Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. listopada 2015.*

„Žalba – Tržišno natjecanje – Državne potpore – Potpore koje su danske vlasti dodijelile javnom poduzeću Danske Statsbaner (DSB) – Ugovori o javnim uslugama za pružanje usluga željezničkog prijevoza putnika između Kopenhagena (Danska) i Ystada (Švedska) – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem podložno uvjetima – Primjena ratione temporis pravila materijalnog prava“

U predmetu C-303/13 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije podnesene 3. lipnja 2013.,

Europska komisija, koju zastupaju L. Armati i T. Maxian Rusche, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Jørgen Andersen, s boravištem u Ballerupu (Danska), kojeg zastupaju J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke i M. Nissen, odvjetnici,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

kojeg podupire:

Dansk Tog, sa sjedištem u Kopenhagenu, koji zastupaju J. Rivas Andrés, G. van de Walle de Ghelcke i M. Nissen, odvjetnici,

intervenijent u žalbenom postupku,

Kraljevina Danska, koju zastupaju C. Thorning i V. Pasternak Jørgensen, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Holdgaard, *advokat*,

Danske Statsbaner SV (DSB), sa sjedištem u Kopenhagenu, koji zastupa M. Honoré, *advokat*,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Arabadjiev (izvjestitelj), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i C. Lycourgos, suci,

* Jezik postupka: engleski

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnica: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. ožujka 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. svibnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija svojom žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije Andersen/Komisija (T-92/11, EU:T:2013:143, u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud djelomično poništio Odluku Komisije 2011/3/EU od 24. veljače 2010. o ugovorima o javnim uslugama prijevoza između danskog ministarstva prometa i Danske Statsbaner [Državna potpora C 41/08 (ex NN 35/08)] (SL 2011., L 7, str. 1., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2 Svojim protužalbama, Danske Statsbaner SV (DSB) (u daljnjem tekstu: DSB) i Kraljevina Danska također zahtijevaju ukidanje pobijane presude.

Pravni okvir

Uredba (EEZ) br. 1191/69

3 U skladu s člankom 5. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim plovnim putovima (SL L 156, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1893/91 od 20. lipnja 1991. [(SL L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 7.); u daljnjem tekstu: Uredba br. 1191/69)]:

„1. Svaka obveza rada ili prijevoza smatra se nametanjem ekonomski nepovoljnog položaja ako je smanjenje financijskih obveza koje bi bilo moguće kao posljedica potpunog ili djelomičnog ukidanja te obveze u odnosu na posao ili skupinu poslova na koje ta obveza utječe veće od smanjenja prihoda koje bi nastalo zbog toga ukidanja.

[...]

2. Obveza primjene propisane tarife smatra se dovođenjem u ekonomski nepovoljan položaj ako je razlika između prihoda od prometa na koji se obveza odnosi i financijskih obveza toga prometa manja od razlike između prihoda koji bi ostvario taj promet i njegovih financijskih obveza da je poslovanje na tržišnoj osnovi, s tim da se uzimaju u obzir i troškovi onih poslova koji podliježu obvezi i stanje na tržištu.“

4 Članak 14. stavak 1. i članak 14. stavak 2. te uredbe određuje:

„1. ‚Ugovor o pružanju javnih usluga’ jest ugovor između nadležnih tijela države članice i prijevoznika s ciljem pružanja odgovarajućih usluga prijevoza.

Ugovor o pružanju javnih usluga osobito može obuhvaćati:

— usluge prijevoza koje zadovoljavaju utvrđene standarde kontinuiteta, redovitosti, kapaciteta i kvalitete,

— dodatne usluge prijevoza,

— usluge prijevoza po određenim cijenama i pod određenim uvjetima, posebice za određene skupine putnika ili na određenim linijama,

— prilagodbe usluga stvarnim potrebama.

2. Ugovor o pružanju javnih usluga mora obuhvaćati, između ostalog, sljedeće:

(a) prirodu usluge koja se pruža, posebno standarde kontinuiteta, redovitosti, kapaciteta i kvalitete;

(b) cijenu usluga obuhvaćenih ugovorom, koje se ili dodaju na prihod od pristojbi ili uključuju prihod, te podatke o financijskim odnosima između ugovornih strana;

(c) pravila o izmjenama i dopunama ugovora, posebice uzimajući u obzir nepredvidive promjene;

(d) razdoblje važenja ugovora;

(e) ugovorne kazne u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza.“

5 Članak 17. stavak 2. prvi podstavak navedene uredbe predviđa:

„Naknada koja se plaća sukladno ovoj uredbi izuzima se iz preliminarnog postupka obavještavanja koji je utvrđen u članku 93. stavku 3. Ugovora [o EEZ-u].“

Uredba (EZ) br. 1370/2007

6 Članak 4. stavci 1. do 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.) osobito propisuje:

„1. Ugovori o javnim uslugama i opća pravila:

(a) jasno određuju obveze obavljanja javnih usluga kojih se operater javnih usluga treba pridržavati, kao i dotično zemljopisno područje;

