva Scandlines od 7. lipnja 2019. Službe Komisije proslijedile su danskim tijelima 23. srpnja 2019. druge prethodne primjedbe i zapažanja društva Scandlines, i to od 28. siječnja 2019. i 29. svibnja 2019.

(13) Scandlines je putem nekoliko uzastopnih zahtjeva zatražio produljenje roka za podnošenje primjedbi na odluku o pokretanju postupka do kraja kolovoza odnosno početka rujna. Službe Komisije odobrile su 22. srpnja 2019. produljenje roka za deset radnih dana, odnosno do 20. kolovoza 2019., te su to produljenje naknadno odobrile i drugim zainteresiranim stranama.

(14) Scandlines je 17. kolovoza 2019. podnio tužbu za poništenje odluke o produljenju roka za podnošenje primjedbi do 20. kolovoza 2019. umjesto do kraja mjeseca u skladu s njegovim zahtjevom. Zasebnim zahtjevom podnesenim istog dana Scandlines je od predsjednika Općeg suda zatražio da privremenom mjerom Komisiji naloži obustavu službenog istražnog postupka i/ili da Komisiji zabrani donošenje konačne odluke odnosno da odobri bilo koji drugi oblik odgovarajuće privremene pravne zaštite.

([6]) Scandlines Danmark Aps i Scandlines Deutschland GmbH („Scandlines”) te Stena Line Scandinavia AB („Stena Line”).

([7]) Presuda Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Stena Line Scandinavia AB i drugi protiv Komisije*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944 i Presuda Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Predmet C-174/19 P *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije* te predmet C-175/19 P *Stena Line Scandinavia protiv Komisije*. Oba su predmeta još otvorena.

([9]) Vidjeti bilješku 1.

(15) Predsjednik Općeg suda rješenjem od 13. rujna 2019. ([10]) odbacio je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Scandlines je nakon toga povukao s tim povezanu tužbu za poništenje ([11]).

(16) Primjedbe je podnijelo jedanaest zainteresiranih strana. Dansko udruženje trajektnih prijevoznika podnijelo je primjedbe 16. kolovoza 2019. Udruženje brodovlasnika Europske zajednice („ECSA") podnijelo je primjedbe 19. kolovoza 2019. FSS je podnio primjedbe 20. kolovoza 2019. Scandlines, Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH i VDR svoje su primjedbe podnijeli 21. kolovoza 2019. Zainteresirane strane dio su brodarske industrije (trajektni prijevoznici, luke i udruženja) ili neprofitne organizacije kod kojih navodno postoji interes za infrastrukturom koja povezuje dvije obale. Dopisom od 3. rujna 2019. službe Komisije proslijedile su verziju primjedbi jedanaest zainteresiranih strana bez povjerljivih podataka danskim tijelima, koja su dobila priliku odgovoriti na njih. Danska tijela iznijela su svoja zapažanja o tim primjedbama 4. listopada 2019. i dopunila svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka od 26. kolovoza 2019.

(17) Službe Komisije održale su telefonsku konferenciju s danskim tijelima 27. lipnja, 2., 5. i 9. srpnja, 3. listopada, 4., 12., 15., 19., 22. i 25. studenoga 2019. te 7. i 14. siječnja i 6. veljače 2020. Službe Komisije sastale su se s danskim tijelima u Bruxellesu 18. prosinca 2019. Službe Komisije zatražile su dodatne informacije 8., 12. i 17. srpnja, 3. i 12. rujna, 4., 17., 18. i 24. listopada, 5., 13., 25. i 27. studenoga 2019. te 7. i 9. siječnja i 3., 4., 14., 18., 19. i 28. veljače 2020. Danska su tijela dostavila dodatne informacije 27. lipnja, 1., 4., 5., 10., 12. i 15. srpnja, 21. i 27. kolovoza, 13. i 26. rujna, 1., 9., 11., 23., 27. i 29. listopada, 6., 7., 11., 14., 18., 22. i 25. studenoga te 10. i 20. prosinca 2019. Nadalje, danska su tijela dostavila dodatne informacije 3., 7., 13., 15. i 21. siječnja, 4., 6., 11., 12., 14., 20. i 21. veljače te 3. ožujka 2020. U dopisu od 5. ožujka 2020. danska su tijela revidirala početnu prijavu.

(18) Nadalje, Komisija je primila dodatne primjedbe od društava Scandlines i Stena Line koje, u skladu s presudom u predmetu Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon ([12]), Komisija ne mora uzeti u obzir jer su podnesene izvan utvrđenog roka. Komisija je dodatne primjedbe društva Scandlines primila 26. listopada 2019. i 20. veljače 2020. te ih je proslijedila danskim tijelima 4. studenoga 2019. odnosno 28. veljače 2020. Danska su tijela dostavila svoja zapažanja o tim primjedbama 6. studenoga 2019. odnosno 3. ožujka 2020. Scandlines je 25. veljače 2020. sudjelovao u telefonskoj konferenciji sa službama Komisije te je 5. ožujka 2020. dostavio dodatne informacije. Komisija je 13. prosinca 2019. primila dodatne primjedbe od društva Stena Line, koje su 23. prosinca 2019. proslijeđene danskim tijelima. Danska su tijela 8. siječnja 2020. dostavila svoja zapažanja o tim primjedbama.

(19) Komisija je 9. rujna 2019. primila dopis danskih tijela na koji je odgovorila 30. rujna 2019.

(20) Dopisom od 4. ožujka 2020. danska tijela pristala su na to da se ova Odluka donese i priopći na engleskom jeziku.

Pojašnjenje područja primjene ove Odluke

(21) Scandlines je 2. kolovoza 2016. Komisiji poslao službenu opomenu u kojoj od nje traži da poduzme korake u pogledu određenih navodnih mjera potpore provedenih u korist društva Femern A/S o kojima se, prema njegovu mišljenju, Komisija nije očitovala u svojoj Odluci o gradnji premda ih je Scandlines naveo u svojoj pritužbi.

(22) Službe Komisije odgovorile su na opomenu dopisom od 30. rujna 2016. Navele su da se Odluka o gradnji odnosila na dvije navodne mjere potpore, odnosno na nekomercijalne željezničke pristojbe i besplatno korištenje državne imovine tijekom faze gradnje projekta. Kad je riječ o drugim navodnim mjerama potpore, Komisija je u skladu s člankom 24. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 („Postupovna uredba") ([13]) smatrala da činjenice i pravna pitanja koje je Scandlines iznio ne čine dostatne razloge na temelju kojih bi se u istražnom postupku *prima facie* moglo utvrditi postojanje nezakonite potpore. Stoga je pozvala Scandlines da u roku od mjesec dana podnese sve eventualne primjedbe. Te su primjedbe dostavljene Komisiji 30. listopada 2016.

([10]) Rješenje predsjednika Općeg suda od 13. rujna 2019., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Rješenje od 27. studenoga 2019., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Presuda Suda od 11. prosinca 2019., *Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon protiv Komisije*, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, točke od 126. do 127.

([13]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

(23) Scandlines je 12. prosinca 2016. podnio tužbu za poništenje dopisa od 30. rujna 2016. ([14]) Istog je dana podnio tužbu protiv Komisije jer je propustila djelovati u skladu s njegovom pritužbom ([15]).

(24) Scandlines je 30. srpnja 2018. poslao drugu službenu opomenu ([16]), u kojoj je pozvao Komisiju da zauzme stajalište o ostalim navodnim mjerama potpore u skladu s njegovim primjedbama od 30. rujna 2016. Komisija je 28. rujna 2018. donijela odluku („odluka iz 2018.") ([17]) u kojoj je potvrdila da državna jamstva u korist društva A/S Femern Landanlæg te državni zajmovi u korist društava Femern A/S i A/S Femern Landanlæg, ali i navodna nezakonita potpora koja premašuje ono što je utvrđeno u Odluci o planiranju i dodijeljena je u obliku poreznih olakšica, ne čine nezakonitu državnu potporu. U istoj je odluci Komisija zaključila da je navodna nezakonita potpora u korist društva Femern A/S u obliku dokapitalizacije spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) Ugovora u mjeri u kojoj čini državnu potporu koja nije obuhvaćena Odlukom o planiranju. Scandlines je 4. siječnja 2019. podnio tužbu za poništenje te odluke ([18]).

(25) Rješenjima od 13. prosinca 2018. Opći sud proglasio je tužbu za poništenje dopisa Komisije od 30. rujna 2016. i tužbu zbog propusta nedopuštenima ([19]). Scandlines je podnio žalbu protiv rješenja kojim se odbacuje njegova tužba za poništenje ([20]).

(26) U odluci o pokretanju postupka Komisija je povukla odluku iz 2018. u dijelu u kojem se odnosi na mjere odobrene u korist društva Femern A/S za planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza. Te su mjere stoga obuhvaćene ocjenom sadržanom u ovoj Odluci.

(27) Kao što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, predmetnim su postupkom obuhvaćene i sve mjere koje se odnose na fazu planiranja projekta čvrstog prijelaza.

(28) Ova se Odluka ne odnosi na mjere u korist društva A/S Femern Landanlæg povezane s financiranjem veza u zaleđu, kako je i objašnjeno u odluci o pokretanju postupka. Osim toga, ne odnosi se na druge moguće mjere, osim onih navedenih u odjeljku 2.4., koje je Danska odobrila ili navodno odobrila u korist društava Femern A/S, A/S Femern Landanlæg i Sund & Bælt Holding A/S ili bilo kojeg drugog povezanog društva.

(29) Scandlines je 6. studenoga 2017. podnio dodatnu pritužbu na navodne nezakonite i nespojive mjere potpore upotrijebljene za financiranje djelatnosti društva Femern A/S koje su navodno povezane s promidžbom i marketingom čvrstog prijelaza („djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja"). Mjere navedene u tom dopisu obuhvaćene su područjem primjene odluke o pokretanju postupka te se stoga ocjenjuju u ovoj Odluci.

2. DETALJAN OPIS PROJEKTA I MJERA

2.1. Projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt

(30) Projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt sastoji se od infrastrukture koja povezuje dvije obale („čvrsti prijelaz") te željezničkih i cestovnih veza u zaleđu.

(31) Čvrsti prijelaz izgradit će se kao uronjeni tunel između Rødbyja na otoku Lollandu u Danskoj i Puttgardena u Njemačkoj. Bit će dug oko 19 kilometara te će se sastojati od elektrificirane željezničke pruge s dva kolosijeka te autoceste s četiri trake i trakama za zaustavljanje vozila u nuždi.

(32) Veze u danskom zaleđu uključuju postojeću željezničku vezu između Ringsteda i Rødbyja dugu oko 120 km, koja je u vlasništvu društva Banedanmark, upravitelja državne željezničke infrastrukture. Cijela željeznička dionica od Ringsteda do Rødbyja elektrificirat će se i opremiti novim sustavima za signalizaciju u skladu s 2. razinom ERTMS-a ([21]). Veze u danskom zaleđu podrazumijevat će i nužna poboljšanja u pogledu zaštite okoliša te nadogradnju postojeće cestovne infrastrukture na Lollandu, tj. postojeće autoceste E47 koja povezuje Rødbyhavn i Sakskøbing. Konačno, postojeća dionica željezničke pruge između Vordingborga i Rødbyja proširit će se s jednog na dva kolosijeka.

(33) Cilj je projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt poboljšati uvjete za prijevoz putnika i robe između nordijskih zemalja i srednje Europe. Projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt dovest će do drugih pozitivnih učinaka u smislu utjecaja na okoliš, zapošljavanja, regionalnog razvoja, poboljšanja uvjeta trgovanja i općeg jačanja prometnog sektora. U kombinaciji s čvrstim prijelazom Øresund, koji povezuje Dansku i Švedsku i u upotrebi je od srpnja 2000., projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt stoga će dovesti do znatnih poboljšanja u jednom od najvažnijih kopnenih

([14]) Predmet T-890/16, *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Predmet T-891/16, *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) Ta je opomena zabilježena pod brojem SA.51981.
([17]) Odluka Komisije od 28. rujna 2018. o državnoj potpori SA.51981 (2018/FC) – Danska – Pritužba na navodnu nezakonitu potporu u korist društava Femern A/S i Femern Landanlæg A/S (SL C 406, 9.11.2018., str. 1.).
([18]) Predmet T-7/19, *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, u tijeku.
([19]) Rješenja Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 i T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Predmet C-173/19 P, *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, u tijeku.
([21]) Europski sustav upravljanja željezničkim prometom.

prometnih koridora koji povezuje Skandinaviju sa srednjom Europom. Osim toga, Komisija je prepoznala projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt kao prioritetni projekt u okviru mreže TEN-T. Nadalje, riječ je o „prethodno identificiranom projektu" koji je kao takav naveden u dijelu I. točki 2. Priloga I. Uredbi (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([22]).

(34) U odgovoru na odluku o pokretanju postupka danska su tijela dodala da je službeno planiranje projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt započelo još 1991., kad je danska vlada sa švedskom vladom sklopila Ugovor o uspostavi čvrstog prijelaza preko Øresunda („čvrsti prijelaz Øresund") ([23]). U skladu s člankom 21. Ugovora između Danske i Švedske o čvrstom prijelazu Øresund danska vlada izjavila je da je spremna raditi na uspostavi čvrstog prijelaza Fehmarn Belt pod uvjetom da se uzmu u obzir okolišni i financijski aspekti. U razdoblju od 1991. pa do potpisivanja ugovora između Danske i Njemačke 2008. danska i njemačka vlada izradile su nekoliko pripremnih procjena za potrebe projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt.

(35) U skladu s člankom 1. Ugovora između Kraljevine Danske i Savezne Republike Njemačke o čvrstom prijelazu Fehmarn Belt („Ugovor o čvrstom prijelazu") ([24]) Danska snosi svu odgovornost i rizik u pogledu financiranja čvrstog prijelaza preko tjesnaca Fehmarn Belt i unaprjeđenja veza u danskom zaleđu. Njemačka je odgovorna za financiranje i unaprjeđenje veza u njemačkom zaleđu.

(36) U trenutku podnošenja prijave iz 2014. danska su tijela procijenila da će ukupni troškovi planiranja i gradnje čvrstog prijelaza iznositi 54,9 milijardi DKK prema cijenama iz 2014. (7,4 milijarde EUR ([25])). Troškovi planiranja i gradnje povezani s nadogradnjom veza u danskom zaleđu iznosili su 9,5 milijardi DKK prema cijenama iz 2014. (1,3 milijarde EUR). To su ukupno 64,4 milijarde DKK (8,6 milijardi EUR) za cijeli projekt (djelatnosti planiranja, troškovi gradnje, pričuve i drugi radovi povezani s čvrstim prijelazom i vezama u zaleđu). Kao odgovor na sumnje iznesene u odluci o pokretanju postupka danska su tijela revidirala svoju prijavu te izmijenila procijenjene troškove planiranja i gradnje čvrstog prijelaza. Ta je izmjena podrobnije opisana u odjeljku 5. ove Odluke.

(37) Komisija je za djelatnosti planiranja projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt u razdoblju od 2007. do 2013. dodijelila bespovratna sredstva za sufinanciranje u iznosu od 205 milijuna EUR. To je razdoblje naknadno produljeno do 2015. Projekt je uključen i u popis prijedloga odabranih za primanje financijske pomoći EU-a u okviru dijela Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) koji se odnosi na prometni sektor ([26]). Danska su tijela navela da je projekt u razdoblju od 2007. do 2015. zapravo primio sredstva u iznosu od 181 milijuna EUR za čvrsti prijelaz. U korist društva Femern A/S preuzete su obveze povezane s potporom u okviru CEF-a u iznosu od 589 milijuna EUR za razdoblje od 2017. do 2020. Danska tijela pojasnila su da je Femern A/S dosad iskoristio iznos od oko 7 milijuna EUR.

(38) U rujnu 2005. društvo Sund & Bælt Holding A/S, koje je u državnom vlasništvu, osnovalo je Femern A/S kao društvo kći čiji je stopostotni vlasnik. Femern A/S kasnije je postao društvo kći društva A/S Femern Landanlæg ([27]), koje je isto tako društvo kći društva Sund & Bælt Holding A/S.

(39) Na temelju Zakona o planiranju ([28]) danski ministar prometa imenovao je društvo Femern A/S odgovornim za planiranje projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt. U skladu s tim Femern A/S proveo je različite studije i pripreme za gradnju projekta, i to u prvom redu analize i ocjene ekoloških, tehničkih i sigurnosnih aspekata te pripreme natječajnog postupka za dovršetak projekta. Osim toga, Femern A/S izvršio je nužne istražne i pripremne radnje povezane s uspostavom budućeg gradilišta u Rødbyhavnu. Konačno, Femern A/S odgovoran je za djelatnosti informiranja, koje bi trebao provoditi u suradnji s lokalnim općinama ([29]).

([22]) Uredba (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348, 20.12.2013., str. 129.).

([23]) Međuvladin ugovor od 23. ožujka 1991. između danske i švedske vlade.

([24]) Ugovor je potpisan 3. rujna 2008., a Danska i Njemačka ratificirale su ga 2009.

([25]) Danska provodi politiku fiksnog tečaja u odnosu na euro po središnjoj stopi od 746,038 DKK na 100 EUR. Taj se tečaj primjenjuje u cijeloj Odluci za preračunavanje iznosa u DKK u približni iznos u EUR.

([26]) Vidjeti provedbene odluke Komisije C(2015) 5274 od 31. srpnja 2015. o utvrđivanju popisa prijedloga odabranih za primanje financijske pomoći EU-a u okviru dijela Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) koji se odnosi na prometni sektor nakon poziva na podnošenje prijedloga pokrenutog 11. rujna 2014. na temelju višegodišnjeg programa rada i C(2017) 8803 od 5. siječnja 2018. o utvrđivanju popisa prijedloga odabranih za primanje financijske pomoći EU-a u okviru dijela Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) koji se odnosi na prometni sektor nakon poziva na podnošenje prijedloga pokrenutog 8. veljače 2017. na temelju višegodišnjeg programa rada.

([27]) A/S Femern Landanlæg osnovan je 16. studenoga 2009.

([28]) Danski Zakon o planiranju čvrstog prijelaza Fehmarn Belt i veza u danskom zaleđu (Zakon br. 285 od 15. travnja 2009.).

([29]) Objašnjenja uz Zakon o planiranju, 17. prosinca 2008.

(40) Komisija je radi pravne sigurnosti 16. ožujka 2009. obaviještena o financiranju faze planiranja u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora. Komisija je 13. srpnja 2009. odlučila da neće uložiti prigovor na financiranje faze planiranja ([30]) i zaključila da je u fazi planiranja Femern A/S postupao kao tijelo javne vlasti, zbog čega moguća potpora nije obuhvaćena područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. Ipak, s obzirom na to da Komisija nije mogla isključiti da javna potpora fazi planiranja može sadržavati državnu potporu u korist budućeg upravitelja čvrstog prijelaza, ocijenila je i spojivost prijavljenih mjera te zaključila da bi ih se moglo smatrati spojivima.

(41) Danski parlament donio je 28. travnja 2015. prijedlog zakona o gradnji čvrstog prijelaza i veza u danskom zaleđu („Zakon o gradnji") ([31]). Zakon o gradnji sadržava i pravnu osnovu za budući rad čvrstog prijelaza. Zakon o gradnji stupio je na snagu 6. svibnja 2015.

(42) Femern A/S primio je 6. veljače 2019. od njemačkih tijela potpisano administrativno odobrenje njemačkog plana za čvrsti prijelaz. Nakon administrativnog odobrenja njemačkog plana danski je parlament 26. ožujka 2019. dao odobrenje društvu Femern A/S da započne s prvim određenim građevinskim radovima na danskoj strani čvrstog prijelaza. Konkretno, od društva Femern A/S zatraženo je da pregovara o sporazumima s izvođačima potrebnima za početak sljedećih djelatnosti: gradnje tvornice sastavnih dijelova za tunel, gradnje funkcionalne luke, gradnje ulaza u tunel s danske strane te postavljanja objekata za smještaj radnika i upravu kako bi se osiguralo da će odgovarajući izvođači započeti s postupkom nabave posebne pomorske opreme i manjim pripremnim radnjama.

2.2. **Čvrsti prijelaz**

(43) Na temelju Zakona o gradnji Femern A/S imenovan je vlasnikom čvrstog prijelaza ([32]) isključivo u svrhu upravljanja njegovom gradnjom, radom i financiranjem ([33]). U tom će svojstvu djelovati i kao upravitelj infrastrukture za željezničku dionicu čvrstog prijelaza. Zakon o gradnji omogućuje društvu Femern A/S dobivanje zajmova i upotrebu drugih financijskih instrumenata za potrebe planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza.

(44) Femern A/S može financirati čvrsti prijelaz zajmovima dobivenima na međunarodnom financijskom tržištu. Danska vlada može dati državno jamstvo za te zajmove. Druga je mogućnost da Femern A/S financira projekt državnim zajmovima.

(45) Femern A/S imat će pravo na naplatu cestarina od korisnika cestovne infrastrukture čvrstog prijelaza. Ministar prometa odredit će iznos tih cestarina i načela za njihovu prilagodbu ([34]). Femern A/S može mijenjati postojeće opće sustave popusta i uvoditi nove samo ako to bitno ne utječe na razinu pristojbi koju je utvrdio ministar prometa. Imat će pravo i na naplatu željezničkih pristojbi za upotrebu željezničke dionice čvrstog prijelaza. I te će pristojbe odrediti ministar prometa ([35]). Odabrani mehanizam podrazumijeva da će se cestarinama i željezničkim pristojbama pokriti operativni troškovi i troškovi održavanja čvrstog prijelaza i željezničkih veza u danskom zaleđu te troškovi povezani s kamatama i ratama zajma proizašlih iz duga nastalog planiranjem i gradnjom projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt.

(46) Izvođenje građevinskih radova povezanih s čvrstim prijelazom može se povjeriti svim potencijalnim poduzetnicima uz primjenu jednakih i nediskriminirajućih uvjeta jer je Femern A/S za dodjelu svih ugovora o gradnji primjenjivao postupke javne nabave u skladu sa zakonodavstvom o javnoj nabavi.

2.3. **Cestovne i željezničke veze u danskom** ([36]) **zaleđu**

(47) A/S Femern Landanlæg imenovan je za upravitelja gradnje i rada veza u danskom zaleđu ([37]). Za gradnju i rad željezničkih veza u zaleđu bit će zadužen Banedanmark uime Danske, a financiranje će osigurati A/S Femern Landanlæg. Banedanmark, u svojstvu upravitelja danske željezničke infrastrukture, odgovoran je za sve troškove povezane s radom danske željezničke infrastrukture, uključujući željezničke veze u zaleđu. Nužnu nadogradnju cestovnih veza u zaleđu provest će Danska uprava za ceste u ime Danske, a financirat će je A/S Femern Landanlæg. Cestovne veze u zaleđu bit će dio opće danske mreže cestovne infrastrukture koju financira i održava te kojom upravlja Danska uprava za ceste.

([30]) Vidjeti bilješku 2.
([31]) Zakon br. 575 od 4. svibnja 2015.
([32]) Vidjeti članak 38. Zakona o gradnji.
([33]) Vidjeti članke 1. i 5. Zakona o gradnji.
([34]) Vidjeti članak 42. Zakona o gradnji.
([35]) Vidjeti članak 41. Zakona o gradnji.
([36]) Veze u njemačkom zaleđu nisu obuhvaćene ovim postupkom.
([37]) Vidjeti članak 2. Zakona o gradnji. Za opis veza u zaleđu vidjeti i prethodnu uvodnu izjavu 32.

(48) Banedanmark je vlasnik postojeće željezničke pruge s dva kolosijeka koja spaja Ringsted i Vordingborg te postojeće željezničke pruge s jednim kolosijekom koja spaja Vordingborg i Rødby, uključujući novi sustav za signalizaciju postavljen na toj dionici. A/S Femern Landanlæg bit će vlasnik nove dionice pruge od Vordingborga do Rødbyja, uključujući novi sustav za signalizaciju postavljen na novoj pruzi, te instalacija potrebnih za elektrifikaciju cijele dionice od Ringsteda do Rødbyja.

(49) A/S Femern Landanlæg i Banedanmark dijele vlasništvo nad željezničkim vezama u danskom zaleđu ([38]). Nakon dovršetka građevinskih radova doći će do razmjene imovine između društava Banedanmark i A/S Femern Landanlæg ([39]) jer će biti tehnički složeno odvojiti vlasništvo nad željezničkim instalacijama na vezama u danskom zaleđu.

(50) Država će i dalje biti vlasnik cestovnih veza u danskom zaleđu.

(51) A/S Femern Landanlæg može financirati veze u zaleđu zajmovima dobivenima na međunarodnom financijskom tržištu. Danska vlada može dati državno jamstvo za te zajmove. Druga je mogućnost da A/S Femern Landanlæg veze u zaleđu financira državnim zajmovima.

(52) Femern A/S isplaćivat će dividende društvu A/S Femern Landanlæg. S pomoću tih dividendi A/S Femern Landanlæg otplatit će zajmove koji su mu bili potrebni za financiranje troškova planiranja, gradnje i održavanja željezničkih veza u zaleđu i ponovnih ulaganja u njih te troškova gradnje cestovne veze u zaleđu.

(53) U skladu s općim načelima koja se primjenjuju u Danskoj neće se naplaćivati korisničke pristojbe za upotrebu cestovnih veza u danskom zaleđu.

2.4. **Mjere odobrene ili navodno odobrene u korist društva Femern A/S**

(54) U odluci o pokretanju postupka izražene su sumnje u pogledu toga mogu li se neke prijavljene i navodne mjere potpore opisane u nastavku smatrati državnom potporom i jesu li spojive s unutarnjim tržištem.

2.4.1. *Dokapitalizacije*

(55) Danska tijela prijavila su dokapitalizacije društva Femern A/S u iznosu od 500 milijuna DKK (67 milijuna EUR) koje je 2005. i 2009. proveo poduzetnik Sund & Bælt Holding A/S, čiji je vlasnik država. Svrha je tih dokapitalizacija bila omogućiti društvu Femern A/S da izvrši danski dio pripremnih radova i studija povezanih s projektom Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt ([40]). Kako je navedeno u odluci o pokretanju postupka, Scandlines smatra da je Sund & Bælt Holding A/S u istom razdoblju proveo dodatne dokapitalizacije, za koje je moguće da premašuju iznos odobren Odlukom o gradnji za najmanje 10 milijuna DKK (1,3 milijuna EUR).

2.4.2. *Državna jamstva*

(56) Odlukom o pokretanju postupka obuhvaćen je i model državnih jamstava koji su prijavila danska tijela. On obuhvaća državna jamstva za zajmove ili druge financijske instrumente kojima Femern A/S pristupa na međunarodnim financijskim tržištima u svrhu financiranja planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza ([41]).

(57) U skladu s člankom 7. stavcima 3. i 5. Zakona o planiranju Femern A/S ostvaruje korist od državnog jamstva koje pokriva njegove obveze u pogledu zajmova i drugih financijskih instrumenata potrebnih za financiranje pripreme, istraga, planiranja i drugih nužnih mjera povezanih s čvrstim prijelazom.

(58) U skladu s člankom 4. stavkom 2. Zakona o gradnji Femern A/S ostvaruje korist od državnog jamstva koje pokriva obveze društva Femern A/S povezane sa zajmovima i drugim financijskim instrumentima upotrijebljenima za financiranje i refinanciranje planiranja, gradnje, rada i drugih mjera nužnih za gradnju i rad čvrstog prijelaza.

(59) Od društva Femern A/S, slično kao u slučaju drugih javnih poduzeća koja uzimaju zajmove pokrivene državnim jamstvom, tražit će se da plaća jamstvenu premiju Danskoj, koja je 2014. imala godišnju stopu od 0,15 % nepodmirenog duga pokrivenog jamstvom.

(60) Državnim jamstvom pokrivene su obveze društva Femern A/S u pogledu zajmova i drugih financijskih instrumenata upotrijebljenih za financiranje i refinanciranje planiranja, gradnje, rada i drugih mjera nužnih za planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza.

(61) Država može odlučiti i da će jamčiti za druge financijske ugovore koje Femern A/S sklopi u vezi s financiranjem projekta (kao što su ugovori o zamjeni) ([42]). Danska tijela objasnila su da bi Danska mogla dati jamstva za transakcije izvedenicama. Ta jamstva omogućuju društvu Femern A/S povoljnije stope za njegove izvedenice jer za drugu ugovornu stranku nema rizika da Femern A/S neće ispuniti svoje obveze koje proizlaze iz ugovora o izvedenicama. Slično tomu, ako Femern A/S bude trebao položiti kolateral za te izvedenice, isto se tako može pozvati na ta jamstva.

([38]) Vidjeti članak 39. Zakona o gradnji.
([39]) Na temelju vrijednosti imovine društva Banedanmark i imovine društva A/S Femern Landanlæg.
([40]) U skladu s člankom 6. Zakona o društvu Sund & Bælt.
([41]) Vidjeti članak 7. stavak 3. točku 5. Zakona o planiranju i članak 4. stavak 2. Zakona o gradnji.
([42]) Članak 4. stavak 2. u kombinaciji s člankom 1. Zakona o gradnji.

(62) Konačno, jamstvom su pokrivene druge financijske obveze koje je Femern A/S preuzeo u vezi s fazom gradnje ([43]).

(63) Državno jamstvo može se upotrijebiti samo za pokrivanje zajmova koje Femern A/S uzme u svrhu financiranja čvrstog prijelaza. Kao društvo posebne namjene Femern A/S ne može dobivati zajmove za druge djelatnosti osim financiranja, planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza niti se može baviti drugim djelatnostima.

(64) Kao što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, podnositelji pritužbe tvrdili su da Femern A/S zahvaljujući državnom jamstvu ima isti kreditni rejting kao Danska (AAA), što mu omogućuje dobivanje zajmova po financijskim uvjetima koji su znatno bolji od uvjeta koji se inače primjenjuju na financijskom tržištu. Osim toga, tvrde da se na temelju zakona o planiranju i gradnji može zaključiti da su trajanje i iznos državnih jamstava neograničeni te da u praksi uklanjaju mogućnost stečaja društva Femern A/S. Nadalje, ona ne ispunjavaju nijedan od uvjeta navedenih u Obavijesti o jamstvima ([44]) na temelju kojih bi se moglo isključiti postojanje državne potpore.

(65) Podnositelji pritužbe tvrdili su i da se, svaki put kad Femern A/S sklopi novi financijski sporazum, odobrava novo jamstvo, što podrazumijeva novu mjeru jednokratne potpore.

2.4.3. *Državni zajmovi*

(66) Kad je riječ o prijavljenom modelu financiranja, Femern A/S ima pravo i na državne zajmove kao alternativni način za prikupljanje sredstava ([45]). Danska tijela navela su da kamatna stopa na državne zajmove odgovara uvjetima za vlastite zajmove države ([46]), uz dodatnu maržu za zajmove od 0,15 % prijavljenu 2014.

(67) Kao što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, podnositelji pritužbe tvrdili su da se Odlukom o planiranju nije odobrilo davanje državne potpore u obliku državnih zajmova. Smatraju da je ministar financija odobrio državne zajmove i da je taj oblik potpore odobren u znatno višem iznosu nego što je to odobreno Odlukom o planiranju. Podnositelji pritužbe tvrde da je tijekom faze planiranja projekta država odobrila zajmove društvima Femern A/S i A/S Femern Landanlæg u iznosu od ukupno 533 milijuna EUR ([47]). Danska su tijela navela da je početni proračun za planiranje u iznosu od 194 milijuna EUR povećan 2010., 2011. i 2013. na ukupni iznos od 684 milijuna EUR (prema cijenama iz 2008.), od čega se 534 milijuna EUR odnosilo na fazu planiranja čvrstog prijelaza (preostali iznos odnosio se na veze u zaleđu). Femern A/S ugovorio je državne zajmove za pokrivanje tih troškova. Odbor za financije danskog parlamenta odobrio je te prilagodbe proračuna.

(68) Podnositelji pritužbe nadalje su tvrdili da, u skladu s planovima, državni zajmovi nemaju fiksni rok otplate i stoga su vremenski neograničeni. Bez takvog roka Femern A/S može neprestano odgađati otplatu prvotnih zajmova tako što će uzimati nove uzastopne zajmove da bi financirao one prethodne.

(69) U studenome i prosincu 2018., dok je Odluka o gradnji još bila na snazi, Femern A/S uzeo je državne zajmove u nominalnoj vrijednosti od 7,4 milijarde DKK (1 milijarda EUR) kako bi imao potrebna sredstva za pokretanje faze gradnje. Ti su zajmovi isplaćeni u razdoblju od studenoga 2018. do travnja 2019.

(70) Podnositelji pritužbe tvrdili su i da se, svaki put kad Femern A/S uzme novi državni zajam, odobrava nova mjera, što podrazumijeva novu mjeru jednokratne potpore.

Zajmovi za djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja

(71) Kao što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, Scandlines je tvrdio da je Femern A/S obavljao brojne različite djelatnosti promidžbe i marketinga ([48]), bilo samostalno bilo preko izvođača, konzultanata ([49]) i izravnih dobavljača. Scandlines je napomenuo i da je, s obzirom na to da Femern A/S trenutačno nema nikakve izvore prihoda osim sredstava EU-a, financiranje te vrste djelatnosti činilo nezakonitu i nespojivu državnu potporu. Alternativno bi predmetnu navodnu potporu trebalo smatrati zlouporabom potpore odobrene na temelju Odluke o planiranju.

([43]) Članak 4. stavak 4. u kombinaciji s člankom 1. Zakona o gradnji.
([44]) Obavijest Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava (SL C 155, 20.6.2008., str. 10.).
([45]) Vidjeti članak 7. stavak 4. Zakona o planiranju i članak 4. stavak 3. Zakona o gradnji.
([46]) Kamatna stopa utvrđena je na dan dobivanja zajmova u skladu s tržišnim uvjetima primjenjivima u tom trenutku.
([47]) Scandlines tvrdi da je početni iznos od 187 milijuna EUR četiri puta povećan do 2013.
([48]) Među tim su djelatnostima upravljanje odjelom za odnose s javnošću i dvama informacijskim centrima (u Rødbyhavnu i u Burgu na njemačkom otoku Fehmarnu) te videokanalom, organizacija natjecanja i sudjelovanje u njima, aktivnosti informiranja, objave u medijima i na internetskim stranicama, priprema i dijeljenje znanstvenih informacija proizvođačima, prerađivačima i marketinškim stručnjacima, reklamne kampanje usmjerene na potrošače, sponzoriranje maratona i nogometnih turnira.
([49]) Na primjer ugovor o „praćenju medijske pokrivenosti” (2014.), ugovor o upravljanju marketinškim djelatnostima i konzultantskim uslugama (2017.).