(b) unaprijed utvrđuju na objektivan i transparentan način:

i. parametre na temelju kojih se računa eventualno plaćanje naknade; i

ii. prirodu i doseg svih dodijeljenih isključivih prava,

na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. U slučaju ugovora o javnim uslugama dodijeljenim u skladu s člankom 5. stavcima 2., 4., 5. i 6., ovi se parametri utvrđuju tako da plaćanje naknade ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje neto financijskog učinka

troškova koji su nastali i prihoda koji su ostvareni ispunjavanjem obveza obavljanja javnih usluga, uzimajući u obzir odnosni prihod zadržan kod operatera javnih usluga i njegovu razumnu dobit;

(c) određuju uvjete raspodjele troškova povezanih s pružanjem usluga. Ti troškovi mogu uključivati posebno troškove radnika, energije, pristojbe za korištenje infrastrukture, održavanja i popravaka vozila javnog prijevoza, željezničkih vozila i postrojenja potrebnih za obavljanje usluga prijevoza putnika, kao i fiksne troškove i odgovarajući povrat na kapital.

2. Ugovori o javnim uslugama i opća pravila određuju načine raspoređivanja prihoda od prodaje karata koje operater javnih usluga smije zadržati, otplatiti nadležnom tijelu ili podijeliti s potonjim.

3. Trajanje ugovora o javnim uslugama ograničeno je i ne smije prelaziti […] 15 godina za usluge željezničkog prijevoza putnika ili drugim vrstama prijevoza tračnicama.“

7 Članak 5. stavci 1., 3. i 6. te uredbe određuje:

«1. Ugovori o javnim uslugama sklapaju se u skladu s pravilima utvrđenim u ovoj Uredbi. […]

[…]

3. Sva nadležna tijela koja su se opredijelila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, osim u slučajevima opisanim u stavcima […] i 6. Postupak usvojen za konkurentsko nadmetanje treba biti otvoren za sve operatere i pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije. Nakon podnošenja ponuda i mogućeg predizbora, postupak može uključivati pregovore u skladu s ovim načelima da bi se odredio najbolji način ispunjavanja posebnih ili složenih uvjeta.

[…]

6. Osim ako to zabranjuje nacionalno pravo, nadležna tijela mogu odlučiti izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama ako se oni odnose na željeznički prijevoz, izuzevši druge vrste prijevoza tračnicama kao što su podzemna željeznica ili tramvaj. Odstupajući od članka 4. stavka 3., takvi ugovori ne smiju trajati dulje od 10 godina […].“

8 Članak 6. navedene uredbe određuje:

„1. Sve naknade vezane uz opća pravila ili uz Ugovor o javnim uslugama trebaju biti u skladu s odredbama iz članka 4., bez obzira na to kako je ugovor dodijeljen. Sve naknade, bilo koje prirode, vezane uz ugovore o javnim uslugama koji su sklopljeni izravno u skladu s člankom 5. stavcima […] ili 6., odnosno vezane uz opća pravila, također trebaju biti u skladu s odredbama utvrđenim u Prilogu.

2. Na pisani zahtjev Komisije države članice unutar razdoblja od tri mjeseca, ili duljeg razdoblja utvrđenog u tom zahtjevu, dostavljaju sve podatke koje Komisija smatra nužnima za određivanje je li dodijeljena naknada sukladna s ovom Uredbom.“

9 Članak 8. te iste uredbe, pod naslovom „Prijelazno razdoblje“, u svojim stavcima 2. i 3. propisuje:

„2. Ne dovodeći u pitanje stavak 3., sklapanje ugovora o javnim uslugama željeznicom ili cestom treba biti u skladu sa člankom 5. od 3. prosinca 2019. Tijekom ovog prijelaznog razdoblja države članice trebaju poduzeti mjere postupnog usklađivanja s člankom 5. da bi se izbjegli ozbiljni strukturni problemi, posebno oni vezani uz prijevozne kapacitete.

U roku šest mjeseci nakon prve polovine prijelaznog razdoblja, države članice Komisiji dostavljaju izvješće o napretku s naglaskom na provedbi postupnog sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5. Na temelju izvješća o napretku država članica, Komisija može predložiti odgovarajuće mjere upućene državama članicama.

3. U primjeni stavka 2. ne uzimaju se u obzir ugovori o javnim uslugama dodijeljeni u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravom:

(a) prije 26. srpnja 2000. na temelju pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(b) prije 26. srpnja 2000. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(c) poslije 26. srpnja 2000. i prije 3. prosinca 2009. na temelju pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(d) poslije 26. srpnja 2000. godine i prije 3. prosinca 2009. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja.

Ugovori navedeni pod (a) mogu se nastaviti do svojeg isteka. Ugovori navedeni pod (b) i (c) mogu se nastaviti do svojeg isteka, ali ne dulje od 30 godina. Ugovori navedeni pod (d) mogu se nastaviti do svoga isteka, uz uvjet da su ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.

Ugovori o javnim uslugama mogu se nastaviti do svog isteka ako bi njihov prekid doveo do prekomjernih pravnih ili gospodarskih posljedica, te uz uvjet da je Komisija dala svoju suglasnost.“

10 Prema članku 9. stavku 1. Uredbe br. 1370/2007:

„Naknada za javnu uslugu obavljanja javnog prijevoza putnika ili za poštovanje tarifnih obveza ustanovljenih općim pravilima, koja je plaćena u skladu s ovom Uredbom, sukladna je sa zajedničkim tržištem. Takva je naknada izuzeta od obveze prethodne prijave utvrđene u članku 88. stavku 3. [UEZ-a].“

11 U skladu s člankom 10. stavkom 1. te uredbe:

„Uredba[...] br. 1191/69 stavlja se izvan snage. [...]“

12 U skladu sa svojim člankom 12., Uredba br. 1370/2007 stupila je na snagu 3. prosinca 2009.

Okolnosti spora

13 Jørgen Andersen pod tvrtkom Gråhundbus v/Jørgen Andersen pruža usluge autobusnog prijevoza u Danskoj i u inozemstvu. On osobito prometuje na liniji između Kopenhagena (Danska) i Ystada (Švedska). Ystad je vodnim putem povezan s otokom Bornholmom (Danska).

14 DSB je postojeći operater željezničkog prijevoza u Danskoj. Na dan kada su nastupile činjenice o kojima je riječ, DSB je bio u potpunom vlasništvu danske države i pružao je samo usluge željezničkog prijevoza putnika i povezane usluge.

15 Od ukidanja monopola DSB-a 1. siječnja 2000., u Danskoj postoje dva sustava za pružanje usluga željezničkog prijevoza putnika, to jest, sustav slobodnog prometa, koji funkcionira na komercijalnoj osnovi, i sustav prometa kao javne usluge, koji je uređen ugovorima o javnim uslugama kojima se može predvidjeti plaćanje naknada za linije kojima se prometuje.

16 U razdoblju od 2000. do 2004., DSB-u je dodijeljen ugovor o javnim uslugama prijevoza na međugradskim i regionalnim linijama. Počevši od 15. prosinca 2002., tim je ugovorom također bila obuhvaćena i linija između Kopenhagena i Ystada koja je prije bila u sustavu slobodnog prometa.

17 U razdoblju od 2005. do 2014., DSB-u je dodijeljen novi ugovor o javnim uslugama prijevoza na međugradskim i regionalnim linijama, međunarodnim linijama s Njemačkom kao i liniji između Kopenhagena i Ystada.

18 Nakon podnošenja dviju pritužbi, od kojih je jedna bila J. Andersena, u vezi s ugovorima o javnoj službi dodijeljenima DSB-u, Komisija je 10. rujna 2008. odlučila pokrenuti službeni istražni postupak propisan člankom 88. stavkom 2. UEZ-a (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka). Komisija je po završetku tog postupka, 24. veljače 2010. donijela spornu odluku, čiji članci 1. do 3. izreke glase:

„*Članak 1.*

Ugovori o javnoj usluzi prijevoza sklopljeni između danskog ministarstva prometa i [DSB-a] predstavljaju državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. [UFEU-a].

Te državne potpore spojive su s unutarnjim tržištem na temelju članka 93. [UFEU-a] ukoliko su ispunjeni uvjeti iz članaka 2. i 3. ove odluke.

Članak 2.

Danska u sve ugovore o javnim službama koji su na snazi s [DSB-om] uvodi mehanizam povrata opisan u uvodnim izjavama 222. do 240. i 356. ove odluke čija su glavna obilježja sljedeća:

— Prilagodba plaćanja na osnovi ugovora po završetku poslovne godine utvrđivanjem bruto smanjenja izračunatog na temelju sljedeće jednadžbe:

  Ukupni prihodi – razumna dobit – ukupni troškovi = bruto smanjenje

— Prilagodba bruto smanjenja radi uzimanja u obzir povećanja učinkovitosti i poboljšanja kvalitete usluge prema sljedećoj jednadžbi i parametrima:

  Mehanizam povrata = bruto smanjenje – ispravci (troškovi Δ. + putnik.km Δ) = neto smanjenje

  — troškovi Δ: smanjenje troškova (po putniku-kilometru) u odnosu na prosječne troškove iz četiri posljednje godine prema izračunu: razlika u troškovima po putniku-kilometru (u postotku) u odnosu na prosječne troškove iz četiri posljednje godine pomnožena s osnovom ukupnog troška, i

  — putnik.km Δ: povećanje putničkog prometa mjereno u putnicima-kilometrima (0,80 [danskih kruna (DKK)] po putniku-kilometru),

  — ukupno smanjenje zbog poboljšanja rezultata ne može premašiti bruto smanjenje za određenu godinu. Neto smanjenje stoga je između nule i bruto smanjenja.

— Uvođenje gornje granice za mehanizam povrata čime se osigurava jamstvo održanja dobiti na razumnoj razini prema sljedećoj jednadžbi i značajkama:

  Razumna dobit (6%) + ispravci (troškovi Δ. + putnik.km Δ) / kapital < 12%

  — izračunom se uzima u obzir samo dio kapitala koji odgovara DSB-ovoj djelatnosti javne službe,

— gornja granica razumne dobiti utvrđuje se u visini od 12% povrata na kapital, koja je ograničena na 10% u trogodišnjem razdoblju.