(72) Danska tijela u tom su pogledu u kontekstu prethodnog istražnog postupka tvrdila da su djelatnosti informiranja koje poduzima Femern A/S dio njegovih zadaća utvrđenih u pravnom okviru kojim se uređuju njegove djelatnosti u svojstvu društva u javnom vlasništvu koje obavlja u ime Ministarstva prometa. Kada država provodi takve velike infrastrukturne projekte, relevantni javni subjekti moraju obavijestiti javnost u što većoj mjeri kako bi građani znali koja je svrha infrastrukturnog projekta, koliko će trajati faza gradnje te koje će prednosti proizaći iz odluke države o gradnji te infrastrukture. Danska tijela stoga smatraju da te djelatnosti čine dio javne zadaće države da informira svoje građane te da nije riječ o djelatnostima promidžbe i marketinga jer se u ovoj fazi početak rada čvrstog prijelaza očekuje tek u dalekoj budućnosti. Zbog toga njihovo financiranje ne bi činilo državnu potporu. Danska tijela dalje su pojasnila da su djelatnosti informiranja za 2014. i 2015. dijelom financirane sredstvima EU-a u okviru Komisijina programa TEN-T, a dijelom državnim zajmovima. Za te su djelatnosti 2014. osigurana sredstva EU-a u punom opsegu (za 50 % troškova), a 2015. u ograničenom iznosu. Femern A/S nije primio sredstva EU-a za djelatnosti informiranja 2016. Stoga su te djelatnosti 2016., kao i ostale djelatnosti društva Femern A/S, financirane državnim zajmovima. Femern A/S primio je 2017. sredstva EU-a u okviru programa CEF, što znači da su djelatnosti informiranja dijelom financirane sredstvima EU-a, a dijelom državnim zajmovima.

2.4.4. *Posebne porezne mjere*

(73) U odluci o pokretanju postupka nadalje se navodi da je Scandlines izrazio zabrinutost u pogledu toga da se na Femern A/S primjenjuje poseban porezni sustav na temelju danskog prava, koji je izvorno uveden Zakonom o planiranju.

2.4.4.1. Prijenos gubitka

(74) Člankom 9. Zakona o planiranju društvu Femern A/S omogućeno je da neograničeno prenosi gubitak u buduće razdoblje iz godine u godinu. To je na početku bilo u skladu s pravilima koja se općenito primjenjuju na poduzetnike u Danskoj. Međutim, 1. siječnja 2013. u danskom je poreznom pravu ([50]) uvedeno ograničenje prijenosa gubitka iz prošlih razdoblja ([51]) u buduće razdoblje koji se može odbiti u jednoj godini. U skladu s tom odredbom, iako pravo na prenošenje gubitka u buduće razdoblje nije bilo vremenski ograničeno, iznos gubitka koji se može prenijeti u buduće razdoblje i odbiti od dobiti u sljedećim godinama ograničen je na 7,5 milijuna DKK ([52]) (1 milijun EUR) godišnje. Preostali se gubitak može oduzeti samo u iznosu od najviše 60 % pozitivnih oporezivih prihoda koji premašuju 7,5 milijuna DKK. Međutim, na temelju posebnih odredbi Zakona o planiranju, to se ograničenje nije primjenjivalo na Femern A/S, koji je zadržao pravo da u neograničenoj mjeri prenosi gubitak iz prošlih razdoblja u buduće razdoblje. To je pravo ukinuto krajem 2015. ([53])

(75) Danska su tijela u kontekstu prethodnog istražnog postupka tvrdila da u razdoblju od 2013. do 2015. Femern A/S nije imao stvarnu financijsku prednost jer bi se u praksi takva mjera mogla iskoristiti samo u kasnijim fazama projekta, tj. kad se u okviru projekta ostvari oporeziva dobit. Danska tijela dodatno su pojasnila da je Femern A/S u tom razdoblju upotrijebio sav gubitak za smanjenje oporezivih prihoda na razini grupe u istoj financijskoj godini. U skladu s općim poreznim pravilima isto su mogla učiniti i druga danska društva u nekoj grupi.

2.4.4.2. Amortizacija imovine

(76) U skladu s člancima 12. i 13. Zakona o društvu Sund & Bælt ([54]) godišnja stopa amortizacije za imovinu društava čiji je vlasnik Sund & Bælt, kao što je Femern A/S, utvrđena je na 6 % početnih troškova stjecanja. Ukupne troškove gradnje čvrstog prijelaza moglo bi se smatrati početnim troškovima stjecanja. To znači da bi se na svu imovinu društva Femern A/S primjenjivalo jedno opće pravilo o amortizaciji. Stopa amortizacije od 6 % za Femern A/S primjenjivala bi se do godine bilježenja prihoda u kojoj ukupni iznos amortizacije premašuje 60 % početnih troškova stjecanja (tj. tijekom razdoblja od 10 godina), nakon čega bi se godišnja stopa amortizacije smanjila na 2 %.

(77) Danska tijela navode da su i posebna pravila o amortizaciji stavljena izvan snage nakon 1. siječnja 2016. izmjenom Zakona o društvu Sund & Bælt ([55]).

([50]) Vidjeti članak 12. stavak 2. Zakona br. 591 od 18. lipnja 2012. o izmjeni danskog Zakona o porezu na dobit trgovačkih društava.
([51]) Gubitak nastao u prethodnim financijskim godinama.
([52]) Vrijednosti iz 2010. – iznos je indeksiran na godišnjoj osnovi (uz iznimku za razdoblje od 2010. do 2013.).
([53]) Članak 9. Zakona o planiranju ukinut je Zakonom br. 581 od 4. svibnja 2015. o pravilima oporezivanja, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2016.
([54]) Vidjeti članke 13. i 14. Zakona br. 588 od 24. lipnja 2005., Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) („Zakon o društvu Sund & Bælt").
([55]) Izmjena je uvedena Zakonom br. 581 od 4. svibnja 2015.

2.4.4.3. Sustav zajedničkog oporezivanja

(78) Femern A/S podliježe obvezi zajedničkog oporezivanja s društvom Sund & Bælt Holding u skladu s općim sustavom zajedničkog oporezivanja koji se primjenjuje na sve danske poduzetnike u nekoj grupi. U skladu s člankom 31. danskog Zakona o porezu na dobit trgovačkih društava grupa koja se sastoji isključivo od društava s poslovnim nastanom u Danskoj mora se oporezivati u skladu s odredbama o obveznom oporezivanju na razini grupe. U tom se pogledu na Femern A/S ne primjenjuju posebna pravila.

(79) Podnositelji pritužbe tvrdili su da prethodno navedene porezne mjere u korist društva Femern A/S čine nespojivu državnu potporu koja je do trenutka stavljanja izvan snage mjerodavnih odredbi trebala biti neograničena s obzirom na trajanje i iznos te na temelju koje je nastala prednost za to društvo neovisna o drugim državnim mjerama, koja bi trebala biti predmet zasebne procjene.

2.4.5. *Besplatna upotreba državne imovine*

(80) U skladu s člankom 8. Ugovora o čvrstom prijelazu Njemačka i Danska stavljaju na raspolaganje zemljišta koja su potrebna za gradnju i rad projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt (članak 8. stavak 1.), uključujući potrebna vodna područja i morsko dno, i to besplatno (članak 8. stavak 2.).

(81) Danska će društvu Femern A/S besplatno staviti na raspolaganje vodna područja i morsko dno potrebne za pripremu, ispitivanje i planiranje ([56]) te za gradnju i rad ([57]) čvrstog prijelaza.

(82) Kao što je navedeno u odluci o pokretanju postupka, Scandlines je tvrdio da na temelju tih odredbi Femern A/S ostvaruje financijsku prednost jer bi bez njih inače trebao plaćati pristojbu za upotrebu vodnih područja i morskog dna po tržišnim stopama.

(83) Međutim, danska tijela navela su da u danskom pravu ne postoji opće pravilo ni načelo kojim se od društava u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kao Femern A/S zahtijeva da plaćaju pristojbe državi za upotrebu morskog dna i vodnih područja. To znači da se isto načelo besplatnog pristupa primjenjuje na druge prometne infrastrukture u Danskoj koje se financiraju naplatom cestarina (kao što su čvrsti prijelaz Øresund i čvrsti prijelaz Veliki Belt). Slično tomu, iako nije riječ o izravno usporedivoj situaciji, ni trajektni prijevoznici ni druga društva za brodski prijevoz tereta ne plaćaju pristojbe Danskoj za prometovanje morskim područjima pod danskom jurisdikcijom. Osim toga, luke ne plaćaju nikakve pristojbe za upotrebu morskog dna.

2.4.6. *Željezničke pristojbe*

(84) Femern A/S ovlašten je željezničkim prijevoznicima naplaćivati pristojbu za upotrebu željezničke veze obuhvaćene čvrstim prijelazom. Ministarstvo prometa odredit će razinu i načela za regulaciju pristojbi koje željeznički prijevoznici plaćaju društvu Femern A/S za upotrebu željezničke dionice obuhvaćene čvrstim prijelazom ([58]).

(85) U odluci o pokretanju postupka navodi se da je Scandlines zabrinut da će država preko svojeg željezničkog prijevoznika, društva Danske Statsbaner („DSB") ([59]), tijekom neodređenog razdoblja društvu Femern A/S godišnje plaćati dio ukupnih pristojbi u iznosu od 350 milijuna DKK (46,9 milijuna EUR). Budući da se čini da bi se ta pristojba primjenjivala neovisno o broju vlakova koji se služe čvrstim prijelazom, bez mehanizma prilagodbe i na neodređeno razdoblje, podnositelj pritužbe naveo je da bi to podrazumijevalo gospodarsku prednost za Femern A/S.

(86) Danska tijela tvrdila su da je u pripremnim napomenama uz Zakon o gradnji ([60]) („pripremne napomene uz Zakon o gradnji") predviđeno da će razina željezničkih pristojbi dugoročno uključivati i dio troškova gradnje čvrstog prijelaza, a ne samo troškove koji izravno nastanu iz rada željezničke veze. Nadalje, one će se odrediti u skladu s Direktivom 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća ([61]) kako bi se izbjeglo plaćanje prekomjernih iznosa pristojbi.

(87) Nadalje, danska tijela očekuju da će prihodi od upotrebe željezničke veze činiti oko 15 %, a troškovi gradnje željezničke dionice obuhvaćene čvrstim prijelazom 51 % ukupnih prihoda od poslovanja, što znači da će korisnici cestovne veze u konačnici plaćati za dio željezničke veze.

(88) Budući da bi svi željeznički prijevoznici koji upotrebljavaju čvrsti prijelaz trebali plaćati željezničke pristojbe, danska tijela navela su da naplaćivanje željezničkih pristojbi ne bi značilo da je društvu Femern A/S odobrena upotreba državnih sredstava jer prijenos sredstava sa željezničkih prijevoznika na Femern A/S ne bi utjecao na državni proračun.

([56]) Vidjeti članak 16. Zakona o planiranju.
([57]) Vidjeti članak 45. Zakona o gradnji.
([58]) Vidjeti članak 41. Zakona o gradnji.
([59]) Danske državne željeznice.
([60]) Lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Lov nr. 575 af 4. maj 2015).
([61]) Direktiva 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL L 343, 14.12.2012., str. 32.).

3. **RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA**

(89) Komisija je 14. lipnja 2019. pokrenula službeni istražni postupak. U odluci o pokretanju postupka donesenoj na taj dan dala je preliminarnu ocjenu mjera i izrazila sumnje u pogledu njihove spojivosti s unutarnjim tržištem.

(90) Komisija u toj fazi nije mogla zaključiti može li se Femern A/S smatrati poduzetnikom. Konkretno, s obzirom na posebnu situaciju u kojoj Femern A/S posluje, argumente koje su dostavila danska tijela i podnositelji pritužbe te navedenu sudsku praksu Komisija nije bila sigurna može li se smatrati da se Femern A/S bavi gospodarskom djelatnošću (tijekom planiranja, gradnje i operativne faze projekta), što bi ga učinilo poduzetnikom. Komisija je dvojila i bi li djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja trebalo smatrati javnom zadaćom ili gospodarskom djelatnošću. Nadalje, nije mogla donijeti konačan zaključak o tome prouzročuju li neke od mjera potpore selektivnu prednost.

(91) Komisija nije mogla zaključiti bi li državna jamstva i državne zajmove trebalo smatrati programom potpora ili pojedinačnim potporama dodijeljenima stupanjem na snagu zakona o planiranju i gradnji odnosno pojedinačnim potporama dodijeljenima svaki put kad nacionalna tijela provedu neku financijsku transakciju društva Femern A/S.

(92) Kad je riječ o ocjeni spojivosti, Komisija je na temelju presuda Suda zauzela privremeno stajalište da je projekt Čvrsti prijelaz važan projekt od zajedničkog europskog interesa. Međutim, Komisija je postavila pitanje bi li potporu trebalo djelomično smatrati operativnom potporom. Komisija je imala poteškoće i pri utvrđivanju nužnosti potpore. S obzirom na nesigurnost u pogledu odgovarajućeg razdoblja za izračun unutarnje stope povrata projekta i vrijeme koje je proteklo od prijave iz 2014. Komisija je smatrala da će morati detaljno ocijeniti referentnu vrijednost ponderiranog prosječnog troška kapitala i razinu unutarnje stope povrata projekta koje su predložila danska tijela na temelju ažuriranih i prikladnih pretpostavki. Osim toga, Komisija je imala dvojbe u pogledu proporcionalnosti mjera koje se ispituju s obzirom na složenost postupka utvrđivanja manjka financijskih sredstava i izostanka elemenata koji bi omogućili odgovarajuću metodu kvantifikacije uključene potpore ili barem utvrđivanje odgovarajuće metodologije i povezanih ograničenja. Iako Komisija nije mogla donijeti zaključak o učinku dodatnih mjera potpore na tržišno natjecanje, privremeno je zaključila da bi prijavljene mjere potpore trebale imati samo ograničen negativni učinak na tržišno natjecanje i trgovinu koji ne može biti veći od očitih pozitivnih učinaka projekta za Uniju u cjelini. Konačno, Komisija je smatrala da nije u mogućnosti donijeti odluku o posebnom uvjetu spojivosti koji se odnosi na aktivaciju državnih jamstava te nije mogla zaključiti da je Danska ispunila uvjet transparentnosti predviđen u točki 45. Komunikacije Komisije – Kriteriji za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem („Komunikacija o VPZEI-jima”) ([62]).

4. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(93) Sve zainteresirane strane koje su dostavile primjedbe na odluku o pokretanju postupka izrazile su zabrinutost u pogledu navodne državne potpore društvu Femern A/S. Dansko udruženje trajektnih prijevoznika i ECSA dostavili su općenite primjedbe.

(94) VDR je posebno naglasio da bi Femern A/S trebalo smatrati poduzetnikom koji se bavi gospodarskom djelatnošću. Femern A/S imao je prednost s obzirom na to da mu je bez postupka javne nabave povjerena zadaća gradnje i upravljanja radom čvrstog prijelaza. Nadalje, VDR sumnja u postojanje učinka poticaja, smatra da su postojale druge, manje skupe opcije, traži od Komisije da ograniči potporu i smatra da postoji velik rizik da će projekt Čvrsti prijelaz uzrokovati nepošteno narušavanje tržišnog natjecanja.

(95) Luka Rostock u prvom redu tvrdi da su ispunjeni svi uvjeti za postojanje državne potpore u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora. Nadalje, Luka Rostock smatra da utjecaj i učinak projekta nisu pravilno ocijenjeni i da je učinak na djelatnosti te luke podcijenjen. Prognoza prometa, posebno s obzirom na veze u njemačkom zaleđu, bila bi nepotpuna, neuvjerljiva i proturječna. Osim toga, zanemario bi se utjecaj graničnih kontrola i premještanja (u korist prijelaza Veliki Belt ili Øresund). Stoga negativni učinci projekta na sve luke koje se nalaze u blizini čvrstog prijelaza Fehmarn Belt, s obiju strana Baltičkog mora, ne bi bili pravilno ocijenjeni.

(96) Primjedbe udruženja Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V. te društava Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS i Scandlines međusobno su slične i uvelike odgovaraju općim

([62]) SL C 188, 20.6.2014., str. 4.

tvrdnjama koje je iznio Scandlines. Stoga će se, radi jednostavnijeg čitanja teksta, te primjedbe navoditi kao „primjedbe društva Scandlines i drugih". Odgovor NABU-a usmjeren je na analizu spojivosti i u velikoj je mjeri usklađen s primjedbama društva Scandlines, ali ih dopunjuje ekološkim aspektima.

4.1. **Primjedbe o postojanju potpore**

4.1.1. *Pojam poduzetnika*

(97) Scandlines i drugi smatraju da bi Femern A/S trebalo smatrati poduzetnikom u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora jer se Femern A/S bavi gospodarskom djelatnošću tako što nudi usluge prijevoza u zamjenu za naknadu. U tu svrhu Scandlines i drugi upućuju na odluku Komisije iz 2014. o financiranju gradnje mosta Øresund („odluka o čvrstom prijelazu Øresund iz 2014.") ([63]), u kojoj je Komisija utvrdila da iste te djelatnosti kojima se bavio poduzetnik Øresund Bridge Consortium čine gospodarske djelatnosti.

(98) Nadalje, Scandlines i drugi tvrde da Femern A/S ne pruža usluge povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. U skladu s ustaljenom sudskom praksom djelatnost je povezana s izvršavanjem javnih ovlasti samo ako služi cilju od javnog interesa, koji je *obično* cilj tijela javne vlasti ([64]). To ne vrijedi ni za jednu od djelatnosti kojima se bavi Femern A/S.

(99) Nadalje, Scandlines i drugi upućuju na sudsku praksu europskih sudova i Komisijinu praksu odlučivanja te tvrde da nije važno može li Femern A/S određivati vlastite cijene ili se na njega primjenjuju cijene koje regulira država. Nadalje, Femern A/S zadržava široko diskrecijsko pravo odobravanja znatnih popusta, što znači da ministar prometa ne određuje točne naknade već samo maksimalne cijene.

(100) Budući da se djelatnosti društva Femern A/S smatraju gospodarskima, Scandlines i drugi smatraju da i financiranje djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja čini državnu potporu uz financiranje planiranja, gradnje i rada. Scandlines i drugi dodatno ističu da je Femern A/S očigledno obavljao marketinške djelatnosti koje uvelike premašuju informiranje šire javnosti o infrastrukturnom projektu.

4.1.2. *Selektivna prednost*

(101) Scandlines i drugi navode da u skladu s Komisijinom praksom odlučivanja izravno imenovanje društva Femern A/S jedinim graditeljem i upraviteljem čvrstog prijelaza bez natječaja samo po sebi podrazumijeva gospodarsku prednost. Scandlines i drugi tvrde da svakom od mjera potpore navedenih u odjeljku 2.4. odluke o pokretanju postupka nastaje selektivna prednost za Femern A/S.

(102) Kad je riječ o dokapitalizacijama, državnim jamstvima i državnim zajmovima, Scandlines i drugi tvrde da se element potpore sastoji od ukupnog iznosa koji je država zajamčila ili dala u zajam, a ne od razlike između premije ili kamatne stope koju plaća Femern A/S i premije ili kamatne stope koja je usklađena s tržištem. Ta se tvrdnja temelji na tome da bi Femern A/S bio u tako lošem financijskom položaju da mu nijedan privatni zajmodavac ni jamac ne bi nudio nikakve zajmove ni jamstva. Scandlines i drugi do tog zaključka o lošem financijskom položaju dolaze na temelju Istraživanja o komercijalnom interesu, koje tumače na način da nijedan subjekt na tržištu ne bi odobrio jamstvo ili zajam u korist društva Femern A/S. Na temelju toga Scandlines i drugi zaključuju da tržišna stopa ne postoji te da se element potpore stoga sastoji od cijelog jamstva i cijelog iznosa zajma.

(103) Kad je riječ o željezničkim pristojbama, Scandlines i drugi tvrde da su troškovi jedini bitan parametar za određivanje cijena jer nijedan konkurent ne nudi sličnu uslugu nakon uklanjanja željezničkih pruga koje vode do trajekata društva Scandlines. Budući da će Danska društvu Femern A/S plaćati godišnju željezničku pristojbu u iznosu od 350 milijuna DKK (46,9 milijuna EUR) preko DSB-a, željezničkog prijevoznika u državnom vlasništvu, bez mehanizma snižavanja pristojbe na temelju broja vlakova koji stvarno upotrebljavaju čvrsti prijelaz, cijena se ne temelji na troškovima. FSS dodaje da iznos od 350 milijuna DKK čini poseban udio u ukupnim godišnjim prihodima od željezničkih pristojbi i da primjena te pristojbe nije vremenski ograničena.

(104) Kad je riječ o poreznim mjerama, Scandlines i drugi tvrde da sve mjere uključuju prednost. Nadalje, navode da su porezne mjere primijenjene i na djelatnosti planiranja i na građevinske radove.

(105) Kad je riječ o besplatnoj upotrebi državne imovine, Scandlines i drugi tvrde da Femern A/S ostvaruje korist od besplatne upotrebe vodnih područja i dijela morskog dna, kako je izričito predviđeno u zakonima o planiranju i gradnji. Tvrdnju Danske da trajektni prijevoznici ni druga društva za brodski prijevoz tereta u načelu Danskoj ne trebaju plaćati nikakve pristojbe za prometovanje morskim područjima smatraju proturječnom uključivanju navedene odredbe u zakone. FSS smatra nevažnom činjenicu da društva zapravo ne plaćaju naknade za provoz kroz nacionalna morska područja.

([63]) Odluka Komisije od 15.10.2014. u predmetu SA.36558 (2014/NN) i SA.38371 (2014/NN) – Danska, SA.36662 (2014/NN) – Švedska, Potpora dodijeljena konzorciju Øresundsbro Konsortiet (SL C 437, 5.12.2014., str. 1.).

([64]) U tu se svrhu upućuje na presudu Suda od 19. siječnja 1994., *SAT Fluggelsellschaft mbH protiv Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točku 17.

4.2. **Primjedbe o klasifikaciji potpore**

(106) Scandlines i drugi ne slažu se s argumentacijom iz odluke o pokretanju postupka, u kojoj se navode tri moguće klasifikacije potpore s obzirom na državna jamstva i zajmove: i. program potpora; ii. pojedinačne potpore dodijeljene stupanjem na snagu zakona o planiranju i gradnji; ili iii. pojedinačne potpore dodijeljene svaki put kad nacionalna tijela provedu neku financijsku transakciju društva Femern A/S.

(107) Scandlines i drugi tvrde da se potpora dodjeljuje isključivo društvu Femern A/S za određeni projekt i stoga se ne može smatrati programom, nego bi je trebalo smatrati pojedinačnom potporom (tj. jednokratnom potporom).

(108) Scandlines i drugi smatraju da je Komisijina tvrdnja iz uvodne izjave 132. odluke o pokretanju postupka o obvezi države da osigura financijska sredstva za projekt argument u korist klasifikacije potpore kao programa potpora. Scandlines i drugi smatraju da bi to bilo u suprotnosti s Postupovnom uredbom i presudom u predmetu Øresund ([65]).

(109) Scandlines i drugi zaključuju da potpora, s obzirom na to da je se ne može smatrati programom potpora, mora činiti niz jednokratnih potpora koje se dodjeljuju svaki put kad Femern A/S zaključi financijsku transakciju za financiranje projekta (tj. opcija iii.). Scandlines i drugi nisu dostavili druge tvrdnje ni dokaze o tome zašto se jednokratna potpora dodjeljuje svaki put kad se zaključi pojedinačna transakcija, a ne u trenutku stupanja na snagu zakona o planiranju ili gradnji (tj. opcija ii.).

(110) FSS smatra da se potpora ne može smatrati programom potpora, ali nije iznio primjedbe o trenutku odnosno trenucima dodjele potpore.

4.3. **Primjedbe o ocjeni spojivosti**

4.3.1. *Kvalifikacija projekta s obzirom na pravila o VPZEI-jima*

(111) Scandlines i drugi tvrde da je Komisija pogriješila prihvaćanjem tvrdnje da je projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt projekt od zajedničkog europskog interesa. NABU tvrdi da činjenica da se projekt smatra projektom u okviru mreže TEN-T (u dijelu koji se odnosi na željeznicu) i da ima pravo na financiranje sredstvima EU-a nije dovoljna za dokazivanje zajedničkog europskog interesa. Scandlines i drugi smatraju da se pozitivni društveno-gospodarski povrat od čvrstog prijelaza koji se predviđa u odluci o pokretanju postupka temelji na nedosljednim i zastarjelim studijama iz 2015. ([66]) Konkretno, Scandlines i drugi ističu da se u analizi na koju se poziva u odluci o pokretanju postupka nedovoljno uzima u obzir učinak konkurentnosti trajektnih prijevoznika te smatraju da su prognoze prometa na kojima se temelji izračunani društveno-gospodarski povrat zastarjele. Scandlines i drugi u tu svrhu upućuju na nove studije koje su proveli PWC ([67]) („izvješće PWC-a") u siječnju 2019. i Knud Erik Andersen („studija Knuda Erika Andersena") ([68]) u kolovozu 2019. Izvješće PWC-a pripremljeno je za njemačka tijela u kontekstu izdavanja odobrenja za njemački plan u okviru projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt. Usmjereno je na konkurentnost trajektnih prijevoznika nakon otvaranja čvrstog prijelaza. Na temelju studije Knuda Erika Andersena Scandlines i Stena Line tvrde da su troškovi društva Scandlines znatno precijenjeni u studijama iz 2015. jer iz njih proizlazi da bi Scandlines poslovao uz golemi gubitak. Da su troškovi pravilno utvrđeni, društveno-gospodarski učinak projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt bio bi negativan. Osim toga, Scandlines i Stena Line smatraju da studije iz 2015. sadržavaju nedostatke zbog povećanih troškova za njemačko zaleđe koji dodatno smanjuju društveno-gospodarski povrat. NABU je dodao da se u studijama nedovoljno uzima u obzir utjecaj na okoliš.

(112) Scandlines i drugi dodatno tvrde da je stvarna europska neto korist od čvrstog prijelaza Fehmarn Belt negativna i da je stopa povrata od čvrstog prijelaza Fehmarn Belt očigledno znatno manja od 4 %, što smatraju utvrđenim minimalnim povratom za infrastrukturni projekt koji će se provesti u Danskoj.

(113) FSS nije iznio primjedbe o tom elementu potpore.

(114) NABU smatra da projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt ne donosi koristi za koje danska tijela tvrde da ih donosi jer se njime ne poboljšavaju prometni uvjeti niti on dovodi do navodnih ušteda vremena te stoga ne pridonosi poboljšanju prometa između Njemačke i Skandinavije.

([65]) Presuda Općeg suda od 19. rujna 2018., *HH Ferries i drugi protiv Komisije*, predmet T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Scandlines i drugi upućuju na „izvornu studiju" od 5. siječnja 2015. i „ažuriranu studiju" od 27. ožujka 2015., koje sadržavaju analize troškova i koristi koje je za dansko Ministarstvo prometa izradio Incentive.

([67]) Scandlines i drugi upućuju na izvješće PWC-a od 29. siječnja 2019.

([68]) Knud Erik Andersen, *Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter*, objavljeno u elektroničkom časopisu *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet* (Zapisnik s Godišnje konferencije o prometu održane na Sveučilištu u Aalborgu), ISSN 1603-9696.

4.3.2. *Dodjela operativne potpore*

(115) Scandlines i drugi smatraju da je operativna potpora zabranjena i ne može se odobriti. Scandlines i drugi smatraju da se operativna potpora ne odnosi na konkretnu fazu projekta (kao što je operativna faza) već na prirodu troškova. Svaka potpora koja se odnosi na operativne troškove čini operativnu potporu. Stoga bi sve relevantne operativne troškove trebalo isključiti iz izračuna manjka financijskih sredstava. FSS tumači presudu u predmetu Øresund na način da svaki zajam koji se uzme radi refinanciranja prethodnog zajma automatski postaje operativni trošak, što znači da je potpora za takvo refinanciranje zabranjena. Stoga se potporom odobrenom u korist društva Femern A/S ne mogu pokrivati troškovi refinanciranja zajmova. FSS smatra da bi se cestarine trebale temeljiti na troškovima i da bi trebalo isključiti mogućnost dampinga cijena. NABU nije iznio primjedbe o elementu operativne potpore.

4.3.3. *Primjedbe o manjku financijskih sredstava*

(116) Scandlines i drugi tvrde da je opis manjka financijskih sredstava iz odluke o pokretanju postupka netočan zbog triju razloga: 1. sadržava povećane i neprihvatljive troškove povezane s i. dividendama isplaćenima društvu A/S Femern Landanlæg za veze u zaleđu i ii. operativnim troškovima; 2. sadržava umjetno niske prihode koji proizlaze iz i. isključivanja subvencija za TEN-T i ii. prihvaćanja činjenice da Femern A/S svoje cestarine utvrđuje na razinu nižu od troškova; i 3. vijek trajanja projekta Čvrsti prijelaz prekratak je. Scandlines i drugi smatraju da svi ti elementi dovode do umjetno velikog manjka financijskih sredstava, a time i do previsokog maksimalnog dopuštenog iznosa potpore.

(117) Kad je riječ o prihvatljivim troškovima, Scandlines i drugi podsjećaju na to da je Komisija dosad smatrala da se, ako projekt za koji je dodijeljena potpora uključuje gospodarske i negospodarske djelatnosti, u izračun manjka financijskih sredstava mogu uključiti samo troškovi povezani s gospodarskom djelatnošću. Na temelju toga tvrde da se troškovi veza u zaleđu i operativni troškovi ne mogu uključiti u manjak financijskih sredstava jer oni nisu dio projekta Čvrsti prijelaz. Nadalje, budući da isplate dividendi nisu stavka troškova, nego je riječ o raspodjeli dobiti, ne mogu se uključiti u analizu manjka financijskih sredstava. FSS dodaje da pripremni radovi započeti 2013. podrazumijevaju troškove gradnje i stoga se ne mogu odobriti kao prihvatljivi troškovi za potrebe planiranja. Nadalje, FSS smatra da troškovi planiranja nisu dio troškova gradnje kako su utvrđeni u tablici 1. odluke o pokretanju postupka.

(118) Kad je riječ o prihodima, Scandlines i drugi tvrde da subvencije za TEN-T nisu uključene u analizu manjka financijskih sredstava provedenu 2014. Uključivanje tih subvencija dovest će do znatno niže razine manjka financijskih sredstava. Osim toga, prihodi su umjetno niski zbog činjenice da se cestarine društva Femern A/S ne temelje na troškovima već na cijenama društva Scandlines za trajektni prijevoz. Komisija stoga mora zahtijevati da se tijekom razdoblja u kojem će Femern A/S primati državnu potporu cijene čvrstog prijelaza utvrde na razinu koja odgovara svim njegovim troškovima i omogućuje otplaćivanje duga. FSS nije iznio taj zadnji element. Kad je riječ o vijeku trajanja projekta, Scandlines i drugi podsjećaju na to da bi analizu manjka financijskih sredstava i unutarnje stope povrata trebalo temeljiti na vijeku trajanja ulaganja, a ne na razdoblju otplate od 55 godina, što je potvrdio i Opći sud. S internetskih stranica društva Femern A/S proizlazi da tunel ima vijek trajanja od 120 godina.

4.3.4. *Iznos i trajanje potpore*

(119) Scandlines i drugi tvrde da je iznos potpore procijenjen na prenisku razinu jer obuhvaća samo razliku između kamatnih stopa/stopa premije koje Femern A/S plaća za državne zajmove i državna jamstva te odgovarajućih tržišnih stopa.

(120) Scandlines i drugi nadalje tvrde da trajanje potpore mora biti znatno kraće od 55 godina. Osim toga, sva državna jamstva i državni zajmovi moraju biti vremenski ograničeni. Potpora za Femern A/S mora isteći kad prihodi budu mogli pokriti operativne troškove i troškove povezane s dugom u skladu s tržišnim uvjetima. Scandlines i drugi upućuju na godišnja izvješća čvrstih prijelaza Veliki Belt i Øresund u potporu tvrdnji da bi trajanje svakog pojedinog državnog jamstva i državnog zajma trebalo biti ograničeno na razdoblje od četiri do pet godina nakon otvaranja čvrstog prijelaza te da bi mogućnost dobivanja državnih jamstava i državnih zajmova isto tako trebala biti ograničena na razdoblje od četiri do pet godina nakon otvaranja čvrstog prijelaza.

4.3.5. *Učinak poticaja*

(121) Scandlines i drugi tvrde da je Femern A/S pokrenuo građevinske radove na čvrstom prijelazu 2013. iako su se danska tijela obvezala da će potporu dodijeliti najranije 2015. donošenjem Zakona o gradnji. Stoga potpora društvu Femern A/S ne bi imala potrebni učinak poticaja. Scandlines i drugi dalje prigovaraju Komisiji što je zaključila da bi društva u javnom vlasništvu trebala biti izuzeta od zahtjeva da potpora ima učinak poticaja i tvrde da je takav pristup primjer diskriminacije u korist društava u javnom vlasništvu, što je protivno članku 345. Ugovora.

4.3.6. *Protučinjenični scenarij*

(122) Scandlines i drugi tvrde da je postojalo nekoliko alternativnih projekata. Stoga se protučinjenična analiza Komisije ne može temeljiti na izostanku alternativnog projekta. Činjenica da Femern A/S ne može sam odabrati alternativni projekt nije bitna. Scandlines i drugi smatraju da je pogrešno upućivati na Istraživanje iz 2001. jer iz njega nije vidljivo da nema alternativnih projekata koji bi se proveli bez potpore. Osim toga, studija je zastarjela jer je provedena prije 17 godina i odnosi se na drugi projekt. NABU je iznio dodatna obrazloženja o postojanju alternativnih projekata bez potpore. NABU je uputio na studiju iz 2019. koju je proveo Hanseatic Transport Consultancy („izvješće HTC-a") ([69]) i naveo da je trenutačni procijenjeni promet znatno manji od razine prometa procijenjene u trenutku potpisivanja Ugovora o čvrstom prijelazu 2008. Konkretno, u izvješću HTC-a navodi se da na temelju trenutačnih tržišnih podataka nije moguće pokazati gdje se može ostvariti povećanje prometa koje bi omogućilo gospodarski održivu upotrebu čvrstog prijelaza. Osim toga, NABU je upućujući na izvješće HTC-a naveo da se trenutačna razina prometa neće ni ostvariti zbog strukturnih problema u prekograničnom prometu. NABU na temelju toga tvrdi da Komisija mora razmotriti mogućnost gradnje isključivo željezničke veze kombinirane s trajektnim prijevozom. To bi bilo najpovoljnije i najbolje rješenje s ekološkog stajališta, koje je u skladu s ciljem mreže TEN-T da se promet prebaci s cestovnog na željeznički. Nadalje, NABU smatra da bi kao alternativu uronjenom tunelu trebalo razmotriti gradnju bušenog tunela. Osim toga, utjecaj odabranog rješenja na okoliš trebalo bi uključiti u Komisijine izračune troškova i koristi te analizu alternativnih projekata.