Članak 3.

Bilo kakvu naknadu koju bi DSB-u eventualno moralo isplatiti poduzeće AnsaldoBreda zbog kašnjenja u isporuci željezničkog voznog parka trebalo bi isplatiti danskoj državi.“

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

19 Jørgen Andersen je tužbom podnesenom Općem sudu 18. veljače 2011. pokrenuo postupak za poništenje članka 1. stavka 2. sporne odluke.

20 Kraljevina Danska i DSB su aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 23. svibnja 2011. zatražile intervenciju u postupku u potporu zahtjevu Komisije. Rješenjima od 22. lipnja 2011. predsjednik petog vijeća Općeg suda dopustio je zahtjeve za intervenciju.

21 Jørgen Andersen je u prilog tužbi istaknuo tri tužbena razloga, pri čemu se treći temelji na činjenici da je Komisija, primijenivši na činjenice u ovom slučaju Uredbu br. 1370/2007 umjesto Uredbe br. 1191/69 počinila pogrešku koja se tiče prava.

22 Opći sud prihvatio je taj treći tužbeni razlog i, slijedom toga, poništio članak 1. stavak drugi sporne odluke.

23 U tom pogledu, nakon što je u točki 40. pobijane presude podsjetio da su u slučaju potpora isplaćenih bez prethodne prijave primjenjiva ona pravna pravila koja su na snazi u trenutku isplate potpore, Opći sud je, u točkama 46. i 48. te presude, utvrdio da je, u ovom slučaju, spojivost potpora o kojima je riječ s unutarnjim tržištem trebalo ocijeniti s obzirom na materijalna pravila na snazi na dan njihove isplate, to jest, s obzirom na Uredbu br. 1191/69, te da je Komisija, primijenivši u tu svrhu Uredbu br. 1370/2007 počinila pogrešku koja se tiče prava.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

24 Aktom podnesenim tajništvu Suda 30. rujna 2013., Dansk Tog, dansko udruženje sa sjedištem u Kopenhagenu, zahtijevalo je na temelju članka 40. stavka drugog Statuta Suda Europske unije da mu se dopusti intervenirati u ovom predmetu u potporu zahtjevu J. Andersena. Rješenjem od 3. travnja 2014., predsjednik Suda prihvatio je taj zahtjev.

25 Komisija, svojom žalbom, i DSB, svojom protužalbom od Suda zahtijevaju da:

— prvenstveno, ukine pobijanu presudu, odbije zahtjev za ukidanje sporne odluke i J. Andersenu naloži snošenje troškova;

— podredno, da utvrdi da je treći tužbeni razlog iznesen u prvostupanjskom postupku neosnovan, vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu i donese odluku da će se o troškovima odlučiti naknadno.

26 Kraljevina Danska svojom protužalbom od Suda zahtijeva da:

— ukine pobijanu presudu i

— presudi da Komisijina pogrešna primjena Uredbe br. 1370/2007 ne opravdava poništenje sporne odluke.

27 Jørgen Andersen od Suda zahtijeva da:

— prvenstveno, odbije žalbu i protužalbe, kao i da Komisiji, DSB-u i Kraljevini Danskoj naloži snošenje troškova nastalih njihovim žalbama i protužalbama;

— podredno, vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu.

28 Dansk Tog od Suda zahtijeva da:

— prvenstveno, odbije žalbu i protužalbe;

— podredno, vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu;

— Komisiji, DSB-u i Kraljevini Danskoj naloži snošenje troškova koje je imao.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

29 Usmeni dio postupka zatvoren je 21. svibnja 2015. nakon iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika.

30 Dopisom od 10. srpnja 2015., koji je Sud zaprimio istoga dana, DSB je od Suda zahtijevao ponovno otvaranje usmenog postupka.

31 U prilog tom zahtjevu DSB je iznio da se mišljenje nezavisnog odvjetnika temeljilo na pravnim razmatranjima o kojima stranke u postupku nisu imale dovoljno mogućnosti iznijeti svoje mišljenje.

32 U tom pogledu treba podsjetiti, s jedne strane, da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka sukladno članku 83. Poslovnika Suda, među ostalim ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije (presuda Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, t. 26.).

33 S druge strane, u skladu s člankom 252. drugim stavkom UFEU-a, nezavisni odvjetnik ima dužnost javno, nepristrano i neovisno iznijeti obrazložena mišljenja u predmetima koji sukladno Statutu Suda zahtijevaju njegovu intervenciju. Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem koje je dovelo do mišljenja (presuda Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 57.).

34 U ovom slučaju, Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, smatra da je stvar dovoljno razjašnjena za donošenje odluke i da u predmetu nije potrebno odlučiti na temelju argumenata o kojima se nije raspravljalo među strankama. Stoga ne treba prihvatiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka.

O žalbi

Argumentacija stranaka

35 U prilog svojoj žalbi Komisija ističe jedan tužbeni razlog koji se temelji na činjenici da je Opći sud, prigovorivši joj da je retroaktivno primijenila Uredbu br. 1370/2007 na činjenično stanje, povrijedio članke 108. stavke 2. i 3. UFEU-a, 288. UFEU-a i 297. stavak 1. UFEU-a.