4.3.7. *Unutarnja stopa povrata i ponderirani prosječni trošak kapitala*

(123) Scandlines i drugi smatraju da su izračuni unutarnje stope povrata i ponderiranog prosječnog troška kapitala pogrešni. Unutarnju stopu povrata trebalo bi izračunati na temelju vijeka trajanja projekta, a ne razdoblja od 55 godina, te bi trebalo isključiti neprihvatljive troškove. Ponderirani prosječni trošak kapitala od 11 % previsok je. Scandlines i drugi smatraju da bi on trebao iznositi od 5,68 % do 6,71 %. Scandlines i drugi dostavili su dvije studije kojima se dodatno potkrepljuje njihovo stajalište o izračunu ponderiranog prosječnog troška kapitala, odnosno studiju iz veljače 2018. i upućivanja Aswatha Damodarana iz 2014.

4.3.8. *Sprječavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja i test ravnoteže*

(124) Scandlines i drugi tvrde da bi Komisija trebala ocijeniti ozbiljnost narušavanja tržišnog natjecanja. U analizi ne bi trebalo samo utvrditi da se potporom narušava tržišno natjecanje jer se to već podrazumijeva ako se potporu smatra državnom potporom. S društveno-gospodarskog stajališta i na temelju prometa predviđenog 2014. čini se da bi Femern A/S vjerojatno imao znatnu tržišnu snagu, pa čak i monopol. Osim toga, Femern A/S vjerojatno će zloupotrijebiti svoju tržišnu snagu. Scandlines smatra da se potporom društvu Femern A/S neopravdano narušava tržišno natjecanje s obzirom na to da je danska vlada odbila podržati zahtjev društva Scandlines ([70]) za dodjelu sredstava EU-a i na navodnu upotrebu državne potpore za smanjenje broja cesta kojima se može pristupiti luci u Puttgardenu. Scandlines i drugi nadalje tvrde da postoji rizik od prekomjernog kapaciteta i da će društveno-gospodarski povrat koji će se ostvariti kad trajekti ponovno počnu prometovati biti manji od danskog praga od 4 %.

(125) NABU je dodao da bi utjecaj na okoliš trebao biti dio testa ravnoteže. Negativni učinci potpore ne bi trebali biti ograničeni na narušavanje tržišnog natjecanja.

4.3.9. *Uvjeti za aktivaciju državnih jamstava*

(126) Upućivanjem na Obavijest o jamstvima Scandlines i drugi podsjetili su Komisiju na to da nije ovlaštena odobravati potpore u obliku državnih jamstava osim ako su joj unaprijed poznati uvjeti za aktivaciju tih jamstava. FSS zahtijeva da se danske vlasti obvežu na usklađivanje uvjeta za aktivaciju državnih jamstava sa zahtjevima iz Obavijesti o jamstvima.

5. **PRIMJEDBE DANSKE**

(127) Ovaj odjeljak sadržava primjedbe danskih tijela na odluku o pokretanju postupka i na podneske zainteresiranih strana koji su danskim tijelima dostavljeni u obliku koji nije povjerljiv.

(128) Općenito, danska tijela ne slažu se s tvrdnjama zainteresiranih strana. Dostavila su dodatne informacije i protuargumente koji su sažeti u nastavku.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC), *Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*, 17. lipnja 2019. Izvješće je naručio NABU.

([70]) Scandlines upućuje na svoj zahtjev za financiranje u okviru CEF-a za potrebe svojih studija tehničke izvedivosti iz razdoblja 2019.–2020., čiji je predmet bila mogućnost da „trajekti za prijevoz tereta bez emisija" uplovljavaju u luke u Rødbyju i Puttgardenu (*Capacity upgrade for Sustainable Traffic Machines – Preparing for zero emission operation* (Povećanje kapaciteta za održivi promet – pripreme za rad bez emisija)).

5.1. **Dodatne primjedbe uz opis projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt i mjera financiranja**

(129) Danska tijela dostavila su činjenična pojašnjenja opisnog dijela odluke o pokretanju postupka. Pojasnila su i da „troškovi gradnje" u tablici 1. odluke o pokretanju postupka uključuju troškove planiranja.

(130) Nadalje, danska su tijela dostavila pojašnjenja o mjeri dokapitalizacije. Femern A/S osnovan je 2005. u skladu s člankom 6. Zakona o društvu Sund & Bælt. U trenutku osnivanja upisani dionički kapital društva Femern Bælt A/S (sada Femern A/S) iznosio je 10 milijuna DKK (1,3 milijuna EUR). Upisani dionički kapital uplaćen je uz premiju od 40 milijuna DKK (5,4 milijuna EUR), što dovodi do ukupnog iznosa od 50 milijuna DKK (6,7 milijuna EUR). Sund & Bælt Holding A/S proveo je unos kapitala u skladu s člankom 6. Zakona o društvu Sund & Bælt Holding A/S. Upisani dionički kapital društva Sund & Bælt Holding A/S 24. srpnja 2009. povećan je s 10 milijuna DKK na 500 milijuna DKK (67 milijuna EUR) dokapitalizacijom u novcu u iznosu od 460 milijuna DKK (61,7 milijuna EUR) koju je Sund & Bælt Holding A/S proveo u korist društva Femern Bælt A/S i „bonusnom emisijom" (na danskom: *Fondsemission*) u iznosu od 30 milijuna DKK (4 milijuna EUR). Bonusna emisija podrazumijeva konverziju pričuva vlasničkog kapitala društva Femern A/S u dionički kapital, iz čega proizlazi povećanje kapitala, ali ne i dokapitalizacija. Unos kapitala u novcu proveden je u skladu s člankom 7. stavkom 2. Zakona o planiranju. Stoga ukupni kapital unesen u Femern A/S iznosi 510 milijuna DKK (68,4 milijuna EUR), od čega je 500 milijuna DKK uneseno (i upisano) kao dionički kapital. Od 2009. nisu provedene nikakve dokapitalizacije.

(131) Kad je riječ o jamstvima, danska tijela dostavila su dodatna pojašnjenja o značenju članka 4. stavka 4. Zakona o gradnji. U skladu s tom odredbom državno jamstvo pokriva i druge financijske obveze društva Femern A/S povezane s gradnjom čvrstog prijelaza. Danska tijela objasnila su da ta odredba znači da su, na primjer, arbitražni predmeti koji se odnose na građevinske radove povezane s čvrstim prijelazom pokriveni državnim jamstvom. Ta se odredba ne primjenjuje na operativnu fazu. Njome se jamči da će rad graditelja biti plaćen i u slučaju da Femern A/S ne može izvršiti plaćanje. S obzirom na to da su troškovi gradnje već pokriveni državnim zajmovima ili zajmovima s državnim jamstvom, njome ne nastaje dodatna prednost za Femern A/S.

(132) Danska tijela dostavila su Komisiji i pregled mjera financiranja koje su već na snazi.

(133) Ministar prometa prvi je put 19. studenoga 2018. ovlastio Femern A/S za uzimanje državnih zajmova namijenjenih financiranju troškova gradnje. Ti su zajmovi ugovoreni u studenome i prosincu 2018.

5.2. **Primjedbe o postojanju potpore**

(134) Danska tijela iznijela su dva glavna argumenta u potporu svojem općem stajalištu da javno financiranje čvrstog prijelaza nije obuhvaćeno područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora.

(135) Konkretno, danska tijela smatraju sljedeće: 1. planiranje, gradnja i rad čvrstog prijelaza nisu „gospodarske djelatnosti" već izvršavanje javnih ovlasti; 2. pozitivni i negativni gospodarski učinci koje čvrsti prijelaz može imati na susjedna tržišta i EU u cjelini ne podrazumijevaju „narušavanje tržišnog natjecanja".

(136) Danska tijela nadalje smatraju da Femern A/S u svakom slučaju ne izvršava gospodarsku djelatnost prije nego što započne s radom jer ne nudi nikakve usluge na tržištu.

5.2.1. *Femern A/S izvršava javne ovlasti*

(137) Danska tijela smatraju da su planiranje, gradnja i rad čvrstog prijelaza klasični primjeri izvršenja ovlasti javnog planiranja koji nisu i ne bi trebali biti obuhvaćeni člankom 107. stavkom 1. Ugovora. Zbog toga državne mjere, a posebno državno jamstvo i državni zajmovi odobreni u korist društva Femern A/S, nisu obuhvaćene područjem primjene politike tržišnog natjecanja EU-a.

(138) Suprotno metodologiji koju je Komisija primijenila u odluci o pokretanju postupka danska tijela tvrde da bi ukupna ocjena djelatnosti društva Femern A/S s obzirom na prirodu, cilj i primjenjiva pravila trebala dovesti do zaključka da Femern A/S izvršava javne ovlasti, odnosno barem da ih izvršava dok ne započne s radom.

(139) Danska tijela tvrde da je cilj povezivanja danske i njemačke cestovne i željezničke infrastrukture u državnom vlasništvu mnogo širi od drugih javnih ulaganja, na primjer onih u sektoru komunalnih usluga. Slično tomu, priroda društva Femern A/S i njegovih djelatnosti isto se tako bitno razlikuje od, na primjer, trajektnih prijevoznika i njihovih djelatnosti jer je Femern A/S osnovan isključivo radi provedbe odluka danske države u pogledu gradnje određene infrastrukture (čvrstog prijelaza). Slijedom toga Femern A/S subjekt je posebne namjene na koji se ne primjenjuje standard maksimiziranja dobiti i koji ne smije obavljati nepovezane djelatnosti u skladu s primjenjivim pravilima.

(140) Danska tijela smatraju da se poštivanjem tih širih pitanja politike na kojima se temelji osnivanje društva Femern A/S podupire tvrdnja da Femern A/S ne obavlja gospodarske djelatnosti nego izvršava javne ovlasti.

(141) Činjenica da se naplaćuje korisnička pristojba sama po sebi ne mijenja prirodu te djelatnosti jer se mora ispitati može li se naplaćivanje pristojbe odvojiti od izvršavanja javnih ovlasti. Naplaćivanje pristojbe u zamjenu za uslugu smatrat će se gospodarskom djelatnošću samo ako je moguće odvojiti te dvije djelatnosti ([71]).

(142) Danska tijela navode da je jasno da se pristojbe koje naplaćuje Femern A/S i koje u skladu sa zakonom određuje ministar prometa ne mogu odvojiti od obavljanja djelatnosti povezanih s javnim ovlastima, kao što su pružanje pristupa općoj cestovnoj i željezničkoj infrastrukturi u državnom vlasništvu i održavanje te infrastrukture. Stoga bi sve djelatnosti društva Femern A/S trebalo zajednički smatrati izvršavanjem javnih ovlasti.

(143) Danska tijela pojašnjavaju i da ministar prometa još nije odlučio kako će se utvrđivati korisničke pristojbe ni koliko bi one trebale iznositi. Pristojbe navedene u odluci o pokretanju postupka i u primjedbama zainteresiranih strana samo su odraz proračunskih pretpostavki. Nadalje, glavni je cilj i funkcija korisničkih pristojbi uravnotežiti javne proračune.

(144) U slučaju da Komisija ne može prihvatiti da bi sve djelatnosti društva Femern A/S zajednički trebalo smatrati izvršavanjem javnih ovlasti, danska tijela tvrde da se samo rad infrastrukture može opravdano smatrati gospodarskom djelatnošću. Danska tijela smatraju da se razmatranja na kojima se temelji presuda u predmetu Leipzig-Halle ([72]) ne primjenjuju u ovom slučaju, među ostalim zato što se predmet odnosio na povećanje kapaciteta već postojeće gospodarske djelatnosti na liberaliziranom tržištu.

(145) Nadalje, danska tijela od Komisije traže da pažljivo ocijeni kada bi započelo razdoblje potencijalnih gospodarskih djelatnosti i upućuju na sudsku praksu kako bi potkrijepila tvrdnju da bi, kad god je moguće odvojiti djelatnosti, svaka od tih djelatnosti trebala biti predmet zasebne analize državne potpore.

(146) Osim toga, tvrde da nema puno smisla pretpostaviti da je, kad je Zakon o gradnji stupio na snagu, čime je Femern A/S ovlašten za gradnju čvrstog prijelaza i upravljanje njime, sva financijska potpora dodijeljena društvu Femern A/S prije tog datuma *retroaktivno* postala državna potpora.

(147) Danska su tijela nadalje odbila tvrdnju društva Scandlines i drugih da diskrecijski prostor koji Femern A/S ima za odlučivanje o određenim popustima dokazuje da ministar ne određuje točnu razinu korisničkih pristojbi. Danska tijela tvrde da Femern A/S nema slobodu samostalno određivati pristojbe, nego samo ograničenu slobodu smanjenja određenih pristojbi u mjeri koja ne utječe znatno na razinu pristojbi. Osim toga navode da je i sloboda društva Femern A/S da mijenja sustave popusta i uvodi nove ograničena Direktivom o eurovinjeti ([73]).

5.2.2. *Djelatnosti informiranja koje obavlja Femern A/S*

(148) Danska tijela smatraju da su djelatnosti informiranja koje obavlja Femern A/S nesumnjivo javna zadaća, a ne gospodarska djelatnost. „Djelatnosti informiranja" jedna su od zadaća društva Femern A/S utvrđenih u Zakonu o planiranju te bi ih trebalo obavljati u suradnji s lokalnim općinama. Takvu zadaću nema nijedan privatni komercijalni upravitelj infrastrukture. Ona je neodvojivi dio javnih zadaća povezanih s planiranjem i gradnjom javnih infrastrukturnih projekata koji utječu na lokalnu zajednicu. Nadalje, danska tijela napominju da bi te djelatnosti informiranja, ako se ne smatraju javnom zadaćom, trebalo smatrati neodvojivo povezanima s ostvarenjem projekta, a time i prihvatljivima u skladu s Komunikacijom o VPZEI-jima.

5.2.3. *Djelatnosti društva Femern A/S ne narušavaju tržišno natjecanje*

(149) Danska tijela smatraju da Komisija mora provesti posebnu ocjenu narušavanja tržišnog natjecanja. Ta bi ocjena trebala sadržavati temeljitu analizu organizacije državne cestovne infrastrukture u Danskoj kako bi se moglo utvrditi jesu li državne ceste u stvarnom konkurentskom odnosu s drugim vrstama prijevoza, kao što su trajekti, zračni prijevoznici, željeznički prijevoznici itd.

([71]) Danska tijela upućuju na presudu od 19. siječnja 1994., *SAT Fluggesellschaft protiv Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točku 28., presudu od 18. ožujka 1997., *Diego Calí i Figli Srl protiv Servizi Ecologici Porto di Genova SpA*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, točku 24. i, općenitije, na Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, C/2016/2946 (SL C 262, 19.7.2016., str. 1.), točku 15.

([72]) Presuda Općeg suda od 24. ožujka 2011., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i drugi protiv Komisije*, spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Direktiva 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL L 187, 20.7.1999., str. 42.), članak 7.b.

(150) Danska tijela ne smatraju da postoji izravno tržišno natjecanje između čvrstog prijelaza i, na primjer, trajekata, jednako kao što ne postoji izravno tržišno natjecanje između željezničke infrastrukture i cesta, autobusa ili zračnih luka. Danska tijela konkretno upućuju na točku 220. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („Obavijest o pojmu državne potpore") ([74]) i na infrastrukturnu analitičku mrežu Komisije za ceste, mostove, tunele i unutarnje plovne putove ([75]). Osim toga navode da je čvrsti prijelaz dostupan svim korisnicima uz primjenu nediskriminirajućih uvjeta i da nije izgrađen kako bi se dala prednost određenom poduzetniku ili sektoru.

(151) Na temelju toga danska tijela tvrde da se mogući gospodarski utjecaj koji bi djelatnosti društva Femern A/S mogle imati na druge poslovne subjekte ne može smatrati narušavanjem tržišnog natjecanja u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Posebno je jasno da Femern A/S planiranjem i gradnjom čvrstog prijelaza ne narušava natjecanje na tržištu.

(152) Naposljetku, danska tijela u tom pogledu navode da se slučaj društva Femern A/S uvelike razlikuje od činjeničnih okolnosti povezanih s izgradnjom dodatne uzletno-sletne staze u Zračnoj luci Leipzig-Halle ([76]) jer Femern A/S ne pruža usluge na tržištu dok se infrastruktura ne otvori za promet. Zračna luka Leipzig-Halle na regionalnom se tržištu zračnih luka natjecala s drugim zračnim lukama u privlačenju korisnika, a kad se javila potreba za proširenjem, primila je državnu potporu za gradnju nove infrastrukture.

5.3. **Primjedbe o klasifikaciji potpore**

(153) Danska tijela smatraju da je Femern A/S dobio zakonsko pravo na financiranje svojih djelatnosti donošenjem Zakona o gradnji 4. svibnja 2015., s obzirom na to da se u tom zakonu jasno pretpostavlja da će Femern A/S svoje dugove podmirivati s pomoću državnih zajmova i zajmova dobivenih uz državno jamstvo. Stoga je potpora dodijeljena u tom trenutku. Međutim, navode da se državna jamstva i državni zajmovi nisu mogli upotrijebiti prije naloga ministra prometa, zbog čega nije moglo doći ni do kakve gospodarske prednosti za Femern A/S.

(154) Danska se tijela stoga ne slažu s društvom Scandlines i drugima koji tvrde da potpora povezana s državnim jamstvima i državnim zajmovima čini niz jednokratnih bespovratnih sredstava. Međutim, danska tijela navode da, čak i da se potpora može smatrati nizom jednokratnih bespovratnih sredstava, ništa ne sprječava Komisiju da provede ocjenu spojivosti i odjednom odobri sva ta buduća bespovratna sredstva na *ex ante* osnovi. Danska tijela dostavila su i detaljnije informacije o izostanku diskrecijske ovlasti ministra financija u pogledu konkretnih ugovora o zajmu.

(155) Nadalje, tvrde da se čini kako Scandlines i drugi smatraju da bi Femern A/S umjesto toga odmah trebao uzeti jedan veliki zajam s državnim jamstvom u iznosu do maksimalnog dopuštenog iznosa. Danska tijela smatraju da to ne bi bio prikladan način za smanjenje potpore na najnižu moguću razinu te bi stoga bilo u suprotnosti s općim zahtjevima za Komisijine ocjene spojivosti, kao što su oni predviđeni točkom 28. Komunikacije o VPZEI-jima.

(156) Danska tijela nadalje smatraju da je obveza mirovanja ispoštovana. Smatraju da je pravna osnova za sve djelatnosti provedene prije stupanja na snagu Zakona o gradnji bio članak 2. Zakona o planiranju. Nakon donošenja Zakona o planiranju Odbor za financije danskog parlamenta triput je dao svoju suglasnost za povećanje proračuna za fazu planiranja. Svaki se put suglasnost odnosila na konkretne djelatnosti planiranja obuhvaćene člankom 2. Zakona o planiranju (tzv. „pripremne radove").

(157) Kad je donesen Zakon o gradnji, ministar prometa naložio je društvu Femern A/S da ne započinje fazu gradnje te da ne potpisuje ugovore o gradnji prije no što za to dobije odobrenje od ministra. U studenome i prosincu 2018. Femern A/S uzeo je državne zajmove kako bi osigurao potrebna financijska sredstva za pokretanje faze gradnje. Međutim, danska tijela objasnila su da je Femern A/S tek 26. ožujka 2019. dobio odobrenje za pokretanje prvih i točno utvrđenih građevinskih radova na čvrstom prijelazu. Femern A/S još nije započeo s tim radovima.

5.4. **Primjedbe o navodnim mjerama potpore**

5.4.1. *Željezničke pristojbe*

(158) Danska tijela smatraju da željezničke pristojbe ne sadržavaju državnu potporu u korist društva Femern A/S i stoga odbijaju tvrdnje koje su iznijeli Scandlines i drugi. Željezničke pristojbe budući su izvor prihoda za Femern A/S koji će, jednako kao cestarine, regulirati ministar prometa. Konkretno, ministar utvrđuje pravila o razini i načelima regulacije pristojbi koje će se naplaćivati korisnicima čvrstog prijelaza (tj. željezničkim prijevoznicima). Te će se pristojbe odrediti u skladu s Direktivom 2012/34/EU o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora.

([74]) Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, C/2016/2946 (SL C 262, 19.7.2016., str. 1.).

([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf

([76]) Vidjeti bilješku 72.

Danska tijela ističu da će željezničke pristojbe za Femern A/S u njegovo ime prikupljati Banedanmark ([77]), a ne sam Femern A/S, kako se pretpostavilo u odluci o pokretanju postupka. Banedanmark naplaćuje te pristojbe na cijeloj danskoj željezničkoj infrastrukturi u državnom vlasništvu. Stoga se smatralo najpraktičnijim zatražiti da Banedanmark to čini i u slučaju čvrstog prijelaza. Sredstva se izravno prenose društvu Femern A/S i Banedanmark njima ne može raspolagati za vlastite potrebe. Pristojbe naplaćene za upotrebu čvrstog prijelaza i prenesene društvu Femern A/S bilježit će se u godišnjim državnim proračunima. Pristojbe koje naplaćuje Banedanmark podrazumijevaju plaćanje usluge i nije riječ o nametima/naknadama. Banedanmark, u svojstvu upravitelja danske željezničke infrastrukture, odgovoran je za sve troškove povezane s radom danske željezničke infrastrukture.

5.4.2. *Porezne mjere*

(159) Danska tijela navode da Femern A/S ni u jednom trenutku nije iskoristio prethodno primjenjiva pravila o amortizaciji imovine i prijenosu gubitka u buduće razdoblje. Stoga, neovisno o tome je li na temelju pravila Femern A/S možda dobio selektivnu prednost, ta prednost nije zapravo iskorištena u relevantnom razdoblju.

5.4.3. *Besplatna upotreba morskog dna*

(160) U svojem očitovanju na primjedbe zainteresiranih strana danska tijela objašnjavaju da se u Zakonu o gradnji jednostavno pojašnjava, kako bi se izbjegle sumnje, da Femern A/S ne bi trebao plaćati pristojbu za upotrebu morskog dna. Ponavljaju da se tim odredbama ne pravi razlika između društva Femern A/S i subjekata u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji.

5.5. **Primjedbe o ocjeni spojivosti**

5.5.1. *Projekt od zajedničkog europskog interesa*

(161) Danska tijela smatraju da su nove studije koje su dostavili Scandlines i Stena Line nerelevantne i u svakom slučaju netočne. Kad je riječ o studiji Knuda Erika Andersena, navode da je poznato da se njezin autor protivi projektu Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt i da se izračuni u studiji temelje na pogrešnim pretpostavkama o budućem prometu i troškovima gradnje. Osim toga, danska tijela odbijaju tvrdnju društava Scandlines i Stena Line da su u studijama iz 2015. troškovi društva Scandlines toliko povećani da se može pretpostaviti da Scandlines posluje uz golemi gubitak. Danska tijela smatraju da je to netočan i iskrivljen prikaz izračuna iz „izvorne studije" iz 2015. jer se studija temelji na pretpostavci da su prihodi trajektnih prijevoznika veći od operativnih troškova (razlika između prihoda i troškova procijenjena je na oko 15 % troškova). Osim toga, danska tijela tvrde da studije ne postaju netočne promjenom podsastavnica ili okolnosti te navode da novi izračuni društveno-gospodarskih učinaka nisu potrebni svaki put kad se neka podsastavnica promijeni. Zbog toga danska tijela odbijaju i tvrdnju da su studije iz 2015. netočne zbog povećanih troškova za njemačko zaleđe.

(162) Danska tijela nadalje tvrde da su izračuni društveno-gospodarskih učinaka uvijek uključeni u političko odlučivanje o velikim infrastrukturnim projektima. Međutim, ne postoji zahtjev u pogledu društveno-gospodarskog povrata od 4 %, kako se tvrdi u izvješću i kako tvrde zainteresirane strane. Danska tijela navela su i da se projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt u svojoj cijelosti smatrao prioritetnim prekograničnim projektom u okviru mreže TEN-T, a ne samo u dijelu koji se odnosi na željeznicu. Kad je riječ o predviđenom prometu, danska tijela dostavila su dodatno izvješće koje je sastavio Intraplan/TSS Trimode i u kojem se iznose primjedbe o izvješću HTC-a. Intraplan/TSS Trimode općenito zaključuje da izvješće HTC-a sadržava nedostatke i daje iskrivljenu sliku te se u njemu konkretno ne dovodi u pitanje predviđeni promet čvrstog prijelaza Fehmarn Belt. Nadalje, danska tijela pozivaju se na izvješće koje je objavila Danska uprava za ceste ([78]) i iz kojeg je vidljivo da se cestovni promet u Dansku i iz Danske znatno povećava. Konkretno, iz izvješća je vidljivo da se promet kamionima preko granice između Danske i Njemačke, na čvrstom prijelazu Øresund te na trajektnim linijama preko tjesnaca Øresund i Fehmarn Belt povećao za 38 % od 2010. do 2018., što je isto ako u suprotnosti s izvješćem HTC-a.

([77]) U skladu s Uredbom br. 1276 od 20. studenoga 2015. o zadaćama i ovlastima društva Banedanmark (Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)) on je odgovoran za prikupljanje željezničkih pristojbi od subjekata u okviru danske željezničke infrastrukture.

([78]) Vejdirektoratet, „Oversigt over tilstand og udvikling", rapport 597, kolovoz 2019.

5.5.2. *Neće se dodijeliti operativna potpora*

(163) Danska tijela smatraju da je operativna potpora ona potpora koja se odnosi na rad infrastrukture. Svi troškovi koji nastanu u fazi gradnje, uključujući troškove koji se odnose na svakodnevno upravljanje građevinskim projektom, smatraju se troškovima gradnje. Femern A/S neće morati uzimati zajmove od države ili zajmove s državnim jamstvom kako bi financirao svoje svakodnevno poslovanje u operativnoj fazi.

5.5.3. *Manjak financijskih sredstava*

(164) Danska tijela dostavila su ažurirane pretpostavke za izračun manjka financijskih sredstava i elementa potpore (ili bruto ekvivalenta bespovratnih sredstava). Za početak, pretpostavke se temelje na najnovijoj potpuno revidiranoj financijskoj analizi projekta: „Financijska analiza projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt, uključujući radove na danskom kopnu" ([79]) iz veljače 2016. („financijska analiza iz 2016.").

(165) U pripremnim napomenama uz Zakon o gradnji jasno je navedeno da će se provesti nova procjena ukupnih financijskih sredstava potrebnih za projekt. Prije potpisivanja ugovora o gradnji trebalo je pokrenuti postupak za smanjenje troškova gradnje. Ministar financija naložio je 28. travnja 2015. društvu Femern A/S da ne potpisuje glavne ugovore o gradnji projekta prije no što se provede nova procjena ukupnih potrebnih financijskih sredstava. U skladu s financijskom analizom iz 2016. važan element koji pridonosi smanjenju troškova gradnje bilo je produljenje razdoblja gradnje sa 6,5 godina, kako se pretpostavljalo u financijskoj analizi iz 2014., na 8,5 godina u financijskoj analizi iz 2016. U financijskoj analizi iz 2016. navodi se da je na temelju tog produljenog razdoblja gradnje od 8,5 godina Femern A/S u okviru natječajnog postupka primio konačne i obvezujuće ponude izvođača ([80]). Femern A/S analizirao je i ostale parametre financijskih izračuna, što je dovelo do ažuriranja nekoliko pretpostavki u odnosu na analizu na kojoj se temeljio Zakon o gradnji. Ažurirani podaci u financijskoj analizi iz 2016. bitni za čvrsti prijelaz ponajprije se odnose na sljedeće: ažurirani proračun za gradnju, ažuriranu procjenu troškova rada, održavanja i ponovnih ulaganja, revidirani vremenski raspored, prilagođene prihode od prometa na temelju revidiranog rasporeda, ažurirana sredstva EU-a, ažuriranje nekih tehničkih pretpostavki. Osim toga, kako bi se osiguralo da se procjena Komisije temelji na najtočnijim i najaktualnijim financijskim pretpostavkama, danska tijela dodatno su prilagodila financijsku analizu iz 2016. na način opisan u nastavku. Prema potrebi, danska tijela uključila su i stvarne iznose, na primjer iznose zajmova koji su već iskorišteni ili podatke koji se odnose na inflaciju. U uvodnim izjavama u nastavku nalaze se dodatne pojedinosti o pretpostavkama na kojima se temelji model izračuna manjka financijskih sredstava.

(166) Troškovi gradnje u prijavi iz 2014. iznosili su 54,9 milijardi DKK (7,4 milijarde EUR) prema fiksnim cijenama iz 2014. Taj iznos odgovara troškovima gradnje navedenima u Zakonu o gradnji iz 2015.: 55,1 milijarda DKK (7,4 milijarde EUR) prema fiksnim cijenama iz 2015. Femern A/S primio je ponude u rujnu 2015. Zbog toga je Femern A/S ažurirao proračun za gradnju te su predviđeni troškovi planiranja i gradnje čvrstog prijelaza smanjeni na 52,6 milijardi DKK (7,1 milijarda EUR) prema cijenama iz 2015. ili 62,2 milijarde DKK (8,3 milijarde EUR) prema nominalnim cijenama. To uključuje obvezne pričuve u iznosu od 7,3 milijarde DKK (1 milijarda EUR) prema cijenama iz 2015. Pričuve su izračunane na temelju registra rizika društva Femern A/S i odražavaju troškove koji će vjerojatno nastati u okviru projekta. Upotrijebljena je „p-vrijednost" od P80. Danska tijela objasnila su da to znači da postoji vjerojatnost od 80 % da će proračun za pričuve biti dostatan za pokrivanje utvrđenih rizika. Društvo Ernst & Young provelo je vanjsku provjeru kvalitete s obzirom na pričuve i rizike povezane s čvrstim prijelazom.

(167) U financijskim izračunima pretpostavlja se da će se za čvrsti prijelaz osigurati sredstva EU-a u iznosu od 10 % troškova gradnje tijekom razdoblja gradnje, što je jednako pretpostavljenoj razini u financijskoj analizi iz 2016. I sredstva za fazu planiranja uzeta su u obzir u financijskom modelu.

(168) Njemačka konzultantska društva Intraplan i BVU izradila su prognozu prometa te je preispitali u odnosu na druge modele, kao što je model Trans Tools Europske komisije. Prognoza prometa predstavljena je u studenome 2014. Kao što je navedeno u financijskoj analizi iz 2016., konzultantska grupa COWI provela je vanjsku provjeru kvalitete prognoze te zaključila da su pretpostavke razumne i u skladu sa stručnom praksom predviđanja prometa. Osnovna je pretpostavka u prognozi prometa iz 2014. da bi usporedna usluga trajektnog prijevoza prestala postojati kad se otvori čvrsti prijelaz. Istodobno, prognoza prometa iz 2014. sadržava zasebnu analizu scenarija koji podrazumijeva nastavak (usporednog) trajektnog prijevoza svakih sat vremena. Od 2014. Scandlines je nekoliko puta potvrdio da namjerava i dalje poslovati nakon otvaranja čvrstog prijelaza. Danska tijela stoga su u modelu izračuna manjka financijskih sredstava uzela u obzir uslugu trajektnog prijevoza između Rødbyja i Puttgardena svakih sat vremena. Danska tijela objasnila su da je to u skladu sa studijom PWC-a pripremljenom za njemačka tijela u kontekstu postupka odobrenja njemačkog plana za čvrsti prijelaz, koju su Scandlines i drugi priložili svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka. Nadalje, u studiji „Forretningsanalyse af færgefarten

([79]) Femern A/S - Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, februar 2016.
([80]) Izvođači koji su dostavili ponude navedeni u Zakonu o gradnji.

Rødby-Puttgarden" od 24. siječnja 2016., koju su sastavili konzultanti iz KPMG-a uime danskog Ministarstva prometa, potvrđeno je da se usluga trajektnog prijevoza može nastaviti uz vrlo mali granični povrat. Već je u prognozi prometa iz 2014. procijenjeno da će učinak nastavka pružanja usluge trajektnog prijevoza svakih sat vremena na količinu prometa biti smanjenje broja automobila za 14 % u prvoj godini nakon otvaranja čvrstog prijelaza, odnosno za 12 % 13 godina nakon otvaranja. Kad je riječ o kamionima, procjenjuje se da bi ih se 15 % služilo usporednom uslugom trajektnog prijevoza. Drugo ažuriranje nakon financijske analize iz 2016. odnosi se na učinak smanjenja cestarine na prijelazu Veliki Belt za 25 %, koje će u cijelosti stupiti na snagu 1. siječnja 2023. Time će se blago smanjiti količina prometa na čvrstom prijelazu.

(169) Konačne stope za cestovni promet danski ministar prometa odredit će netom prije otvaranja čvrstog prijelaza. Danska tijela objasnila su da su cijene za cestovni promet nastale ekstrapolacijom cijena trajektnog prijevoza iz 2007., kad je trajektna linija Rødby-Puttgarden još bila pravni monopol u vlasništvu Danske i Njemačke. Danska tijela objasnila su da su se cijene trajektnog prijevoza smatrale razumnom i transparentnom referentnom vrijednošću te su odgovarale iznosu koji bi budući korisnici čvrstog prijelaza bili spremni platiti, a da se ne ugroze širi ciljevi čvrstog prijelaza. Pretpostavljena i prosječna cijena za osobne automobile iznosi 494 DKK (66,2 EUR), a za kamione 2 092 DKK (280,4 EUR) prema cijenama iz 2015.

(170) U modelu izračuna manjka financijskih sredstava prihodi od željezničkog prometa procjenjuju se na 400 milijuna DKK (53,6 milijuna EUR) godišnje (prema cijenama iz 2015.). Pristojbe će se odrediti u skladu s Direktivom 2012/34/EU. Danska tijela dostavila su izvješće konzultantskog društva TetraPlan pod naslovom *Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link* (Analiza plaćanja za željezničku infrastrukturu na čvrstom prijelazu Fehmarn Belt) iz ožujka 2003. i ažuriranu verziju iz 2008. Dokument iz 2003. sadržava tehničku analizu sposobnosti željezničkih prijevoznika za plaćanje upotrebe čvrstog prijelaza. Svrha je analize bila utvrditi može li se ostvariti procijenjeni iznos koji bi se plaćao za upotrebu željezničke pruge. U analizama koje je proveo TetraPlan pretpostavlja se da bi ukupna željeznička pristojba za vlakove koji preko čvrstog prijelaza Fehmarn Belt putuju u Hamburg ili iz njega trebala biti jednaka ukupnoj željezničkoj pristojbi za vlakove koji idu preko čvrstog prijelaza Veliki Belt.

(171) Troškovi rada i održavanja čvrstog prijelaza te ponovnog ulaganja u njega iznose 468 milijuna DKK (62,7 milijuna EUR) godišnje (prema cijenama iz 2015.). Ta je procjena u skladu s financijskom analizom iz 2016. jer danska tijela nisu smatrala potrebnim prilagoditi te iznose. Danska tijela ocijenila su učinak smanjenog obujma prometa na troškove rada, održavanja i ponovnog ulaganja. Zaključila su da smanjeni obujam prometa ima samo mali učinak na troškove rada i održavanja te da nema zamjetnog učinka na izračune državne potpore i razdoblje jamstva.

(172) Za izračun manjka financijskih sredstava trebaju se diskontirati različiti novčani tokovi (na primjer troškovi gradnje, rezultati poslovanja), za što su se danska tijela poslužila ponderiranim prosječnim troškom kapitala kao prikladnom diskontnom stopom. Kao odgovor na zabrinutost koju je Komisija tijekom službenog istražnog postupka izrazila u pogledu toga da bi nominalna prosječna nerizična kamatna stopa od 5 %, kao važna sastavnica ponderiranog prosječnog troška kapitala, mogla biti previsoka u trenutačnim tržišnim okolnostima, danska tijela predložila su primjenu prosječne nerizične stope od 3,5 % godišnje. Ona bi se temeljila na ažuriranim službenim predviđanjima Ministarstva financija o danskom gospodarstvu za 2025., koja uključuju javne financije ([81]). Danska tijela smatraju da je pretpostavka koja se temelji na predviđanju Ministarstva financija najobjektivnija prognoza budućih kamatnih stopa dostupnih u Danskoj te je stoga vjerodostojna referentna vrijednost. Uzima se u obzir i da Femern A/S ne može u praksi dobivati zajmove koji bi odjednom pokrili sve njegove potrebe za financiranjem te da se trenutačna tržišna kamatna stopa ne može upotrebljavati tijekom dugoročnog razdoblja u kojem se Femern A/S često zadužuje i refinancira.

(173) U odgovoru na zabrinutost Komisije u pogledu toga da bi i prosječna nerizična stopa od 3,5 % godišnje mogla biti previsoka danska tijela objasnila su da su, zbog hitne potrebe za donošenjem odluke o državnoj potpori, spremna upotrijebiti nerizičnu stopu od 1,5 % za potrebe određivanja manjka financijskih sredstava ako bi Komisija to smatrala nužnim kako bi potpora bila spojiva s unutarnjim tržištem.

(174) U skladu s tim danska tijela dostavila su dva modela izračuna manjka financijskih sredstava. Jedan se temeljio na prosječnoj nerizičnoj stopi od 3,5 % (promjenjiva stopa koja je najprije na niskoj razini i s vremenom se povećava) („prvi model izračuna manjka financijskih sredstava"), a u drugom, alternativnom modelu, pretpostavila se nerizična stopa od 1,5 % („alternativni model izračuna manjka financijskih sredstava").

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019. U skladu s izvješćem očekuje se da će kamatna stopa za desetogodišnju državnu obveznicu iznositi –0,1 % godišnje 2019., 1,6 % godišnje 2025. i 4,5 % godišnje 2040. To odgovara fiksnoj nominalnoj stopi od približno 3,5 % godišnje.

(175) Dobiveni ponderirani prosječni trošak kapitala stoga ovisi o primjenjivom modelu. Iz izračuna na temelju predviđanja Ministarstva financija proizlazi ponderirani prosječni trošak kapitala od 4,2 do 8,3 % u prvom modelu izračuna manjka financijskih sredstava, dok iz izračuna koji se temelje na nerizičnoj stopi od 1,5 % (u alternativnom modelu izračuna manjka financijskih sredstava) proizlazi fiksni ponderirani prosječni trošak kapitala od 5,59 %. Danska tijela objasnila su da je razina ponderiranog prosječnog troška kapitala procijenjena s obzirom na razinu potrebnu prosječnom ulagatelju za projekt sličnih značajki rizika. Dostavila su sve pojedinosti o tome kako je utvrđen taj ponderirani prosječni trošak kapitala.

(176) Danska tijela izračunala su model manjka financijskih sredstava na temelju 40-godišnjeg razdoblja rada. Nisu uključila isplate dividendi povezane s vezama u zaleđu.

5.5.4. *Iznos i trajanje potpore*

(177) Kako bi odgovorila na sumnje iznesene u odluci o pokretanju postupka, danska tijela revidirala su prijavu te ograničila upotrebu državnih jamstava i državnih zajmova. Državna jamstva i državni zajmovi bit će ograničeni na financiranje troškova nastalih tijekom faze planiranja i gradnje. Femern A/S raskinut će sve ugovore o zajmu s državnim jamstvom i vratiti sve državne zajmove najkasnije 16 godina nakon početka rada čvrstog prijelaza („maksimalno razdoblje jamstva"). Početak rada čvrstog prijelaza onaj je trenutak u kojem se čvrsti prijelaz otvara za cestovni i željeznički promet. Femern A/S neće moći uzimati zajmove s državnim jamstvom i državne zajmove koji zajedno premašuju maksimalni iznos od 69,3 milijarde DKK (9,3 milijarde EUR) („maksimalni zajamčeni iznos"). Maksimalni iznos odgovara očekivanom ukupnom neto dugu društva Femern A/S za gradnju, uključujući troškove obračunanih kamata tijekom faze planiranja i gradnje. Tom su iznosu dodane pričuve za likvidnost od 2 milijarde DKK (0,27 milijardi EUR) i „zaštita za troškove gradnje" u iznosu od 2,5 milijardi DKK (0,34 milijarde EUR), prema cijenama iz 2015. Pričuve za likvidnost dodane su kako bi se pokrio rizik kratkoročnih promjena u plaćanjima za projekt. Danska tijela objasnila su da je dodatna zaštita za troškove gradnje potrebna jer Femern A/S u fazi gradnje ne bi mogao dobivati zajmove na tržištu u slučaju da su troškovi gradnje veći od očekivanih (očekivani troškovi gradnje izračunani su uz vjerojatnost rizika od 80 %). Zaštitom bi se pokrilo povećanje vjerojatnosti rizika do 99 %. Međutim, danska tijela obvezala su se primijeniti mehanizam ponovnog izračuna kojim se maksimalni zajamčeni iznos i maksimalno razdoblje jamstva smanjuju ako iz stvarnih troškova gradnje proizađe da zaštita za troškove gradnje nije potrebna, čime se osigurava da ukupni iznos potpore ne premašuje manjak financijskih sredstava. Danska tijela obvezala su se taj ponovni izračun provesti najkasnije pet godina nakon početka rada.

(178) Femern A/S obvezan je plaćati premiju u vezi s državnim jamstvima i državnim zajmovima. Kao što je navedeno u pripremnim napomenama uz Zakon o gradnji (članak 11. stavak 1.), ta premija iznosi 0,15 %. Taj iznos odgovara premiji koju Femern A/S treba plaćati u okviru prvog modela izračuna manjka financijskih sredstava iz revidirane prijave. U okviru alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava ta je premija viša i iznosi 2 %.

(179) Nadalje, Femern A/S neće upotrebljavati državne zajmove i zajmove s državnim jamstvom za financiranje obveze isplate dividendi svojem vlasniku, društvu A/S Femern Landanlæg. Stoga će Femern A/S moći isplaćivati dividende društvu A/S Femern Landanlæg tek kad njegov dug bude u potpunosti otplaćen i prestane njegova mogućnost uzimanja novih državnih zajmova te upotrebe državnih jamstava za financiranje budućeg duga.

(180) Osim toga, danska tijela obavijestila su Komisiju da će se ugovori društva Femern A/S o zamjenama/izvedenicama izvršiti u skladu s tržišnim uvjetima. Stoga će Femern A/S Danskoj plaćati tržišnu premiju na zamišljeni iznos pojedinačnih transakcija za državno jamstvo i za kolateral koji će Femern A/S možda morati položiti pri zaključivanju transakcija zamjenama/izvedenicama.

(181) Danska tijela nadalje su navela da operativnu potporu smatraju isključenom jer je maksimalni zajamčeni iznos ograničen na troškove planiranja i gradnje (i povezane financijske troškove). Kako bi se to dodatno potkrijepilo, danska će tijela osigurati da Femern A/S podnosi godišnja izvješća o svojim novčanim tokovima.

5.5.5. *Učinak poticaja*

(182) U svojim primjedbama na tvrdnje društva Scandlines i drugih danska tijela navode da ne smatraju kako se Komisijinim pristupom službenoj ocjeni učinka poticaja, koji je Opći sud prihvatio u presudama od 13. prosinca 2018., diskriminiraju privatni poduzetnici ni da se njime krši osnovni uvjet da bi državna potpora trebala imati učinak poticaja. Osim toga, tvrdila su da se učinak poticaja može dokazati na različite načine ([82]). Bilo

([82]) Presuda Općeg suda od 20. rujna 2011., T-394/08, T-408/08, T-453/08 og T-454/08, *Regione autonoma della Sardegna i drugi protiv Komisije*, ECLI:EU:T:2011:493, točka 226., kako je potvrđena presudom Suda od 13. lipnja 2013., C-630/11 P do C-633/11 P, *HGA i drugi protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2013:387, točke od 108. do 109., i presuda Suda od 5. ožujka 2019., *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, točka 78.

bi iznimno neprirodno zahtijevati da javni subjekt posebne namjene podnese zahtjev za potporu od države članice. To je zato što subjekt posebne namjene nikako ne može pokrenuti projekt bez potpore jer nema drugih prihoda. To je različito od logičnog zahtjeva da privatni poduzetnici trebaju podnijeti zahtjev za potporu. Femern A/S ne bi bio u sličnoj situaciji kao privatni poduzetnik koji podnosi zahtjev za potporu za određeni infrastrukturni projekt. Stoga Komisija ispitivanjem učinka poticaja ne pravi razliku između javnih i privatnih poduzetnika. U svakom slučaju iz ustaljene prakse Komisije proizlazi da potpora može imati učinak poticaja ako se neki projekt ne može nastaviti/dovršiti bez potpore, neovisno o tome što je zahtjev podnesen nakon pokretanja projekta ([83]).

5.5.6. *Protučinjenični scenarij*

(183) Danska tijela smatraju da nema puno smisla razmatrati protučinjenični scenarij za opću prometnu infrastrukturu kao što je čvrsti prijelaz jer odluku donose dvije države za potrebe šire javnosti te će projekt provesti javni subjekt posebne namjene osnovan na temelju zakona, koji nema drugih djelatnosti ni interesa. Zbog toga bi protučinjenični scenarij za taj subjekt posebne namjene bio u potpunosti spekulativan. Protučinjenični scenarij stoga se odnosi na izostanak alternativnog projekta.

5.5.7. *Neće doći do neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja*

(184) U svojim primjedbama na tvrdnje društva Scandlines i drugih danska tijela upućuju na presude Općeg suda od 13. prosinca 2018. Tvrde i da bi čvrsti prijelaz mogao pridonijeti stvaranju novog tržišnog natjecanja umjesto da ga ograniči, da je potencijalna zlouporaba vladajućeg položaja na tržištu samo hipotetska, da Danska i Njemačka odlučuju o uklanjanju željezničkog pristupa i kapacitetu čvrstog prijelaza te da danski ministar prometa odlučuje o tarifama. Kad je riječ o odbijanju danske vlade da podupre zahtjev za potporu u okviru CEF-a koji je podnio Scandlines, danska tijela pojasnila su da Ministarstvo prometa nije moglo poduprijeti projekt čiji je cilj istražiti mogućnost znatnih novih ulaganja u rad trajektnih prijevoznika u tjesnacu Fehmarn Belt jer to nije u skladu s prometnom politikom na temelju Priloga 1. Uredbi o CEF-u. Nadalje, danska tijela navela su da je Odbor CEF-a 27. rujna 2019. odbio zahtjev društva Scandlines i zbog razloga koji nisu povezani s odbijanjem danskih tijela da supotpišu zahtjev. Konačno, danska tijela odbacuju navod da se državna potpora dodijeljena društvu Femern A/S može upotrijebiti za financiranje, a time i za smanjenje, pristupa Puttgardenu jer smatraju da se to pitanje odnosi na veze u njemačkom zaleđu. Naime, Njemačka je jedina odgovorna za unaprjeđenje i financiranje veza između zaleđa i čvrstog prijelaza.

5.5.8. *Uvjeti za aktivaciju državnih jamstava*

(185) Danska tijela osigurala su minimalne uvjete za aktivaciju.

5.5.9. *Transparentnost*

(186) Danska tijela obvezala su se poštovati obvezu transparentnosti iz točke 45. Komunikacije o VPZEI-jima.

6. **OCJENA MJERE/POTPORE**

6.1. **Postojanje državne potpore**

(187) Na temelju članka 107. stavka 1. Ugovora svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

6.1.1. *Pojam poduzetnika*

(188) Komisija napominje da se pravila o državnim potporama primjenjuju samo ako je korisnik potpore „poduzetnik”. U skladu s ustaljenom sudskom praksom poduzetnik je svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na njegov pravni oblik i način njegova financiranja ([84]). Ponuda robe i/ili usluga na određenom tržištu gospodarska je djelatnost ([85]).

([83]) Odluka Komisije od 1. travnja 2009., N 356/2008, državna potpora br. N 602/2004 – Danska, Potpora ekološki prihvatljivoj proizvodnji električne energije, te odluke Komisije od 13. prosinca 2013., SA.36893, Ponovna uspostava koncesijskih projekata na grčkim autocestama – Središnja autocesta (E65), točke 99. i 102. i SA.36877, Ponovna uspostava koncesijskih projekata na grčkim autocestama – Egejska autocesta, točka 74.

([84]) Presuda Suda od 12. rujna 2000., *Pavlov i drugi protiv Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Presuda Suda od 16. lipnja 1987., *Komisija protiv Italije*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točka 7.; presuda Suda od 18. lipnja 1998., *Komisija protiv Talijanske Republike*, C-35/96 ECLI:EU:C:1998:303, točka 36.; presuda Suda od 12. rujna 2000., *Pavlov i drugi protiv Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) U presudi u predmetu Aéroports de Paris ([86]) Opći sud odlučio je da upravljanje zračnom lukom treba smatrati gospodarskom djelatnošću. Nedavno je u presudama u predmetu Leipzig/Halle ([87]) zaključeno da se, ako će se uzletno-sletna staza neke zračne luke upotrebljavati za gospodarske djelatnosti, i njezina gradnja smatra gospodarskom djelatnošću te bi se pravila o državnim potporama mogla primjenjivati i na njezino financiranje. Premda se ti predmeti konkretno odnose na zračne luke, načela koja su uspostavili sudovi Unije primjenjuju se i na gradnju drugih vrsta infrastrukture ([88]) ([89]), kako je nedavno potvrđeno u presudi o belgijskim lukama ([90]).

(190) Komisija je u odluci o pokretanju postupka već navela da bi se moglo smatrati *prima facie* da Femern A/S obavlja gospodarsku djelatnost i da bi ga trebalo smatrati poduzetnikom. Međutim, danska tijela smatraju da bi ukupna ocjena djelatnosti društva Femern A/S s obzirom na njihovu prirodu, cilj i primjenjiva pravila trebala dovesti do zaključka da Femern A/S izvršava javne ovlasti. Istina je da se članak 107. stavak 1. Ugovora ne primjenjuje ako država djeluje „izvršavanjem javne ovlasti" ([91]) ili ako javni subjekti djeluju u svojem svojstvu kao tijela javne vlasti ([92]). Može se smatrati da subjekt djeluje izvršavanjem javne ovlasti ako je predmetna djelatnost dio temeljnih funkcija države ili je povezana s tim funkcijama na temelju svoje prirode, cilja i pravila kojima podliježe ([93]). Danska tijela u tom su pogledu navela da su *ciljevi* čvrstog prijelaza mnogo širi od pružanja javne usluge kao što to čine komunalna društva, poštanski operatori i pružatelji usluga javnog prijevoza. Smatraju da je to zato što bi se čvrstim prijelazom stvorili uvjeti potrebni za intenzivniju kulturnu i gospodarsku suradnju u korist Europske unije, dviju država i regija koje graniče s tjesnacem Fehmarn Belt. Danska tijela smatraju da je i *priroda* planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza jasno povezana s izvršavanjem javnih ovlasti jer podrazumijeva da Danska provodi međuvladin sporazum i izvršava važnu odluku o javnom planiranju koju je donijela. Priroda djelatnosti, kako smatraju danska tijela, sličnija je djelatnostima međunarodnih i nacionalnih tijela nadležnih za promet (kao što su Eurocontrol ili danska tijela za cestovni ili željeznički promet) nego djelatnosti privatnog prijevoznika. Danska tijela smatraju i da Femern A/S podliježe posebnim *pravilima* te se na njega, na primjer, ne primjenjuje standard maksimiziranja dobiti. Budući da je riječ o subjektu posebne namjene, ne postoji ni rizik da bi se njegovo financiranje moglo upotrijebiti za unakrsno subvencioniranje djelatnosti koje nisu povezane s točno određenim djelatnostima radi čijeg je obavljanja Femern A/S osnovan.

(191) Komisija u tom pogledu smatra da je ukupna ocjena potrebna te da bi djelatnosti društva Femern A/S, kako bi ih se moglo smatrati izvršavanjem javnih ovlasti, trebale svojom prirodom, svojim ciljem *i* pravilima koja se na njih primjenjuju biti povezane s temeljnim funkcijama države. Komisija se ne slaže s tvrdnjom danskih tijela da je njezina preliminarna analiza iz uvodnih izjava od 85. do 88. odluke o pokretanju postupka pogrešna. Tvrdnje danskih tijela koje se odnose na cilj, prirodu i pravila nisu dostatne da se ta analiza poništi i da se zaključi da Femern A/S djeluje izvršavanjem javnih ovlasti.

(192) U skladu s ustaljenom sudskom praksom kvalifikacija gospodarske djelatnosti trebala bi se temeljiti na činjeničnim elementima, odnosno na pružanju robe ili usluga na određenom tržištu. Femern A/S kao vlasnik i upravitelj čvrstog prijelaza građanima i poduzetnicima pruža uslugu prijevoza uz naknadu. Femern A/S naplaćivat će pristojbu (cestarinu) za prelazak tjesnaca Fehmarn Belt korisnicima ceste obuhvaćene čvrstim prijelazom. Osim toga, željeznički prijevoznici plaćat će pristojbe za pristup željezničkoj infrastrukturi obuhvaćenoj čvrstim prijelazom. Prihodima društva Femern A/S od cestovnog i željezničkog prometa financirat će se ukupni trošak planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza, ali i troškovi gradnje veza u zaleđu nakon što se otplate zajmovi s državnim jamstvom i državni zajmovi, i to podjelom dividendi matičnom društvu.

(193) Postoji tržište za prelazak tjesnaca Fehmarn Belt, posebno zato što postojeći trajektni prijevoznik, privatni poduzetnik koji očito posluje u tržišnim uvjetima, već pruža tu uslugu u zamjenu za naknadu. Stoga će postojati tržišno

([86]) Presuda Općeg suda od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Paris protiv Komisije*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, točka 125., potvrđena presudom Suda od 24. listopada 2002., *Aéroports de Paris protiv Komisije*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.
([87]) Vidjeti bilješku 72.
([88]) Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 40.; presuda Općeg suda od 15. ožujka 2018., *Naviera Armas protiv Komisije*, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, točka 78.
([89]) Vidjeti i točku 202. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore.
([90]) Presuda Općeg suda od 20. rujna 2019., *Havenbedrijf Antwerpen i Maatschappij van de Brugse Zeehaven protiv Komisije*, T-696/17 ECLI:EU:T:2019:652, točka 107.
([91]) Presuda Suda od 16. lipnja 1987., *Komisija protiv Italije*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točke 7. i 8.
([92]) Presuda Suda od 4. svibnja 1988., *Bodson*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, točka 18.
([93]) Vidjeti posebno presudu Suda od 19. siječnja 1994., *SAT/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točku 30., i presudu Suda od 18. ožujka 1997., *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, točke 22. i 23.

natjecanje između usluga prijevoza koje pruža Femern A/S i usluga prijevoza koje pružaju trajektni prijevoznici. Osim toga, čvrsti prijelaz natjecat će se i s drugim, alternativnim prometnim vezama koje omogućuju prelazak preko tjesnaca Fehmarn Belt. Stoga će Femern A/S pružati usluge na tržištu.

(194) Trebalo bi napomenuti da društvu Femern A/S nisu dodijeljene posebne javne ovlasti, nego će izgraditi infrastrukturu i njome upravljati kao gospodarski subjekt. Gradnja i komercijalno iskorištavanje velikih infrastrukturnih projekata ne podrazumijevaju sami po sebi izvršavanje javnih ovlasti, a gradnja i rad čvrstog prijelaza podliježu gospodarskoj logici jer se u velikoj mjeri financiraju pristojbama koje plaćaju korisnici ([94]). Djelatnosti društva Femern A/S doista su vrlo različite od onog što se dosad smatralo izvršavanjem javnih ovlasti; to su, na primjer, djelatnosti vojske ili policije, sigurnosti i kontrole zračne plovidbe, kontrole i sigurnosti pomorskog prometa, nadzora radi sprječavanja onečišćenja, djelatnosti organizacije, financiranja i izvršavanja zatvorskih kazni, razvoja i revitalizacije javnog zemljišta od strane javnih tijela te djelatnosti prikupljanja podataka za upotrebu u javne svrhe na temelju zakonske obveze predmetnih poduzetnika u vezi s objavljivanjem takvih podataka ([95]).

(195) Nije odlučujuća ni činjenica da Femern A/S ne primjenjuje standard maksimiziranja dobiti. U skladu s ustaljenom sudskom praksom primjena pravila o državnim potporama ne ovisi o tome je li subjekt osnovan radi ostvarivanja dobiti ([96]).

(196) U svakom slučaju, kako je potvrđeno odlukom o čvrstom prijelazu Øresund iz 2014., u kojoj je utvrđeno da vlasnik/upravitelj obavlja gospodarsku djelatnost, jasno je da su danska tijela odlučila uvesti tržišni mehanizam. Jednako kao u slučaju mosta/tunela Øresund čvrsti prijelaz radit će kao komercijalno iskorištena infrastruktura koja se financira cestarinama. To je u suprotnosti s tvrdnjama da bi se djelatnost sastojala od izvršavanja javnih ovlasti.

(197) Istina je da u skladu sa Zakonom o gradnji pristojbe za upotrebu čvrstog prijelaza ne određuje Femern A/S, već ih izravno određuje država preko ministra prometa. Međutim, iz članka 42. stavka 3. Zakona o gradnji proizlazi da, neovisno o stavku 2., Femern A/S može uz određena ograničenja mijenjati postojeće sustave popusta ili uvoditi nove popuste. Osim toga, na temelju članka 6. stavka 2. Ugovora o čvrstom prijelazu Femern A/S mora poslovati u skladu s općim poslovnim načelima ([97]). Komisija stoga smatra da Femern A/S ima određeno diskrecijsko pravo da odlučuje o vlastitim cijenama. U svakom slučaju, da bi se utvrdilo obavlja li neki poduzetnik gospodarsku djelatnost, nije odlučujuće određuje li taj poduzetnik svoje cijene ili se na njega primjenjuju cijene koje regulira država ([98]). U sudskoj praksi navodi se da je mogućnost subjekta da utječe na cijenu svojih usluga samo jedan od nekoliko aspekata koji se moraju uzeti u obzir ([99]). Djelatnost se smatra gospodarskom ako se sastoji od pružanja robe ili usluga na određenom tržištu (kao što je komercijalno iskorištavanje infrastrukture). Kao što je Sud nedavno potvrdio, činjenica da se neka usluga pruža bez namjere ostvarivanja dobiti (na primjer zbog politike određivanja cijena o kojoj odlučuje država) ne uklanja mogućnost da se subjekt koji obavlja te djelatnosti smatra poduzetnikom ako je ta usluga konkurentna uslugama drugih poduzetnika koji žele ostvariti dobit ([100]).

([94]) Presuda Suda od 29. listopada 1980., *Van Landewyck*, spojeni predmeti 209/78 do 215/78 i 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, točka 88.; presuda Suda od 16. studenoga 1995., *FFSA i drugi*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, točka 21.; presuda Suda od 1. srpnja 2008., *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, točke 27. i 28.

([95]) Odluka Komisije od 7. prosinca 2011. o državnoj potpori SA.32820 (2011/NN) – Ujedinjena Kraljevina – Potpora uslugama forenzične znanosti (SL C 29, 2.2.2012., str. 4.), točka 8.; presuda Suda od 19. siječnja 1994., *SAT/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točka 27.; presuda Suda od 26. ožujka 2009., *Selex Sistemi Integrati protiv Komisije*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, točka 71.; Odluka Komisije od 16. listopada 2002. o državnoj potpori N 438/02 – Belgija – Potpora lučkim upravama (SL C 284, 21.11.2002., str. 2.); presuda Suda od 18. ožujka 1997., *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, točka 22.; Odluka Komisije od 19. srpnja 2006. o državnoj potpori N 140/06 – Litva – Dodjela subvencija državnim poduzećima u kaznenim ustanovama (SL C 244, 11.10.2006., str. 12.); Odluka Komisije od 27. ožujka 2014. o državnoj potpori SA.36346 – Njemačka – GRW program razvoja zemljišta za industrijsku i komercijalnu upotrebu (SL C 141, 9.5.2014., str. 1.); presuda Suda od 12. srpnja 2012., *Compass-Datenbank GmbH*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, točka 40.

([96]) Vidjeti, na primjer, presudu Suda od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle protiv Komisije*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, točku 50., i presudu Suda od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, točke 122. i 123.

([97]) U članku 6. stavku 2. navodi se sljedeće: „Društvo se osniva u skladu s danskim pravom. Djelatnosti društva obavljaju se u skladu s općim poslovnim načelima i u skladu s međunarodnim obvezama, uključujući obveze na temelju prava Zajednice."

([98]) Presuda od 12. srpnja 2012., *Compass-Datenbank GmbH protiv Republike Austrije*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, točka 38., uz daljnja upućivanja.

([99]) Presuda od 19. siječnja 1994., *SAT Fluggesellschaft protiv Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; presuda od 18. ožujka 1997., *Calì & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; presuda od 12. srpnja 2012., *Compass-Datenbank*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Presuda Općeg suda od 20. rujna 2019. – *Havenbedrijf Antwerpen and Maatschappij van de Brugse Zeehaven protiv Komisije*, T-696/17 ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Presuda Suda od 6. studenoga 2018., C-622/16 P do C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2018:873, točka 104. Presuda Suda od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, ECLI:EU:2017:496, C-74/16, točke 47. i 48.

(198) Stoga Komisija zaključuje da rad čvrstog prijelaza čini gospodarsku djelatnost. Na temelju presude u predmetu Leipzig Halle ([101]) može se zaključiti da i gradnja infrastrukture kojom upravlja Femern A/S čini gospodarsku djelatnost, pa mjere kojima se ona podupire mogu uključivati državnu potporu. Stoga se Femern A/S s obzirom na te djelatnosti mora smatrati poduzetnikom za potrebe članka 107. stavka 1. Ugovora.

(199) Budući da Komisija u odluci o pokretanju postupka nije mogla utvrditi prirodu glavne djelatnosti društva Femern A/S, nije mogla ni donijeti konačan zaključak o takozvanim djelatnostima promidžbe/marketinga/informiranja kojima se Femern A/S bavio.

(200) Budući da danska tijela djelatnosti društva Femern A/S povezane s planiranjem i gradnjom čvrstog prijelaza smatraju izvršavanjem javnih ovlasti, i djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja smatraju izvršavanjem javnih ovlasti. Od tijela javne vlasti često se traži da komuniciraju i iznose informacije o svojim djelatnostima i projektima, pa danska tijela smatraju da se te djelatnosti informiranja ne bi trebale smatrati marketingom, kako predlažu Scandlines i drugi. Danska tijela tvrde i da su bliski dijalog s relevantnim skupinama u Njemačkoj i Danskoj te suradnja s nevladinim organizacijama i lokalnim tijelima u Danskoj i Njemačkoj ključni za ostvarenje projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt.

(201) Komisija smatra da su djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja jasno pridonijele planiranju, gradnji i radu čvrstog prijelaza, što Scandlines i drugi i danska tijela potvrđuju u dostavljenim opisima djelatnosti. Marketinške bi djelatnosti, kako ih tumače Scandlines i drugi, jasno pridonijele gospodarskoj djelatnosti društva Femern A/S. Međutim, čak i ako bi djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja trebalo smatrati djelatnostima informiranja u skladu s tumačenjem danskih tijela, i te bi djelatnosti pridonijele gospodarskoj djelatnosti društva Femern A/S. U skladu s tvrdnjama društva Scandlines i drugih, nije neobično da društva moraju informirati javnost o svojim djelatnostima. Za te se obveze informiranja općenito ne smatra da podrazumijevaju izvršavanje javnih ovlasti. Komisija smatra da u tom smislu nije važno smatraju li se djelatnosti djelatnostima informiranja, promidžbe ili marketinga. Da bi bila riječ o državnoj potpori, važno je da se tim djelatnostima pridonosi gospodarskoj djelatnosti. Stoga Komisija smatra djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja gospodarskim djelatnostima.

6.1.2. *Državna sredstva i pripisivost državi*

(202) Kad je riječ o tome mogu li se prednosti nastale primjenom mjera pripisati državi, pojam potpore širi je od pojma subvencije. To je zato što, za razliku od subvencija i dokapitalizacija, taj pojam ne obuhvaća samo pozitivna davanja, nego i mjere kojima se u različitim oblicima umanjuju troškovi koji su obično uključeni u proračun nekog poduzetnika te su stoga slične subvencijama i imaju isti učinak, iako nisu subvencije u strogom smislu riječi ([102]).

(203) Dokapitalizacije koje nisu u skladu s tržišnim uvjetima podrazumijevaju pozitivna davanja. Mjerom kojom tijela javne vlasti određenim poduzetnicima odobravaju povoljniji porezni tretman, iako ne uključuje pozitivni prijenos sredstava, korisnici se stavljaju u povoljniji financijski položaj u odnosu na druge porezne obveznike te ona čini prijenos državnih sredstava ([103]). Nadalje, dovoljno je da se davanjem jamstva ili zajmova po uvjetima koji ne odgovaraju tržišnima stvori rizik od dodatnog opterećenja za državu u budućnosti da bi se moglo smatrati da je riječ o prijenosu državnih sredstava ([104]). Isto vrijedi, na primjer, i ako država članica daje jamstva, a da ne zahtijeva da joj korisnik jamstva plaća premiju po tržišnim uvjetima. Nadalje, može se smatrati da je došlo do prijenosa državnih sredstava ako država ne naplaćuje iznos koji bi inače naplatila za davanje pristupa javnim dobrima ili prirodnim resursima, kao što su morsko dno i vodna područja.

(204) Budući da je prethodno navedene mjere (dokapitalizaciju, porezne mjere, državne zajmove i državna jamstva te besplatnu upotrebu morskog dna) odobrila Danska, one su po definiciji pripisive toj državi.

(205) Kad je riječ o željezničkim pristojbama, one čine budući izvor prihoda za Femern A/S čiju će razinu, jednako kao u slučaju cestarina, odrediti ministar prometa. Pristojbe i cestarine plaćaju se kao naknada za upotrebu čvrstog prijelaza. Činjenica da je jedan od željezničkih prijevoznika danski prijevoznik DSB, koji je u državnom vlasništvu, nije dovoljna da bi se zaključilo da željezničke pristojbe koje taj prijevoznik plaća društvu Femern A/S preko

([101]) Vidjeti bilješku 72.

([102]) Vidjeti, među ostalim, presudu Suda od 8. studenoga 2001., *Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH protiv Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, točku 38.; presudu Suda od 15. srpnja 2004., *Španjolska protiv Komisije*, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, točku 90. i ondje navedenu sudsku praksu; presudu Suda od 15. prosinca 2005., *Italija protiv Komisije*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, točku 77.; presudu Suda od 10. siječnja 2006., *Ministero dell'Economia e delle Finanze protiv Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, točku 131. i ondje navedenu sudsku praksu.

([103]) Vidjeti, na primjer, presudu Suda od 15. ožujka 1994., *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, točku 14. Presuda Suda od 9. listopada 2014., *Ministerio de Defensa and Navantia*, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Presuda Suda od 1. prosinca 1998., *Ecotrade Srl protiv Altiforni i Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, točka 41.; presuda Suda od 19. ožujka 2013., *Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije i drugih*, spojeni predmeti C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, točke 137., 138. i 139.

društva Banedanmark uključuju državna sredstva jer svi željeznički prijevoznici koji se koriste čvrstim prijelazom plaćaju pristojbu na objektivnoj i nediskriminirajućoj osnovi ([105]). Nadalje, Banedanmark nije imenovan za prikupljanje/raspodjelu državnih potpora. Sredstva se izravno prenose društvu Femern A/S. Komisija na temelju toga zaključuje da željezničke pristojbe ne podrazumijevaju intervenciju države ili intervenciju iz državnih sredstava.

6.1.3. *Selektivna prednost*

(206) U skladu sa sudskom praksom, kako bi se moglo utvrditi čini li državna mjera državnu potporu, nužno je utvrditi ostvaruje li poduzetnik primatelj gospodarsku prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno da nije bilo državne intervencije ([106]). Relevantan je jedino učinak mjere na poduzetnika, a ne uzrok ili cilj intervencije države ([107]). Da bi se to procijenilo, financijsku situaciju poduzetnika nakon uvođenja mjere trebalo bi usporediti s financijskom situacijom u kojoj bi bio da mjera nije uvedena.

6.1.3.1. Dokapitalizacije, državna jamstva i državni zajmovi

(207) Može se smatrati da dokapitalizacijama koje je odobrio Sund & Bælt Holding A/S nastaje prednost za Femern A/S. S obzirom na nesigurnosti povezane s profitabilnošću i velikim rizicima projekta privatni subjekt vjerojatno ne bi imao poticaj za unošenje kapitala u Femern A/S bez nekog oblika državne potpore. Osim toga, na temelju javnog jamstva ili državnog zajma odobrenog po povlaštenim uvjetima može nastati prednost za zajmoprimca na način da dobiva zajmove po kamatnoj stopi i cijeni koje bez jamstva ([108]) ili državnog zajma ne bi mogao dobiti na tržištu. U ovom slučaju Femern A/S mora Danskoj plaćati godišnju premiju za nepodmireni dug pokriven državnim jamstvom i nepodmirene iznose državnih zajmova. Za tu premiju, čak i ako iznosi 2 % ([109]) na temelju alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava, ne tvrdi se da je preniska u odnosu na tržišne uvjete, posebno s obzirom na rizike povezane s projektom. Osim toga, državnim jamstvom kojim se pokrivaju obveze društva Femern A/S na temelju njegovih ugovornih odnosa umanjuju se njegovi rizici povezani s uobičajenim ugovornim obvezama koje bi svaki privatni subjekt imao u uobičajenim tržišnim uvjetima. U ovom je slučaju Danska omogućila prednost za Femern A/S jer mu je državna jamstva za zajmove i državne zajmove dala bez obveze plaćanja premije po tržišnim uvjetima ili tržišne kamatne stope. Kad je riječ o djelatnostima promidžbe/marketinga/informiranja, Komisija navodi da se one financiraju državnim zajmovima za djelatnosti planiranja, a ne posebnim državnim zajmovima namijenjenima tim djelatnostima.

(208) Budući da se navedene prednosti konkretno odnose na Femern A/S, one su *de jure* selektivne. Stoga dokapitalizacijama, državnim jamstvima za zajmove i državnim zajmovima nastaje selektivna prednost za Femern A/S u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

6.1.3.2. Državna jamstva za transakcije izvedenicama

(209) U zakonima o planiranju i gradnji predviđena je i mogućnost državnih jamstava za transakcije izvedenicama. Femern A/S još nije zaključio takvu transakciju. Kad je riječ o jamstvima za buduće transakcije izvedenicama, danska tijela zahtijevat će plaćanje premije za koju smatraju da odgovara tržišnim uvjetima.