36 Komisija, s jedne strane, ističe da je ustaljena sudska praksa Suda da se novo pravilo neposredno primjenjuje na buduće posljedice situacije nastale primjenom starog pravila i, s druge strane, da kako bi se osigurala zaštita načelâ pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, materijalnopravne odredbe prava Unije treba tumačiti na način da se ne odnose na okolnosti nastale prije njihova stupanja na snagu osim u mjeri u kojoj iz njihova teksta, svrhe ili strukture proizlazi da im treba pripisati takav učinak.

37 Komisija primjećuje da samo drugi slučaj predstavlja retroaktivnu primjenu novog pravila i, slijedom toga, smatra da je u ovom slučaju odlučujuće pitanje potpada li nezakonita potpora pod prvi ili drugi slučaj.

38 Komisija navodi da je Sud u presudi Komisija/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709) presudio da može primijeniti novo pravilo na svaku planiranu potporu, uključujući u slučajevima kada prijava te potpore prethodi stupanju na snagu toga novog pravila.

39 Naime, u točkama 51. i 52. ove presude, Sud je utvrdio da pravila, načela i kriteriji za ocjenu spojivosti državnih potpora na snazi na dan kada Komisija donosi odluku o spojivosti mogu se, načelno, smatrati prikladnijima kontekstu tržišnog natjecanja, i da je prijava predloženih potpora samo postupovna obveza koja ne može imati za učinak utvrđivanje pravnog okvira koji se primjenjuje na prijavljene potpore.

40 Sud je tako, u točki 53. navedene presude, presudio da prijava državne potpore od strane države članice ne dovodi do konačno utvrđene situacije koja nalaže da Komisija odluči o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem primjenjujući pravila na snazi na dan kada je ta prijava izvršena.

41 Komisija dodaje da je Sud u presudi Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija (C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372, t. 125. i 128.), kao prvo, istaknuo da se primjena novih pravila na nezakonitu potporu ne odnosi na prethodno nastalu situaciju, već na situaciju koja je u tijeku, zatim, da učinkovita primjena politike tržišnog natjecanja nalaže da Komisija svoju ocjenu može u svakom trenutku prilagoditi potrebama te politike i, konačno, da država članica koja Komisiji nije prijavila program potpora ne može s pravom očekivati da se taj program ocjenjuje s obzirom na pravila koja se primjenjuju u trenutku njegova donošenja.

42 Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud je u točki 55. pobijane presude, pogrešno napravio razliku između ovog predmeta i onog u kojem je donesena presuda Diputación Foral de Vizcaya/Commission (C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372). Iako je točno da se ta presuda odnosila na zakonitost prijelaznih pravila utvrđenih u smjernicama koje je donijela Komisija, rezoniranje Suda ima širi doseg te se *a fortiori* može primijeniti na uredbe i druge obvezujuće zakonodavne akte. Osim toga, iz navedene presude proizlazi da Sud nije smatrao da su smjernice bile primijenjene retroaktivno.

43 Slijedom navedenog, Komisija smatra da je, pozvavši se u točkama 40. do 43. i 46. do 48. pobijane presude na presude SIDE/Komisija (T-348/04, EU:T:2008:109, t. 58. do 60.) i Italija/Komisija (T-3/09, EU:T:2011:27, t. 61.), Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

44 Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud je, naime, u tim presudama pogrešno presudio da spojivost isplaćene potpore koja nije bila prijavljena s unutarnjim tržištem treba ocijeniti s obzirom na pravila koja su na snazi na dan njezina dodjeljivanja, s obzirom na to da razlikovanje između prijavljene potpore i nezakonite potpore koje je izvršio Opći sud nije pravno relevantno.

45 Komisija navodi da se situacija koja se odnosi na dodjeljivanje, prijavljene ili neprijavljene, potpore ne može smatrati konačnom sve dok Komisija ne donese odluku o spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem i dok ta odluka ne postane konačna. Prije svega, povrat takve potpore bi ili Komisija ili nacionalni sud mogli naložiti u bilo kojem trenutku sve dok je Komisija ne odobri i dok odluka o odobrenju nije postala konačna. Zatim, prema državi članici koja postupa kršeći obveze prijave i suspenzije utvrđene člankom 108. stavkom 3. UFEU-a ne može se postupati blaže nego prema državi članici koja je poštovala te obveze. Konačno, ne treba štititi primatelja nezakonite potpore od promjene materijalnih pravila koja se primjenjuju na Komisijinu ocjenu spojivosti te potpore.

46 Komisija tako smatra da je Opći sud počinio pogrešku odlučivši da su prednosti i nedostaci izazvani dodjeljivanjem potpora o kojima je riječ nastupili tijekom razdoblja u kojem su te potpore bile isplaćene.

47 Kao što je nezavisni odvjetnik Alber naveo u svojem mišljenju u spojenim predmetima Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija (C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:106, t. 143. i 144.), učinak nezakonite potpore traje do njezina povrata, s obzirom na to da ona trajno osnažuje konkurentski položaj poduzetnika koji ju je primio u odnosu na njegove konkurente.