(210) U odjeljku 3.1. Obavijesti o jamstvima predviđeno je da, ako pojedinačno jamstvo ili program jamstava koje je izdala država ne donosi nikakvu prednost poduzetniku, to jamstvo ne čini državnu potporu. U točkama od 3.2. do 3.5. Obavijesti o jamstvima utvrđeno je nekoliko uvjeta za nepostojanje potpore. U skladu s točkom 3.6. Obavijesti o jamstvima „neispunjavanje bilo kojeg od uvjeta utvrđenih u točkama od 3.2. do 3.5. ne znači da se jamstvo ili program jamstava automatski smatra državnom potporom”. Iz odjeljka 1. Obavijesti o jamstvima proizlazi da su

([105]) Presuda Suda od 13. rujna 2017., *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, točke od 23. do 37.
([106]) Vidjeti presudu Suda od 11. srpnja 1996., *Syndicat français de l'Express international (SFEI) i drugi protiv La Poste i drugih*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točku 60.; presudu Suda od 29. travnja 1999., *Španjolska protiv Komisije*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, točku 41.
([107]) Presuda Suda od 2. srpnja 1974., *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, točka 13.
([108]) Presuda Suda od 8. prosinca 2011., *Residex Capital protiv Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, točka 39.
([109]) Ta je premija najprije utvrđena na 0,15 % i odgovara premiji iz prvog modela izračuna manjka financijskih sredstava. Alternativni model izračuna manjka financijskih sredstava sadržava premiju od 2 %.

odredbe osmišljene da bi bile izravno primjenjive na jamstva povezana s konkretnom transakcijom kao što je zajam, iako nisu isključivo primjenjive na njih. Komisija smatra da se jamstva za ugovore o izvedenicama ne mogu izravno usporediti s jamstvima za zajmove te da je analiza konkretnog slučaja prikladna za tu vrstu jamstava za izvedenice, kako je predviđeno u odjeljku 1.4. Obavijesti o jamstvima.

(211) Jamstvo za ugovor o izvedenicama razlikuje se od jamstva za zajam. Izvedenica je dvosmjerna obveza čija tržišna vrijednost u trenutku sklapanja ugovora iznosi nula. S vremenom se tržišna vrijednost može promijeniti u korist jedne stranke (i na štetu druge), na primjer ovisno o promjenama kamatnih stopa. Izvedenice kojima trguje Femern A/S uređene su općim ugovorom sa svakom financijskom drugom ugovornom strankom (takozvani ugovor „ISDA"), koji sadržava i prilog o kreditnoj potpori (eng. *Credit Support Annex* – CSA). Na temelju dvosmjernog ugovora s prilogom o kreditnoj potpori svaka je stranka obvezna položiti kolateral u iznosu jednakom neto negativnoj tržišnoj vrijednosti ukupnog portfelja izvedenica između dviju stranki. Likvidnost koju Femern A/S osigurava za polaganje kolaterala ne može se upotrijebiti u druge svrhe. Kolateralom se upravlja u zatvorenom sustavu putem odvojenih računa. Državno jamstvo za ugovor o izvedenicama jamstvo je za obveze društva Femern A/S u pogledu plaćanja na temelju ugovora o izvedenicama i za sposobnost društva Femern A/S da osigura likvidnost koja će se upotrijebiti za polaganje kolaterala drugoj ugovornoj stranki, čime bi se pokrila potencijalna negativna tržišna vrijednost transakcije.

(212) Cijena transakcije izvedenicama određuje se na temelju kreditnih i financijskih rizika povezanih s tim mogućim promjenama tržišne vrijednosti. Bez jamstva i dvosmjernog ugovora o kolateralu banka će u svojstvu druge ugovorne stranke uvećati cijenu s obzirom na te elemente rizika. Danska tijela objasnila su da su ta povećanja cijene zbog rizika znatno manja od premije na rizik za zajam s istim iznosom glavnice.

(213) Danska tijela obavijestila su Komisiju da će Femern A/S platiti naknadu sukladnu s tržišnim uvjetima za svako državno jamstvo povezano s transakcijom izvedenicama. Ta naknada sukladna s tržišnim uvjetima odredit će se na način opisan u nastavku. Femern A/S prikupit će dvije obvezujuće ponude od najmanje dviju različitih privatnih banki prije zaključivanja nove transakcije izvedenicama. Banke će izdati obvezujuću ponudu za dvije vrste transakcija: (a) transakciju izvedenicama uz državno jamstvo i dvosmjerni ugovor s prilogom o kreditnoj potpori i (b) istu transakciju bez tih elemenata potpore. Ponude će se temeljiti na posebnoj procjeni financijskog položaja društva Femern A/S koju je provela banka. Femern A/S zatim može birati između dviju vrsta transakcija. Ako se Femern A/S odluči za transakciju (a), razliku između ponude za transakciju (a) i ponude za transakciju (b) platit će Danskoj u obliku premije. Premija će biti izražena kao postotak glavnice transakcije koji se plaća na godišnjoj razini tijekom cijelog vijeka trajanja transakcije.

(214) Komisija smatra da, s obzirom na tu metodologiju usporedbe dviju obvezujućih ponuda i plaćanje nastale razlike Danskoj u obliku premije, država društvu Femern A/S ne daje nikakvu prednost time što mu osigurava jamstva za transakcije izvedenicama. Ta mjera stoga ne sadržava državnu potporu. Zbog toga nije potrebno ispitati do koje se razine mjerom može narušiti tržišno natjecanje ili utjecati na trgovinu među državama članicama.

6.1.3.3. Željezničke pristojbe

(215) U prethodnom odjeljku Komisija je zaključila da naplaćivanje željezničkih pristojbi ne čini upotrebu državnih resursa odobrenu društvu Femern A/S koja je pripisiva državi. Radi cjelovitosti i zato što je to pitanje ostalo otvoreno u odluci o pokretanju postupka, Komisija je dodatno ispitala nastaje li za Femern A/S selektivna prednost s obzirom na željezničke pristojbe.

(216) Danska tijela objasnila su da se pristojbe za upotrebu infrastrukture sastoje od korisničkih pristojbi, tj. podrazumijevaju plaćanje za uslugu, a ne namete/naknade. Nije točna tvrdnja društva Scandlines da će država preko svojeg željezničkog prijevoznika DSB društvu Femern A/S godišnje plaćati udio ukupnih pristojbi neovisno o broju vlakova koji upotrebljavaju čvrsti prijelaz, bez mehanizma prilagodbe i na neodređeno vrijeme. Danska tijela potvrdila su da će se pristojbe odrediti u skladu s Direktivom 2012/34/EU te će se primjenjivati na svakog željezničkog prijevoznika koji upotrebljava čvrsti prijelaz. Željezničke pristojbe plaćat će se društvu Femern A/S preko društva Banedanmark, koje će izvršavati naplatu.

(217) Komisija primjećuje da su željezničke pristojbe oblik naknade za usluge koje Femern A/S pruža željezničkim prijevoznicima. Uzimajući u obzir pojašnjenja iz uvodne izjave 87. ove Odluke, nema razloga za pretpostavku da bi prihodi od željezničkog prometa bili previsoki.

(218) Stoga Komisija u pogledu željezničkih pristojbi zaključuje da za Femern A/S ne nastaje selektivna prednost.

6.1.3.4. Posebne porezne mjere

(219) Kako bi porezna mjera bila obuhvaćena područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora, mora se utvrditi da se njome *određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe* stavljaju u povoljniji položaj u odnosu na poduzetnike u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti tim sustavom ([110]). Međutim, ako država članica donosi jednokratne mjere u korist određenih subjekata, za utvrđenu prednost u načelu se može pretpostaviti da je selektivna ([111]). Obično se može lako zaključiti da su takve mjere selektivne jer se njima osigurava povoljniji tretman za jednog ili mali broj poduzetnika ([112]).

(220) U ovom se slučaju posebnim poreznim sustavom za amortizaciju i prijenos gubitka u buduće razdoblje umanjuje porezna obveza društva Femern A/S u odnosu na porez koji bi moralo plaćati bez tih mjera, što znači da za njega nastaje gospodarska prednost. U tim bi se okolnostima Femern A/S trebao smatrati izravnim korisnikom poreznih mjera.

(221) Komisija je ocijenila mjere prijenosa poreznog gubitka u buduće razdoblje i posebnih pravila o amortizaciji u skladu sa standardnom analizom u tri koraka koju su utvrdili sudovi EU-a ([113]). Prvo je potrebno odrediti referentni sustav. Drugo, treba utvrditi odstupa li određena mjera od tog sustava toliko da se njome stvara razlika među gospodarskim subjektima koji su u pogledu ciljeva svojstvenih sustavu u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ako se mjerom odstupa od referentnog sustava i ona je stoga selektivna *prima facie*, u trećem koraku ispitivanja potrebno je utvrditi je li odstupanje opravdano prirodom ili općom strukturom sustava. U tom kontekstu država članica mora dokazati da različiti porezni tretman izravno proizlazi iz osnovnih ili vodećih načela tog sustava ([114]).

Prijenos poreznog gubitka u buduće razdoblje

(222) Komisija je već u odluci o pokretanju postupka zaključila da je zbog posebnih pravila o prijenosu gubitka u buduće razdoblje koja su se primjenjivala na Femern A/S od 2013. do 2015. nastala razlika među gospodarskim subjektima za koje se *prima facie* čini da su u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti predmetnim poreznim sustavom. Stoga su pravila koja su se u tom razdoblju primjenjivala na Femern A/S bila selektivna *prima facie*. Dotična država članica treba dokazati da je mjera koja se na prvi pogled čini selektivnom opravdana prirodom ili općom strukturom njezina poreznog sustava ([115]). Međutim, nakon donošenja odluke o pokretanju postupka danska tijela nisu dostavila nikakvo opravdanje s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti općim sustavom.

(223) Danska tijela smatraju da se predmetna mjera odnosi na fazu planiranja projekta te da se u svakom slučaju nikad nije primijenila u praksi jer Femern A/S nije ostvario nikakvu dobit u tom razdoblju. Femern A/S nije prenio gubitke iz prethodnih godina u buduće razdoblje. Stoga pri izračunu oporezivih prihoda grupe u razdoblju 2013.–2015., kad su posebna pravila bila na snazi, nisu oduzeti nikakvi prijenosi gubitaka u buduće razdoblje iz prethodnih godina. Svi gubici društva Femern A/S upotrijebljeni su za smanjenje oporezivih prihoda na razini grupe u istoj financijskoj godini. U skladu s općim pravilima isto su mogla učiniti i druga danska društva u nekoj grupi.

(224) Stoga, iako je Femern A/S u razdoblju 2013.–2015. bio obuhvaćen posebnim pravilima, financijski položaj društva u tim godinama bio je takav da se ta pravila nikad nisu zapravo primijenila na Femern A/S. U skladu s navedenim Komisija zaključuje da, s obzirom na to da se potencijalni prijenos gubitka u buduće razdoblje nikad nije ostvario i ne može se ostvariti u budućnosti, na temelju posebnih pravila o prijenosu gubitka u buduće razdoblje nije nastala i ne može nastati gospodarska prednost za Femern A/S ([116]).

Amortizacija imovine

(225) Komisija je već u odluci o pokretanju postupka zaključila da su pravila o amortizaciji primjenjiva na Femern A/S selektivna *prima facie*. Danska tijela nisu dostavila opravdanje s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti općim sustavom.

([110]) Presuda Općeg suda od 22. siječnja 2013., *Salzgitter protiv Komisije*, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, točka 79. i ondje navedena sudska praksa.

([111]) Presuda Općeg suda od 13. prosinca 2017., *Helenska Republika protiv Komisije*, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, točke 78. i 79.

([112]) Presuda Suda od 4. lipnja 2015., *Komisija protiv MOL-a*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, točka 60. i dalje; mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija od 27. lipnja 2013., *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, točka 52.

([113]) Presuda Suda od 8. rujna 2011., *Komisija protiv Nizozemske*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, točka 62.; presuda Suda od 8. studenoga 2001., *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Presuda Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točka 49. i dalje; presuda Suda od 29. travnja 2004., *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU: C:2004:252.

([115]) Presuda Suda od 15. studenoga 2011., *Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine*, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, točka 146.; presuda Suda od 29. travnja 2004., *Nizozemska protiv Komisije*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, točka 43.; presuda Suda od 6. rujna 2006., *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Presuda Suda od 19. rujna 2018., *Komisija protiv Francuske i IFP Énergies nouvelles*, C-438/16, ECLI:EU:C: 2018:737, točke od 117. do 118.

(226) Danska tijela smatraju da se predmetna mjera odnosi na fazu planiranja projekta i da, iako su posebna pravila o amortizaciji bila na snazi od 2009. do 2015., Femern A/S nije mogao ostvariti korist od tih posebnih pravila jer se objekti nisu mogli upotrebljavati i nije zapravo došlo do amortizacije. Od 1. siječnja 2016. na Femern A/S primjenjuje se redovno dansko porezno pravo, uključujući pravila o amortizaciji imovine koja se primjenjuju na sva danska društva.

(227) Femern A/S mogao je stoga u razdoblju 2009.–2015. imati selektivnu prednost. Međutim, Komisija zaključuje da, s obzirom na to da se prednost nikad nije ostvarila i ne može se ostvariti u budućnosti, na temelju posebne stope amortizacije primjenjive na Femern A/S nije nastala i ne može nastati gospodarska prednost za Femern A/S ([117]).

Sustav zajedničkog oporezivanja

(228) Referentni okvir za sustav zajedničkog oporezivanja čine odredbe danskog Zakona o porezu na dobit trgovačkih društava o obveznom oporezivanju. Budući da je sustav zajedničkog oporezivanja primjenjiv na sve danske poduzetnike u nekoj grupi, a ne samo na Femern A/S, ne može se smatrati da je za Femern A/S nastala ikakva selektivna prednost ([118]). Stoga Komisija zaključuje da za Femern A/S ne nastaje dodatna selektivna prednost na temelju njegova sudjelovanja u sustavu zajedničkog oporezivanja.

6.1.3.5. Besplatna upotreba državne imovine

(229) Danska tijela smatraju da u danskom pravu ne postoji opće pravilo ni načelo kojim se od društava u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kao Femern A/S zahtijeva da plaćaju pristojbe državi za upotrebu morskog dna i vodnih područja. Stoga bi se isto načelo besplatnog pristupa primjenjivalo na sve oblike infrastrukture čvrstog prijelaza. Slično tomu, trajektni prijevoznici ni druga društva za brodski prijevoz tereta ne plaćaju pristojbe Danskoj za prometovanje morskim područjima pod danskom jurisdikcijom. Danska tijela osim toga navode da luke ne plaćaju pristojbe za upotrebu morskog dna.

(230) U svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka Scandlines i drugi tvrde da bi Femern A/S, s obzirom na to da je njegova besplatna upotreba morskog dna izričito predviđena u Zakonu o gradnji, inače trebao plaćati pristojbu u skladu s uobičajenim (referentnim) sustavom.

(231) U članku 8. stavku 2. Ugovora o čvrstom prijelazu i članku 45. Zakona o gradnji pojašnjeno je da Femern A/S ne bi trebao plaćati pristojbu za upotrebu morskog dna. Danska tijela objasnila su da ta odredba postoji samo da bi se izbjegle sumnje. Danska tijela navode da uvođenje obveze plaćanja pristojbe danskim tijelima u zamjenu za određenu uslugu zahtijeva pravnu osnovu u skladu s danskim pravom. Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 229. ove Odluke, takva pravna osnova ne postoji i nema naznake za to da Danska drugim upraviteljima infrastrukture naplaćuje pristojbu za upotrebu morskog dna i vodnih područja. Stoga Komisija smatra da danska tijela ne bi mogla naplaćivati pristojbu društvu Femern A/S za upotrebu morskog dna bez konkretne pravne osnove, čak i da članak 45. Zakona o gradnji ne postoji. Istodobno, izričito navođenje besplatne upotrebe vodnih područja i morskog dna u tim zakonima ne znači da bi Femern A/S inače morao plaćati pristojbu na temelju uobičajenog (referentnog) sustava.

(232) U tim okolnostima i u izostanku općeg pravnog okvira kojim se predviđa plaćanje pristojbe za upotrebu morskog dna i vodnih područja te bez činjeničnih dokaza da su se takve pristojbe u prošlosti plaćale Komisija nema razloga smatrati da takav opći sustav postoji. Komisija stoga zaključuje da za Femern A/S u tom pogledu ne nastaje selektivna prednost.

6.1.4. *Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama*

(233) Ako se potporom koju je dodijelila država članica jača položaj poduzetnika u odnosu na druge poduzetnike koji se s njim natječu u trgovini unutar Unije, treba smatrati da je ta potpora utjecala na trgovinu ([119]). Smatra se da mjera koju je dodijelila država narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje ako bi mogla poboljšati konkurentan položaj primatelja u odnosu na njegove konkurente.

(234) Komisija je u odluci o pokretanju postupka već privremeno zaključila da se, ako se Femern A/S mora smatrati poduzetnikom koji posluje na tržištu usluga prijevoza preko tjesnaca Fehmarn Belt, davanjem selektivne prednosti može ojačati njegov položaj u odnosu na druge poduzetnike koji posluju na tom tržištu, posebno na trajektne prijevoznike i upravitelje luka.

([117]) Ibid.

([118]) Vidjeti i presudu Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, točke od 278. do 282.

([119]) Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 66.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., *Libert i drugi*, spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 77.; presuda Općeg suda od 4. travnja 2001., *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, točka 41.

(235) Međutim, u svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka danska tijela iznose da čvrsti prijelaz nije u izravnom tržišnom natjecanju s, na primjer, trajektima, kao što ni željeznička infrastruktura nije u izravnom tržišnom natjecanju s cestama, autobusima ili zračnim lukama. U tom pogledu upućuju na točku 220. Obavijesti o pojmu državne potpore. Danska tijela smatraju da se javnim financiranjem projekta čvrstog prijelaza ne narušava tržišno natjecanje.

(236) Komisija se ne slaže s obrazloženjem danskih tijela. Smatra da se mjerama na temelju kojih nastaje selektivna prednost za Femern A/S jača položaj tog poduzetnika u odnosu na druge poduzetnike koji se s njim natječu u trgovini među državama članicama. Konkretno, ne može se poreći da će se Femern A/S natjecati u trgovini među državama članicama s poduzetnicima koji pružaju alternativne usluge prijevoza.

(237) Prvo, u financijskoj analizi iz 2016. koju je pripremio Femern A/S priznaje se sljedeće: „Očekuje se da će čvrsti prijelaz Fehmarn Belt apsorbirati dio provoza između Skandinavije/istočne Danske i Njemačke, koji se trenutačno odvija preko mosta Veliki Belt, te dio trajektnog prometa u zapadnom dijelu Baltičkog mora jer će nekim putnicima biti privlačnije upotrijebiti čvrsti prijelaz". Opći sud u svojim presudama od 13. prosinca 2018. isto je tako naveo da bi položaj društva Femern A/S bio ojačan na štetu trajektnih prijevoznika: „Razumno je zaključiti da projekt koji obuhvaća gradnju infrastrukture koja će služiti kao alternativa postojećim vrstama prijevoza podrazumijeva rizik da će potonje nestati i, s obzirom na to da se projektom osigurava rješenje koje, općenito gledajući, ima pozitivne rezultate [...]" ([120]).

(238) Drugo, Komisija navodi da su danska tijela upućujući na točku 220. Obavijesti o pojmu državne potpore kako bi potkrijepila tvrdnju da se pod određenim navedenim uvjetima tržišno natjecanje ne narušava javnim financiranjem cesta, čak ni cesta (ni mostova) s naplatom cestarine, kao što je čvrsti prijelaz, zaboravila spomenuti povezanu bilješku 327., u kojoj se jasno navodi sljedeće: „Netipična situacija u kojoj se državna potpora ne može isključiti bio bi, primjerice, most ili tunel između dviju država članica koji bi pružao uslugu kojom se uvelike zamjenjuje usluga komercijalnih trajektnih prijevoznika odnosno izgradnja ceste s naplatom cestarine u izravnom tržišnom natjecanju s drugom cestom s naplatom cestarine (na primjer, dvije ceste s naplatom cestarine koje su paralelne i time pružaju uvelike zamjenjive usluge)."

(239) Konačno, Komisija u pogledu čvrstog prijelaza Øresund, infrastrukture koja ima vrlo slične djelatnosti, ciljeve i načine financiranja kao čvrsti prijelaz Fehmarn Belt, navodi da je u svojoj odluci o čvrstom prijelazu Øresund iz 2014. smatrala da bi se narušilo natjecanje na tržištu usluga prijevoza preko tjesnaca Øresund jer se „Konzorcij natječe s upraviteljima drugih vrsta prijevoza, na primjer trajektnim prijevoznicima" ([121]).

(240) Zbog svih prethodno navedenih razloga Komisija je mišljenja da se za mjere koje sadržavaju selektivnu prednost može smatrati da utječu na trgovinu unutar Unije i mogu narušiti tržišno natjecanje.

6.1.5. *Zaključak o postojanju potpore*

(241) Na temelju te ocjene Komisija zaključuje da dokapitalizacije, državna jamstva za zajmove i državni zajmovi čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Kad je riječ o navodnim mjerama koje obuhvaćaju amortizaciju imovine, prijenos poreznog gubitka u buduće razdoblje, sustav zajedničkog oporezivanja, željezničke pristojbe i (besplatnu) upotrebu državne imovine, Komisija zaključuje da one ne čine državnu potporu u korist društva Femern A/S u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Osim toga, Komisija smatra da s obzirom na revidiranu prijavu jamstva za izvedenice ne čine državnu potporu.

6.2. **Klasifikacija mjera kao pojedinačne potpore ili programa potpore**

(242) U uvodnoj izjavi 133. odluke o pokretanju postupka Komisija je postavila pitanje bi li za državna jamstva i državne zajmove trebalo smatrati da pripadaju kategoriji programa potpore, pojedinačne potpore dodijeljene stupanjem na snagu zakona o planiranju i gradnji ili pojedinačne potpore koja se dodjeljuje svaki put kad nacionalna tijela provedu neku financijsku transakciju društva Femern A/S.

(243) Kako bi odredila smatraju li se mjere programom potpore ili pojedinačnim mjerama potpore, Komisija mora ispitati prirodu mjera s obzirom na definicije utvrđene u Postupovnoj uredbi.

(244) U skladu s člankom 1. točkom (d) Postupovne uredbe „‚program potpora' znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog

([120]) Presuda Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Stena Line Scandinavia AB i drugi protiv Komisije*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, točka 227. i presuda Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, točka 256.

([121]) Odluka Komisije od 15.10.2014. – Državne potpore SA.36558 (2014/NN) i SA.38371 (2014/NN) – Danska – Državna potpora SA.36662 (2014/NN) – Švedska – Potpora dodijeljena konzorciju Øresundsbro Konsortiet (SL C 418, 21.11.2014., str. 8.).

razdoblja i/ili u neodređenom iznosu". S druge strane, pojedinačna potpora definirana je u članku 1. točki (e) te uredbe kao „potpora koja se ne dodjeljuje na temelju programa potpora i svaka potpora koja podliježe obvezi prijave, a dodjeljuje se na temelju programa potpora".

(245) Komisija je već u uvodnoj izjavi 129. odluke o pokretanju postupka smatrala da se prva situacija iz definicije programa potpore ne može smatrati primjenjivom na mjere koje se ispituju jer mjere nisu namijenjene „poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu", već su posebno odobrene u korist društva Femern A/S.

(246) Danska tijela te Scandlines i drugi tvrdili su da druga situacija predviđena definicijom nije primjenjiva u ovom slučaju jer je potpora dodijeljena društvu Femern A/S povezana s određenim projektom, odnosno čvrstim prijelazom. Budući da je potpora dodijeljena u okviru dokapitalizacija, državnih jamstava i državnih zajmova isključivo povezana s financiranjem planiranja i gradnje čvrstog prijelaza te su drugi projekti ili djelatnosti isključeni, Komisija smatra da je potpora zaista povezana s određenim projektom. Osim toga, na temelju revidirane prijave podnesene nakon donošenja odluke o pokretanju postupka (na koju se upućuje u uvodnoj izjavi 177. ove Odluke) za potporu se ne može smatrati da je dodijeljena tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu.

(247) U skladu s navedenim Komisija zaključuje da se državna jamstva i državni zajmovi ne mogu smatrati programom potpore u smislu članka 1. točke (d) Postupovne uredbe. Stoga ih se mora smatrati pojedinačnom potporom.

(248) Preostaje utvrditi uključuju li državna jamstva i državni zajmovi jednu pojedinačnu mjeru potpore povezanu sa zakonima o planiranju i gradnji ili više njih ili niz pojedinačnih potpora koje se dodjeljuju svaki put kad danska tijela provedu neku financijsku transakciju društva Femern A/S.

(249) Na temelju sudske prakse sudova Unije ([122]) kako je preuzeta u nekoliko smjernica i uredbi Komisije ([123]) jasno je utvrđeno da se datum dodjele potpore odnosi na datum kad korisnik dobije zakonsko pravo na primanje potpore u skladu s primjenjivim nacionalnim propisima.

(250) Nacionalnu pravnu osnovu za financiranje društva Femern A/S čine Zakon o planiranju od 15. travnja 2009., koji je stupio na snagu 17. travnja 2009., i Zakon o gradnji od 4. svibnja 2015., koji je stupio na snagu 6. svibnja 2015.

(251) Članak 7. Zakona o planiranju i članak 4. Zakona o gradnji čine pravnu osnovu za financiranje djelatnosti obuhvaćenih tim zakonima. Danska tijela objasnila su da su ta dva članka u biti istovjetna. U članku 4. Zakona o gradnji navodi se da Femern A/S može uzimati zajmove i upotrebljavati druge financijske instrumente da bi financirao i refinancirao planiranje, gradnju i rad te druge potrebne mjere i da te zajmove određuje ministar financija (stavak 1.); da je ministar financija ovlašten izdati jamstvo riznice za te obveze (stavak 2.); da je ministar financija ovlašten odgovoriti na te potrebe za financiranjem odobravanjem ponovnih zajmova vlade (tj. državnih zajmova) (stavak 3.); da danska središnja vlada jamči za ostale financijske obveze društva Femern A/S povezane s gradnjom projekta (stavak 4.). Članak 7. Zakona o planiranju sastavljen je na usporediv način.

(252) Komisija navodi da tekst tih članaka 4. i 7. sam po sebi nije izričit s obzirom na zakonsko pravo društva Femern A/S na te oblike financiranja i povezano diskrecijsko pravo ministra financija da odobrava ili odbija davanje državnih zajmova ili državnih jamstava društvu Femern A/S.

(253) Danska tijela dostavila su dodatna pojašnjenja na temelju pripremnih napomena uz Zakon o gradnji, koje smatraju mjerodavnim izvorom za tumačenje članka 4. Zakona o gradnji. Kad je riječ o stavku 1., u pripremnim napomenama pojašnjava se da se zajmovi moraju uzeti u skladu s naputcima ministra financija kako bi se postigli najbolji mogući uvjeti. Danska tijela dodatno su objasnila da je u skladu s tom odredbom ministar financija nadležan davati obvezujuće smjernice društvu Femern A/S o tome kako bi trebao uzimati zajmove, koje bi instrumente trebao upotrebljavati i koji bi se uvjeti trebali primjenjivati. Kad je riječ o stavcima 2. i 3., u pripremnim napomenama navodi se sljedeće: „Odabranim organizacijskim oblikom ne namjerava se ograničiti odgovornost države za predmetne građevinske radove. U skladu s tim u Zakonu se utvrđuje da država jamči za obveze društava u pogledu zajmova i drugih financijskih instrumenata koji se upotrebljavaju za financiranje i refinanciranje pripreme, gradnje, rada i provedbe drugih potrebnih mjera povezanih s uspostavom građevinskog projekta. Jamstvo države znači da će Femern A/S i A/S Femern Landanlæg moći dobivati zajmove po uvjetima koji su jednaki uvjetima koji vrijede za državu" (poglavlje 10.). U poglavlju 12. tih pripremnih napomena navodi se sljedeće: „Osim dijela koji se financira

([122]) Presuda Općeg suda od 25. siječnja 2018., *BSCA protiv Komisije*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, točka 72. i ondje navedena sudska praksa.

([123]) Kao što je Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.), članak 2. stavak 28.

subvencijama EU-a, troškovi gradnje građevinskog projekta izgradnje financirat će se podizanjem zajmova na međunarodnim tržištima kapitala s jamstvima koja je izdala Danska ili ponovnim davanjem državnih zajmova. Kamata i rate zajmova plaćat će se putem korisničkih pristojbi za projekt povezivanja dviju obala i sredstvima koja Banedanmark plaća društvima za upotrebu željezničke veze. Danska će jamčiti za primljene zajmove i ostale financijske obveze društava tijekom faze gradnje." Iz navedenog proizlazi da Zakon o gradnji sadržava jasnu obvezu države da financira troškove gradnje državnim zajmovima (odnosno „ponovnim davanjem državnih zajmova", kako se navodi u tekstu) i/ili državnim jamstvima. Ministar financija ovlašten je samo za odlučivanje o kombinaciji državnih zajmova i državnih jamstava.

(254) Danska tijela dostavila su dodatna pojašnjenja o provedbi tih državnih zajmova i državnih jamstava u skladu sa Zakonom o gradnji (i, analogijom, Zakonom o planiranju). Razjašnjena je i konkretna uloga ministra financija, koji ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast u toj provedbi.

(255) U Danskoj državnim dugom uime Ministarstva financija upravlja Ured za upravljanje državnim dugom pri danskoj središnjoj banci Nationalbanken. Raspodjela nadležnosti navedena je u „Sporazumu o podjeli poslova u području javnog duga između danske središnje banke i Ministarstva financija" ([124]). U skladu s člankom 6. tog sporazuma Nationalbanken izdaje državna jamstva uime ministra financija i državne zajmove uime vlade društvima koja imaju zakonsko pravo na pristup zajmovima s državnim jamstvom ili državnim zajmovima. Ministarstvo financija obavješćuje Nationalbanken prije uvođenja novog zakonodavstva ili izmjena postojećeg zakonodavstva i sl. koji se odnose na pristup društava državnim zajmovima i/ili državnim jamstvima kojima upravlja ili kojima će upravljati Nationalbanken. Ministarstvo financija obavješćuje Nationalbanken o tome kad se ta materijalna pravna osnova može primijeniti.

(256) Femern A/S sklopio je 29. svibnja 2017. sporazum s bankom Nationalbanken, Ministarstvom financija i Ministarstvom prometa, u kojem se navodi način na koji će se financiranje odobriti. Riječ je o standardnom sporazumu koji je pripremio Nationalbanken, sličan sporazumima sklopljenima s drugim društvima pod kontrolom države. U njemu se utvrđuju opći uvjeti, među ostalim i da je Femern A/S odgovoran osigurati da dobiveni zajmovi odgovaraju njegovim potrebama za financiranjem i da ne premašuju primjenjiva ograničenja s obzirom na iznos zajma. Femern A/S trebao bi osigurati i da se transakcije pokrivene državnim jamstvom temelje na pravnoj osnovi dostatnoj da bi vlada mogla izdati jamstva. Iz tog sporazuma proizlazi da Nationalbanken ne prati je li taj uvjet ispunjen za svaki zahtjev za novi državni zajam ili državno jamstvo. Nadalje, od društva Femern A/S zahtijeva se da na zahtjev banke Nationalbanken dostavi plan očekivanih potreba za financiranjem. Iz sporazuma proizlazi da će Nationalbanken prihvatiti svaki zahtjev za dobivanje novog zajma koji općenito odgovara planu, osim u sljedećim slučajevima: 1. smatra se da zajam nije u skladu s monetarnom politikom; 2. Nationalbanken nije u mogućnosti dobiti zadovoljavajuće cijene na tržištu zbog izvanrednih okolnosti na financijskom tržištu ili nelikvidnosti; ili 3. zahtjev znatno odstupa od predviđenog plana. Na konkretne uvjete za državne zajmove i zajmove s državnim jamstvom primjenjuju se standardne Smjernice banke Nationalbanken za financijske transakcije. Stoga ministar financija ni u teoriji ni u praksi ne odobrava niti odbija pojedinačne zajmove koje Femern A/S uzima. Međutim, Nationalbanken redovito prati da su zajmovi za koje Femern A/S zahtijeva državno jamstvo obuhvaćeni smjernicama Ministarstva financija i Smjernicama za financijske transakcije. Ni Nationalbanken ni Ministarstvo financija nikada nisu odbili konkretnu dokumentaciju o zajmovima za koju su, na primjer, A/S Storebælt ili A/S Øresund zatražili državno jamstvo.

(257) Na temelju toga Komisija zaključuje da je stupanjem na snagu Zakona o gradnji Femern A/S dobio zakonsko pravo na to da planiranje i gradnju čvrstog prijelaza financira zajmovima s državnim jamstvom ili državnim zajmovima. Zbog toga je stupanje Zakona o gradnji na snagu uključivalo dodjelu pojedinačne potpore društvu Femern A/S.

(258) Danska tijela potvrdila su i da je člankom 4. stavkom 4. Zakona o gradnji ([125]) predviđeno da danska središnja država bez dodatnih provedbenih mjera daje jamstvo da će Danska platiti izvođače koje je angažirao Femern A/S

([124]) Danmarks Nationalbank – Aftale mellem Finansministeriet og Danmarks Nationalbank om arbejdsfordelingen på statsgældsområdet.

([125]) U pripremnim napomenama uz Zakon o gradnji navodi se sljedeće: „U skladu sa stavkom 4. središnja država jamči, bez posebne prijave za svaki pojedini slučaj, za financijske obveze društava Femern A/S i A/S Femern Landanlæg koje nisu obuhvaćene jamstvom iz stavka 2. U skladu s tom odredbom državno jamstvo ograničeno je na obveze koje su dva navedena društva preuzela u vezi s gradnjom građevinskog projekta, ali će se primjenjivati i na obveze povezane s gradnjom građevinskog projekta koje su društva preuzela prije početka upotrebe struktura, no samo ako obveze društava prestaju nakon početka upotrebe struktura. Ta odredba znači da su, na primjer, arbitražni predmeti koji se odnose na radove povezane s građevinskim projektom koji su se izvodili do trenutka početka upotrebe čvrstog prijelaza pokriveni odgovornošću središnje države, čak i ako su arbitražni predmeti zaključeni ili započeti nakon njegova početka upotrebe. Međutim, obveze povezane s popravljanjem, radom i održavanjem čvrstog prijelaza i novim radovima koji se obavljaju nakon njegova početka upotrebe neće biti pokrivene odgovornošću središnje države u skladu sa stavkom 4. Isto tako, financijske obveze koje su društva preuzela u fazi gradnje, ali nisu povezane sa stvarnom gradnjom građevinskog projekta, neće biti pokrivene odgovornošću središnje države."

ako Femern A/S ne bude mogao izvršiti plaćanje ([126]). Stoga je, čim Femern A/S potpiše ugovor o gradnji s jednim od izvođača, Danska odgovorna za ukupnu financijsku obvezu koja proizlazi iz tog ugovora. To je jamstvo isto tako proizvodilo učinke od dana donošenja Zakona o gradnji, što znači da je od tog dana Danska bez ikakvih dodatnih provedbenih mjera odgovorna za sve troškove koji proizlaze iz djelatnosti društva Femern A/S na temelju Zakona o gradnji.

(259) Komisija zaključuje da su danska tijela odobrila nekoliko pojedinačnih potpora u korist društva Femern A/S. Prvo, u trenutku njegova osnivanja 2005. odobrena je dokapitalizacija. Zatim je na dan stupanja na snagu Zakona o planiranju 17. travnja 2009. odobrena pojedinačna potpora za financiranje pripremnih i istražnih radnji te projektiranja i drugih nužnih radnji povezanih s čvrstim prijelazom. Ta se potpora sastojala od kombinacije sljedećih instrumenata: dokapitalizacije, državnih jamstava i državnih zajmova. Početni proračun utvrđen je na 1 210 milijuna DKK (162,2 milijuna EUR) (prema cijenama iz 2008.). Dodatne su potpore odobrene 3. lipnja 2010., 23. lipnja 2011. i u ožujku 2013., kad je početni proračun iz Zakona o planiranju povećan najprije na 1 881 milijuna DKK (252,1 milijun EUR), zatim na 2 812 milijuna DKK (376,9 milijuna EUR) i naposljetku na 3 992 milijuna DKK (535,1 milijun EUR) (sve prema cijenama iz 2008.). Na dan stupanja na snagu Zakona o gradnji 6. svibnja 2015. odobrena je dodatna pojedinačna potpora za planiranje, gradnju, rad i druge mjere potrebne za gradnju i rad čvrstog prijelaza, koja se sastojala od kombinacije državnih zajmova i državnih jamstava.

6.3. **Zakonitost potpore**

(260) Člankom 108. stavkom 3. Ugovora od država članica zahtijeva se da Komisiju pravodobno obavješćuju o svim planovima za dodjelu potpora kako bi se ona o njima mogla očitovati. Osim toga, obveza mirovanja iz istog članka sprječava državu članicu da primjenjuje predložene mjere sve dok Komisija ne donese konačnu odluku.

(261) Danska su tijela 16. ožujka 2009. radi pravne sigurnosti prijavila državnu potporu za pripremu proračuna u iznosu od 1 445 milijuna DKK (193,7 milijuna EUR) za potrebe financiranja faze planiranja u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora. Na čvrsti prijelaz odnosio se iznos od 1 210 milijuna DKK (162,2 milijuna EUR), dok se iznos od 185 milijuna DKK (24,8 milijuna EUR) odnosio na veze u zaleđu. Komisija je 13. srpnja 2009. u svojoj Odluci o planiranju odlučila da neće uložiti prigovor na financiranje faze planiranja i zaključila da je u fazi planiranja Femern A/S postupao kao tijelo javne vlasti, zbog čega eventualna potpora nije obuhvaćena područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. Ipak, s obzirom na to da Komisija nije mogla isključiti da javna potpora fazi planiranja može sadržavati državnu potporu u korist budućeg upravitelja čvrstog prijelaza, ocijenila je i spojivost prijavljenih mjera te zaključila da bi ih se moglo smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.

(262) Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 259. ove Odluke, proračun za planiranje čvrstog prijelaza prilagođen je u nekoliko navrata, odnosno u lipnju 2010., u lipnju 2011. i u ožujku 2013., da bi naposljetku iznosio ukupno 3 992 milijuna DKK (535,1 milijun EUR) (prema cijenama iz 2008.). Odbor za financije danskog parlamenta odobrio je te prilagodbe proračuna. Suglasnost se svaki put odnosila na konkretne djelatnosti planiranja obuhvaćene člankom 2. Zakona o planiranju. Komisija smatra da su danska tijela odlučila provesti ta povećanja proračuna imajući na umu Odluku o planiranju te da su pretpostavljala da ta povećanja proračuna neće činiti državnu potporu u korist društva Femern A/S, a čak i da je čine, da bi ona bila spojiva s unutarnjim tržištem. Na temelju tih odobrenja proračuna Femern A/S uzeo je posebne državne zajmove. Danska tijela potvrdila su da svaki od tih državnih zajmova ima datum dospijeća do kojeg ga je potrebno otplatiti. Danska tijela dalje su navela da su se stvarni troškovi planiranja neprekidno financirali s obzirom na kratkoročna predviđanja troškova i odobravanje potpore EU-a u okviru mreže TEN-T/instrumenta CEF.

(263) Komisija smatra da su danska nadležna tijela mogla opravdano pretpostaviti da je davanje državnih jamstava i državnih zajmova za proračun za planiranje u iznosu od 3 992 milijuna DKK obuhvaćeno Odlukom o planiranju. Komisija je naime u Odluci o planiranju utvrdila da je Femern Belt A/S djelovao kao tijelo javne vlasti kad je sudjelovao u fazi planiranja i da javna sredstva koja su mu dodijeljena u tu svrhu ne čine državnu potporu. Da je Femern Belt A/S odabran za provedbu sljedećih faza projekta i povezanih poslovnih djelatnosti, javno financiranje faze planiranja moglo bi se smatrati spojivom državnom potporom. Istina je da se u Odluci o planiranju nisu konkretno razmatrali državni zajmovi, već samo državna jamstva i dokapitalizacija. Međutim, Zakonom o prostornom planiranju (kako je prijavljen Komisiji) izričito je predviđena mogućnost državnih zajmova te se

([126]) To se jamstvo primjenjuje samo na troškove gradnje projekta. Strogo su isključene sve obveze povezane s popravljanjem, radom i održavanjem čvrstog prijelaza ili svi novi radovi koji se izvode nakon početka upotrebe prijelaza.

ministru financija daje diskrecijsko pravo da odlučuje o optimalnoj kombinaciji za financiranje pripremnih i istražnih djelatnosti te projektiranja i drugih nužnih radnji povezanih s čvrstim prijelazom. Komisija nadalje napominje da Odluka o planiranju u svojoj dopunskoj analizi spojivosti ne sadržava uvjete u pogledu maksimalnog iznosa potpore ili intenziteta potpore.

(264) Danski ministar prometa objavio je 28. studenoga 2014. „nacrt zakona o gradnji čvrstog prijelaza Fehmarn Belt i veza u danskom zaleđu" radi javnog savjetovanja. U skladu s tim predloženim Zakonom o gradnji Femern A/S zadužio bi se i za provedbu gradnje, rada i financiranja čvrstog prijelaza. Danska su tijela u skladu s navedenim 22. prosinca 2014. Komisiji prijavila model financiranja projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt. Komisija stoga zaključuje da su danska tijela ispunila svoju obvezu pravodobnog obavješćivanja Komisije o svojim planovima za dodjelu potpore za planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza kako bi se ona mogla očitovati o njima.

(265) Budući da je Femern A/S 21. studenoga i 5. prosinca 2018. dobio predujme državnih zajmova za građevinske djelatnosti u ukupnom iznosu od 7,4 milijarde DKK (1 milijarda EUR), da je od tog iznosa 1,85 milijardi DKK (0,2 milijarde EUR) isplaćeno 2018., a preostali iznos u razdoblju od veljače do travnja 2019., te da je 26. ožujka 2019. ministar prometa naložio društvu Femern A/S da započne s jednom fazom građevinskih radova, Komisija zaključuje da je barem dio potpore dodijeljene na temelju Zakona o gradnji nezakonito stupio na snagu.

6.4. **Ocjena spojivosti**

(266) Danska tijela tvrde da bi Komisija, ako smatra da mjere potpore čine državnu potporu, njihovu spojivost trebala ocijeniti na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora, kojim se dopušta potpora za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa.

(267) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) Ugovora potpora za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa može se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem. Komisija u svojoj Komunikaciji o kriterijima za analizu jesu li državne potpore za promicanje provedbe važnih projekata od zajedničkog europskog interesa spojive s unutarnjim tržištem („Komunikacija o VPZEI-jima") ([127]) utvrđuje načela na temelju kojih će ocijeniti javno financiranje takvih projekata.

(268) U skladu s točkom 51. Komunikacije o VPZEI-jima „[n]ačela propisana u ovoj Komunikaciji Komisija primjenjuje na sve prijavljene projekte potpora o kojima odluku mora donijeti nakon objave Komunikacije u *Službenom listu Europske unije*, čak i ako su projekti bili prijavljeni prije te objave". To znači da bi načela utvrđena u Komunikaciji o VPZEI-jima trebalo primijeniti u ovom slučaju.

6.4.1. *Važan projekt od zajedničkog europskog interesa*

(269) Kako bi se ispunili uvjeti za potporu na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora, važan projekt od zajedničkog europskog interesa trebao bi imati sljedeće značajke:

— on mora biti jedinstveni projekt koji ima jasno definirane ciljeve i uvjete provedbe, uključujući sudionike na projektu i financiranje ([128]),

— mora biti od zajedničkog europskog interesa ([129]),

— mora biti važan u kvantitativnom ili kvalitativnom smislu ([130]).

6.4.1.1. Projekt mora imati jasno definirane ciljeve i uvjete provedbe

(270) Komisija je već u odluci o pokretanju postupka navela da se projekt u ovom slučaju može definirati kao planiranje, gradnja i rad čvrstog prijelaza. U članku 2. Ugovora o čvrstom prijelazu navedeno je da se čvrsti prijelaz između Puttgardena i Rødbyhavna preko tjesnaca Fehmarn Belt gradi kao kombinirana željeznička i cestovna veza koja se sastoji od elektrificirane pruge s dva kolosijeka i ceste s četiri trake čija tehnička kvaliteta odgovara kvaliteti autoceste. Općenito, u Ugovoru o čvrstom prijelazu navodi se jasan opis projekta u pogledu njegovih ciljeva i uvjeta njegove provedbe, uključujući njegove sudionike i način financiranja. Osim toga, u Zakonu o gradnji i njegovim prilozima navodi se detaljan tehnički opis projekta, uključujući njegovu zemljopisnu lokaciju te način projektiranja, gradnje, financiranja i rada. Komisija stoga zaključuje da se projekt može smatrati jasno definiranim projektom.

6.4.1.2. Projekt mora biti od zajedničkog europskog interesa

(271) Komisija smatra da je projekt od zajedničkog europskog interesa u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora jer na konkretan, jasan i prepoznatljiv način pridonosi ostvarenju najmanje jednog cilja Unije i ima znatan učinak

([127]) SL C 188, 20.6.2014., str. 4.
([128]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 12.
([129]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 14.
([130]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 24.

na konkurentnost Unije te na održivi rast i stvaranje vrijednosti u velikom dijelu Unije. Komisija je zajednički europski interes projekta prepoznala i u svojoj Odluci o planiranju te nedavno u odluci o pokretanju postupka.

(272) Projekt označava važan doprinos ciljevima Unije jer je od velike važnosti za transeuropsku prometnu (TENT-T) i energetsku mrežu ([131]). Projekt će pridonijeti razvoju transeuropske prometne mreže te se on smatra prioritetnim projektom u okviru mreže TEN-T i od velike je važnosti za prometnu strategiju Unije ([132]). On je poveznica koja je nedostajala u Skandinavsko-mediteranskom koridoru osnovne mreže TEN-T, što je prepoznato u trećem planu rada europskog koordinatora ([133]). U skladu s tim projekt će pridonijeti boljoj povezanosti nordijskih zemalja i srednje Europe te većoj fleksibilnosti i uštedi vremena u cestovnom i željezničkom prometu. To je snažan pokazatelj zajedničkog europskog interesa projekta.

(273) Projekt uključuje dvije države članice: Dansku i Njemačku. Neovisno o tome, korist od njega nemaju samo te dvije države članice, nego velik dio Unije ([134]). Naime, cilj je projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt poboljšati uvjete za prijevoz putnika i robe između nordijskih zemalja i srednje Europe. Očekuje se da će projekt koristiti svim zemljama uz Skandinavsko-mediteranski koridor, od Finske do Malte, jer će se njime uspostaviti poveznica koja je nedostajala ([135]) (u skladu s člankom 44. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([136])).

(274) Te jasno definirane koristi od projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt, dodatno opisane u analizi troškova i koristi pripremljenoj za dansko Ministarstvo prometa ([137]), nisu ograničene na poduzetnike ili sektor povezane s projektom ([138]). Iz analize troškova i koristi proizlazi da će projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt uvelike koristiti cijeloj Europi, unatoč znatnim troškovima ulaganja. Analizu troškova i koristi pripremilo je konzultantsko društvo Incentive; izvorna verzija objavljena je 5. siječnja 2015., a ažurirana verzija 27. ožujka 2015. Izvorna verzija ažurirana je novim procjenama građevinskih troškova. Glavne koristi utvrđene u analizi sastoje se od uštede vremena i povećane fleksibilnosti pri prelasku tjesnaca Fehmarn Belt, boljeg funkcioniranja unutarnjeg tržišta te jačanja gospodarske i socijalne kohezije između nordijskih zemalja i srednje Europe.

(275) Osim toga, u analizi troškova i koristi kvantificirane su neto koristi s obzirom na izravne i neizravne učinke. Neizravni učinci uključuju, na primjer, utjecaj na okoliš i klimu te promjenu dobiti trajektnih prijevoznika. U skladu s podacima iz ažurirane studije projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt donijet će neto korist i društveno-gospodarski povrat od 4,7 % ([139]) kad se u analizu uključe troškovi i koristi svih zemalja. U okviru izvorne studije provedeno je i nekoliko analiza osjetljivosti. U interesu razboritosti izmjeren je učinak na tržišno natjecanje s trajektima koji će rjeđe voziti. U skladu s tim scenarijem društveno-gospodarski povrat procijenjen je na 4,1 % (u odnosu na ukupni društveno-gospodarski povrat od 5,0 % u izvornoj studiji).

(276) Komisija smatra da se pozitivnom studijom o društveno-gospodarskom povratu i dalje potvrđuju koristi od projekta unatoč tomu što iz ažurirane analize osjetljivosti proizlazi povrat od 3,8 % u slučaju nastavka trajektnog prijevoza, kako tvrde Scandlines i drugi.

(277) Komisija smatra da ažurirane studije iz 2019. koje su dostavili Scandlines i Stena Line ne utječu na zaključak da projekt donosi jasno definirane koristi. Studije društva Incentive temelje se na vjerodostojnim pretpostavkama. Novom studijom Knuda Erika Andersena iz 2019. koju su dostavili Scandlines i Stena Line ne mijenja se ta ocjena. Scandlines i Stena Line smatraju da bi se u studijama društva Incentive pretpostavilo da Scandlines posluje uz goleme gubitke. Komisija to ne smatra vjerodostojnim argumentom jer je jasno da je društveno-gospodarski povrat

([131]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 15.
([132]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 23.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf, str. 35.
([134]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 16.
([135]) Skandinavsko-mediteranski koridor ključna je os za europsko gospodarstvo u smjeru sjever-jug. Koridor se proteže od Finske i Švedske na sjeveru do Malte na jugu te obuhvaća Dansku, sjevernu, srednju i južnu Njemačku, industrijska središta sjeverne Italije i luke južne Italije. Najvažniji su projekti na tom koridoru Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt i Bazni tunel Brenner, uključujući njihove pristupne putove, vidjeti https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en.
([136]) Uredba (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže i stavljanju izvan snage Odluke br. 661/2010/EU (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.).
([137]) Studija od 5. siječnja 2015. koju je Incentive pripremio za dansko Ministarstvo prometa, kako je revidirana i ažurirana studijom od 27. ožujka 2015.
([138]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 17.
([139]) U uvodnoj izjavi 144. odluke o pokretanju postupka pogrešno je navedeno da su analize osjetljivosti provedene u kontekstu ažurirane studije.

u studijama društva Incentive prilagođen s obzirom na izgubljenu dobit trajektnih prijevoznika. Konkretno, u izvornoj studiji društva Incentive pretpostavilo se da prihodi premašuju troškove za oko 15 %. Osim toga, studija je sadržavala dvije analize osjetljivosti u kojima se pretpostavljala razlika između prihoda i troškova od najviše 30 %, što je i dalje dovelo do pozitivnog društveno-gospodarskog povrata od 4,6 % (u odnosu na društveno-gospodarski povrat od 5,0 % u osnovnom scenariju). Scandlines i Stena Line ističu i povećanje procijenjenih troškova gradnje veza u njemačkom zaleđu. Komisija navodi da ni taj element ne može dovesti u pitanje vjerodostojnost studija društva Incentive, koje se temelje na razumnoj procjeni ukupnih troškova gradnje (pri čemu veze u njemačkom zaleđu čine tek manji dio ukupnih troškova) uz razuman iznos pričuva.

(278) Točkom 18. Komunikacije o VPZEI-jima zahtijeva se da korisnik sufinancira projekt. Budući da će projekt velikim dijelom financirati Femern A/S tako što će se korisnicima čvrstog prijelaza naplaćivati cestarine i pristojbe, Komisija smatra da je taj kriterij ispunjen.

(279) Javno financiranje čvrstog prijelaza nije povezano sa subvencijama koje su štetne za okoliš i stoga nije u suprotnosti s načelom ukidanja takvih subvencija, kao što se zahtijeva točkom 19. Komunikacije o VPZEI-jima.

(280) Projekt je primio financijska sredstva EU-a za djelatnosti planiranja, kako je detaljno opisano u uvodnoj izjavi 37. ove Odluke, te je preuzeta obveza osiguranja daljnje potpore projektu u okviru CEF-a. U Komunikaciji o VPZEI-jima to je prepoznato kao pozitivan pokazatelj zajedničkog europskog interesa.

(281) Svi ti elementi pridonose zaključku Komisije da se projektom ostvaruje važan i konkretan doprinos postizanju ciljeva Unije u području prometne politike i širih ciljeva Unije, među kojima se posebno ističe jačanje gospodarske i socijalne kohezije. Zbog toga Komisija smatra da je riječ o projektu od važnog europskog interesa.

6.4.1.3. Projekt mora biti važan u kvantitativnom ili kvalitativnom smislu

(282) Projekt je važan projekt za europsku prometnu infrastrukturu. Komisija je već prepoznala njegovu važnost u svojoj Odluci o planiranju.

(283) Na temelju ažuriranih podataka koje su dostavila danska tijela ukupni troškovi planiranja i gradnje čvrstog prijelaza procijenjeni su na 52,6 milijardi DKK (7,1 milijarda EUR), a troškovi planiranja i provedbe nadogradnje veza u danskom zaleđu na 9,5 milijardi DKK (1,3 milijarde EUR), odnosno 62,1 milijardu DKK (8,3 milijarde EUR) prema fiksnim cijenama iz 2015. za cijeli projekt. Usto, projekt Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt uključuje i znatne troškove povezane s gradnjom veza u njemačkom zaleđu, za što su nadležna njemačka tijela ([140]).

(284) Nadalje, projekt se provodi u okviru suradnje Njemačke i Danske te je već prihvaćen na razini Unije jer je čvrsti prijelaz sastavni dio transeuropske prometne mreže. Kad se čvrsti prijelaz dovrši, znatno će se poboljšati uvjeti za putnički i teretni promet između nordijskih zemalja i srednje Europe te umanjiti prometne gužve u Danskoj na pravcu preko Velikog Belta, a posebno na željezničkoj mreži.

(285) Komisija stoga smatra da je projekt posebno velik s obzirom na veličinu i opseg. Relativno dugo trajanje gradnje i visok iznos ulaganja podrazumijevaju i znatan financijski rizik ([141]). Zbog toga Komisija smatra da je projekt važan u kvantitativnom i kvalitativnom smislu.

(286) Na temelju toga Komisija zaključuje da projekt ispunjava sve kriterije prihvatljivosti utvrđene u odjeljku 3. Komunikacije o VPZEI-jima ([142]).

6.4.2. *Priroda potpore koja se ocjenjuje*

(287) Mjere prijavljene 2014. koje su ocijenjene u Odluci o gradnji odnosile su se na planiranje, gradnju i rad čvrstog prijelaza do potpune otplate duga. U svojim presudama od 13. prosinca 2018. Opći sud naveo je da se, s obzirom na to da su predmetnom potporom pokriveni operativni troškovi čvrstog prijelaza, ne može isključiti da bi potpora u određenoj mjeri mogla činiti operativnu potporu koju bi, u tom slučaju, Komisija trebala posebno ocijeniti.

(288) Komisija je stoga u odjeljku 5.3.2. odluke o pokretanju postupka postavila pitanje trebaju li se mjere potpore smatrati potporom za ulaganje, operativnom potporom ili kombinacijom tih potpora. Konkretno, u toj fazi nije bilo jasno do koje bi se razine mjerama koje bi se provele tijekom operativne faze projekta pokrile potrebe za financiranjem povezane sa sljedećim: i. otplatom duga nastalog tijekom faze planiranja i gradnje projekta; i/ili ii. plaćanjem operativnih troškova tijekom operativne faze projekta, i/ili isplatom dividendi matičnom društvu; ili iv. svime navedenim.

([140]) Ti troškovi nisu povezani s ovim predmetom.
([141]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 24.
([142]) I Opći sud potvrdio je analizu Komisije u tom pogledu; vidjeti presudu Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines protiv Europske komisije*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, točke od 144. do 181.

(289) Scandlines i drugi smatraju da je operativna potpora povezana s prirodom troškova, a ne s konkretnom fazom (kao što je operativna faza) projekta. Smatraju da svaka potpora kojom se pokrivaju operativni troškovi čini operativnu potporu, neovisno o fazi u kojoj su nastali troškovi. Budući da su operativni troškovi uključeni u analizu manjka financijskih sredstava, Scandlines i drugi smatraju da je po definiciji prisutna operativna potpora. Nadalje, Scandlines i drugi smatraju da je takva operativna potpora zabranjena.

(290) Najprije je nužno utvrditi uključuju li mjere operativnu potporu. Ako je uključuju, potrebno je analizirati može li se takva potencijalna operativna potpora proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem i na kojoj osnovi.

(291) U skladu s ustaljenom sudskom praksom operativna potpora definirana je kao potpora namijenjena tomu da se poduzetnik oslobodi troškova koje bi inače morao snositi u svojem svakodnevnom upravljanju ili redovnim djelatnostima ([143]). Sud je nadalje pravio razliku između potpore za ulaganja i operativne potpore tako što je cilj potpore za ulaganje povezao s postojanjem određenog ulaganja ([144]).

(292) Ako se citirana definicija operativne potpore razmotri u odnosi na mjere koje su danska tijela prijavila 2014., čini se da bi Femern A/S mogao biti korisnik operativne potpore. Iz članka 7. Zakona o planiranju i članka 4. Zakona o gradnji jasno je da bi Femern A/S imao mogućnost uzimati državne zajmove i koristiti se državnim jamstvima za zajmove kako bi financirao i refinancirao planiranje, gradnju, *rad* i ostale potrebne mjere povezane s gradnjom i *radom* čvrstog prijelaza. Zakonom o gradnji nije isključeno da bi se Femern A/S oslobodio troškova koje bi inače morao snositi u svojem svakodnevnom upravljanju čvrstim prijelazom. Budući da se u prethodno navedenoj definiciji operativne potpore jasno upućuje na „svakodnevno upravljanje" i „redovne djelatnosti", a neizravno i na „stalnu prirodu" (za razliku od jednokratne prirode potpore za ulaganje), Komisija smatra da ta potencijalna operativna potpora može postojati tek kad čvrsti prijelaz započne s radom.

(293) Međutim, kao odgovor na sumnje navedene u odluci o pokretanju postupka i kako je navedeno u uvodnoj izjavi 177., danska tijela revidirala su prijavu iz 2014. kako bi dodatno ograničila državnu potporu te davanje državnih jamstava i državnih zajmova za financiranje troškova nastalih tijekom faze planiranja i gradnje, a time i za troškove planiranja i gradnje čvrstog prijelaza. Maksimalni iznos duga koji se može osigurati državnim jamstvima ili preuzeti u obliku državnih zajmova ograničen je na trošak planiranja i gradnje, uključujući financijske troškove povezane s tim troškovima planiranja i gradnje.

(294) Na temelju revidirane prijave Komisija zaključuje da se predmetna potpora odnosi na potporu za ulaganje jer je cilj potpore očito omogućiti planiranje i gradnju čvrstog prijelaza, a ne osloboditi Femern A/S troškova koje bi inače morao snositi u svojem svakodnevnom upravljanju ili redovnim aktivnostima. Činjenica da Femern A/S često refinancira zajmove koje je uzeo za pokrivanje troškova planiranja i gradnje umjesto da, na primjer, uzme jedan golemi zajam, samo je pitanje *oblika i vrste* financijske strukture projekta. To ne znači da državna jamstva za refinancirane zajmove povezane s troškovima planiranja i gradnje uključuju operativnu potporu. Osim toga, kako je Komisija pokazala u nastavku u analizi spojivosti i ocjeni manjka financijskih sredstava, iznos potpore znatno je manji od troškova gradnje čvrstog prijelaza.

(295) Iako se čini da se Zakonom o gradnji dopušta mogućnost operativne potpore, Komisija smatra da bi njome mogla nastati prednost za Femern A/S tek kad čvrsti prijelaz započne s radom. Revidiranom prijavom uklonjena je mogućnost buduće operativne potpore.

(296) Nadalje, danska tijela osigurat će da Femern A/S na godišnjoj razini izvješćuje o svojim novčanim tokovima kako bi dokazao da se rad čvrstog prijelaza ne subvencionira.

6.4.3. *Nužnost potpore*

(297) U skladu s točkom 28. Komunikacije o VPZEI-jima „[p]otporama se, međutim, ne subvencioniraju troškovi projekta koje bi poduzeće ionako imalo i ne nadoknađuje se uobičajeni poslovni rizik ekonomske djelatnosti. Provedba projekta trebala bi biti nemoguća bez potpore, ili bi on trebao biti mnogo manjeg sadržaja ili opsega ili se provoditi na drukčiji način čime bi se znatno ograničile njegove očekivane koristi."

([143]) Vidjeti, na primjer, presudu Suda od 19. rujna 2000., *Njemačka protiv Komisije*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, točku 30. i ondje navedenu sudsku praksu, i presudu Suda od 24. studenoga 2011., *Italija protiv Komisije*, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, točku 63.

([144]) Presuda Suda od 24. studenog 2011., *Italija protiv Komisije*, C-458/09, ECLI:EU:C:2011:769, točka 64.

(298) I bilješka 2. uz točku 28. Komunikacije o VPZEI-jima sadržava formalni zahtjev u pogledu učinka poticaja: „Zahtjev za potporu mora biti predan prije početka radova, to jest početka građevinskih radova na ulaganju ili prve čvrste obveze za naručivanje opreme ili druge obveze koja ulaganje čini neopozivim, ovisno o tome što nastupi prije. Kupnja zemljišta i pripremni radovi, primjerice ishođenje dozvola i provođenje preliminarnih studija izvedivosti, ne smatraju se početkom radova."

(299) Kad je riječ o formalnom zahtjevu u pogledu učinka poticaja, Komisija je već u odluci o pokretanju postupka navela da je jasno da je Femern A/S osnovan isključivo u svrhu planiranja, gradnje i rada čvrstog prijelaza. Ta je obveza predviđena i u njegovu statutu. Osim toga, iz analize znatnog učinka poticaja (vidjeti uvodnu izjavu 302. i dalje) jasno je da bez potpore Femern A/S nije mogao provesti projekt. S obzirom na te okolnosti i na činjenicu da se potpora u ovom slučaju odnosi na jedan projekt o kojem odlučuju Danska i Njemačka i koji će provesti subjekti posebne namjene u državnom vlasništvu, formalni zahtjev u pogledu učinka poticaja kako je utvrđen u Komunikaciji o VPZEI-jima ne može se smatrati preduvjetom za dokazivanje učinka poticaja potpore. Projekt Čvrsti prijelaz znatno se razlikuje od, na primjer, projekata koji se mogu financirati u okviru regionalnog programa potpore jer o tim projektima odlučuju sama društva, a poticaje na kojima se temelji njihova odluka o ulaganju davatelji potpore moraju provjeriti prije njezine dodjele. Komisija smatra da se zahtjev za potporu u ovom slučaju može smatrati neodvojivim od osnivanja društva Femern A/S. Stoga činjenica da Femern A/S danskim tijelima nije podnio poseban zahtjev za potporu ne dokazuje nedostatak učinka poticaja ([145]).

(300) Scandlines i drugi nadalje su tvrdili da je bitno je li Femern A/S djelovao (odnosno gradio) prije odobrenja potpore, odnosno je li Femern A/S zapravo počeo s gradnjom prije no što je preuzeta obveza da mu se dodijeli potpora. Scandlines i drugi smatraju da je „Femern A/S započeo građevinske radove 2013. iako su se danska tijela najranije 2015. Zakonom o gradnji obvezala dodijeliti potporu". Scandlines i drugi smatraju da se ti radovi ne mogu smatrati djelatnostima planiranja. Osim toga, s obzirom na to da potpora za djelatnosti gradnje još nije bila dodijeljena, prekršio bi se formalni zahtjev u pogledu učinka poticaja. Nadalje, Scandlines je u svojem podnesku iz listopada 2019. tvrdio da je Femern A/S prekršio zahtjev u pogledu učinka poticaja i time što je izvodio građevinske radove nakon poništenja Odluke o gradnji. Komisija navodi da se u okviru formalnog zahtjeva u pogledu učinka poticaja općenito ne uspoređuju datum početka radova i datum dodjele potpore (kako se čini da tvrde Scandlines i drugi), nego datum početka radova i datum podnošenja zahtjeva za potporu. U svakom slučaju, kako su objasnila danska tijela, takozvani *pripremni radovi*, koji su dio programa na temelju kojeg su danska tijela odlučila započeti određene pripreme ranije no što je prvotno bilo predviđeno, temeljili su se na prilagodbama proračuna za planiranje koje je danski parlament odobrio nekoliko puta. Komisija stoga smatra da se ne može tvrditi da je Femern A/S kao subjekt posebne namjene i s obzirom na svoj statut započeo s tim radovima ne računajući pritom na državne subvencije za te radove.

(301) Scandlines i drugi nadalje su tvrdili da je Komisija u točki 163. odluke o pokretanju postupka pogriješila u svojem upućivanju na obvezu mirovanja. Komisija se slaže s tim da su obveza mirovanja i formalni zahtjev u pogledu učinka poticaja dva različita pojma. Činjenica je da potpora dodijeljena kršenjem obveze mirovanja i dalje može imati učinak poticaja.

(302) Komisijinim stavom da izostanak zahtjeva za potporu nije odlučujući za ocjenu učinka poticaja potpore u ovom slučaju ne dovodi se u pitanje zahtjev da se potporom ne smiju subvencionirati troškovi koji bi u svakom slučaju nastali u okviru projekta (znatan učinak poticaja kako je predviđen u točki 28. Komunikacije o VPZEI-jima). Komisija stoga smatra da upućivanje društva Scandlines i drugih na članak 345. Ugovora u smislu da postoji diskriminacija u korist društava u javnom vlasništvu nije relevantno. Komisija je objasnila da je test znatnog učinka poticaja iz točke 28. Komunikacije o VPZEI-jima potpuno primjenjiv, ali s obzirom na posebne okolnosti iz uvodne izjave 299. ove Odluke potpora se može smatrati neodvojivom od osnivanja društva Femern A/S u kontekstu predmetnog projekta. Stoga bi trebalo dokazati da se bez potpore projekt Čvrsti prijelaz ne bi ostvario, ili barem ne u istom opsegu.

(303) Točkom 29. Komunikacije o VPZEI-jima od države članice zahtijeva se da Komisiji dostavi odgovarajuće informacije o projektu kojem je dodijeljena potpora. Potreban je i sveobuhvatan opis protučinjeničnog scenarija koji odgovara situaciji u kojoj nijedna država članica nije dodijelila potporu.

(304) Kako je već navedeno u odluci o pokretanju postupka, danska tijela tvrdila su da ne postoji uvjerljiv protučinjenični scenarij ili vjerodostojan opis alternativnog projekta. Danski parlament ima isključivu nadležnost za odlučivanje o

([145]) Presuda Općeg suda od 13. prosinca 2018., *Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH protiv Komisije*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, točka 192.

opsegu projekta i sredstvima za njegovo financiranje. Stoga Femern A/S (i A/S Femern Landanlæg) nema ovlasti odlučiti o provedbi alternativnog projekta različitog opsega.

(305) Iako je u točki 29. Komunikacije o VPZEI-jima jasno predviđeno da se protučinjenični scenarij može sastojati od izostanka alternativnog projekta, Scandlines i drugi tvrdili su da bi Komisija trebala provjeriti postoji li alternativni projekt bez potpore. Budući da je u procjeni troškova i koristi iz 2000. ([146]) navedeno nekoliko alternativa i da je omjer troškova i koristi uronjenog tunela znatno povoljniji nego u ostalim slučajevima, Scandlines i drugi smatraju da Komisija ne bi trebala zanemariti te alternative u svojoj ocjeni nužnosti potpore. Nadalje, činjenicu da danski parlament ima isključivu nadležnost za odlučivanje o opsegu projekta smatraju nebitnom, a Istraživanje o komercijalnom interesu iz 2001. zastarjelim.

(306) Izvješće o troškovima i koristima iz 2000. odnosilo se na gospodarsku i financijsku ocjenu čvrstog prijelaza Fehmarn Belt te je sadržavalo ocjenu različitih tehničkih rješenja za čvrsti prijelaz u usporedbi s daljnjim postojanjem trenutačnog sustava trajektnog prijevoza. Komisija potvrđuje da se u izvješću o troškovima i koristima iz 2000. zaključuje da je relativna učinkovitost alternative povezane s poboljšanim sustavom trajektnog prijevoza znatno veća. Međutim, u izvješću se istodobno zaključuje da se apsolutni razmjer neto koristi ostvarenih čvrstim prijelazom ne može ostvariti poboljšanim sustavom trajektnog prijevoza (te koristi najviše proizlaze iz kraćeg trajanja putovanja i ušteda u troškovima prijevoza). U skladu s navedenim, poboljšani sustav trajektnog prijevoza nije bio alternativa istog opsega i sličnih očekivanih koristi kao projekt Čvrsti prijelaz koju bi trebalo smatrati protučinjeničnim scenarijem. Kad je riječ o ostalim scenarijima, u izvješću o troškovima i koristima iz 2000. oni nisu rangirani niti se daje jasna prednost nekom od njih te se u svakom slučaju iz izvješća ne može zaključiti da bi postojali alternativni scenariji u kojima bi se projekt Čvrsti prijelaz mogao provesti u sličnom opsegu ili sa sličnim očekivanim koristima. Komisija stoga smatra da se može osloniti na Istraživanje o komercijalnom interesu iz 2001. da bi odredila scenarij bez javne potpore za čvrsti prijelaz.

(307) Kao što je već navedeno u odluci o pokretanju postupka, cilj je tog istraživanja bio ispitati sljedeće: i. volju i sposobnost privatnog sektora da projektira, planira, gradi i financira čvrsti prijelaz Fehmarn Belt te upravlja njegovim radom; ii. financijska i povezana tehnička rješenja za projekt; iii. organizacijski okvir za uključivanje privatnih ulagača u projekt; i iv. raspodjelu rizika povezanih s projektom između privatnog sektora i država članica ([147]). Istraživanje je pobudilo velik interes: sudjelovalo je oko 100 pojedinačnih društava, od čega je 31 ([148]) društvo ispunilo anketu, a 20 ih je pozvano na razgovor. Zaključak Istraživanja bio je taj da bi privatni sektor bio zainteresiran za sudjelovanje u projektiranju, financiranju, gradnji i radu čvrstog prijelaza ako bi države pružile neki oblik potpore koji premašuje predviđenu potporu u okviru mreže TEN-T i/ili ako bi dale državna jamstva. Privatni ulagači zahtijevali bi visoku unutarnju stopu povrata kako bi se nadoknadili znatni rizici povezani s projektom kakav je Čvrsti prijelaz. Slično tomu, zajmodavci bi tražili visoku kamatnu stopu i visoku stopu pokrića duga kako bi se nadoknadili predviđeni rizici. Ti bi zahtjevi ulagača i zajmodavaca zajedno doveli do toliko visokih troškova kapitala da projekt ne bi bio izvediv bez znatne javne potpore. Kako bi dokazala da se taj zaključak u međuvremenu nije promijenio, danska tijela dostavila su analizu u trenutku slanja prijave ([149]), iz koje je vidljivo da su rezultati Istraživanja i dalje valjani.

(308) Na temelju toga Komisija prvo smatra da nijedan razborit privatni ulagač ne bi sudjelovao u financiranju takvog projekta u uobičajenim tržišnim uvjetima i, drugo, da se čvrsti prijelaz može dovršiti samo uz znatnu javnu potporu. Činjenica da se konačno tehničko rješenje promijenilo od Istraživanja iz 2001. ne mijenja taj zaključak i ništa ne upućuje na to da je protučinjenični scenarij bez potpore u međuvremenu postao održiv. Osim toga, pružanje financijske pomoći EU-a u okviru CEF-a dodatni je snažan pokazatelj potrebe za javnim financiranjem kako bi se ostvario projekt. To znači da se projekt ne bi ostvario bez potpore. Protučinjenični scenarij stoga se sastoji od izostanka alternativnog projekta. U izostanku alternativnog projekta potpora se mora smatrati potrebnom ako se, na primjer, može dokazati da je unutarnja stopa povrata projekta manja od uobičajene stope povrata koju zahtijevaju ulagači uključeni u slične projekte ulaganja ili ako je unutarnja stopa povrata nedovoljna za pokrivanje troška kapitala koji zahtijeva tržište.

([146]) *Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Fehmarn Belt* (Gospodarska ocjena poboljšanog sustava trajektnog prijevoza preko tjesnaca Fehmarn Belt), pripremilo društvo PLANCO Consulting GmbH za dansko i njemačko ministarstvo prometa, svibanj 2000.

([147]) Rezultati Istraživanja komercijalnog interesa objavljeni su u izvješću *Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation, June 2002* (Fehmarnbelt, ulaganje u infrastrukturu, njezino financiranje i organizacija, lipanj 2002.).

([148]) U Istraživanju su sudjelovali konzorciji sastavljeni od izvođača, upravitelja i banaka, ali i pojedinačna društva, uglavnom banke, građevinska poduzeća i osiguravatelji.

([149]) *The Danish State Guarantee Model Working Principles and Experience with Largescale Infrastructure Projects* (Danski model državnog jamstva, Načela provedbe i iskustvo s velikim infrastrukturnim projektima), rujan 2014., i unutarnja stopa povrata čvrstog prijelaza te intenzitet državnih subvencija.

(309) U tu su svrhu u kontekstu prijave iz 2014. danska tijela već objasnila da Femern A/S u cjelini nije imao *slične projekte ulaganja* ili *trošak kapitala* na temelju kojih bi se moglo izračunati premašuje li iznos potpore razinu koja je potrebna da bi projekt bio dovoljno profitabilan. Stoga je bilo nužno usporediti unutarnju stopu povrata projekta sa zahtjevom troška kapitala koji je uobičajen za *predmetnu industriju*. Danska tijela dostavila su ažuriranu analizu koja odražava trenutačne tržišne uvjete i rizik specifičan za projekt.

(310) Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 175., ponderirani prosječni trošak kapitala ovisi o nerizičnoj stopi. U alternativnom modelu ponderirani prosječni trošak kapitala niži je, a danska tijela procijenila su da iznosi 5,59 %.

(311) Danska tijela usporedila su taj zahtjev troška kapitala industrije s unutarnjom stopom povrata koja bi se ostvarila projektom Čvrsti prijelaz u izostanku potpore. Budući da su danska tijela dostavila ažurirane financijske podatke kao odgovor na sumnje u proporcionalnost potpore navedene u odluci o pokretanju postupka, Komisija upućuje na odjeljak 0. ove Odluke za detaljnu ocjenu pretpostavki na kojima se temelje modeli izračuna.

(312) Rezultati tih ažuriranih izračuna pokazuju da bi unutarnja stopa povrata projekta bez državne potpore iznosila 3,9 % kad se uzme u obzir ekonomski vijek ulaganja od 40 godina. Unutarnja stopa povrata znatno je niža od troška kapitala od 5,59 % koji se zahtijeva na tržištu i koji je izračunan u okviru alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava. Samim time niža je i od troška kapitala koji se zahtijeva na tržištu utvrđenog u okviru prvog modela izračuna manjka financijskih sredstava, u kojem se pretpostavio veći ponderirani prosječni trošak kapitala. Tom analizom potvrđuju se zaključci Istraživanja komercijalnog interesa iz 2001. o nužnosti potpore. Osim toga, na zahtjev Komisije danska tijela provela su nekoliko analiza osjetljivosti na temelju ažuriranog financijskog modela. Čini se da je unutarnja stopa povrata niža od troška kapitala koju zahtijeva tržište čak i ako se uzme u obzir vrlo dug vijek trajanja u skladu s prijedlogom podnositelja pritužbe (u simulaciji se model odnosi na razdoblje do 2100. godine).

(313) Na temelju prethodno navedenih elemenata Komisija zaključuje da se potporom ne subvencioniraju troškovi projekta koji bi u svakom slučaju nastali za Femern A/S pod pretpostavkom da bi se projekt proveo bez predmetne potpore. Potpora je stoga nužna za gradnju navedene infrastrukture.

6.4.4. *Proporcionalnost potpore*

(314) Načelom proporcionalnosti zahtijeva se da mjere potpore ne premašuju ono što je primjereno za ostvarivanje njihovih ciljeva. Da se planiranje i gradnja čvrstog prijelaza mogu ostvariti uz manju potporu, potpora se ne bi smatrala proporcionalnom ([150]).

(315) U skladu s točkom 31. Komunikacije o VPZEI-jima „[m]aksimalna razina potpore utvrđuje se s obzirom na utvrđeni manjak financijskih sredstava u odnosu na prihvatljive troškove. Ako je to opravdano analizom manjka financijskih sredstava, intenzitet potpore mogao bi doseći i 100 % prihvatljivih troškova. Manjak financijskih sredstava odnosi se na razliku između pozitivnih i negativnih novčanih tokova tijekom cjelokupnog trajanja ulaganja, diskontiranih na njihovu trenutačnu vrijednost na temelju primjerenog faktora diskontiranja koji odgovara unutarnjoj stopi povrata potrebnoj kako bi korisnik izvršio projekt, posebno s obzirom na postojeće rizike. Prihvatljivi troškovi su oni utvrđeni u Prilogu [...]".

(316) Kako bi odgovorila na sumnje navedene u odluci o pokretanju postupka, danska tijela dostavila su ažuriranu analizu manjka financijskih sredstava i ograničila potporu kako ne bi premašivala manjak financijskih sredstava.

(317) Stoga je potrebno ocijeniti jesu li pretpostavke na kojima se temelji izračun manjka financijskih sredstava za čvrsti prijelaz i koje su dostavila danska tijela primjerene s obzirom na prirodu, opseg i rizike projekta.

(318) U tom kontekstu Komisija napominje da je iznos potpore izravno povezan s pretpostavkama na kojima se temelji model izračuna manjka financijskih sredstava, ne samo zbog ograničenja iznosa potpore na razinu manjka financijskih sredstava, već i zbog činjenice da razina duga, a time i razina iznosa potpore, ovisi o čimbenicima kao što su ukupni trošak gradnje i pretpostavljena kamatna stopa. Komisija stoga smatra primjerenim, s obzirom na revidiranu prijavu koja uključuje ažuriranu analizu manjka financijskih sredstava, da se i model izračuna temelji na najnovijim podacima. Komisija u tom pogledu prihvaća metodologiju danskih tijela, koja su kao početnu točku upotrijebila najnoviju potpuno revidiranu financijsku analizu projekta, financijsku analizu iz 2016., i tu analizu ažurirala u skladu s daljnjim relevantnim kretanjima.

(319) Danska tijela ograničila su model izračuna manjka financijskih sredstava na model financiranja čvrstog prijelaza te su iz analize isključila sve troškove gradnje povezane s vezama u zaleđu. Budući da se na temelju članka 5. stavka 2. Zakona o gradnji čini da A/S Femern Landanlæg plaća sve troškove planiranja, gradnje, rada i drugih potrebnih mjera povezanih s gradnjom i radom veza u zaleđu, Komisija smatra da su danska tijela primijenila

([150]) Komunikacija o VPZEI-jima, točka 28.

dobar pristup isključivanjem tih troškova veza u zaleđu iz analize manjka financijskih sredstava za Femern A/S. Danska tijela nadalje su predložila da se ne uzmu u obzir dividende koje bi Femern A/S mogao isplatiti u korist društva A/S Femern Landanlæg. Te isplate dividendi stoga nisu navedene kao stavka troška u modelu. Danska tijela revidirala su i prijavu iz 2014. jer su se obvezala da će osigurati da Femern A/S isplaćuje dividende društvu A/S Femern Landanlæg tek nakon što subvencionirani dug društva Femern A/S bude u cijelosti otplaćen.

(320) Danska tijela objasnila su da su prihvatljivi troškovi ograničeni na proračun za troškove gradnje. Taj proračun za troškove gradnje uključuje troškove planiranja te troškove djelatnosti promidžbe/marketinga/informiranja. Budući da su se te djelatnosti informiranja/promidžbe obavljale oko 10 godina prije planiranog datuma početka rada, Komisija smatra da su, s obzirom na to da je Danska uvela jasnu obvezu informiranja i da su djelatnosti informiranja bile sadržane u Zakonu o planiranju, ti troškovi povezani s ostvarenjem projekta, a time i prihvatljivi za potporu u okviru Komunikacije o VPZEI-jima. Proračun troškova planiranja i gradnje iznosi 62,2 milijarde DKK (8,3 milijarde EUR) (prema nominalnim cijenama), što Komisija smatra primjerenom procjenom. Proračun uključuje obvezne pričuve određene na način da postoji vjerojatnost od 80 % da će proračun zajedno s pričuvama biti dostatan za dovršetak projekta unatoč mogućim prekoračenjima troškova. To odgovara troškovima koji će najvjerojatnije nastati u okviru projekta. Osim toga, za potrebe izračuna maksimalnog manjka financijskih sredstava danska tijela dodala su zaštitu za troškove gradnje u iznosu od 3 milijarde DKK (0,4 milijarde EUR) (prema nominalnim cijenama). Zaštita odgovara povećanju obveznih pričuva s 80 % na 99 %. To znači da će proračun zajedno s pričuvama u iznosu od 7,3 milijarde DKK (1 milijarda EUR) i zaštitom u iznosu od 3 milijarde DKK (0,4 milijarde EUR) biti dostatan za dovršetak projekta i pokrivanje ne samo 80 %, već i 99 % budućih troškova. Međutim, to znači i da postoji vjerojatnost da stvarni troškovi gradnje neće biti toliki i da su troškovi gradnje na kojima se temelji izračun manjka financijskih sredstava možda precijenjeni s obzirom na tu zaštitu za troškove gradnje.

(321) Danska tijela prilagodila su početnu pretpostavku o financijskim sredstvima EU-a u svojoj financijskoj analizi iz 2016. na 10 %. Ta je stopa niža od početne pretpostavljene stope od 18 %, na kojoj se temeljio Zakon o gradnji (što je jednako potpori EU-a od oko 7,5 milijardi DKK odnosno 1 milijarde EUR). Danska tijela objasnila su da je EU 2015. dodijelio 589 milijuna EUR za razdoblje financiranja 2016.–2019., što odgovara iznosu od približno 4,4 milijarde DKK (prema trenutačnim cijenama). Istodobno nije bilo sigurno koliko će iznositi ukupna sredstva koja će se dodijeliti društvu Femern A/S i kada će započeti razdoblje gradnje. Zbog toga je pretpostavka o potpori EU-a promijenjena na 10 % u financijskoj analizi iz 2016. Međutim, Komisija navodi da je pretpostavka iz financijske analize iz 2016. opisana kao „oprezna”. Danska tijela objasnila su da zbog kašnjenja u odobrenju njemačkog plana za više od godinu dana i s tim povezanog postupka pred njemačkim Saveznim upravnim sudom Femern A/S neće moći iskoristiti puni iznos bespovratnih sredstava EU-a čak ni uz produljenje razdoblja potpore za dvije godine, odnosno do kraja 2022., u najoptimističnijem scenariju. Nadalje, danska tijela objasnila su da očekuju da će se opći proračun EU-a smanjiti u financijskim predviđanjima za razdoblje 2021.–2027. (zbog Brexita), a da će se istodobno povećati broj zahtjeva za potporu EU-a infrastrukturnim projektima. Stoga bi pretpostavku o udjelu sredstava EU-a od 10 % trebalo smatrati realističnom. U izračunima manjka financijskih sredstava ukupna sredstva EU-a iznose 12 % troškova planiranja i gradnje (u smislu neto sadašnje vrijednosti), što Komisija smatra razumnom pretpostavkom zbog prethodnih objašnjenja.

(322) Kad je riječ o prihodima, ništa što je proizašlo iz službenog istražnog postupka ne daje Komisiji razlog da dovede u pitanje prognozu cestovnog prometa jer je ona razvijena 2014., unakrsno ispitana i podvrgnuta vanjskoj provjeri kvalitete. Osim toga, Komisija smatra razumnim da je prognoza cestovnog prometa iz 2014. ažurirana s obzirom na smanjenje cestarine na Velikom Beltu. Kad je riječ o pretpostavci o nastavku pružanja usluge trajektnog prijevoza, Komisija navodi da ta pretpostavka nije u skladu s osnovnim scenarijem iz analize troškova i koristi razvijene 2015. Međutim, kao što tvrde danska tijela, rizik da će se usluga trajektnog prijevoza nastaviti u tom je trenutku već bio jasno utvrđen s obzirom na to da analiza prometa sadržava posebnu analizu osjetljivosti u pogledu te stavke. Otad je Scandlines nekoliko puta, među ostalim i u svojem odgovoru na odluku o pokretanju postupka, potvrdio svoju namjeru održavanja usluga trajektnog prijevoza, i to čak češće nego svakih sat vremena. Čini se da se izvedivost nastavka pružanja usluge trajektnog prijevoza potvrđuje i studijama koje su proveli konzultanti iz društava PWC i KPMG i na koje su uputila danska tijela (vidjeti uvodnu izjavu 168. ove Odluke). S obzirom na sve navedeno Komisija smatra da bi razboriti ulagač u svojoj financijskoj analizi pretpostavio da će se usluga trajektnog prijevoza nastaviti te da je prikladno pretpostaviti da će trajekti ploviti svakih sat vremena.

(323) Kad je riječ o pretpostavljenim cijenama, Komisija ne dijeli stajalište društva Scandlines i drugih da bi one bile preniske jer „Femern A/S svoje cestarine utvrđuje na razinu nižu od troškova”. Komisija primjećuje da očekivani operativni prihodi uvelike premašuju operativne troškove tijekom cijelog razdoblja rada. Ne može se zahtijevati da će cijene nadoknaditi ukupne troškove projekta (uključujući troškove gradnje). Da se cijene mogu odrediti na razinu kojom se nadoknađuju svi troškovi gradnje i operativni troškovi, ne bi bilo manjka financijskih sredstava ni potrebe za državnom potporom. Komisija, međutim, smatra da cijene pretpostavljene u modelu izračuna manjka financijskih sredstava ne mogu biti umjetno niske s isključivom svrhom povećanja manjka financijskih sredstava. U Zakonu o gradnji ponovno se upućuje na Zakon o planiranju te se pretpostavlja da se očekivalo da će razina cijena za cestovni promet biti na razini cijena trajekta na liniji Rødby-Puttgarden 2007., prilagođenoj općim povećanjem cijena do trenutka otvaranja. Ta ista razina cijena bila je temelj za predviđanje prometa i smatrala se realističnom pretpostavkom u predmetnim studijama. U prognozi prometa upotrebljava se paušalna, tehnička prosječna cijena za osobne automobile i kamione. Nadalje, na temelju financijske analize iz 2016. čini se da bi u slučaju uvođenja diferencirane strukture cijena učinak na ukupne prihode bio relativno ograničen. Na temelju navedenog Komisija smatra da su pretpostavljeni prihodi od cestovnog prometa vjerodostojni i primjereni.

(324) Komisija nadalje smatra da je osnova za izračun prihoda od željezničkog prometa objašnjena u uvodnoj izjavi 170. razumna.

(325) Financijska analiza iz 2016. sadržava temeljitu reviziju troškova rada i održavanja čvrstog prijelaza te ponovnog ulaganja u njega, koja je dovela do ozbiljnog smanjenja tih troškova. Te su nove pretpostavke uključene i u ažurirani model izračuna manjka financijskih sredstava. Scandlines i drugi smatraju da je operativne troškove potrebno isključiti iz izračuna manjka financijskih sredstava. To se temelji na njihovu stajalištu da su sve potpore kojima se pokrivaju operativni troškovi operativne potpore, koje smatraju nedopuštenima. Komisija je već u odjeljku 6.4.2. ove Odluke objasnila što čini operativnu potporu. Ipak, drugo je pitanje mogu li se operativni troškovi uključiti u izračun manjka financijskih sredstava.

(326) Komisija navodi da se u točki 31. Komunikacije o VPZEI-jima pri definiranju manjka financijskih sredstava upućuje na razliku između pozitivnih i negativnih novčanih tokova. Logici donošenja odluka o ulaganju zapravo je svojstveno da se troškovi ulaganja *ex ante* uspoređuju s budućim operativnim prihodima i troškovima. Ulagači obično ne donose pozitivnu odluku o ulaganju sve dok iz te usporedbe proizlazi manjak ili negativna neto sadašnja vrijednost. Zbog toga su očekivani operativni troškovi i prihodi sastavni dio analize manjka financijskih sredstava. To potvrđuju i kriteriji spojivosti iz Uredbe o općem skupnom izuzeću ([151]). Iako nisu izravno primjenjivi na ovaj slučaj, njima se ilustrira način na koji Komisija primjenjuje načelo manjka financijskih sredstava u svojoj praksi u području državnih potpora. U članku 53. stavku 6. i članku 55. stavku 10. te uredbe, koji se odnose na potpore za kulturu i očuvanje baštine te potpore za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu navodi se da „[z]a potpore za ulaganje [...], iznos potpore ne premašuje razliku između prihvatljivih troškova i operativne dobiti ulaganja. Operativna dobit oduzima se od prihvatljivih troškova *ex ante* na temelju razumnih predviđanja ili mehanizmom povrata sredstava.” „Operativna potpora” definirana je u članku 2. stavku 39. Uredbe o općem skupnom izuzeću kao „razlika između diskontiranih prihoda i diskontiranih operativnih troškova tijekom ekonomskog trajanja ulaganja ako je ta razlika pozitivna. Ti operativni troškovi obuhvaćaju troškove kao što su troškovi osoblja, materijala, ugovorenih usluga, komunikacije, energije, održavanja, najma i administrativni troškovi [...]”.

(327) Danska tijela u analizi manjka financijskih sredstava upotrijebila su očekivani ekonomski vijek čvrstog prijelaza. Smatrala su da očekivani ekonomski vijek ulaganja iznosi 40 godina jer je to razdoblje koje bi ulagač obično uzeo u obzir pri odlučivanju o velikim infrastrukturnim ulaganjima kao što je čvrsti prijelaz. Referentno razdoblje stoga iznosi 53 godine od donošenja Zakona o gradnji odnosno 50 godina od pretpostavljenog početka faze gradnje. Istina je da na internetskim stranicama društva Femern A/S piše da vijek projekta iznosi 120 godina. Međutim, što su novčani tokovi udaljeniji, veći će biti učinak diskontiranja. Komisija smatra da zbog visokog stupnja nesigurnosti svake financijske prognoze tijekom tako dugog razdoblja nije vjerojatno da bi razboriti ulagač proveo ulaganje čija se očekivana profitabilnost može ostvariti tek nakon tako dugog razdoblja. Komisija smatra da je 40-godišnje razdoblje rada razumna pretpostavka za izračun manjka financijskih sredstava za čvrsti prijelaz. To je razdoblje znatno dulje od referentnih razdoblja od 25 do 30 godina koja je Komisija u zadnjih nekoliko godina upotrebljavala u svojoj praksi odlučivanja, na primjer u sektoru luka i zračnih luka. Osim toga, to je razdoblje dulje i od

([151]) Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.).

standardnog razdoblja od 25 do 30 godina upotrijebljenog kao referentno razdoblje u sektoru cesta/željeznica, kako je predloženo u Prilogu I. Delegiranoj uredbi Komisije (EU) br. 480/2014 ([152]). Ta uredba nije primjenjiva na ovaj predmet, no u Prilogu I. navodi se međunarodno prihvaćena praksa. Komisija stoga referentno razdoblje od 49 godina od pretpostavljenog početka faze gradnje smatra razumnim.

(328) Za izračun manjka financijskih sredstava potrebno je upotrijebiti odgovarajuću diskontnu stopu za diskontiranje budućih novčanih tokova. Danska tijela upotrijebila su ponderirani prosječni trošak kapitala kao diskontnu stopu. Ponderirani prosječni trošak kapitala obuhvaća ponderirani prosjek troška duga („Kd") i troška vlasničkog kapitala („Ke") nekog društva. Upotrijebljeni ponderi odnose se na udio vlasničkog kapitala („E") i duga („D") u strukturi kapitala društva (E + D). Ponderirani prosječni trošak kapitala („WACC") računa se na sljedeći način: WACC = Kd * D / (E + D) (1 – t) + Ke * E / (E + D). Prosječne vrijednosti troška duga i troška vlasničkog kapitala dobivene su na temelju standardnih pristupa u skladu sa sljedećim formulama: Kd = nerizična stopa + premija rizika za dug, a Ke = nerizična stopa + beta s efektom duga * premija rizika za dug + premija rizika specifična za projekt. Porezna stopa označena je s „t".

(329) Danska tijela procijenila su ponderirani prosječni trošak kapitala koji bi prosječnom ulagaču bio potreban za projekt sličnih značajki rizika. Brojke upotrijebljene za premiju rizika za vlasnički kapital, premiju rizika za dug i betu bez efekta duga ažurirane su u skladu s najnovijim dostupnim informacijama.

(330) Premija rizika za dug procijenjena je na 1,5 % i slična je premiji koju bi trebao platiti ulagač s rejtingom BBB. Danska taj rejting utvrđuje procjenom očekivane stope pokrića kamate za Femern A/S te prikupljanjem reprezentativnih uzoraka rejtinga agencija S&P, Moody's i Fitch za društva koja upravljaju cestama s naplatom cestarine i građevinska društva. Komisija to smatra razumnom pretpostavkom za poduzeća koja se bave prometnom infrastrukturom. Premija rizika za dug za izdavatelje s rejtingom BBB procijenjena je na temelju podataka agencije Reuters o obveznicama iskazanima u EUR s rejtingom BBB i podataka o obveznicima SAD-a ([153]). Ta je procjena obuhvaćena i rasponom podataka Aswatha Damodarana koje su dostavili Scandlines i drugi, no čini se nižom od procjene u studiji iz 2018. koju je dostavio Scandlines. Međutim, ta studija nije sadržavala dodatne argumente o podacima na kojima se procjena temelji.

(331) Danska tijela procijenila su premiju rizika za vlasnički kapital na 6 % na temelju vanjskog istraživanja koje su proveli Pablo Fernandez i drugi ([154]). Ta je procjena vrlo slična premiji koju predlažu Scandlines i drugi (5,8 %) i gotovo jednaka premiji koja se nalazi u arhivi podataka Aswatha Damodarana (5,96 %) ([155]).

(332) Danska je upotrijebila betu imovine od 0,5 utvrđenu na temelju podataka za društva u sektoru cesta s naplatom cestarine i građevinskom sektoru dobivenih od društva Bloomberg. Zajedno s poreznom stopom od 22 % i strukturom kapitala koju čini 50 % duga i 50 % vlasničkog kapitala Danska je utvrdila betu s efektom duga primjenom uvriježenih standardnih formula. Omjer duga i vlasničkog kapitala utvrđen je na temelju istog uzorka građevinskih društava i društava koja upravljaju cestama s naplatom cestarine dobivenog od društva Bloomberg. U studiji iz 2018. koju su dostavili Scandlines i drugi primjenjuje se beta bez efekta duga od 0,46 do 0,63. Pri ocjeni tih pretpostavki Komisija zaključuje da je beta imovine od 0,5 koju je upotrijebila Danska u skladu s prosjekom u industriji za 40 europskih prijevoznika (beta bez efekta duga od 0,52, beta bez efekta duga prilagođena za gotovinu od 0,6) i konzervativnija od vrijednosti za 147 europskih građevinskih društava (beta bez efekta duga od 0,66, beta bez efekta duga prilagođena za gotovinu od 0,78). Ti prijevoznici imaju omjere duga i vlasničkog kapitala od 98 % (prijevoz) i 92,39 % (građevinska poduzeća) ([156]). Omjer duga i vlasničkog kapitala od 100 % znači da društvo ima jednako duga koliko i vlasničkog kapitala, što znači da dug i vlasnički kapital imaju udio od po 50 %. Stoga Komisija smatra razumnom pretpostavku da se financijska struktura tipičnog društva sastoji od 50 % duga i 50 % vlasničkog kapitala. Porezna stopa od 22 % odgovara stopi poreza na dobit trgovačkih društava koja se primjenjuje u Danskoj (u skladu s člankom 17. danskog Zakona o porezu na dobit trgovačkih društava).

([152]) Delegirana uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (SL L 138, 13.5.2014., str. 5.).

([153]) Arhiva podataka Aswatha Damodarana, Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios (Rejtinzi, razlike i stope pokrića kamate), 1/2019.

([154]) Pablo Fernandez i drugi 2019.: *Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey* (Istraživanje o premiji za tržišni rizik i nerizičnoj stopi koje su 2019. upotrijebljene za 69 zemalja). Od veljače do ožujka 2019. istraživači su u okviru istraživanja stupili u kontakt s profesorima financija i ekonomije te analitičarima i rukovoditeljima trgovačkih društava. Na temelju 1836 odgovora prikupili su opisne statističke podatke o nerizičnim stopama i premijama za tržišni rizik za 69 zemalja.

([155]) Arhiva podataka Aswatha Damodarana, *Risk Premiums for Other Markets* (Premije rizika za druga tržišta), 1/2019.

([156]) Arhiva podataka Aswatha Damodarana, *Levered and Unlevered Betas by Industry* (Beta s efektom duga i bez efekta duga po industrijama), siječanj 2019.

(333) Nadalje, Danska dodaje premiju rizika specifičnu za projekt od 2 %. Premija rizika specifična za projekt opravdana je s obzirom na znatne nesigurnosti povezane s projektom, na primjer u pogledu konačnog odobrenja njemačkog plana, koje bi mogle prouzročiti veliko kašnjenje i dodatne troškove, ali i s obzirom na druge mikroekonomske i makroekonomske rizike povezane s projektom koji nisu uzeti u obzir u proračunskim pretpostavkama. Stopa od 2 % konzervativna je u odnosu na prijedlog iz studije iz 2018. koju su dostavili Scandlines i drugi. Međutim, premiju rizika specifičnu za projekt trebalo bi ocijeniti zajedno sa zaštitom za troškove gradnje upotrijebljenom u modelu državne potpore, u kojoj se već uzima u obzir rizik prekoračenja troškova u fazi gradnje. Na temelju toga Komisija smatra da je upotreba premije rizika specifične za projekt od 2 % razumna.

(334) Komisija smatra da su sastavnice ponderiranog prosječnog troška kapitala navedene u prethodnim uvodnim izjavama razumne s obzirom na veličinu, rizike, vrijeme provedbe i vrstu djelatnosti projekta.

(335) Zadnja sastavnica ponderiranog prosječnog troška kapitala koju je potrebno razmotriti jest nerizična stopa. U prijavi iz 2014. nerizična stopa utvrđena je na 5 % (u nominalnom iznosu). U svojoj revidiranoj prijavi danska tijela prvotno su predložila da se nerizična kamatna stopa temelji na ažuriranim službenim predviđanjima Ministarstva financija o danskom gospodarstvu za 2025. (koja uključuju javne financije) ([157]). U skladu s tim predviđanjima očekuje se da će kamatna stopa za desetogodišnju državnu obveznicu iznositi –0,1 % godišnje 2019., 1,6 % 2025. i 4,5 % 2040. To odgovara fiksnoj nominalnoj stopi od približno 3,5 % tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog financijskim modelom. Danska tijela smatrala su tu pretpostavku najobjektivnijom prognozom budućih razina kamatnih stopa koje su dostupne u Danskoj, a time i vjerodostojnom referentnom vrijednošću. Tvrdila su i da Femern A/S ne može u praksi dobivati zajmove ili državne zajmove koji bi odjednom pokrili sve njegove potrebe za financiranjem te da se stoga trenutačna tržišna kamatna stopa ne može upotrebljavati tijekom dugoročnog razdoblja u kojem se Femern A/S često zadužuje i refinancira.

(336) Međutim, Komisija smatra da se, iako razina kamatnih stopa podliježe nesigurnosti i projekt je suočen s relativno dugim razdobljem gradnje, ta nerizična stopa čini visokom s obzirom na trenutačne tržišne uvjete. Iz trenutačnih tržišnih podataka vidljivo je da su trenutačni prihodi od danskih državnih obveznica vrlo mali ([158]).

(337) Kako bi odgovorila na te sumnje, danska tijela dostavila su u okviru revidirane prijave alternativni model u kojem su primijenila pretpostavljenu nominalnu nerizičnu stopu od 1,5 % (kao prosjek tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog modelom). Pretpostavka se temelji na navedenom istraživanju koje su proveli Pablo Fernandez i drugi ([159]). Za Dansku je dostavljeno 135 odgovora, iz kojih proizlazi prosječna nerizična stopa od 1,2 % godišnje za 2019. Kad je riječ o prethodnim godinama, zabilježena je stopa od 1,6 % za 2018., 1,6 % za 2017. i 1,3 % za 2015. (stopa za 2016. nije navedena u studiji). Danska tijela nadalje su tvrdila da se u tom istraživanju ne navodi vremenski horizont ulaganja koji bi ispitanici trebali primijeniti u odgovoru na pitanje o nerizičnoj stopi, već samo da je istraživanje usmjereno na ulaganje u vrlo raznolik portfelj vlasničkog kapitala. Zbog toga su danska tijela tvrdila da se odgovori najvjerojatnije temelje na razdoblju dospijeća od 5 do 10 godina. Danska tijela stoga smatraju da dodatak od +0,5 % na stopu dobivenu na temelju istraživanja odgovara približnoj razlici prihoda za dugoročne obveznice (s trajanjem od 30 godina). Dodatak je procijenjen na temelju raspoloživih podataka o njemačkim državnim obveznicama. Danska tijela tvrde da prosjek prilagođen s obzirom na dospijeće iznosi 1,7 %, što znači da je stopa od 1,5 % konzervativna pretpostavka.

(338) S obzirom na trenutačne tržišne uvjete, relativno dugo razdoblje gradnje i, posebno, ukupno razdoblje obuhvaćeno financijskim modelom (do 2068., što je više od 30 godina) Komisija smatra da je pretpostavka od 1,5 % u alternativnom modelu razumna i opravdana. Osim toga, Scandlines i drugi dostavili su dvije različite studije o procjeni ponderiranog prosječnog troška kapitala. Danska pretpostavljena nerizična stopa od 1,5 % u skladu je s procjenom od 1,6 % iz najnovije studije (veljača 2018., no temelji se na podacima iz 2014.) i znatno niža od stope od 3,04 % navedene u prethodnoj studiji s početka 2014.).

(339) Na temelju toga ponderirani prosječni trošak kapitala iznosi 5,59 %. Ta se stopa nalazi na donjem dijelu raspona od 5,68 % do 6,71 % koji su predložili Scandlines i drugi ([160]).

([157]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019.

([158]) Banka Danmarks Nationalbank dostavila je podatke o prihodima od trenutačnih i budućih prodaja državnih obveznica.

([159]) Pablo Fernandez i drugi 2019.: *Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey* (Istraživanje o premiji za tržišni rizik i nerizičnoj stopi koje su 2019. upotrijebljene za 69 zemalja). Od veljače do ožujka 2019. istraživači su u okviru istraživanja stupili u kontakt s profesorima financija i ekonomije te analitičarima i rukovoditeljima trgovačkih društava. Na temelju 1836 odgovora prikupili su opisne statističke podatke o nerizičnim stopama i premijama za tržišni rizik za 69 zemalja.

([160]) Kad se primijene prethodno navedene formule, trošak vlasničkog kapitala iznosi 1,5 % + 0,89 * 6 % + 2 % = 8,84 %, dok trošak duga iznosi 1,5 % + 1,5 % = 3 %. Ponderiranjem obiju sastavnica dobije se rezultat WACC = 50 % * 8,84 % + 50 % * 3 % * (1 – 22 %) = 5,59 %.

(340) Komisija smatra da se analiza proporcionalnosti koja uključuje model izračuna manjka financijskih sredstava i iznos potpore te nerizičnu stopu od 3,5 % ne temelji na razumnim pretpostavkama s obzirom na trenutačne i očekivane tržišne okolnosti ([161]). Potpora se stoga može smatrati proporcionalnom samo na temelju alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava koji su danska tijela dostavila u ažuriranoj prijavi.

(341) Iz alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava proizlazi da manjak financijskih sredstava za čvrsti prijelaz iznosi 12 046 milijuna DKK (1 615 milijuna EUR). Iz usporedbe manjka financijskih sredstava i prihvatljivih troškova proizlazi omjer manjka financijskih sredstava od 27,3 %.