48 Jørgen Andersen i Dansk Tog osporavaju tu argumentaciju.

Ocjena Suda

49 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, novo pravilo u načelu se primjenjuje odmah, bez odgode, na buduće učinke situacije nastale primjenom starog pravila. Sud je također presudio da se načelo zaštite legitimnog očekivanja ne može proširiti do te mjere da, općenito govoreći, sprečava primjenu novog pravila na buduće učinke situacija nastalih primjenom starog pravila (presuda Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, t. 43. i navedena sudska praksa).

50 S druge strane, kako bi se osigurala zaštita načelâ pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, materijalnopravne odredbe prava Unije treba tumačiti na način da se ne odnose na okolnosti nastale prije njihova stupanja osim u mjeri u kojoj iz njihovog teksta, svrhe ili strukture proizlazi da im treba pripisati takav učinak (presude Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, EU:C:2002:57, t. 49. i Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, t. 44.).

51 Kad je riječ o pitanju potpadaju li potpore o kojima je riječ pod situaciju koja je nastala prije stupanja na snagu Uredbe br. 1370/2007 ili pod situaciju nastalu primjenom Uredbe br. 1191/69 ali čiji su učinci i dalje vrijedili na taj dan, treba podsjetiti da je prijelaznim odredbama iz članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 propisano da se ugovori o javnim uslugama koji su na snazi 3. prosinca 2009. „[mogu] […] nastaviti do svog isteka“, u granicama najduljih trajanja propisanih tom odredbom i pod uvjetom da su ti ugovori bili „dodijeljeni u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravom“.

52 Na temelju članka 17. stavka 2. Uredbe br. 1191/69, naknade isplaćene prometnom poduzeću zbog troškova prouzročenih obvezom pružanja javne usluge koja mu je određena, bile su izuzete od obveze prijave propisane člankom 108. stavkom 3. UFEU-a kada su ispunjavale uvjete iz odjeljaka II., III. i IV. te uredbe. Takve se potpore, naime, na temelju Uredbe br. 1191/69 smatralo spojivima s unutarnjim tržištem.

53 Iz toga slijedi da potpore isplaćene poduzeću za javni prijevoz na dan na koji je Uredba br. 1191/69 još uvijek bila na snazi i kojima su poštovani uvjeti iz odjeljaka II., III. i IV. te uredbe, potpadaju pod situaciju koja je definitivno nastala prije stupanja na snagu Uredbe br. 1370/2007.

54 Iz tih razmatranja proizlazi da je Komisija prilikom donošenja sporne odluke potpore isplaćene na temelju prvog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2000. do 2004. trebala prethodno ispitati sukladno Uredbi br. 1191/69, a potpore isplaćene prije 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014., kako bi provjerila poštuju li se tim potporama uvjeti iz odjeljaka II., III. i IV. te uredbe te su tako izuzete od obveze prijave propisane člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

55 S druge strane, Komisija je sukladno Uredbi br. 1370/2007 trebala ispitati, i podložno prijelaznim pravilima spomenutima u točki 51. ove presude, i zakonitost i spojivost s unutarnjim tržištem potpora isplaćenih počevši od 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014.

56 Taj zaključak nije doveden u pitanje sudskom praksom Suda na koju se poziva Komisija.

57 Kao prvo, Komisija na točkama 51. i 52. presude Commission/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709) ne može temeljiti nikakav argument budući da se okolnosti ovog predmeta bitno razlikuju od onih iz predmeta u kojem je donesena ta presuda, s obzirom na to da se ta presuda odnosi na potpore koje nisu bile obuhvaćene uredbom o skupnom izuzeću na dan na koje su ih nadležna nacionalna tijela odlučila dodijeliti.

58 Kao drugo, zbog istih razloga, točke 125. do 128. presude Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija (C-465/09 P do C-470/09 P, EU:C:2011:372) nikako ne podupiru Komisijin stav da je potpore o kojima je riječ u ovom predmetu trebalo ocjenjivati samo sukladno Uredbi br. 1370/2007.

59 Kao treće, kad je riječ o argumentu da se povrat nezakonite potpore može naložiti do trenutka donošenja Komisijine odluke koja se odnosi na te potpore, treba istaknuti da, u ovom slučaju, nezakonitost potpora o kojima je riječ nije utvrđena.

60 Kad je tomu tako, iz utvrđenja u točkama 54. i 55. ove presude proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je, u točki 46. pobijane presude, presudio da je spojivost svih potpora o kojima je riječ trebalo ocijeniti s obzirom na Uredbu br. 1191/69.

61 Stoga pobijanu presudu treba ukinuti utoliko što je Opći sud njome, u pogledu potpora isplaćenih počevši od 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014., poništio članak 1. stavak drugi sporne odluke.

62 Stoga predmet treba vratiti Općem sudu radi donošenja odluke o trima tužbenim razlozima, pri čemu treba uzeti u obzir članak 8. stavak 3. Uredbe br. 1370/2007, o zakonitosti sporne odluke u mjeri u kojoj se njome potpore isplaćene počevši od 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014. proglašavaju spojivima s unutarnjim tržištem.