(342) Bruto ekvivalent bespovratnih sredstava u okviru potpore uključuje potporu koja proizlazi iz dokapitalizacija, državnih jamstava i državnih zajmova. Metodologija koju su danska tijela upotrijebila za izračun elementa potpore u jamstvima slijedi sličan pristup kao onaj utvrđen u odjeljku 4.2. Obavijesti o jamstvima, kojim se predviđa da bi, ako nije dostupna tržišna cijena, „element potpore trebalo izračunati na isti način kao i novčanu protuvrijednost zajma po povlaštenoj stopi, odnosno na temelju razlike između tržišne kamatne stope koju bi društvo snosilo bez jamstva i kamatne stope dobivene zahvaljujući državnom jamstvu, nakon oduzimanja eventualno plaćenih premija”. U svojem izračunu iznosa potpore danska tijela nisu pravila razliku između vrijednosti državne potpore povezane s državnim zajmovima i vrijednosti državne potpore povezane s državnim jamstvima. Iz Zakona o gradnji proizlazi i da su te potpore međusobno zamjenjive te da ministar financija ima diskrecijsku ovlast pri odlučivanju o optimalnoj kombinaciji obaju instrumenata. Godišnja premija koju Femern A/S mora plaćati državi za nepodmireni dug pokriven jamstvom jednaka je premiji za nepodmireni državni dug. Elementi potpore koji proizlaze iz državnih jamstava i državnih zajmova prema tome su izračunani na isti način. Danska tijela utvrdila su godišnji element potpore tako što su uzela razliku između ponderiranog prosječnog troška kapitala koji bi trebao očekivati ulagač na tržištu (5,59 %) i nerizične stope (1,5 %), prilagodila je s obzirom na premiju koju Femern mora plaćati Danskoj te je pomnožila sa zbrojem nepodmirenog duga pokrivenog jamstvom i nepodmirenog državnog duga.

(343) Komisija smatra primjerenim da u ovom slučaju element potpore odgovara razlici između nerizične stope (prilagođene s obzirom na premiju) i ponderiranog prosječnog troška kapitala. Zahvaljujući državnim jamstvima i državnim zajmovima, očekuje se da će Femern plaćati istu stopu kao Danska, koja odgovara danskoj nerizičnoj stopi. Stoga je očekivani stvarni trošak financiranja društva Femern A/S nerizična stopa prilagođena s obzirom na premiju. Očekuje se da bi Femern bez potpore platio ponderirani prosječni trošak kapitala koji odgovara ponderiranom prosjeku troška vlasničkog kapitala i troška duga. S druge strane, razlika između tih dviju stopa označava ukupnu prednost.

(344) Obično je trošak vlasničkog kapitala veći od troška duga te se projekt/društvo financira kombinacijom duga i vlasničkog kapitala. Moglo bi se smatrati dodatnom prednošću kad bi Femern gotovo u cijelosti mogao financirati svoj projekt s pomoću duga, bez velike potrebe za vlasničkim kapitalom. Oslanjanjem samo na trošak duga potpora bi se procijenila na prenisku razinu. Komisija stoga smatra da je prednost u obliku financiranja (gotovo) isključivo s pomoću duga uzeta u obzir u elementu potpore za državne zajmove i državna jamstva tako što je kao referentna vrijednost uzet ponderirani prosječni trošak kapitala umjesto troška duga.

(345) Nadalje, Komisija smatra da članak 4. stavak 4. Zakona o gradnji, u kojem se utvrđuje da danska vlada jamči za ostale financijske obveze društva Femern A/S povezane s gradnjom projekta, ne podrazumijeva dodatnu potporu jer su troškovi gradnje već pokriveni državnim zajmovima i zajmovima s državnim jamstvom, pa ne nastaje dodatna prednost za Femern A/S.

(346) Scandlines i drugi smatraju da je element potpore jednak ukupnom iznosu koji je stvarno pokriven državnim zajmovima i zajmovima s državnim jamstvom. Komisija napominje da je utvrđivanje elementa potpore u jamstvu predviđeno u Obavijesti o jamstvima samo u iznimnim okolnostima i ako se daje jamstvo za poduzeća u poteškoćama kod kojih postoji posebno velika vjerojatnost da zajmoprimac neće moći otplatiti zajam. Komisija smatra da takve iznimne okolnosti nisu prisutne u ovom slučaju.

(347) Neto dug podrazumijeva stvarni dug društva Femern A/S. Stvarni dug odgovara akumuliranom iznosu koji je društvo potrošilo na planiranje, gradnju, plaćanje kamata, vlastite troškove itd., umanjenom za uplaćeni vlasnički kapital i primljenu potporu EU-a. Očekuje se da će neto dug akumuliran tijekom faze gradnje dosegnuti svoj maksimalni iznos tijekom prve godine rada. U operativnoj fazi neto dug postupno će se smanjivati zbog slobodnog novčanog toka projekta. Taj neto dug tijekom određenog broja godina pokriven je državnim zajmovima i zajmovima s državnim jamstvom.

([161]) Na temelju predložene pretpostavljene nerizične stope koja se s vremenom mijenja (uz prosječnu vrijednost od 3,5 %) dobiva se ponderirani prosječni trošak kapitala od 4 % do 8,3 %.

(348) Budući da se u Komunikaciji o VPZEI-jima zahtijeva da potpora u obliku jamstava bude vremenski ograničena, a potpora u obliku zajmova podliježe rokovima otplate, danska tijela osigurala su u alternativnom modelu da Femern A/S neće uzimati državne zajmove i državna jamstva koji zajedno premašuju iznos od 69,3 milijarde DKK (9,3 milijarde EUR) (nominalna vrijednost). Taj iznos danska tijela nazivaju „maksimalnim zajamčenim iznosom". Ti državni zajmovi i državna jamstva strogo su ograničeni na financiranje troškova nastalih tijekom faze planiranja i gradnje. Iznos je zbroj maksimalnog neto duga potrebnog za financiranje neto troškova gradnje (tj. umanjen za financijska sredstva EU-a), kako je prethodno opisano, i pričuva za likvidnost. Pričuve za likvidnost odnose se na kratkoročnu likvidnost društva koja obično ima oblik bankovnih depozita ili kratkoročnih ulaganja. Danska tijela objasnila su da je svrha tih pričuva za likvidnost osigurati zaštitu u slučaju neplaniranih potreba za likvidnošću, kao što su isplate izvođačima, te omogućiti uzimanje zajmova prije stvarne potrebe za likvidnošću. Primjer je refinanciranje postojećeg zajma, do kojeg obično dolazi nekoliko tjedana prije dospijeća tog zajma kako bi se smanjio rizik od nepredviđenih nepovoljnih uvjeta na tržištu.

(349) U alternativnom modelu izračuna manjka financijskih sredstava danska će tijela ograničiti razdoblje u kojem ministar financija može izdavati državna jamstva i državne zajmove u korist društva Femern A/S. Pobrinut će se i za to da Femern A/S raskine sve ugovore o zajmovima s državnim jamstvom i otplati sve državne zajmove najkasnije 16 godina nakon početka rada. To znači da su sva državna jamstva i državni zajmovi vremenski ograničeni. Danska tijela u svakom slučaju osiguravaju da razdoblje jamstva ne premašuje stvarno razdoblje otplate duga. Ako je stvarno razdoblje otplate duga kraće od 16 godina, neće se davati daljnja jamstva nakon otplate stvarnog duga.

(350) Potpora koja iz toga proizlazi, u sadašnjoj vrijednosti uz primjenu ponderiranog prosječnog troška kapitala kao diskontne stope ([162]), jednaka je manjku financijskih sredstava u iznosu od 12 046 milijuna DKK (1 615 milijuna EUR). To uključuje dokapitalizacije i državnu potporu povezanu sa zajmovima s državnim jamstvom i državnim zajmovima. Izračun iznosa potpore u alternativnom modelu temelji se na povećanju premije s 0,15 % na 2 %. Za već podignute zajmove u modelu izračuna manjka financijskih sredstava za potrebe potpore uzima se u obzir da je premija bila ograničena na 0,15 %.

(351) Stoga bi se potpora u načelu mogla smatrati proporcionalnom. Međutim, kako je već prethodno istaknuto, Komisija se brine da je taj manjak financijskih sredstava možda precijenjen zbog uključivanja proračuna za pričuve p-vrijednosti P99 u osnovicu prihvatljivog troška (vidjeti uvodnu izjavu 320.). Danska tijela stoga u alternativnom modelu kombiniraju *ex ante* izračun manjka financijskih sredstava (s povezanim maksimalnim zajamčenim iznosom i maksimalnim razdobljem jamstva) s ponovnim izračunom tog manjka financijskih sredstava koji se provodi najkasnije pet godina nakon početka rada ako se čini da „zaštita za troškove gradnje" u iznosu od 2,5 milijardi DKK (0,3 milijarde EUR) nije potrebna. Danska tijela ponovno će izračunati manjak financijskih sredstava, maksimalni zajamčeni iznos i maksimalno razdoblje jamstva. Nakon toga smanjit će maksimalni zajamčeni iznos i maksimalno razdoblje jamstva ako ažurirani manjak financijskih sredstava bude manji od očekivanog, čime će se osigurati da neto sadašnja vrijednost ukupnog iznosa potpore ne premašuje manjak financijskih sredstava. Danska tijela dostavila su simulaciju u kojoj zaštita za troškove gradnje uopće ne bi bila potrebna. U tom bi se slučaju maksimalni dug smanjio na 66,1 milijardu DKK (8,9 milijardi EUR), a maksimalno razdoblje jamstva ograničilo bi se na 11 godina nakon početka rada. U svakom slučaju danska tijela osigurat će da su državna jamstva i državni zajmovi strogo ograničeni na financiranje stvarnih troškova nastalih tijekom faze planiranja i gradnje. Trenutak ponovnog izračuna stoga onemogućuje državno subvencioniranje troškova povezanih s operativnim razdobljem. Dopušta se samo privremena vremenska zaštita za financiranje koje je i dalje povezano s fazom izgradnje, ali se provodi netom nakon završetka faze gradnje. Danska tijela dostavit će taj ažurirani izračun Komisiji.

(352) Maksimalno razdoblje jamstva i zajamčeni iznos stoga izravno proizlaze iz izračuna manjka financijskih sredstava. Iz manjeg manjka financijskih sredstava proizlazi kraće razdoblje jamstva i/ili manji zajamčeni iznos te će Femern A/S prije morati podizati zajmove na otvorenom tržištu bez potpore u obliku državnih jamstava ili državnih zajmova. Komisija smatra da je primjerenije povezati ograničenje razdoblja jamstva i zajamčenog iznosa s ograničenjima manjka financijskih sredstava nego s iznosom godišnjeg novčanog toka, kako su predložili Scandlines i drugi. Godišnji novčani tok u praksi uvijek varira zbog, na primjer, zamjenskih ulaganja i cikličkog održavanja, pa bi se u svakom slučaju zahtijevao [nekakav] izračun neto sadašnje vrijednosti. Osim toga, mjera potpore sastoji se

([162]) U odjeljku 4.1. Obavijesti o jamstvima predviđeno je da bi dobivene godišnje novčane ekvivalente bespovratnih sredstava trebalo diskontirati na njihovu sadašnju vrijednost primjenom referentne stope. U Komunikaciji Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih kamatnih i diskontnih stopa (SL C 14, 19.1.2008., str. 6.), utvrđeno je da se referentne i diskontne stope primjenjuju kao zamjenska vrijednost za tržišnu stopu. U Komunikaciji se kao osnova za izračun upotrebljava jednogodišnji IBOR te se pojašnjava da marža ovisi o rejtingu poduzetnika i kolateralu, ali i o kreditnoj povijesti. Istodobno se u Komunikaciji predviđa da Komisija može upotrebljavati kraće ili dulje rokove dospijeća prilagođene određenim predmetima. S obzirom na dugoročnu prirodu projekta i činjenicu da se godišnji novčani ekvivalenti bespovratnih sredstava i sami temelje na razlici između ponderiranog prosječnog troška kapitala i nerizične stope Komisija smatra primjerenim da se i u ovom slučaju ponderirani prosječni trošak kapitala upotrijebi kao diskontna stopa.

od brojnih zajmova koji svi imaju pojedinačna razdoblja otplate ograničena ukupnim maksimalnim razdobljem jamstva. Stoga je moguće da u određenom trenutku državni zajmovi i državna jamstva postoje istodobno kad i zajmovi koji su u skladu s tržišnim uvjetima. U svakom slučaju Komisija ne smatra da je potpora koja premašuje iznos manjka financijskih sredstava proporcionalna.

(353) Nadalje, Komisija smatra da je odabir državnih jamstava i državnih zajmova kao glavnih instrumenata pozitivan pokazatelj proporcionalnosti i primjerenosti potpore te da im se daje prednost u odnosu na odobravanje paušalnog iznosa. Kako je istaknuto u točki 36. Komunikacije o VPZEI-jima, „ako je temeljni problem nemogućnost pristupa financiranju, države članice trebale bi pribjeći potpori u obliku potpore likvidnosti, kao što je zajam ili jamstvo”. Komisija smatra da je danski model financiranja u skladu s tim načelom. Mjera u obliku jamstva učinkovit je instrument kojim se osigurava da Femern A/S ne dobiva prekomjernu naknadu jer se njome samo omogućuje da kapitalni troškovi društva Femern A/S ostanu na odgovarajućoj razini potrebnoj da bi projekt bio održiv time što se uklanja manjak financijskih sredstava. Danska tijela revidirala su i prijavu iz 2014. te će podnositi godišnja izvješća o novostima u pogledu otplate duga društva Femern A/S.

(354) Na temelju prethodno navedenog i uzimajući u obzir alternativni model izračuna manjka financijskih sredstava iz revidirane prijave u kombinaciji sa zakonima o planiranju i gradnji, Komisija zaključuje da se državna jamstva i državni zajmovi mogu smatrati ograničenima s obzirom na trajanje i iznos. Nadalje, Komisija na temelju alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava iz revidirane prijave zaključuje da iznos potpore ne premašuje minimum koji je potreban da projekt bude dovoljno profitabilan.

6.4.5. *Sprječavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja i test ravnoteže*

(355) U skladu s točkom 40. Komunikacije o VPZEI-jima „[d]ržave članice trebale bi dostaviti dokaze da je predložena mjera potpore primjereni instrument politike za ostvarivanje cilja projekta. Mjera potpore neće se smatrati primjerenom ako je isti rezultat moguće ostvariti drugim instrumentima politika ili instrumentima potpora kojima se manje narušava tržišno natjecanje.”

(356) Danska tijela tvrdila su da je potpora za likvidnost u obliku zajmova ili jamstava primjeren instrument politike jer je temeljni problem projekta nedovoljan pristup financiranju. Na temelju revidirane prijave državna jamstva i državni zajmovi strogo su ograničeni na financiranje troškova nastalih tijekom faze planiranja i gradnje. Ne postoji rizik da se jamstvo ili zajmovi mogu upotrijebiti za subvencioniranje drugih neprihvatljivih troškova i djelatnosti. Komisija stoga smatra da je odabrani mehanizam financijske potpore odgovarajući instrument politike.

(357) U skladu s točkom 41. Komunikacije o VPZEI-jima „[p]otpora se smatra spojivom ako su negativni učinci mjere potpore u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i učinka na trgovinu između država članica ograničeni i ako nad njima prevladavaju pozitivni učinci kojima se doprinosi cilju od zajedničkog interesa”. U točki 42. propisano je da će Komisija pri ocjeni negativnih učinaka mjere potpore svoju analizu usmjeriti na predvidljivi učinak koji bi potpora mogla imati na tržišno natjecanje među poduzetnicima na predmetnim tržištima proizvoda, uključujući uzlazna i silazna tržišta, te na rizik od pretjeranog kapaciteta. U točki 43. Komunikacije utvrđeno je da će „Komisija [...] ocijeniti rizik od sprečavanja pristupa tržištu i zlouporabe vladajućeg položaja [...] projektima koji uključuju izgradnju infrastrukture [...] mora se osigurati otvoren i nediskriminirajući pristup infrastrukturi te nediskriminirajuće određivanje cijena”.

(358) Iz navedenog proizlazi da bi za potrebe sprječavanja neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja i testa ravnoteže Komisija trebala usmjeriti svoju ocjenu negativnih učinaka potpore na narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu među državama članicama.

(359) Čvrsti prijelaz dio je šireg plana za promicanje mobilnosti, daljnje integracije i kulturne razmjene među ljudima koji žive na objema stranama čvrstog prijelaza te za unaprjeđenje povezanosti nordijskih zemalja i srednje Europe za putnike te za cestovni i željeznički prijevoz tereta. Te su očekivane koristi priznate na europskoj razini uvrštavanjem projekta Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt u popis prioritetnih projekata u okviru mreže TEN-T. U tom će se kontekstu projektom Čvrsti prijelaz Fehmarn Belt stvoriti pozitivni učinci za nekoliko gospodarskih sektora u regiji, kao što su benzinske postaje, maloprodaja, restorani, hoteli, zabavni parkovi te željeznički i autobusni prijevoz. Kao što je prepoznato u okviru programa CEF, čvrstim prijelazom poboljšat će se pristup željezničkom prijevozu, a teret i putnici prevozit će se željeznicom umjesto cestama.

(360) Međutim, otvaranje čvrstog prijelaza imat će negativan učinak na trajektne prijevoznike koji posluju na liniji Rødby – Puttgarden te na druge trajektne linije u regiji. Smanjenje trajektnog prijevoza može imati negativan učinak i na obujam prijevoza i prihode luka koje ti trajekti upotrebljavaju. Kako je prepoznato i uzeto u obzir u studijama društveno-gospodarskog povrata, postojanje čvrstog prijelaza sa sobom nosi rizik da će trajektni prijevoz na liniji Rødby – Puttgarden čak i nestati nakon što čvrsti prijelaz započne s radom. Komisija smatra da je mogućnost utjecaja društva Femern A/S na poslovanje trajektnih prijevoznika prilično ograničena jer je državna potpora ograničena na financijska sredstva potrebna za troškove nastale tijekom faze planiranja i gradnje te može iznositi najviše onoliko koliko iznosi manjak financijskih sredstava. Osim toga, danski ministar prometa određuje cestarine i željezničke pristojbe koje će se naplaćivati korisnicima cestovne i željezničke veze obuhvaćene čvrstim prijelazom. Čak i ako Femern A/S može u određenoj mjeri utjecati na razinu cijena primjenom sustava popusta, mora osigurati svoju razinu prihoda jer je državna potpora ograničena na financiranje dijela planiranja i gradnje čvrstog prijelaza, i to najviše u iznosu koji odgovara manjku financijskih sredstava. Drugim riječima, Femern A/S morat će osigurati da su njegovi prihodi dovoljno veliki da bi otplatio zajmove za ukupne troškove planiranja i gradnje te platio svoje operativne troškove. Komisija stoga smatra da je glavni učinak na trajektne prijevoznike posljedica same odluke o izgradnji čvrstog prijelaza kao alternative postojećim vrstama prijevoza. Tijela javne vlasti odabrala su tu infrastrukturu i tehničko rješenje za nju. Stoga nije Komisijina obveza ocijeniti hoće li se, kao što tvrdi Scandlines, „smanjiti opseg" planova za pristup Puttgardenu, ako su oni uopće dio čvrstog prijelaza. I odluku danskih tijela da neće podržati prijedlog projekta društva Scandlines trebalo bi razmatrati u okviru općenitijeg plana za mobilnost i odluka o mobilnosti, zbog čega ona nije relevantna u ocjeni ravnoteže. Učinci na trajektni prijevoz i povezana tržišta stoga su svojstveni toj vrsti projekata, na temelju kojih država nastoji ponuditi bržu i pogodniju alternativu uslugama trajektnih prijevoznika. Komisija upućuje i na primjedbu danskih tijela da su planiranje željezničkih pruga na danskoj strani i prioritiziranje ceste na njemačkoj strani zadaci tijela javne vlasti, o kojima odlučuje Danska odnosno Njemačka, a ne Femern A/S.

(361) Scandlines i drugi dodatno su tvrdili da bi čvrsti prijelaz donio znatne dodatne kapacitete već zasićenom tržištu. Komisija primjećuje da se stvaranje alternative postojećim uslugama koja se od njih razlikuje i koju danska tijela smatraju boljom ne može izjednačiti s dodavanjem kapaciteta zasićenom tržištu.

(362) Kad je riječ o riziku od vladajućeg položaja i općem učinku na tržišno natjecanje, ne može se isključiti da bi Femern A/S zauzeo vladajući položaj u pogledu određenih usluga prijevoza u tjesnacu Fehmarn Belt. Međutim, treba navesti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom ([163]) postojanje vladajućeg položaja samo po sebi nije protivno pravu EU-a. Činjenica je da Scandlines trenutačno ima *de facto* monopol na liniji koja povezuje Rødby i Puttgarden. Pod pretpostavkom da će, kako tvrdi Scandlines, trajekti nastaviti ploviti nakon otvaranja čvrstog prijelaza, čvrstim prijelazom zapravo će se ukloniti taj monopol i stvoriti konkurentnije tržište.

(363) Komisija nadalje navodi da se čvrstim prijelazom neće stvoriti rizik od sprječavanja pristupa tržištu, uključujući uzlazna i silazna tržišta, jer će on biti otvoren svim korisnicima na jednakoj i nediskriminirajućoj osnovi. Struktura cijena bit će nediskriminirajuća i transparentna te, kad je riječ o teškim teretnim vozilima, u skladu s primjenjivim pravilima iz Direktive o eurovinjeti ([164]). Nadalje, u skladu s informacijama koje su dostavila danska tijela, željezničke pristojbe odredit će se u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a ([165]). Očekuje se da će cestarine koje plaćaju korisnici cestovne veze odgovarati cijeni koju naplaćuje trajektni prijevoznik, kako se pretpostavlja u financijskom modelu iz 2016.

(364) U skladu s navedenim, kako je potvrdio i Opći sud u svojim presudama od 13. prosinca 2018., iako je razumno zaključiti da projekt koji uključuje gradnju infrastrukture kojom će se ponuditi alternativa postojećim vrstama prijevoza podrazumijeva rizik da će se upotreba tih vrsta prijevoza znatno smanjiti ili čak nestati, jasno je da je čvrsti prijelaz rješenje koje, uzevši sve u obzir, ima pozitivne rezultate. Nije zadaća Komisije da dovodi u pitanje odluku danskih tijela.

(365) S obzirom na prethodno navedeno Komisija smatra da potpora, kako je dodatno ograničena i umanjena u prijavi revidiranoj kao odgovor na sumnje iz odluke o pokretanju postupka, ima samo ograničeni negativni učinak na tržišno natjecanje i trgovinu, nad kojim prevladavaju pozitivni učinci kojima se pridonosi cilju od zajedničkog europskog interesa.

([163]) Presuda Suda od 9. studenoga 1983., *Michelin protiv Komisije*, predmet 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, točka 57.; presuda Suda od 17. veljače 2011., *Konkurrensverket protiv TeliaSonera Sverige*, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, točka 24.

([164]) Direktiva 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL L 187, 20.7.1999., str. 42.).

([165]) Direktiva 2012/34/EU.

(366) Iz teksta Komunikacije o VPZEI-jima proizlazi da nije potrebno uzeti u obzir moguće negativne elemente koji nisu povezani s narušavanjem tržišnog natjecanja i učinkom na trgovinu među državama članicama ni provesti posebnu procjenu učinka na okoliš u kontekstu testa ravnoteže kako je predložio NABU. Opći sud potvrdio je da „iako se zaštita okoliša mora uključiti u definiciju i provedbu politika Unije, a posebno onih kojima je svrha uspostaviti unutarnje tržište, ona u pravom smislu riječi nije jedna od sastavnica tog unutarnjeg tržišta [...]. Stoga Komisija nije bila dužna prilikom utvrđivanja negativnih učinaka predmetnih mjera uzeti u obzir opseg u kojem predmetne mjere otežavaju ostvarenje tog načela [zaštite okoliša]" ([166]).

(367) U svakom slučaju, nacionalna tijela propisno su razmotrila i ublažila utjecaj projekta na okoliš te je utvrđeno, u skladu s primjenjivim pravom Unije i međunarodnim pravom, da on ne onemogućuje provedbu projekta. U postupku odlučivanja o čvrstom prijelazu danska tijela propisno su razmotrila utjecaj projekta na okoliš. Sveobuhvatna i temeljita procjena utjecaja na okoliš koju je provela Danska detaljno je opisana u pripremnim napomenama uz Zakon o gradnji. U tim pripremnim napomenama, ali i u Ugovoru o čvrstom prijelazu, koji je primjenjiv i na Dansku i na Njemačku, jasno je navedeno da zahtjevi u skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom moraju biti osnova za pripremu, gradnju i rad čvrstog prijelaza Fehmarn Belt. Na temelju Zakona o planiranju ministar prometa bio je ovlašten nakon pregovora s ministrom zaštite okoliša pripremiti izvješća o procjeni utjecaja na okoliš za potrebe građevinskog projekta, uključujući savjetovanja i druge potrebne procjene utjecaja građevinskog projekta na okoliš. Sudjelovali su Ministarstvo zaštite okoliša, nadležna tijela, društva i općine te su izvješća o procjeni utjecaja na okoliš itd. pripremljena u skladu s Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš.

(368) Iz toga slijedi da se projekt uvijek temeljio na zahtjevu da se njegova priprema, gradnja i rad moraju odvijati na način kojim se sprječava štetni utjecaj na prirodu i okoliš te da se na odgovarajući način onemogućuje znatni negativni učinci, posebno u pogledu europske mreže Natura 2000. Komisija stoga smatra da, čak i da je za potrebe testa ravnoteže bilo potrebno uzeti u obzir aspekte povezane s okolišem, nema naznaka za to da bi navodni negativni učinci čvrstog prijelaza na okoliš bili toliki da bi mogli promijeniti ishod testa ravnoteže.

(369) Komisija zaključuje da su negativni učinci mjere potpore u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i učinka na trgovinu među državama članicama ograničeni te da nad njima prevladavaju pozitivni učinci kojima se pridonosi cilju od zajedničkog europskog interesa.

6.4.6. *Poseban uvjet spojivosti u pogledu državnih jamstava – uvjeti za aktivaciju*

(370) U skladu s odjeljkom 5.3. Obavijesti o jamstvima „Komisija će prihvatiti jamstva samo ako je njihova aktivacija ugovorno povezana s određenim uvjetima, koji mogu obuhvaćati obvezno proglašenje stečaja poduzetnika koji je korisnik jamstva ili bilo koji slični postupak. Te uvjete stranke moraju dogovoriti pri prvotnoj dodjeli jamstva. U slučaju da država članica želi aktivirati jamstvo pod uvjetima koji nisu prvotno dogovoreni u fazi dodjele, Komisija će aktivaciju jamstva smatrati novom potporom koja se mora prijaviti u skladu s člankom 88. stavkom 3. Ugovora."

(371) U skladu s člankom 4. stavkom 2. Zakona o gradnji ministar financija ovlašten je davati državna jamstva kojima se pokrivaju obveze društva Femern A/S povezane sa zajmovima i drugim financijskim instrumentima potrebnima za financiranje čvrstog prijelaza. Uvjeti za aktivaciju te vrste jamstva nisu uređeni samim Zakonom o gradnji. Kao odgovor na sumnje iz odluke o pokretanju postupka danska tijela revidirala su prijavu iz 2014. kako bi osigurala da sva ([167]) ta državna jamstva u korist društva Femern A/S sadržavaju sljedeće minimalne uvjete za aktivaciju:

(a) Femern A/S na redovni datum dospijeća nije platio iznos koji treba platiti na temelju sporazuma osiguranog jamstvom;

(b) zajmodavac mora poslati pisanu obavijest jamcu kako je navedeno u odgovarajućem jamstvu;

(c) ta obavijest ne šalje se prije no što isteknu sva primjenjiva dodatna razdoblja na temelju sporazuma o jamstvu;

(d) zajmodavac nema pravo društvu Femern A/S odobriti produljenje roka za ispunjavanje obveze na temelju sporazuma osiguranog jamstvom;

(e) jamac ima najmanje četiri radna dana od primitka takve obavijesti za plaćanje dospjelog iznosa na temelju sporazuma osiguranog jamstvom.

(372) Kao što je već navedeno u točki 203. odluke o pokretanju postupka i s obzirom na državno jamstvo kojim se pokrivaju nefinancijske obveze predviđene u članku 4. stavku 4. Zakona o gradnji, danska tijela iznijela su da se uvjeti za aktivaciju te vrste jamstva temelje na tumačenju jamstva s obzirom na opća načela danskog prava. Danska

([166]) Presuda Općeg suda od 12. srpnja 2018., *Republika Austrija protiv Komisije*, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, točka 516. i u njoj navedena presuda u predmetu Castelnou: presuda Općeg suda od 3. prosinca 2014., *Castelnou Energía protiv Komisije*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, točke od 189. do 191.

([167]) I postojeća jamstva imaju slične minimalne uvjete za aktivaciju.

tijela dostavila su dodatna pojašnjenja o tom pitanju. U danskom zakonodavstvu o jamstvima pravi se razlika između *simpel kaution* i *selvskyldnerkaution*. *Simpel kaution* znači da primatelj jamstva mora dokazati jamcu da dužnik ne može podmiriti svoje obveze. Obično u tom slučaju mora biti ispunjen jedan od sljedećih uvjeta: i. u okviru izvršenja (npr. tijekom pokušaja izvršenja tražbine prema imovini glavnog dužnika) utvrđeno je da glavni dužnik ne može podmiriti svoje dospjele obveze; ili ii. nad glavnim dužnikom pokrenut je stečajni postupak ili sličan postupak u slučaju nesolventnosti. *Selvskyldnerkaution* znači da primatelj jamstva može od jamca zatražiti da plati dospjeli iznos ako glavni dužnik nije pravodobno izvršio plaćanje. U skladu s danskom sudskom praksom u pogledu jamstava jamstvo se obično tumači kao *simpel kaution*, osim ako postoji jasna osnova za tumačenje jamstva kao *selvskyldnerkaution*. Stoga će, osim ako je jamstvo jasno opisano kao *selvskyldnerkaution*, primatelj jamstva morati jamcu dokazati da glavni dužnik ne može podmiriti svoje dospjele obveze. To u pogledu odredbe iz članka 4. stavka 4. znači da će se, s obzirom na to da u zakonima o gradnji i radu projekta nije predviđeno da će se uvjeti za aktivaciju jamstva u konkretnom slučaju utvrditi u, na primjer, ministarskim nalozima ili posebnim ugovorima za svaki pojedini slučaj, automatski smatrati da je državno jamstvo iz članka 4. stavka 4. *simple kaution*. Stoga će primatelj jamstva morati dokazati da Femern A/S ne može podmiriti svoje obveze u trenutku njihova dospijeća (kako je prethodno opisano) prije no što se jamstvo može aktivirati. Na temelju toga Komisija smatra da je aktivacija te vrste jamstva ugovorno povezana s određenim uvjetima.

(373) Iako Komisija nije bila obaviještena o točnim uvjetima aktivacije u trenutku dodjele potpore, smatra da može prihvatiti jamstva s obzirom na odjeljak 5.3. Obavijesti o jamstvima.

6.4.7. *Transparentnost*

(374) U skladu s točkom 45. Komunikacije o VPZEI-jima države članice osiguravaju da na sveobuhvatnim internetskim stranicama o državnim potporama, na nacionalnoj ili regionalnoj razini, bude objavljeno barem sljedeće: tekst mjere potpore i njezine provedbene odredbe, ili poveznica na njih; naziv davatelja potpore ili više njih; naziv pojedinačnog korisnika, oblik i iznos potpore, datum dodjele, vrsta poduzetnika (MSP/veliki poduzetnik); regija u kojoj se poduzetnik nalazi (na drugoj razini NUTS-a); te glavni sektor gospodarstva u kojem posluje poduzetnik korisnik, na razini skupine prema NACE-u. Danska tijela obvezala su se poštovati taj zahtjev.

6.4.8. *Obveza izvješćivanja*

(375) U skladu s točkom 49. Komunikacije o VPZEI-jima „[p]rovedba projekta mora biti podložna redovitom izvješćivanju”. U tom su se pogledu danska tijela obvezala podnositi godišnja izvješća, uključujući podatke o kretanju duga. Stoga Komisija stoga zaključuje da je taj uvjet ispunjen.

7. **ZAKLJUČAK**

(376) Komisija zaključuje da dokapitalizacije, državna jamstva za zajmove kojima se financiraju troškovi planiranja i gradnje te državni zajmovi kojima se financiraju troškovi planiranja i gradnje čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Komisija zaključuje da mjere koje obuhvaćaju amortizaciju imovine, prijenos poreznog gubitka u buduće razdoblje, sustav zajedničkog oporezivanja, željezničke pristojbe i besplatnu upotrebu državne imovine ne čine državnu potporu u korist društva Femern A/S u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Komisija zaključuje da na temelju revidirane prijave jamstva za izvedenice ne čine državnu potporu u korist društva Femern A/S u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(377) Komisija zaključuje da prijavljene mjere u korist društva Femern A/S, koje obuhvaćaju dokapitalizaciju u iznosu od 510 milijuna DKK (68,4 milijuna EUR) te kombinaciju državnih zajmova i državnih jamstava za zajmove u iznosu od najviše 69,3 milijarde DKK (9,3 milijarde EUR), koji će se raskinuti najkasnije 16 godina nakon početka rada, ispunjuju uvjete utvrđene u Komunikaciji o VPZEI-jima i stoga se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) Ugovora. Godišnja premija za dug s državnim jamstvom i državne zajmove koju Femern A/S mora plaćati Danskoj povećana je s 0,15 % na 2 %. Danska tijela obvezala su se da će najkasnije pet godina nakon početka rada čvrstog prijelaza (za koji se očekuje da će početi 2033.) Komisiji dostaviti ažuriranu verziju alternativnog modela izračuna manjka financijskih sredstava (na temelju pretpostavljene prosječne nerizične stope od 1,5 %). U toj ažuriranoj verziji zaštita za troškove smanjit će se ako se bude činilo da su stvarni troškovi gradnje manji od procijenjenih. Maksimalni zajamčeni iznos i maksimalno razdoblje jamstva smanjit će se u skladu s tim, čime će se osigurati da bruto ekvivalent bespovratnih sredstava u okviru potpore ne premašuje ažurirani manjak financijskih sredstava.

(378) Danska tijela iznimno su pristala odreći se prava koja proizlaze iz članka 342. Ugovora u vezi s člankom 3. Uredbe Vijeća br. 1/1958 ([168]) te se složila s tim da se odluka donese i priopći na engleskom jeziku u skladu s člankom 297. Ugovora,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Mjere koje obuhvaćaju amortizaciju imovine, prijenos poreznog gubitka u buduće razdoblje, sustav zajedničkog oporezivanja, željezničke pristojbe, besplatnu upotrebu državne imovine i državna jamstva za izvedenice ne čine državnu potporu u korist društva Femern A/S u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 2.

Mjere koje obuhvaćaju dokapitalizacije te kombinaciju državnih zajmova i državnih jamstava u korist društva Femern A/S, koje je Danska barem djelomično nezakonito stavila na snagu, čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Nakon izmjene tih mjera kako su utvrđene u revidiranoj prijavi one su spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Danskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 20. ožujka 2020.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Izvršna potpredsjednica

([168]) Vijeće Europske ekonomske zajednice: Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 17, 6.10.1958., str. 385.).