63 U preostalom dijelu žalba se odbija.

O protužalbama

Argumentacija stranaka

64 DSB tvrdi da, navodno, pogrešna primjena Uredbe br. 1370/2007 na činjenice u ovom slučaju nema utjecaja na zakonitost sporne odluke, s obzirom na to da primjena Uredbe br. 1191/69 ne bi dovela do drukčijeg zaključka o spojivosti potpora o kojima je riječ.

65 DSB u tom pogledu navodi da je Komisija u točki 398. sporne odluke uputila na pravila o ocjeni iz Uredbe br. 1191/69, kako ih je već bila izložila u točkama 124. do 131. odluke o pokretanju postupka. U tim je točkama Komisija ispitala članak 14. te uredbe i zaključila da je ocjenu spojivosti navedenih potpora trebalo izvršiti s obzirom na opća načela koja proizlaze iz Ugovora o EZ-u, sudske prakse i Komisijine prakse u odlučivanju.

66 Komisija je osobito navela da ta opća načela nalažu da iznos naknade ne može premašiti ono što je nužno za pokrivanje troškova uzrokovanih izvršavanjem obveza obavljanja javnih usluga, uzimajući u obzir odgovarajuće prihode kao i razumnu dobit za izvršavanje tih obveza. Komisija je konačno iznijela svoje preliminarno mišljenje o tome je li taj kriterij bio ispunjen za potpore o kojima je riječ.

67 Tako se iz tumačenja sporne odluke u vezi s odlukom o pokretanju postupka na dovoljno obrazloženi način objašnjava razlog zbog kojeg primjena Uredbe br. 1191/69 ne bi mogla dovesti do rezultata drukčijeg od onoga koji proizlazi iz primjene Uredbe br. 1370/2007. DSB naglašava da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odluka dovoljno obrazložena kada se njome upućuje na dokument koji je već u adresatovom posjedu i koji sadržava elemente na kojima je institucija temeljila svoju odluku (presuda Bundesverband deutscher Banken/Commission, T-36/06, EU:T:2010:61, t. 53. i navedena sudska praksa).

68 Slijedom navedenog, DSB smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši u točki 50. pobijane presude da je ocjena potpora o kojima je riječ izvršena isključivo na osnovi Uredbe br. 1370/2007 i, u točki 58. te presude, da ne može niti svojom ocjenom zamijeniti ocjenu Komisije niti utvrditi jesu li potpore o kojima je riječ na temelju Uredbe br. 1191/69 spojive s unutarnjim tržištem.

69 Opći sud je, upravo suprotno, morao ispitati jesu li tumačenje Uredbe br. 1191/69 koje je izvršila Komisija i, s druge strane, zaključci koje je izvela iz toga tumačenja, bili ispravni. U tom pogledu, DSB podsjeća da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pogreška koja se tiče prava ne opravdava poništavanje odluke kada bi Komisija bila donijela istu odluku da pogreška nije bila počinjena (presude Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524, t. 122.; CMA CGM i dr./Komisija, T-213/00, EU:T:2003:76, t. 101. do 103.; González y Díez/Komisija, T-25/04, EU:T:2007:257, t. 74. kao i Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-30/01 do T-32/01 i T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, t. 219.).

70 Kad je riječ o danskoj vladi, ta vlada smatra da je Opći sud u točki 50. pobijane presude iskrivio sadržaj sporne odluke utvrdivši da je ocjena potpora o kojima je riječ izvršena isključivo na osnovi Uredbe br. 1370/2007. Argumentacija te vlade je u tom pogledu identična onoj DSB-a, kako je sažeto iznesena u točkama 65. do 67. ove presude.

71 Nadalje, danska vlada tvrdi da je Opći sud povrijedio pravo Unije odbivši u točki 58. pobijane presude njezine argumente, kao i one Komisije i DSB-a, kojima se želi dokazati da je primjena Uredbe br. 1370/2007 isključivo predstavljala postupovnu nepravilnost koja nije imala nikakav utjecaj na sadržaj sporne odluke. U prilog tom argumentu, ta se vlada poziva na presude González y Díez/Komisija (T-25/04, EU:T:2007:257, t. 74.) i Diputación Foral de Álava i dr./Komisija (T-30/01 do T-32/01 i T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, t. 219.).

72 Komisija podupire i argumentaciju DSB-a, osim one sažeto iznesene u točki 69. ove presude, i danske vlade, kako je sažeto iznesena u točki 70. ove presude.

73 Jørgen Andersen osporava argumentaciju DSB-a i danske vlade. On osobito tvrdi da je Opći sud, utvrdivši da je Komisija izvršila ispitivanje spojivosti samo na osnovi Uredbe br. 1370/2007, provela ocjenu činjenica koju se u ovoj žalbi ne može osporavati.

Ocjena Suda

74 Što se tiče dopuštenosti argumentacije da je Komisija spojivost potpora o kojima je riječ ispitala istodobno sukladno Uredbi br. 1191/69 i Uredbi br. 1370/2007, a ne, suprotno pogrešnom tumačenju sporne odluke od strane Općeg suda, samo sukladno Uredbi br. 1370/2007, dovoljno je istaknuti da takvo tumačenje spada u pravnu ocjenu a ne u obično utvrđenje činjenica. Ta je argumentacija stoga dopuštena.

75 Kad je riječ o meritumu, iz točaka 304., 307., 314. i 397. sporne odluke proizlazi da je Komisija izričito navela da se ispitivanje spojivosti potpora o kojima je riječ trebalo isključivo temeljiti na Uredbi br. 1370/2007. Osim toga, iz točaka 315. do 394. te odluke jasno se vidi da je Komisija to ispitivanje doista provela samo sukladno toj uredbi.

76 Iako je točno da je u točki 398. sporne odluke Komisija navela da primjena Uredbe br. 1191/69 ne bi dovela do drukčijeg zaključka od onog koji je izvela iz primjene Uredbe br. 1370/2007, takva tvrdnja sama po sebi ne dopušta da se utvrdi da je Komisija, kao što tvrde i potonja kao i danska vlada i DSB, stvarno primijenila Uredbu br. 1191/69 kako bi ocijenila spojivost potpora o kojima je riječ.

77 Osim toga, iako je Komisija u točki 398. sporne odluke istaknula da su materijalna pravila iz Uredbe br. 1191/69 „slična“ onima iz Uredbe br. 1370/2007, iz toga ipak nije izvukla zaključak da su istovjetna, tako da, u svakom slučaju, uvjeti za primjenu sudske prakse Općeg suda na koju se pozivaju DSB i danska vlada, to jest, presude González y Díez/Komisija (T-25/04, EU:T:2007:257, t. 74.) i Diputación Foral de Álava i dr./Komisija (T-30/01 do T-32/01 i T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, t. 219.), u ovom slučaju nisu ispunjeni.

78 Što se tiče okolnosti da je Komisija u točki 398. sporne odluke uputila na izlaganje i tumačenje pravila o ocjeni iz Uredbe br. 1191/69 koje je poduzela u odluci o otvaranju postupka, dovoljno je istaknuti da, suprotno onomu što tvrde DSB i danska vlada, potonja odluka ne sadržava nikakvu ocjenu kojom bi se u spornoj odluci moglo nadoknaditi neispitivanje potpora o kojima je riječ sukladno toj uredbi.

79 Naime, u točkama 83. do 90. i 101. do 103. odluke o otvaranju postupka, koje se odnose na pitanje postojanja državne potpore, kao i u točkama 129. do 131. te iste odluke, koje se odnose na njezinu eventualnu spojivost s Uredbom br. 1191/69, Komisija je samo izložila argumentaciju stranaka i istaknula da sumnja u osnovanost argumentacije DSB-a i danske vlade.

80 Stoga, uvjeti za primjenu sudske prakse na koju se poziva DSB, to jest, na presudu Bundesverband deutscher Banken/Komisija (T-36/06, EU:T:2010:61, t. 53. i navedena sudska praksa), prema kojoj je odluka dovoljno obrazložena kada se njome upućuje na dokument koji je već u adresatovom posjedu i koji sadržava elemente na kojima je institucija temeljila svoju odluku, također nisu ispunjeni.

81 Slijedom toga, da je Opći sud provjerio, što je prema mišljenju DSB-a bio dužan učiniti, osnovanost navoda iz točke 398. sporne odluke, prema kojemu primjena Uredbe br. 1191/69 u ovom slučaju ne bi dovela do drukčijeg zaključka, prethodno bi morao izvršiti ocjenu spojivosti spornih potpora sukladno toj uredbi.

82 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, takvo ispitivanje, u okviru tužbe za poništenje, nije u nadležnosti Općeg suda budući da nije na potonjem da svojom gospodarskom ocjenom zamijeni onu Komisije (vidjeti u tom smislu rješenje DSG/Komisija, C-323/00 P, EU:C:2002:260, t. 43., i presuda KME Germany i dr./Komisija, C-272/09 P, EU:C:2011:810, t. 93. i 103.).

83 U tim okolnostima, protužalbe treba odbiti.

Troškovi

84 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje, o troškovima će se odlučiti naknadno.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Presuda Općeg suda Europske unije Andersen/Komisija (T-92/11, EU:T:2013:143) ukida se u dijelu u kojem je njome, u pogledu potpora isplaćenih počevši od 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014., Opći sud poništio članak 1. stavak drugi Odluke Komisije 2011/3/EU od 24. veljače 2010. o ugovorima o javnim uslugama prijevoza između danskog ministarstva prometa i Danske Statsbaner [Državna potpora C 41/08 (ex NN 35/08)].**

2. **U preostalom dijelu žalba se odbija.**

3. **Protužalbe se odbijaju.**

4. **Predmet se vraća Općem sudu Europske unije radi donošenja odluke o trima tužbenim razlozima, pri čemu treba uzeti u obzir članak 8. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70, o zakonitosti Odluke 2011/3/EU u mjeri u kojoj se njome potpore isplaćene počevši od 3. prosinca 2009. na temelju drugog ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog za razdoblje od 2005. do 2014. proglašavaju spojivima s unutarnjim tržištem.**

5. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi