Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 19 september 2018*

”Statligt stöd – Stöd till förmån för väg- och järnvägsförbindelsen över Öresund – Offentlig finansiering som svenska och danska staten beviljat infrastrukturprojektet för en fast förbindelse över Öresund – Statliga garantier – Skattestöd – Beslut att inte göra invändningar – Beslut i vilket det fastställs att det inte är fråga om statligt stöd – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till sakprövning – Underlåtenhet att inleda det formella granskningsförfarandet – Betydande svårigheter – Begreppet stödordning – Stöd avsett att främja genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse – Bedömningen av inslaget av stöd i en garanti – Begränsat inslag av stöd i en garanti – Proportionalitet – Berättigade förväntningar”

I mål T-68/15,

HH Ferries I/S, tidigare Scandlines Øresund I/S, Helsingör (Danmark),

HH Ferries Helsingør ApS, Helsingör,

HH Ferries Helsingborg AB, tidigare HH-Ferries Helsingborg AB, Helsingborg (Sverige),

företrädda av advokaterna M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid och L. Sandberg-Mørch,

sökanden,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn, S. Noë, R. Sauer och L. Armati, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrätt av C. Thorning, därefter av J. Nymann-Lindegren, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten R. Holdgaard,

och av

Konungariket Sverige, inledningsvis företrätt av E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson och N. Otte Widgren, därefter av A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren och H. Shev, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2014) 7358 final av den 15 oktober 2014 att inte kvalificera vissa åtgärder som stöd eller att inte göra några invändningar till följd av det preliminära granskningsförfarandet enligt artikel 108.3 FEUF mot de statliga stöden SA.36558 (2014/NN) och SA.38371 (2014/NN) – Danmark, och SA.36662 (2014/NN) – Sverige, om offentlig finansiering av infrastrukturprojektet avseende en fast väg- och järnvägsförbindelse över Öresund (EUT C 418, 2014, s. 1, och EUT C 437, 2014, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden G. Berardis samt domarna D. Spielmann och Z. Csehi (referent),

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 4 oktober 2017,

följande

Dom [1]

I. Bakgrunden till tvisten

A. Sökandena

1 HH Ferries I/S, tidigare Scandlines Øresund I/S är ett gemensamt företag som ägs till hälften vardera av två privata företag, det danska bolaget HH Ferries Helsingør ApS och det svenska bolaget HH Ferries Helsingborg AB, tidigare HH-Ferries Helsingborg AB (nedan gemensamt kallade sökandena). Sedan slutet av januari 2015 är First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF ensam ägare av HH Ferries Helsingør och HH-Ferries Helsingborg och följaktligen ensam ägare av HH Ferries.

2 Sökandena tillhandahåller sedan mer än hundra år den transportförbindelse som korsar Öresund mellan Helsingör i Danmark och Helsingborg i Sverige. De använder sig av kortdistansfärjor för att transportera lastbilar, bussar, personbilar och fotgängare.

B. Stödmottagaren

3 Øresundsbro Konsortiet (nedan kallat konsortiet) ägs till hälften vardera av två bolag med begränsat ansvar: A/S Øresundsforbindelse (nedan kallat A/S Øresund), som i sin tur är helägt av Sund & Bælt Holding A/S (nedan kallat Sund & Bælt), som är helägt av danska staten, och Svensk-Danska Broförbindelsen AB (nedan kallat SVEDAB), som är helägt av svenska staten (nedan gemensamt kallade konsortiets ägarbolag).

4 Konsortiet äger, planerar, finansierar, bygger och driver den 16 km långa förbindelsen över Öresund som kombinerar järnväg och väg mellan Kastrup (Danmark) och Limhamn (Sverige).

1 Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

C. Öresundsförbindelsen, de inre anslutningarna till inlandet och de berörda åtgärderna

5 Öresundsförbindelsen består av en avgiftsbelagd bro med en längd på 16 km, den konstgjorda ön Peberholm (Danmark) och en tunnel, delvis under vattnet, för väg- och järnvägstrafik mellan den svenska kusten och den danska ön Amager (nedan kallad Öresundsförbindelsen). Det är den längsta bron i Europa för både väg- och järnvägstrafik. Den byggdes mellan åren 1995 och 2000 och är i bruk sedan den 1 juli 2000. Detta projekt var ett av de prioriterade projekten för det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) som godkändes av Europeiska rådet år 1994.

6 De rättsliga och operativa aspekterna av byggandet och driften av Öresundsförbindelsen regleras av följande avtal:

– Avtalet av den 23 mars 1991 mellan Danmarks regering och Sveriges regering om en fast förbindelse över Öresund (nedan kallat regeringsavtalet), som ratificerades av Konungariket Sverige den 8 augusti 1991 och av Konungariket Danmark den 24 augusti 1994, och

– Avtalet av den 27 januari 1992, genom vilket konsortiet bildades och som ingicks mellan konsortiets ägarbolag (nedan kallat konsortialavtalet).

7 I artikel 10 i regeringsavtalet föreskrivs att det ska bildas ett konsortium ”som äger och för [ägarbolagens] gemensam[ma] räkning och som en enhet svarar för projektering och annan förberedelse för samt finansiering, byggande och drift av Öresundsförbindelsen”.

8 Av artiklarna 14 och 15 i regeringsavtalet, punkt 4 i tilläggsprotokollet till regeringsavtalet och 4 § punkt 6 i konsortialavtalet framgår i huvudsak att de avgifter som tas ut av de trafikanter som passerar Öresundsförbindelsen och den årliga järnvägsavgift som ska betalas för att använda järnvägen på Öresundsförbindelsen är avsedda att täcka kostnaderna för planering, projektering, byggande, drift och underhåll av Öresundsförbindelsen och kostnaderna för att anlägga inre väg- och järnvägsanslutningar till inlandet. Det är konsortiet som fastställer och tar ut trafikantavgifterna, i enlighet med principer som godkänts av den svenska och den danska regeringen.

9 I artikel 12 i regeringsavtalet föreskrivs att ”[Konungariket] Danmark och [Konungariket] Sverige [solidariskt garanterar] för förpliktelse avseende konsortiets lån och andra finansiella instrument som utnyttjas i samband med finansieringen [och att de två s]taterna är inbördes ansvariga i lika omfattning.” I 4 § punkt 3 i konsortialavtalet anges i detta hänseende att ”[k]onsortiets behov av kapital för planeringen, projekteringen och byggandet av Öresundsförbindelsen, inklusive kapitaltjänstkostnader, och för täckande av det kapitalbehov som blir en följd av de negativa redovisningsmässiga resultat, som förutsätts uppkomma under ett antal år efter [det att] Öresundsförbindelsen öppnats för trafik, skall i enlighet med vad som överenskommits i Regeringsavtalet tillgodoses genom lån eller utgivande av finansiella instrument på den öppna marknaden med säkerhet i form av svensk och dansk statsgaranti”.

10 Enligt punkt 1 i tilläggsprotokollet till regeringsavtalet ska det inte uttas någon garantiavgift av den danska och den svenska staten för ”de båda staternas garantiåtaganden för konsortiets lån och andra finansiella instrument som utnyttjas i samband med finansieringen.”

11 Förutom själva Öresundsförbindelsen omfattar projektet även att anlägga väg- och järnvägsförbindelser från Öresundsförbindelsen till de befintliga väg- och järnvägsnäten i Danmark och Sverige (nedan kallade de inre anslutningarna). Enligt artikel 8 i regeringsavtalet åligger det respektive stat att bygga de inre anslutningarna på sitt territorium. Konsortiets ägarbolag fick i uppdrag av sin respektive stat att projektera, finansiera och bygga de inre anslutningarna och anförtroddes driften av dem (se skäl 25 i det angripna beslutet). I enlighet med artikel 17 i regeringsavtalet och 2 § punkt 5 i konsortialavtalet

har Konungariket Danmark och Konungariket Sverige enats om att ingen avgift ska tas ut för motorfordons nyttjande av de inre anslutningarna för vägtrafik, såvitt motorfordonen passerar Öresundsförbindelsen.

D. Det administrativa förfarandet

12 Konsortiet informerade genom en skrivelse av den 1 augusti 1995 Europeiska kommissionen om att det omfattades av en gemensam och solidarisk garanti från den danska och den svenska regeringen, som täckte de lån och andra finansiella instrument som upptagits för att finansiera Öresundsförbindelsen (nedan kallade de statliga garantierna), och bad kommissionen att bekräfta att dessa garantier inte utgjorde statligt stöd. Kommissionen svarade genom två identiska skrivelser av den 27 oktober 1995, adresserade till danska respektive svenska staten, och angav att de statliga garantierna var knutna till ett infrastrukturprojekt av allmänintresse, vilket skulle betraktas som en allmännyttig egendom som förbättrade infrastrukturen för respektive lands transporttjänster, och att en garanti för investeringar i allmännyttig egendom i princip inte skulle anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Kommissionen drog slutsatsen att de statliga garantierna inte skulle anmälas till kommissionen.

13 Danska och svenska staten har aldrig formellt anmält finansieringsmodellen för Öresundsförbindelsen till kommissionen.

14 Den 17 april 2013 ingav HH Ferries ett klagomål till kommissionen och gjorde gällande att de statliga garantierna utgjorde rättsstridiga statliga stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, som inte var förenliga med den inre marknaden (ärenden registrerade under numren SA.36558 vad beträffar Danmark och SA.36662 vad beträffar Sverige).

[*utelämnas*]

18 Den 15 september 2014 skickade Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ett gemensamt uttalande (nedan kallat åtagandena) till kommissionen och klargjorde följande punkter:

– De statliga garantierna är begränsade till att täcka konsortiets aktuella samlade skuld vid varje given tidpunkt.

– De statliga garantierna och andra ekonomiska fördelar som konsortiet kan få, inklusive skatteförmåner, är begränsade till den aktuella skuldens återbetalningsperiod och konsortiet kommer således inte att motta någon sådan fördel efter det att skulden är fullt ut återbetald.

– Om det är nödvändigt för konsortiet att ta nya lån som täcks av de statliga garantierna efter utgången av år 2040 eller om det är nödvändigt för Konungariket Danmark och Konungariket Sverige att bevilja andra ekonomiska fördelar till konsortiet efter detta datum åtar sig staterna att anmäla detta till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF.

– Konungariket Danmark och Konungariket Sverige åtar sig att årligen anmäla till kommissionen hur återbetalningen av konsortiets skuld utvecklas.

E. Det angripna beslutet

19 Den 15 oktober 2014 antog kommissionen beslutet C(2014) 7358 final angående de statliga stöden SA.36558 (2014/NN) och SA.38371 (2014/NN) – Danmark och SA.36662 (2014/NN) – Sverige, om den offentliga finansieringen av infrastrukturprojektet avseende en fast väg- och järnvägsförbindelse

över Öresund (EUT C 418, 2014, s. 1, och EUT C 437, 2014, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen begränsade sin undersökning till följande åtgärder (skälen 50–55 i det angripna beslutet):

– De statliga garantier som beviljats konsortiet för de lån konsortiet tagit i syfte att finansiera byggandet och driften av infrastrukturprojektet avseende Öresundsförbindelsen.

– Följande danska skatterättsliga åtgärder:

  – Den metod för överföring av förluster till senare år som tillämpades för konsortiet.

  – Den avskrivning av tillgångarna som tillämpades för konsortiet.

  – Systemet med sambeskattning.

– De finansiella stödåtgärder som beviljats konsortiets ägarbolag för att finansiera planeringen, byggandet och driften av de inre väg- och järnvägsanslutningarna.

20 Kommissionen preciserade att dess beslut inte omfattade eventuella andra åtgärder som Konungariket Danmark eller Konungariket Sverige hade beviljat konsortiet, A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt eller något annat närstående bolag (skäl 56 i det angripna beslutet).

1. Huruvida det är fråga om stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF

[*utelämnas*]

23 När det gäller de statliga garantierna och de danska skattebestämmelser om avskrivning av tillgångar och överföring av förluster till senare år (nedan kallade de danska skattestöden) som beviljats konsortiet för att finansiera byggandet och driften av Öresundsförbindelsen, fann kommissionen att de utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (skäl 107 i det angripna beslutet). Kommissionen ansåg således att de två statliga garantierna hade beviljats utan några villkor den 27 januari 1992, den dag då konsortiet bildades (skäl 52 i det angripna beslutet). De danska åtgärder som avsåg en möjlighet att överföra förluster till senare år ansågs vara selektiva under perioden mellan år 1991 och utgången av år 2001 och under den period som började år 2013. De danska åtgärder som avsåg avskrivning av tillgångar ansågs vara selektiva sedan år 1999 (skälen 92–97 och 99–103 i det angripna beslutet).

2. Huruvida stödet ska betraktas vara nytt eller befintligt

24 Kommissionen ansåg att den danska garanti som konsortiet beviljats för sina lån och de danska skattestöden till förmån för konsortiet utgjorde nya statliga stöd i den mening som avses i artikel 1 c i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) (skäl 109 i det angripna beslutet).

25 Den svenska garantin till förmån för konsortiet, vilken enligt kommissionen hade beviljats innan Konungariket Sverige anslöt sig till Europeiska unionen och före ikraftträdandet av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (EGT L 1, 1994, s. 3; svensk specialutgåva, område 17, volym 2, s. 3) den 1 januari 1994, ansågs utgöra ett befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) i förordning nr 659/1999 (skäl 110 i det angripna beslutet).

3. Bedömning av huruvida de statliga stöden är förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 FEUF

26 Kommissionen undersökte huruvida de statliga garantierna och de danska skattestöden var förenliga med artikel 107.3 b FEUF, enligt vilken stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

27 Kommissionen ansåg i huvudsak att de statliga garantierna och de danska skattestöden till förmån för konsortiet, vid en sammantagen bedömning, var nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det mål av allmänintresse som eftersträvades, bland annat med beaktande av de åtaganden som gjorts av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige under det administrativa förfarandet. Ett av dessa åtaganden innebar att om det skulle visa sig att konsortiet var tvunget att ta nya lån som omfattades av de statliga garantierna eller om det var nödvändigt att bevilja konsortiet någon annan ekonomisk fördel efter år 2040, så skulle Konungariket Danmark och Konungariket Sverige anmäla detta till kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF (skälen 122–137 i det angripna beslutet). Kommissionen ansåg även att de danska skattestöden var avsedda att bidra till att projektet kunde genomföras, genom att förkorta perioden för återbetalning av konsortiets lån och minska de risker som var förbundna med återbetalningen. Kommissionen ansåg att de danska skattestöden minskade den risk som var förbunden med de statliga garantierna och, följaktligen, den fördel som härrörde från dem och att fördelen med de statliga garantierna och fördelen med de danska skattestöden föreföll vara beroende av varandra (skäl 133 i det angripna beslutet).

28 Kommissionen drog slutsatsen att de statliga garantier som beviljats av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige samt de danska skattestöden var förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF och att det inte var nödvändigt att lägga fram förslag till lämpliga åtgärder till Konungariket Sverige (skälen 138 och 139 i det angripna beslutet).

4. Berättigade förväntningar

29 Kommissionen ansåg, i skälen 138 och 140–153 i det angripna beslutet, att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige under alla omständigheter inte skulle kunna återkräva stödet, även om de aktuella stödåtgärderna skulle anses vara oförenliga med den inre marknaden, eftersom ett sådant återkrävande skulle strida mot en allmän princip i unionsrätten, i enlighet med artikel 14.1 i förordning nr 659/1999. Den menade att det i förevarande fall fanns sådana exceptionella omständigheter som motiverade att konsortiet, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige kunde ha berättigade förväntningar om att de statliga garantierna och det danska skattestödet inte skulle ifrågasättas. Kommissionen erinrade i detta hänseende om att dess ståndpunkt år 1992 var att uppförandet och driften av infrastrukturprojekt inte utgjorde en ekonomisk verksamhet. Såväl kommissionens beslutspraxis som unionens rättspraxis rörande begreppet ”ekonomisk verksamhet” i samband med finansiering av byggande och drift av infrastrukturprojekt hade emellertid utvecklats sedan domarna av den 12 december 2000, Aéroports de Paris/kommissionen (T-128/98, EU:T:2000:290), av den 17 december 2008, Ryanair/kommissionen (T-196/04, EU:T:2008:585), och av den 24 mars 2011, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt/kommissionen (T-443/08 och T-455/08, EU:T:2011:117), den sistnämnda fastställd genom domen av den 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig-Halle/kommissionen (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (skälen 61–66 i det angripna beslutet). Dessutom hade kommissionen år 1995 informerat Konungariket Danmark och Konungariket Sverige om att de statliga garantierna inte utgjorde statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. Kommissionen ansåg att denna sistnämnda slutsats, som nämndes i kommissionens skrivelser av den 27 oktober 1995 adresserade till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, utsträckte sig till att gälla även det danska skattestödet, eftersom de rörde ett infrastrukturprojekt som vid den tidpunkten inte ansågs utgöra en ekonomisk verksamhet. Enligt kommissionen var det inte nödvändigt att fastställa om dessa berättigade förväntningar kvarstod efter domen av den

12 december 2000, Aéroports de Paris/kommissionen (T-128/98, EU:T:2000:290), eftersom de aktuella åtgärderna under alla omständigheter var förenliga med den inre marknaden (skäl 153 i det angripna beslutet).

5. Slutsats

30 Kommissionen beslutade

– på grundval av bedömningen av de aktuella åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden och med särskilt beaktande av Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges åtaganden, att inte invända mot det danska skattestödet och de garantier Konungariket Danmark har beviljat konsortiet, med motiveringen att dessa statsstöd ska anses vara förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF,

– att den garanti som Konungariket Sverige har beviljat konsortiet var ett befintligt stöd och att det, med hänsyn bland annat till Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges åtaganden, inte var nödvändigt att inleda det förfarande som avser befintligt stöd, och

– att det danska systemet med sambeskattning och de åtgärder som beviljats konsortiets ägarbolag för att finansiera de inre väg- och järnvägsanslutningarna i Sverige och Danmark inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

II. Förfarandet och parternas yrkande

31 Sökandena har väckt denna talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 12 februari 2015.

32 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 5 juni 2015 ansökte Konungariket Sverige om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

33 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 17 juni 2015 ansökte Konungariket Danmark om att få intervenera i detta mål till stöd för kommissionens yrkanden.

34 Genom beslut av den 13 juli 2015 biföll ordföranden på tribunalens nionde avdelning dessa interventionsansökningar. Konungariket Sverige och Konungariket Danmark inkom med sina interventionsinlagor den 28 september 2015.

35 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på sjätte avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning den 26 september 2016.

36 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

37 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Konungariket Sverige och Konungariket Danmark har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

III. Rättslig bedömning

[*utelämnas*]

B. Prövning i sak

55 Sökandena har åberopat fem grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning med avseende på artikel 107.1 FEUF, när det gäller, för det första, de åtgärder som beviljades konsortiets ägarbolag för att finansiera de inre järnvägsanslutningarna och, för det andra, de statliga garantier som konsortiet beviljades för att finansiera Öresundsförbindelsen. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning och oriktiga bedömningar, vid bedömningen av huruvida de statliga garantierna och det danska skattestödet till förmån för konsortiet var förenliga med den inre marknaden, mot bakgrund av artikel 107.3 FEUF, och en felaktig fastställelse av att det danska systemet med sambeskattning inte utgjorde statligt stöd. Den tredje grunden avser att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning när den slog fast att konsortiet, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, även om de statliga garantierna och det danska skattestödet till förmån för konsortiet skulle anses vara oförenliga med den inre marknaden, hade en berättigad förväntan på att dessa stöd inte skulle ifrågasättas enligt reglerna om statligt stöd och att det inte fanns något behov av att fastställa om denna berättigade förväntan kvarstod efter domen av den 12 december 2000, Aéroports de Paris/kommissionen (T-128/98, EU:T:2000:290). Den fjärde grunden avser ett åsidosättande av skyldigheten att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF. Den femte grunden avser att motiveringsskyldigheten har åsidosatts.

56 Tribunalen anser att dessa grunder ska prövas i den del de avser, för det första, de åtgärder som ansetts utgöra statliga stöd som är förenliga med den inre marknaden, det vill säga de statliga garantierna och det danska skattestöd som beviljats konsortiet för byggandet och driften av Öresundsförbindelsen, och, för det andra, de åtgärder som inte ansetts utgöra statligt stöd, det vill säga det finansiella stödet till konsortiets ägarbolag för byggandet och driften av de inre järnvägsanslutningarna och det danska systemet med sambeskattning. För det tredje ska dessa grunder prövas i den del de innebär att kommissionen klandras för att inte ha motiverat och inte ha beaktat den kumulativa effekten av samtliga stödåtgärder som beviljats Öresundsbrosprojektet. För det fjärde ska dessa grunder prövas i den del de innebär kritik mot konstaterandet, som gjorts för det fall de stödåtgärder som beviljats konsortiet ändå skulle anses vara oförenliga med den inre marknaden, att Konungariket Danmark, Konungariket Sverige och konsortiet har en berättigad förväntan på att de stödåtgärder som beviljats konsortiet inte ifrågasätts enligt reglerna om statligt stöd.

57 Allra först ska tribunalen, när det gäller de statliga stödåtgärder som vid den preliminära granskningen ansågs vara förenliga med den inre marknaden, pröva den fjärde grunden som avser att påvisa att kommissionen stött på betydande svårigheter som borde ha föranlett den att inleda det formella granskningsförfarandet.

1. Den fjärde grunden: Åsidosättande av de berörda parternas processuella rättigheter, vad gäller de åtgärder som ansetts utgöra statligt stöd som beviljats konsortiet

58 Inom ramen för den fjärde grunden har sökandena uttryckligen hänvisat till de argument de anfört i samband med de två första grunderna, argument som de anser visar på inkonsekvenser och felaktigheter i kommissionens analys när det gäller de statliga garantierna och det danska skattestödet till konsortiet. Enligt sökandena gjorde kommissionen fel, för det första, i samband med att den kvalificerade de statliga garantierna enligt artikel 107.1 FEUF och, för det andra, i samband med

prövningen av huruvida de statliga garantierna och det danska skattestödet var förenligt med den inre marknaden. Det förhållandet att kommissionens analys var ofullständig och otillräcklig tyder på att kommissionen stött på betydande svårigheter under den preliminära undersökningen och på att kommissionen efter denna undersökning hyste tvivel med avseende på de ifrågasatta åtgärdernas kvalificering och förenlighet med den inre marknaden.

59 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Danmark, bestritt denna argumentation och därvid bland annat hänvisat till sina egna argument i samband med den första och den andra grunden.

60 Enligt rättspraxis är kommissionen – när den efter den inledande undersökningen enligt artikel 108.3 FEUF inte är övertygad om att en statlig åtgärd inte utgör ”stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller, om den anses vara stöd, att den är förenlig med EUF-fördraget, eller när detta förfarande inte har gjort det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheterna vid bedömningen av huruvida den berörda åtgärden är förenlig med den inre marknaden – skyldig att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF, och saknar utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende (se dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 2005, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2005:275, punkt 48). Denna skyldighet har för övrigt uttryckligen bekräftats genom artikel 4.4 jämförd med artikel 13.1 i förordning nr 659/1999 (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113).

61 Begreppet betydande svårigheter är ett objektivt kriterium. För att avgöra om det föreligger sådana svårigheter ska tribunalen på ett objektivt sätt undersöka såväl de omständigheter under vilka den angripna rättsakten antogs som dess innehåll, genom att jämföra skälen i beslutet med de upplysningar som kommissionen förfogade över då den avgjorde frågan huruvida det omtvistade stödet var förenligt med den inre marknaden (se dom av den 28 mars 2012, Ryanair/kommissionen, T-123/09, EU:T:2012:164, punkt 77 och där angiven rättspraxis). Tribunalens lagenlighetskontroll av om det förelåg betydande svårigheter innefattar följaktligen mer än enbart en kontroll av om det gjorts en uppenbart felaktig bedömning (se dom av den 27 september 2011, 3F/kommissionen, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 juli 2012, Smurfit Kappa Group/kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, punkt 80 och där angiven rättspraxis). Ett beslut som kommissionen fattat utan att inleda det formella granskningsförfarandet kan nämligen ogiltigförklaras redan på denna grund, som följd av underlåtenheten att göra en kontradiktorisk och fördjupad granskning i enlighet med EUF-fördraget, även om det inte visats att kommissionen i sak gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning eller en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2010, British Aggregates m.fl./kommissionen, T-359/04, EU:T:2010:366, punkt 58).

62 Att kommissionen har gjort en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet är enligt rättpraxis ett tecken på att det har förelegat betydande svårigheter (se dom av den 9 december 2014, Netherlands Maritime Technology Association/kommissionen, T-140/13, ej publicerad, EU:T:2014:1029, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

63 Det ankommer på sökandena att bevisa att det förelegat betydande svårigheter. Denna bevisning kan utgöras av en rad samstämmiga indicier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2015, Pollmeier Massivholz/kommissionen, T-89/09, EU:T:2015:153, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

64 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som tribunalen ska pröva de argument som åberopats inom ramen för den fjärde grunden, avseende de statliga stödåtgärder till förmån för konsortiet som förklarats vara förenliga med den inre marknaden. Denna argumentation kan indelas i två delgrunder. Den första avser att den granskning som gjordes enligt artikel 107.1 FEUF i samband med kvalificeringen av de statliga garantier som beviljats konsortiet var otillräcklig och ofullständig. Den

andra avser att granskningen av frågan huruvida de statliga garantierna och det danska skattestödet till konsortiet var förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget var otillräcklig och ofullständig.

a) Den första delgrunden: Otillräcklig och ofullständig granskning enligt artikel 107.1 FEUF i samband med kvalificeringen av de statliga garantier som beviljats konsortiet

65 Sökandenas argumentation med avseende på den fjärde grundens första del kan delas in i fyra anmärkningar. Dessa avser att det gjordes en otillräcklig och ofullständig bedömning, för det första, av det förhållandet att de statliga garantierna beviljades utan några villkor när konsortiet bildades, av konsortiets rättsligt bindande rätt att erhålla en finansiering som garanterats av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige vid denna tidpunkt, av möjligheten för tredje man att åberopa denna rätt när konsortiet agerade inom ramen för sin behörighet och av antalet garantier, för det andra, av frågan huruvida de statliga garantierna utgjorde individuella stöd eller stödordningar, för det tredje, av frågan huruvida de svenska garantierna utgjorde ett nytt eller ett befintligt stöd och, för det fjärde, av frågan huruvida de statliga garantierna var begränsade till finansieringen av Öresundsförbindelsen.

66 Denna argumentation ska prövas mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts i punkterna 60–63 ovan.

67 Tribunalen anser att det är lämpligt att först pröva den andra anmärkningen som rör konstaterandet att de statliga garantierna är stödordningar.

68 När det gäller en stödordning kan kommissionen begränsa sig till att granska den aktuella stödordningens allmänna utformning och är inte skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen för att pröva om denna ordning innebär ett stöd (dom av den 15 november 2011, kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 122). Dessutom gäller, såsom sökandena har gjort gällande, olika regler för individuella stöd och stödordningar i enlighet med kommissionens olika meddelanden om garantier, till exempel när det gäller hur inslaget av stöd ska beräknas.

69 Genom denna anmärkning har sökandena gjort gällande, för det första, att det angripna beslutet innehåller motsägande formuleringar, för det andra, att det inte gjordes någon analys av de statliga garantierna i förhållande till begreppet stödordning och, för det tredje, att det gjordes en felaktig rättstillämpning, eftersom de statliga garantierna inte omfattas av någon av de två definitioner av en stödordning som föreskrivs i artikel 1 d i förordning nr 659/1999. Sådana brister och motsägelser i bedömningen är tecken på en otillräcklig och ofullständig bedömning, som tyder på att kommissionen stötte på betydande svårigheter i samband med kvalificeringen av de statliga garantierna som stödordningar. Sökandena anser i huvudsak att de statliga garantierna borde ha analyserats som lika många individuella *ad hoc*-garantier som det finns lån och finansiella instrument som konsortiet ingått avtal om för byggandet och driften av Öresundsförbindelsen och som täcks av nämnda garantier.

70 Kommissionen har bestritt denna bedömning och har gjort gällande, för det första, att det av motiveringen i det angripna beslutet klart framgår att de statliga garantierna analyserades som en stödordning och att varje särskild lånegaranti som lämnades enligt den garantiordning som slutligt beviljades år 1992 utgjorde ett individuellt stöd som beviljats enligt denna ordning och inte ett individuellt *ad hoc*-stöd. Kommissionen har, för det andra, gjort gällande att de statliga garantierna överensstämmer med definitionen av stödordningar i artikel 1 d andra meningen i förordning nr 659/1999 på den grunden att det rör sig om stöd ”som inte är hänförbart till ett visst projekt”, då de omfattar både byggandet och driften av Öresundsförbindelsen och då de beviljats för en obestämd tid och ett obestämt belopp, även om de är begränsade till den period som krävs för att konsortiet ska

kunna återbetala sin skuld. Kommissionen har i detta hänseende förklarat att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige vid den tidpunkt då garantierna beviljades inte visste hur lång tid som skulle krävas för att återbetala skulden och hur stor skulden skulle bli och att den, för det fall de statliga garantierna skulle anses vara knutna till ett ”visst projekt”, aldrig skulle kunna ifrågasätta eventuella stödåtgärder som beviljats till förmån för allmänna syften, vilket skulle äventyra den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna om statligt stöd.

71 Konungariket Danmark har gjort gällande att de statliga garantierna ska anses utgöra ett eller två individuella stöd i den mening som avses i artikel 1 e i förordning nr 659/1999, vilka beviljades utan några villkor år 1992, snarare än som en eller två stödordningar, eftersom hela den ekonomiska fördel som följde av garantierna kom konsortiet till godo vid den tidpunkt då dessa beviljades. Konungariket Danmark har i detta hänseende påpekat att de statliga garantierna, sett ur en beloppsmässig och tidsmässig synvinkel, är knutna till det specifika projektet Öresundsförbindelsen. Som svar på en fråga från tribunalen uttryckte Konungariket Sverige ett liknande synsätt som Konungariket Danmark och uttryckte tvivel beträffande kvalificeringen av de statliga garantierna som stödordningar i den mening som avses i definitionen i artikel 1 d andra meningen i förordning nr 659/1999 med hänsyn till att de endast avser ett visst projekt.

72 Sökandena anser att Konungariket Danmarks påstående, som det redogjorts för i punkt 71 ovan, inte kan tas upp till prövning, eftersom det strider mot kommissionens ståndpunkt och eftersom en intervenient ska begränsa sig till att helt eller delvis stödja kommissionens yrkanden och godta målet som det är, utan att föra fram egna grunder.

73 För det första, när det gäller de motsägande formuleringar som åberopats, kan det, såsom sökandena har gjort gällande, påpekas att det i det angripna beslutet anges ”den garanti som beviljats av danska staten”, ”den garanti som beviljats … av svenska staten” (skälen 109 och 110), ”de statliga garantierna” (skälen 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 och 135), ”garantierna” (skälen 85 och 137), ”de två garantierna” (skälen 34, 50, 52 och 129), ”de garantier som beviljats av Danmark” (slutsatsen, första stycket) och ”den garanti som beviljats konsortiet av Sverige” (slutsatsen, andra stycket). I skäl 52 i det angripna beslutet ansåg kommissionen emellertid att de två garantierna hade beviljats utan några villkor den 27 januari 1992, den dag då konsortiet hade bildats och erhållit en laglig rätt till finansiering genom de statliga garantierna. I skäl 53 i det angripna beslutet ansåg kommissionen att även om Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ingick bekräftande avtal om och utfärdade individuella garantier till varje långivare, så påverkade detta inte det förhållandet att dessa stater slutgiltigt hade åtagit sig att ställa en garanti för konsortiets skyldigheter i samband med lån och andra finansiella instrument för att finansiera Öresundsförbindelsen. Kommissionen fann också, i artikeldelen i det angripna beslutet, att det, särskilt med beaktande av de åtaganden som gjorts av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, inte var nödvändigt att inleda ett förfarande avseende befintliga ”stödordningar” med avseende på den garanti som beviljats av Konungariket Sverige (slutsatsen, andra stycket). Det framgår dessutom av skälen 111–138 i det angripna beslutet att kommissionen bedömde frågan huruvida de statliga garantierna är förenliga med den inre marknaden som om den haft att göra med en eller flera ”stödordningar”, eftersom den begränsade sig till att bedöma garantiernas utformning och deras förenlighet med den inre marknaden såsom garantierna beskrevs i regeringsavtalet och konsortialavtalet, utan att bedöma varje enskild garanti som lämnats för varje särskilt lån som tagits av konsortiet.

74 Även om formuleringen i det angripna beslutet inte är helt korrekt och konsekvent i detta avseende, så framgår det av kommissionens allmänna resonemang och av artikeldelen i det angripna beslutet att kommissionen faktiskt betraktat de statliga garantierna som en eller två stödordningar som antagits slutligt år 1992 och sett de garantier som utfärdats därefter för varje lån som tagits av konsortiet som individuella stöd som följde av dessa stödordningar.

75 Det kan, för det andra, när det gäller att det inte gjordes någon analys av de statliga garantierna i förhållande till begreppet stödordningar, konstateras att det angripna beslutet inte innehåller någon förklaring till varför de statliga garantierna ska betraktas som stödordningar, vilket kan tyda på att granskningen var otillräcklig och ofullständig.

76 För det tredje, även om det antas att det – såsom kommissionen har gjort gällande – kan härledas ur det angripna beslutet att de statliga garantierna överensstämmer med den definition av stödordning som finns i artikel 1 d andra meningen i förordning nr 659/1999, det vill säga ”varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp”, så räcker det att påpeka att det angripna beslutet i förevarande fall inte innehåller någon som helst redogörelse för på vilket sätt det stöd som ingår i de statliga garantierna uppfyller villkoret att stödet inte ska vara knutet till ett visst projekt.

77 Regeringsavtalet, i vilket det i artikel 12 föreskrivs att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ”garanterar solidariskt för förpliktelser avseende konsortiets lån och andra finansiella instrument som utnyttjas i samband med finansieringen” har nämligen rubriken ”Avtal … om en fast förbindelse över Öresund”. Det preciseras vidare i 4 § punkt 3 i konsortialavtalet att de statliga garantierna täcker ”[k]onsortiets behov av kapital för planeringen, projekteringen och byggandet av Öresundsförbindelsen, inklusive kapitaltjänstkostnader, och för täckande av det kapitalbehov som blir en följd av de negativa redovisningsmässiga resultat, som förutsätts uppkomma under ett antal år efter [det att] Öresundsförbindelsen öppnats för trafik”. Dessutom anges Öresundsförbindelsens exakta geografiska sträckning och dess tekniska utformning i artiklarna 1 och 2 i regeringsavtalet och i bilaga 1 till detta avtal. Det kan således inte röra sig om garantier som beviljas vilken som helst bro.

78 Såsom sökandena har angett ansåg kommissionen vid bedömningen av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF, i skälen 115 och 116 i det angripna beslutet, att Öresundsförbindelsen var ett ”specifikt, klart och tydligt definierat projekt”. Kommissionen hänvisade i det angripna beslutet till artikel 2 i och bilaga 1 till regeringsavtalet, vilka visade att det rörde sig om ett projekt som var mycket klart och tydligt definierat såväl vad gäller den geografiska sträckningen som den tekniska utformningen.

79 Påståendet, i samband med kvalificeringen av de statliga garantierna, att det rör sig om en eller två stödordningar, eftersom det stöd som omfattas av dessa garantier inte är kopplat till ett visst projekt, förefaller inte kunna förenas med påståendet, i samband med bedömningen av huruvida åtgärderna är förenliga med den inre marknaden, att de statliga garantierna avser ett ”specifikt, klart och tydligt definierat projekt”. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande rör det sig härvid inte om olika rättsliga begrepp, utan om en faktisk omständighet som fastställts i skälen 115 och 116 i det angripna beslutet, som inte kan variera från en rättslig bedömning till en annan.

80 Kommissionen har i detta hänseende även felaktigt angett att de statliga garantierna inte ska anses vara knutna till ett specifikt projekt, eftersom det stöd som ingår i dessa garantier avser såväl byggfasen som driftsfasen för Öresundsförbindelsen. Eftersom adjektivet specifikt betyder ”som är utmärkande för något”, ska det stöd som är hänförligt till de statliga garantierna anses vara knutet till ett specifikt projekt, då det täcker de lån konsortiet tagit just med avseende på projektet Öresundsförbindelsen, inklusive driftsfasen, med uteslutande av andra projekt eller verksamheter. Den omständigheten att driftsfasen, såsom kommissionen har påpekat, är ”obestämd”, rör inte i egentlig mening projektets specifika karaktär, utan rör i själva verket bedömningen av huruvida de statliga garantierna är begränsade i samband med bedömningen av om de är förenliga med den inre marknaden. Även kommissionens argument, enligt vilket stödåtgärderna i förevarande fall beviljades ”för allmänna syften”, tycks motsägas av skälen 51 och 131 i det angripna beslutet, vari det anges att de statliga garantierna är begränsade till planering, byggande och drift av just Öresundsförbindelsen, med uteslutande av all annan verksamhet.

81 Av vad som anförts ovan följer att kommissionen under det preliminära granskningsförfarandet stötte på betydande svårigheter i samband med kvalificeringen av de statliga garantierna som ”stödordningar”.

82 De frågor som aktualiseras i förevarande mål är huruvida garantierna utgör en eller flera stödordningar som antogs år 1992, ett eller två individuella *ad hoc*-stöd som beviljades utan några villkor år 1992 eller lika många individuella *ad hoc*-stöd som det antal lån konsortiet tagit som täcks av de statliga garantierna. Dessa frågor kan inte skiljas från prövningen av den andra anmärkningen inom den första delgrunden, och inte heller från prövningen av den första anmärkningen, som rör fastställandet av vid vilken tidpunkt de statliga garantierna villkorslöst beviljades konsortiet och fastställandet av antalet garantier. Dessutom påverkar, såsom kommissionen själv har medgett, de frågor som tagits upp i de två första anmärkningarna inom den första delen av den fjärde grunden också kvalificeringen av de statliga garantierna i förhållande till begreppet ”befintligt stöd” enligt definitionen i artikel 1 b i och iv i förordning nr 659/1999, som avses med den tredje anmärkningen.

83 Talan ska därför bifallas såvitt avser den andra anmärkningen inom ramen för den fjärde grundens första del, och därmed såvitt avser denna grunds första delgrund i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva den första och den tredje anmärkningen eller den argumentation som Konungariket Danmark fört fram och som det redogjorts för ovan i punkt 71. Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i den del de statliga garantierna kvalificerades som stödordningar utan att det formella granskningsförfarandet inleddes och ärendet ska återförvisas till kommissionen med avseende på hela analysen avseende tidpunkten för beviljande av de statliga garantierna, deras antal och deras egenskap av nytt eller befintligt stöd.

[*utelämnas*]

b) Den andra delgrunden: Otillräcklig och ofullständig granskning av frågan huruvida det statliga stöd som beviljats konsortiet var förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF

85 Inom ramen för den andra delen av den fjärde grunden har sökandena gjort gällande att granskningen av huruvida de statliga garantierna och de danska skattestöden var förenliga med den inre marknaden var otillräcklig och ofullständig. De har i huvudsak gjort gällande sju anmärkningar. För det första underlät kommissionen att kvantifiera inslaget av stöd i de statliga garantierna. För det andra underlät kommissionen att undersöka om det fanns några villkor för att utnyttja de statliga garantierna. För det tredje gjorde kommissionen en otillräcklig och ofullständig analys av skillnaden mellan byggfasen och driftsfasen av Öresundsförbindelsen och underlät att undersöka huruvida de statliga garantierna var förenliga med den inre marknaden enbart sett till driftsfasen. För det fjärde var kommissionens analys otillräcklig och ofullständig vad gäller frågan huruvida de statliga garantierna och de danska skattestöden var beloppsmässigt och tidsmässigt begränsade. För det femte var kommissionens analys av behovet och proportionaliteten av de statliga garantierna och de danska skattestöden otillräcklig och ofullständig. För det sjätte underlät kommissionen att undersöka nämnda stöds negativa inverkan på konkurrensen och handeln och underlät att tillämpa det så kallade avvägningstestet. För det sjunde gjorde kommissionen en otillräcklig och ofullständig analys av sambandet mellan skatteförmånerna och de statliga garantierna.

86 Kommissionen anser inledningsvis att sökandenas allmänna argumentation består i att anmoda tribunalen att pröva det angripna beslutets lagenlighet mot bakgrund av den praxis och de riktlinjer som fanns vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs, i stället för de som fanns vid den tidpunkt då det statliga stödet beviljades, vilket utgör en felaktig rättstillämpning. Kommissionen har, med stöd av Konungariket Danmark, erinrat om att frågan huruvida stöden är förenliga med den inre marknaden, enligt kommissionens tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om

ett statligt stöd är olagligt av den 22 maj 2002 (EGT C 119, 2002, s. 22), ska bedömas enligt de kriterier som fastställs i något av de instrument som gällde när stödet beviljades. Enligt kommissionen beviljades de statliga garantierna slutligt i januari 1992, när konsortiet skapades.

[*utelämnas*]

90 Tribunalen anser att den andra, den tredje och den fjärde anmärkningen bör prövas först. Därefter bör den första den femte och den sjätte anmärkningen prövas gemensamt och, slutligen, den sjunde anmärkningen.

1) Den andra anmärkningen: Underlåtenhet att kontrollera om det fanns villkor för att utnyttja garantierna

91 Sökandena har i huvudsak hänvisat till de argument som anförts i samband med den grund som avser felaktig rättstillämpning bestående i underlåtenheten att undersöka villkoren för att utnyttja de statliga garantierna, i enlighet med punkt 5.3 i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna [107] och [108 FEUF] på statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 2008, s. 10) (nedan kallat 2008 års tillkännagivande om garantier).

92 Kommissionen har inte bestritt att den underlät att kontrollera om det fanns sådana villkor för utnyttjande. Kommissionen anser dock att sådana villkor inte är nödvändiga, eftersom 2008 års tillkännagivande om garantier inte är tillämpligt i tiden (*ratione temporis*) på en stödordning som beviljades år 1992. Kommissionen anser dessutom att det rör sig om ett mycket speciellt fall, nämligen ett partnerskap av offentliga bolag som skapats med det särskilda syftet att bygga och driva Öresundsförbindelsen och inte en juridisk person enligt dansk eller svensk rätt som kunde förklaras i konkurs av domstolarna i dessa medlemsstater. Kommissionen betonar att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige utövar en full strategisk och operativ kontroll över konsortiet, en kontroll som medlemsstaterna normalt inte har över en oberoende privat aktör som gynnas av en garanti. Kommissionen har även påpekat att sådana villkor för utnyttjande under alla omständigheter troligen skulle ha varit oförenliga med regeringsavtalet.

93 Tribunalen påpekar inledningsvis att det inte är nödvändigt att pröva huruvida punkt 5.3 i 2008 års tillkännagivande om garantier var tillämplig i förevarande fall, eftersom det, såsom kommissionen själv har medgett, fanns krav på sådana villkor för utnyttjande redan år 1992, den tidpunkt som i det angripna beslutet anges som tidpunkten för när garantierna beviljades. Det angavs nämligen redan i kommissionens skrivelse till medlemsstaterna SG(89) D/4328 av den 5 april 1989 att ”[k]ommissionen [skulle] godkänna garantier endast om utnyttjandet av dem [var] underställt särskilda avtalsvillkor, vilka [kunde] sträcka sig så långt som till en obligatorisk konkursförklaring av det stödmottagande företaget eller andra liknande förfaranden [och att] en överenskommelse om dessa villkor måste träffas under den första och enda granskning av de statliga garantierna som sker inom ramen för de normala förfarandena enligt artikel [108.3 FEUF] i samband med att garantin beviljas”.

94 På det specifika området för statligt stöd har unionsdomstolen redan framhållit att kommissionen kan anta riktlinjer för sin bedömning, och att dessa anvisningar är bindande för institutionen om de inte avviker från EUF-fördragets bestämmelser (se dom av den 13 juni 2002, Nederländerna/kommissionen, C-382/99, EU:C:2002:363, punkt 24 och där angiven rättspraxis). Tribunalen framhåller även att kommissionen genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa samt genom att tillkännage att den fortsättningsvis kommer att tillämpa dessa regler på de fall som omfattas av dem, själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att åläggas sanktioner på grund av att den åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar, med mindre att kommissionen anger skäl som mot bakgrund av dessa principer motiverar att den avviker från sina egna regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri

m.fl./kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 211, och av den 11 september 2008, Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 60).

95 Det är i förevarande fall utrett att det i det angripna beslutet inte sägs något om huruvida det finns några villkor för att utnyttja de statliga garantierna. Mot bakgrund av punkterna 93 och 94 ovan underlät kommissionen följaktligen felaktigt att kontrollera om det fanns några villkor för att utnyttja de statliga garantierna. Av detta framgår att granskningen av huruvida de statliga garantierna var förenliga med den inre marknaden var otillräcklig och ofullständig, vilket tyder på att det förelåg betydande svårigheter, i enlighet med den rättspraxis som angetts i punkt 62 ovan.

96 När det gäller kommissionens skäl härför, som det redogjorts för i punkt 92 ovan, anser tribunalen att kommissionen inte har förklarat varför den omständigheten att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige utövar full strategisk och operativ kontroll över konsortiet garanterar att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige skulle gå så långt som till att begära konsortiet i likvidation för det fall de statliga garantierna skulle utnyttjas. Kommissionen har inte åberopat någon enda bestämmelse som skulle tvinga dem att vidta en sådan åtgärd. Tvärtom har kommissionen till och med antytt att en likvidation av konsortiet inte skulle vara rättsligt möjlig mot bakgrund av regeringsavtalet.

97 Det kan under alla omständigheter konstateras att dessa skäl inte kan uppväga kommissionens underlåtenhet att granska villkoren för att utnyttja de statliga garantierna.

98 Talan ska således bifallas på den andra anmärkningen avseende en otillräcklig och ofullständig granskning av om det fanns villkor för att utnyttja de statliga garantierna.

2) Den tredje anmärkningen avseende en otillräcklig och ofullständig bedömning av skillnaden mellan byggandet och driften av Öresundsförbindelsen, och avseende underlåtenheten att bedöma huruvida de statliga garantierna är förenliga med den inre marknaden när det gäller driften av Öresundsförbindelsen, och den fjärde anmärkningen inom den första delgrunden avseende en otillräcklig och ofullständig bedömning av frågan huruvida de statliga garantierna var begränsade till finansieringen av Öresundsförbindelsen

99 Sökandena har inom ramen för den tredje anmärkningen gjort gällande att kommissionen felaktigt inte gjorde någon åtskillnad mellan Öresundsförbindelsens byggfas och driftsfas vid analysen av om de statliga garantierna var förenliga med den inre marknaden. Enligt sökandena borde kommissionen ha analyserat huruvida de statliga garantier som täckte driftsfasen skulle anses vara förenliga med den inre marknaden, trots att de egentligen utgjorde sådant driftsstöd som till sin natur är oförenligt med den inre marknaden.

[*utelämnas*]

101 Kommissionen har bestritt denna tolkning och anser att det av det angripna beslutet framgår att de statliga garantierna och de danska skattestöden avser såväl byggandet som driften av Öresundsförbindelsen och att kommissionens prövning av om stöden är förenliga med den inre marknaden omfattade båda faserna. Kommissionen anser att det är logiskt att det angripna beslutet är mer inriktat på stödet till byggandet av Öresundsförbindelsen och således på investeringsstöd, eftersom byggkostnaderna utgör den största delen av kostnaderna. Kommissionen har emellertid bestritt att det utgått driftsstöd, eftersom konsortiet återbetalar sina skulder, vilket innebär att intäkterna är tillräckliga för att täcka driftskostnaderna och att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har åtagit sig att anmäla alla nya lån som täcks av en garanti och alla nya förmåner som beviljas efter år 2040 (eftersom tidsramen för återbetalning av skulden är mellan 30 och 43 år från och med öppnandet av

Öresundsförbindelsen år 2000). Kommissionen har slutligen gjort gällande att den i sin beslutspraxis med avseende på viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse inte gör någon åtskillnad mellan byggandet och driften av en infrastruktur.

[*utelämnas*]

103 Enligt rättspraxis ska stöd som syftar till att befria ett företag från kostnader som detta normalt borde ha burit inom ramen för sin löpande drift eller normala verksamhet anses utgöra driftsstöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

104 Av rättspraxis följer att driftsstöd i princip inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.3 FEUF. Enligt rättspraxis anses nämligen ett sådant stöd snedvrida konkurrensvillkoren i de sektorer inom vilka det beviljats, utan att som sådant vara ägnat att uppnå något av de mål som anges i de ovan nämnda undantagsvillkoren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 1990, Frankrike/kommissionen, C-301/87, EU:C:1990:67, punkt 50, dom av den 6 november 1990, Italien/kommissionen, C-86/89, EU:C:1990:373, punkt 18, och dom av den 8 juni 1995, Siemens/kommissionen, T-459/93, EU:T:1995:100, punkt 48). Det finns följaktligen en presumtion som följer av rättspraxis, enligt vilken driftsstöd till följd av själva sin natur snedvrider konkurrensen (dom av den 5 oktober 2000, Tyskland/kommissionen, C-288/96, EU:C:2000:537, punkt 77) och påverkar handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset (dom av den 6 november 1990, Italien/kommissionen, C-86/89, EU:C:1990:373, punkt 18). Sådant stöd är i princip förbjudet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2002, Spanien/kommissionen, C-113/00, EU:C:2002:507, punkterna 69–71, och dom av den 20 oktober 2011, Eridania Sadam/kommissionen, T-579/08, ej publicerad, EU:T:2011:608, punkt 41).

105 I skälen 32 och 33 i det angripna beslutet anges att de statliga garantierna omfattar ”alla lån och andra finansiella instrument som används av konsortiet för att finansiera [Öresundsförbindelsen]”. Detta framgår även av artikel 12 i regeringsavtalet, enligt vilken ”[Konungariket] Danmark och [Konungariket] Sverige garanterar solidariskt för förpliktelser avseende konsortiets lån och andra finansiella instrument som utnyttjas i samband med finansieringen [av Öresundsförbindelsen]”. I den del som ägnas åt analysen av om stödet är nödvändigt och proportionerligt hänvisas, i mycket allmänna ordalag, till ”finansieringen” av Öresundsförbindelsen (skälen 123, 124, 129 och 131).

106 I skäl 126 i det angripna beslutet nöjde sig kommissionen med att ange de beräknade kostnader som framgick av den ursprungliga budgeten avseende planeringen och byggandet av Öresundsförbindelsen, men den nämnde inte någonstans det belopp som konsortiet varit tvunget att och ännu måste låna för att täcka driftskostnaderna. I skäl 130 i det angripna beslutet förklarade kommissionen att ”det främsta syftet med de statliga garantierna var att garantera finansieringen av byggandet av Öresundsförbindelsen och att säkerställa att konsortiet inte [kunde] få lån, som täcks av garantierna, för att utvidga sin verksamhet till verksamhet som inte omfattas av detta syfte”.

107 I artikel 10 i regeringsavtalet, som innehåller en uttömmande uppräkning av konsortiets uppgifter, nämns emellertid även driften av Öresundsförbindelsen. I 4 § punkt 3 i konsortialavtalet anges även att de statliga garantierna ska täcka konsortiets kapitalbehov ”som blir en följd av de negativa redovisningsmässiga resultat, som förutsätts uppkomma under ett antal år efter [det att] Öresundsförbindelsen öppnats för trafik”. Varken kommissionen eller Konungariket Danmark eller Konungariket Sverige har i detta hänseende bestritt att de statliga garantierna även omfattar de lån som tagits för att bestrida konsortiets driftskostnader, vilket även anges i skäl 50 i det angripna beslutet. Driftskostnaderna är emellertid kostnader som konsortiet normalt sett skulle ha behövt bära inom ramen för den löpande förvaltningen eller den normala verksamheten.

108 Även om det är ostridigt att de statliga garantierna omfattar både kostnaderna för att bygga och kostnaderna för att driva Öresundsförbindelsen, gjordes det vid granskningen av om det stöd som är kopplat till de statliga garantierna är förenligt med den inre marknaden, särskilt med avseende på om stödet är nödvändigt och proportionerligt, följaktligen inte någon – eller inte någon tillräcklig – åtskillnad mellan stödet till byggandet av Öresundsförbindelsen och stödet till driften av den, och granskningen omfattar inte alls själva driftsfasen. Det har således inte gjorts någon särskild granskning av huruvida det stöd som täcker Öresundsförbindelsens driftskostnader är förenligt med den inre marknaden, trots att det kan utgöra driftsstöd.

109 Inget av kommissionens argument, inte ens de argument som framförts i samband med den fjärde grunden, avseende frågan huruvida det föreligger betydande svårigheter, påverkar detta konstaterande.

[*utelämnas*]

111 Det kan för det andra, när det gäller argumentet att driftsstöd inte kan anses utgå eftersom konsortiet regelbundet återbetalar sina skulder, konstateras att även om konsortiet regelbundet återbetalar sina skulder är det inte uteslutet att det åtnjuter en förmån i förhållande till sina konkurrenter, i och med att det, utan vederlag, har tillgång till garantier som täcker 100 procent av dess lån, bland annat de lån som tas för att bestrida kostnader som konsortiet normalt sett skulle ha burit självt, inom ramen för dess löpande förvaltning och normala verksamhet, det vill säga driftskostnader. Genom de statliga garantierna har konsortiet således tillgång till mycket förmånliga lånevillkor. Det ska dessutom påpekas att en genomläsning av det angripna beslutet visar att det inte är uteslutet att konsortiets regelbundna återbetalning av sina lån möjliggörs just genom nya lån som täcks av nämnda garantier. Det anges nämligen i skäl 131 i det angripna beslutet att de statliga garantierna täcker behovet av finansiering eller refinansiering av konsortiets skuld och att andra lån som täcks av garantierna kan tas fram till utgången av år 2040 utan att kommissionen i förväg underrättas om detta.

112 För det tredje är det inte möjligt att godta argumentet att det under alla omständigheter inte kan anses utgå något driftsstöd, eftersom Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har åtagit sig att anmäla alla nya lån som omfattas av garantierna efter utgången av år 2040 samt alla nya förmåner som beviljas efter detta datum. Kommissionen har nämligen varken i det angripna beslutet eller i samband med förevarande förfarande förklarat varför det är uteslutet att anse att driftsstöd har utgått när det gäller de garantier som omfattar de lån som tagits för att täcka driftskostnaderna fram till och med år 2040.

[*utelämnas*]

114 Talan ska således bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen, enligt vilken den granskning som gjordes i samband med bedömningen av om de statliga garantierna var förenliga med den inre marknaden var otillräcklig och ofullständig, eftersom det inte gjordes någon åtskillnad mellan Öresundsförbindelsens byggfas och driftsfas och eftersom det inte gjordes någon särskild granskning av om de garantier som var knutna till driften av Öresundsförbindelsen var förenliga med den inre marknaden.

[*utelämnas*]

3) Den fjärde anmärkningen: Otillräcklig och ofullständig granskning av den tidsmässiga och beloppsmässiga begränsningen av de statliga garantierna och de danska skattestöd som beviljades konsortiet

118 Genom den fjärde anmärkningen inom den andra delgrunden har sökandena gjort gällande att den granskning som gjordes av de statliga garantiernas tidsmässiga och beloppsmässiga begränsning i skäl 131 i det angripna beslutet var otillräcklig och ofullständig. Sökandena har påpekat att ett

obegränsat stöd i princip utgör ett statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden. Sökandena har även gjort gällande att den bedömning som gjordes av begränsningen av de danska skattestöd som beviljades konsortiet var otillräcklig.

119 Kommissionen har bestritt detta argument och förklarat att det förhållandet att konsortiets sammanlagda skuld varierar i tiden inte påverkar konstaterandet att de statliga garantierna i praktiken är begränsade till att omfatta konsortiets sammanlagda skuld vid varje given tidpunkt, en skuld som i själva verket bör minska kontinuerligt. Den omständigheten att kommissionen inte vet när skulden kommer att vara fullt ut återbetald påverkar inte det förhållandet att de statliga garantierna är begränsade till den tid som behövs för att återbetala skulden. Kommissionen har vidare påpekat att de åtaganden som Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har gjort utgör en viktig del av kommissionens bedömning av stödens begränsade karaktär, eftersom de gör det möjligt för kommissionen att agera mot att andra lån som täcks av de statliga garantierna tas efter utgången av år 2040 och mot att andra ekonomiska förmåner beviljas efter detta datum.

120 Enligt rättspraxis måste det allmänt sett anses att det uppkommer en fördel för den som åtnjuter en garanti på villkor som inte motsvarar marknadsvillkoren, såsom en obegränsad garanti som beviljas utan vederlag, på så vis att garantin förbättrar mottagarens ekonomiska ställning genom minskade kostnader som normalt sett belastar mottagarens budget. En obegränsad statlig garanti gör det nämligen möjligt för mottagaren att bland annat få förmånligare finansieringsvillkor än de som skulle ha gällt vid en bedömning enbart utifrån mottagarens egna meriter, och gör det således möjligt att minska trycket på budgeten (dom av den 20 september 2012, Frankrike/kommissionen, T-154/10, EU:T:2012:452, punkterna 106 och 108).

121 I förevarande fall framgår det av skäl 127 i det angripna beslutet att konsortiets skuld inklusive upplupen ränta, vid utgången av år 2000, uppgick till 19,4 miljarder danska kronor (DKK), att den, vid utgången av år 2003 hade ökat till 20,1 miljarder DKK, men att den vid utgången av år 2013 hade minskat till 16,6 miljarder DKK och att konsortiet utgick från att den inte skulle öka till en nivå över 2013 års nivå. I skäl 128 i det angripna beslutet angav kommissionen att perioden för att återbetala den investering som gjorts av konsortiet år 1991 hade uppskattats till 30 år från och med år 2000, men att denna uppskattning hade varierat mellan 30 och 36 år, i och med att den uppskattade återbetalningsperioden för konsortiet beräknas på årsbasis och offentliggörs i årsrapporterna från konsortiet. I årsrapporten för år 2013 angavs att skulden skulle vara återbetald till år 2034. Beräkningen av hur lång tid det skulle ta för konsortiet att återbetala sin skuld grundade sig på ett antal prognoser om, bland annat, utvecklingen av intäkterna från vägtrafiken, driftskostnader, reinvesteringskostnader, finansieringskostnader och betalning av utdelning till ägarbolagen i konsortiet. Den viktigaste av dessa prognoser var prognosen avseende intäkterna från trafiken, vilka utgjorde 75 procent av de totala intäkterna och vilka varierat väsentligt över tiden. Kommissionen angav även att konsortiet, på grund av osäkerheten kring den framtida utvecklingen av trafiken, hade utarbetat tre möjliga scenarier: ett basscenario med en återbetalningsperiod på 34 år, ett scenario med tillväxt och en återbetalningsperiod på 30 år och ett scenario med stagnation och en återbetalningsperiod på 43 år.

122 I skäl 129 i det angripna beslutet angav kommissionen att de statliga garantierna täckte 100 procent av konsortiets skuld. Kommissionen angav därefter, i skäl 130 i det angripna beslutet, att de statliga garantiernas huvudsakliga syfte var att göra det möjligt för konsortiet att finansiera byggandet av den fasta förbindelsen och att de inte kunde användas för någon utvidgning av dess verksamhet. Kommissionen drog, i skäl 131 i det angripna beslutet, slutsatsen att de statliga garantierna var begränsade till vad som var nödvändigt för att konsortiet skulle kunna finansiera eller refinansiera sin samlade skuld till följd av sina uppgifter i fråga om finansieringen av Öresundsförbindelsen. Kommissionen påpekade även att de statliga garantierna, eftersom de inte kunde användas för andra ändamål än att finansiera Öresundsförbindelsen, i praktiken var begränsade till att omfatta ”summan av konsortiets ackumulerade skuld vid varje given tidpunkt”. Kommissionen ansåg dessutom, med

hänvisning till skälen 128 och 129 i det angripna beslutet, att de statliga garantierna i praktiken var begränsade i tiden, eftersom konsortiet inte skulle kunna utnyttja dem efter det att skulden har återbetalats i sin helhet.

123 Kommissionen ansåg vidare, i skälen 132 och 133 i det angripna beslutet, att den fördel som följer av de statliga garantierna och den som följer av de danska skattestöden var beroende av varandra.

124 I skälen 134–136 i det angripna beslutet drog kommissionen slutsatsen att de statliga garantierna och andra ekonomiska förmåner som konsortiet kunde erhålla, inklusive skatteförmåner, var begränsade till den ”faktiska perioden för återbetalning av skulden”, och betonade att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige hade förbundit sig att inte ge konsortiet några sådana fördelar efter det att det ”fullt ut hade återbetalat sina skulder”. Kommissionen beaktade även, i skäl 135 i det angripna beslutet, att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige hade åtagit sig att till kommissionen anmäla alla nya lån som tas efter utgången av år 2040 och som täcks av de statliga garantierna eller varje ny ekonomisk fördel som beviljas efter denna tidpunkt samt att lägga fram en årlig rapport om hur återbetalningen av konsortiets skuld fortskrider.

125 Tribunalen påpekar, för det första, att det är ostridigt att de statliga garantierna omfattar 100 procent av de av konsortiets lån som behövs för att såväl bygga som driva Öresundsförbindelsen. Det är även ostridigt att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige inte har fastställt någon beloppsmässig eller tidsmässig begränsning av de statliga garantierna i de texter som reglerar dem och som det redogörs för i det angripna beslutet.

126 Detta bekräftas för övrigt i skäl 51 i det angripna beslutet, enligt vilket ”det framgår av formuleringen i regeringsavtalet att de statliga garantierna inte är begränsade i tiden.” Även om det i 4 § punkt 3 i konsortialavtalet anges att de statliga garantierna täcker konsortiets kapitalbehov ”som blir en följd av de negativa redovisningsmässiga resultat, som förutsätts uppkomma under ett antal år efter [det att] Öresundsförbindelsen öppnats för trafik”, kan det konstateras att uttrycket ”under ett antal år” är vagt och inte innebär att det fastställs någon faktisk tidsgräns eller beloppsgräns med avseende på vad de statliga garantierna ska täcka under driftsfasen.

127 Det ska påpekas att de lån som täcks av garantierna och som redan tagits av konsortiet när det angripna beslutet antogs tveklöst är begränsade genom villkoren i varje enskilt låneavtal, i vilket det belopp som ska återbetalas och återbetalningsperioden fastställs. Det angripna beslutet innehåller emellertid inte någon närmare uppgift om en eventuell begränsning av det samlade lånebelopp som teoretiskt kan täckas av de statliga garantierna. Som svar på en skriftlig fråga från tribunalen har kommissionen vidare förklarat att den inte ens kände till återbetalningsperioderna för eller storleken på de lån som tagits av konsortiet sedan projektet inleddes, och att kommissionen varken hade begärt att få del av eller granskat konsortiets befintliga låneavtal.

128 För det andra, även om kommissionen, i skäl 128 i det angripna beslutet, angav vilken tid det sannolikt skulle ta att återbetala konsortiets totala skuld, såsom denna beräknats år 2013, så angav den också att denna period redan varierat från 30 till 36 år och fortfarande kan komma att ändras i framtiden, varvid det redogjorts för olika scenarier för återbetalningen, beroende på flera olika ekonomiska faktorer. Kommissionen bekräftade också, i punkt 93 i svaromålet, att det inte var möjligt att exakt veta när skulden skulle vara återbetald.

129 För det tredje kan det förhållandet att det inte finns någon begränsning av de belopp som kan täckas av garantierna eller av tiden för beloppens återbetalning, tillsammans med möjligheten att ta upp nya lån som till 100 procent täcks av de statliga garantierna, åtminstone fram till år 2040, såsom sökandena har gjort gällande, resultera i flera förlängningar av tidsfristen för återbetalning av konsortiets lån samt i en ökning av det totala skuldbelopp som täcks av de statliga garantierna. Det framgår i detta hänseende av det angripna beslutet, särskilt av skälen 131 och 135, att konsortiet sannolikt kommer att ta nya lån som täcks av garantierna och refinansiera sig regelbundet fram till utgången av år 2040, utan att

behöva anmäla dessa av garantierna täckta lån till kommissionen. Det ska i detta hänseende påpekas att den största osäkerheten i förevarande fall ligger i att det inte har fastställts något högsta belopp för de lån konsortiet kan ta och som kan täckas av de statliga garantierna fram till utgången av år 2040. Det framgår därför inte tillräckligt tydligt av det angripna beslutet att konsortiets skuld är tidsmässigt och beloppsmässigt begränsad.

130 Av vad som anförts ovan framgår att påståendet, i skäl 131 i det angripna beslutet, enligt vilket ”garantierna [är] begränsade till vad som [är] nödvändigt för att konsortiet [ska] kunna (re)finansiera sin samlade skuld till följd av sina uppgifter i fråga om finansieringen av Öresundsförbindelsen”, inte tillräckligt tydligt styrker att det finns en tidsmässig och beloppsmässig begränsning av de lån som täcks av dessa garantier, bland annat på grund av att finansieringen av Öresundsförbindelsen omfattar driften av den. Påståendena om att ”de statliga garantierna, eftersom de inte kan användas för andra ändamål än finansieringen av Öresundsförbindelsen, i praktiken var begränsade till att omfatta summan av konsortiets ackumulerade skuld vid varje given tidpunkt” eller om att ”garantierna i praktiken är tidsmässigt begränsade eftersom konsortiet inte kan utnyttja garantierna efter det att skulden har återbetalats i sin helhet” bygger på ett cirkelresonemang och räcker inte för att exakt avgöra de statliga garantiernas tidsmässiga och beloppsmässiga begränsning, eftersom konsortiets skuld i sig inte förefaller vara begränsad.

131 Inget av de argument som kommissionen har framfört föranleder någon annan bedömning.

[*utelämnas*]

134 För det tredje har kommissionen – när det gäller det åtagande som Konungariket Danmark och Konungariket Sverige gjorde under den preliminära granskningen, att i enlighet med artikel 108.3 FEUF till kommissionen anmäla alla nya lån som tecknas av konsortiet efter år 2040 och som täcks av de statliga garantierna – som svar på en fråga från tribunalen, medgett att detta åtagande inte innebär att de statliga garantierna i sig begränsas tidsmässigt till utgången av år 2040, eftersom det endast avsåg beviljandet av nya lån som täcks av dessa garantier. Detta datum utgör således endast det sista datum då Konungariket Danmark och Konungariket Sverige får bevilja nya lånegarantier utan att anmäla dessa till kommissionen. Detta datum säger ingenting om dessa garantiers varaktighet, vilken är kopplad till perioden för återbetalning av de lån som garantierna täcker. Perioden för att återbetala dessa lån är emellertid inte heller begränsad genom dessa åtaganden. Dessutom har kommissionen medgett att den inte har några uppgifter om löptiden på de lån som redan tecknats av konsortiet. Det ska därför konstateras att Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges åtagande, som nämns i skäl 13 i det angripna beslutet, inte förhindrar att de statliga garantier som täcker de lån som redan tagits eller de nya lån som tas före utgången av år 2040, kommer att gälla långt utöver år 2040.

135 Dessutom innebär åtagandet, såsom redan påpekats i punkt 125 ovan, inte att det fastställs någon begränsning av lånebeloppet eller av beloppet för själva garantierna. Nya lån som tecknats före utgången av år 2040, som till 100 procent täcks av garantierna utan någon beloppsmässig begränsning, kan således öka konsortiets reella skuld och därigenom beloppet av det stöd som är kopplat till de statliga garantierna.

136 Även om kommissionen genom sin argumentation vill göra gällande att det aktuella ”åtagandet” innebär en teoretisk begränsning av de statliga garantierna, i den mån som det i de avtal om lån som ingås före utgången av år 2040 logiskt sett kommer att anges ett belopp och en återbetalningsperiod och lånen så småningom kommer att vara återbetalda, så räcker det att konstatera att de statliga garantiernas faktiska giltighetstid kan sträcka sig långt utöver år 2040 och avse ett okänt högsta belopp, vilket eventuellt kan vara högre än konsortiets nuvarande skuld, utan att det angripna beslutet innehåller någon information i dessa frågor. Kommissionen hade följaktligen inte några exakta uppgifter om perioden för och det maximala beloppet av det stöd som innefattades i de statliga garantierna.

137 Tribunalen finner därför att kommissionens granskning med avseende på den tidsmässiga och beloppsmässiga begränsningen av de statliga garantierna, och följaktligen av det stöd som dessa garantier innefattade, är otillräcklig och ofullständig.

138 Eftersom kommissionen, i skäl 134 i det angripna beslutet ansåg att de statliga garantierna och andra ekonomiska förmåner, inklusive skatteförmånerna, som konsortiet kunde erhålla var begränsade till den period det faktiskt tar att återbetala skulden, omfattar bristerna i kommissionens granskning, som bland annat konstaterats i punkt 129 ovan, även de danska skattestöden.

139 Även dessa brister tyder på att kommissionen stötte på betydande svårigheter i samband med analysen av huruvida de statliga garantierna är förenliga med den inre marknaden, vilket borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet. Talan ska således bifallas på den fjärde grunden.

4) Den första, den femte och den sjätte anmärkningen: Den granskning som gjordes av kvantifieringen av inslaget av stöd i de statliga garantierna, av huruvida stödåtgärderna var nödvändiga och proportionerliga och av avvägningstestet var otillräcklig och ofullständig

140 Den första anmärkningen inom den andra delgrunden avser att kommissionen inte eller inte i tillräcklig omfattning kvantifierade inslaget av stöd i de statliga garantierna, trots att en sådan kvantifiering krävs för att kunna bedöma om stödet är nödvändigt och proportionerligt. Den femte anmärkningen avser att kommissionen inte i tillräcklig omfattning granskade huruvida de statliga garantierna och skatteförmånerna var nödvändiga och proportionerliga. Den sjätte anmärkningen avser bland annat att kommissionen inte gjorde någon avvägning mellan de positiva effekterna av stöden, genom att dessa bidrar till att förverkliga målet av gemensamt intresse, och stödens negativa effekter för konkurrensen och handeln. Dessa felaktigheter avser såväl garantierna som de danska skattestöden.

141 Enligt artikel 107.3 b FEUF kan ”[s]om förenligt med den inre marknaden … anses … stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse”.

142 Tribunalen erinrar om att artikel 107.3 b ska tolkas restriktivt eftersom det rör sig om ett undantag från den allmänna princip som kommer till uttryck i artikel 107.1 FEUF att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden (se dom av den 9 april 2014, Grekland/kommissionen, T-150/12, ej publicerad, EU:T:2014:191, punkt 146 och där angiven rättspraxis).

143 Det följer av rättspraxis att förutsättningen för att kommissionen ska kunna förklara ett stöd förenligt med artikel 107.3 FEUF är att stödet bidrar till att förverkliga något av de uppsatta målen, vilka det stödmottagande företaget inte skulle kunna uppnå på egen hand under normala marknadsbetingelser. Med andra ord får medlemsstaterna inte tillåtas att verkställa utbetalningar som skulle förbättra stödmottagarens ekonomiska situation, om dessa inte är nödvändiga för att uppnå de mål som anges i artikel 107.3 FEUF (se dom av den 14 januari 2009, Kronoply/kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

144 Enligt proportionalitetsprincipen krävs att de åtgärder som införs genom rättsakter som antas av unionens institutioner är ägnade att uppnå det mål som eftersträvas och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (dom av den 18 september 1986, kommissionen/Tyskland, 116/82, EU:C:1986:322, punkt 21). Proportionalitetsprincipen, som är en allmän princip i unionsrätten, är ett kriterium som ska beaktas vid prövningen av huruvida ett agerande av unionens institutioner är rättsenligt, inklusive de beslut som kommissionen fattar i egenskap av konkurrensmyndighet (se dom av den 8 april 2014, ABN Amro Group/kommissionen, T-319/11, EU:T:2014:186, punkt 75 och där angiven rättspraxis). Enligt rättspraxis kan det inte godtas att ett stöd är utformat på ett sätt som, i synnerhet när det gäller stödbeloppet, innebär restriktiva verkningar som går utöver vad som är

nödvändigt för att de mål som tillåts genom EUF-fördraget ska kunna uppnås med hjälp av stödet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2009, Kronoply/kommissionen, T-162/06, EU:T:2009:2, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

i) Den första anmärkningen som avser fastställandet av stödinslaget i de statliga garantierna

145 Inom ramen för den första anmärkningen har sökandena gjort gällande att kommissionen borde ha kvantifierat inslaget av stöd i de statliga garantierna i enlighet med punkterna 4.1 och 4.2 i 2008 års tillkännagivande om garantier. De anser att en kvantifiering av inslaget av stöd i de statliga garantierna var en nödvändig förutsättning för att kunna bedöma huruvida dessa garantier var nödvändiga och proportionerliga.

146 Kommissionen har påpekat att 2008 års tillkännagivande om garantier inte var tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) på de statliga stöd som är aktuella i förevarande fall, i och med att kommissionen anser att stöden beviljades år 1992. Kommissionen anser att en kvantifiering av stödet inte är en nödvändig förutsättning för att kunna analysera huruvida stödet är nödvändigt och proportionerligt. Kommissionen menar vidare, med hänsyn till att den ansåg att stödet var nödvändigt och proportionerligt för att uppnå syftet att ordna finansieringen av projektet i det sammanhang som var aktuellt vid den tidpunkten, att det inte var nödvändigt att kvantifiera stödbeloppet för att undvika överkompensation. Kommissionen har dessutom gjort gällande att stödinslaget, enligt 2008 års tillkännagivande om garantier, måste kvantifieras för att det ska kunna kontrolleras om stödet kan anses vara förenligt med den inre marknaden endast på grundval av ett visst undantag.

147 Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökandena genom den första anmärkningen inte klandrar kommissionen för att den inte gjorde någon slutlig och exakt siffermässig beräkning av det totala stödbelopp som de statliga garantierna gav upphov till, utan för att den inte eller inte i tillräcklig omfattning fastställde inslaget av stöd i de statliga garantierna, det vill säga metoden för att beräkna det stöd som innefattas i en garanti. Tribunalen ska således pröva om det var nödvändigt att kvantifiera det stöd som ingår i de statliga garantierna, det vill säga att fastställa det stödinslag som är kopplat till garantierna, för att kunna bedöma huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden och, om så är fallet, pröva om kommissionen i tillräcklig omfattning kvantifierade detta stödinslag i det angripna beslutet.

148 Tribunalen erinrar även om att det, bland annat på grund av att artikel 107.3 b FEUF ska tolkas restriktivt, ankom på kommissionen att kontrollera huruvida det stöd som ingår i de statliga garantierna och i de danska skattestöden var nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet, i förevarande fall att genomföra det viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse som Öresundsförbindelsen utgör. Kommissionen har för övrigt inte bestritt detta.

149 Det ska, för det första, påpekas att oavsett vilka materiella bestämmelser som är tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*) i förevarande fall, så är det nödvändigt att först pröva frågan hur det inslag av stöd som ingår i en garanti ska fastställas, det vill säga frågan om vilken metod som ska användas för att fastställa stödinslaget, utan att för den skull kräva några slutliga och exakta siffror, i syfte att därefter kunna pröva frågan huruvida detta stöd är nödvändigt och proportionerligt, tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande.

150 Det framgår nämligen av den rättspraxis som angetts i punkt 144 ovan att bedömningen av huruvida ett stöd är proportionerligt innefattar en bedömning av huruvida stödet är begränsat till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet med de olika undantag som anges i artikel 107.3 FEUF. Denna bedömning förutsätter kunskap om i vilken utsträckning stödet är nödvändigt för att uppfylla det avsedda ändamålet och således om hur inslaget av stöd ska beräknas.

151 Detta är förenligt med rättspraxis, enligt vilken det inte i någon unionsrättslig bestämmelse föreskrivs att kommissionen ska fastställa det exakta stödbelopp som ska återbetalas när den förordnar att ett stöd som har förklarats vara oförenligt med den inre marknaden ska återbetalas. Det är tillräckligt att kommissionens beslut innehåller uppgifter som gör det möjligt för beslutets adressat att själv utan alltför stora svårigheter fastställa detta belopp (dom av den 12 maj 2005, kommissionen/Grekland, C-415/03, EU:C:2005:287, punkt 39, och dom av den 18 oktober 2007, kommissionen/Frankrike, C-441/06, EU:C:2007:616, punkt 29).

152 Kommissionens argument, enligt vilket kvantifieringen – även enligt punkt 4.1 i 2008 års tillkännagivande om garantier, som avser ”Allmän[na frågor]” rörande ”Garantier med inslag av stöd” – endast behövs för att det ska kunna kontrolleras om stödet är förenligt med den inre marknaden på grundval av ett ”visst undantag”, men inte enligt artikel 107.3 FEUF, kan således inte godtas, eftersom uttrycket ”visst undantag” i detta sammanhang hänvisar till de undantag som anges i artikel 107.3 a–e FEUF.

[*utelämnas*]

ii) Den femte anmärkningen, som avser huruvida det statliga stödet är nödvändigt och proportionerligt

[*utelämnas*]

184 Sökandena har, för det tredje, gjort gällande att kommissionen inte granskade om det stödbelopp som beviljats konsortiet gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Påståendet, i punkt 129 i det angripna beslutet, enligt vilket det stöd som var kopplat dels till de statliga garantierna som täckte 100 procent av konsortiets skulder, dels till skatteförmånerna, med beaktande av beskaffenheten och storleken av projektet avseende Öresundsförbindelsen var proportionerligt och begränsat till ett nödvändigt minimum, är enligt sökandena i detta avseende inte styrkt. De har även gjort gällande att punkt 30 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse åsidosattes.

185 Kommissionen har bestritt att den gjort en bristfällig granskning och anser att detta argument är ogrundat. Kommissionen har först påpekat att en kvantifiering av stödinslaget inte utgör en nödvändig del av bedömningen av huruvida stödet är nödvändigt och proportionerligt. Kommissionen har härefter gjort gällande att sökandena inte visat att ett företag hade kunnat bygga ett sådant infrastrukturprojekt som det som är aktuellt i målet utan statligt stöd. Dessutom finns det ingen uppgift som visar att projektet hade kunnat genomföras med mindre stöd. Enligt kommissionen säkerställer valet av en statlig garanti just att stödet blir mycket lägre än om Konungariket Danmark och Konungariket Sverige hade beviljat bidrag eller lån till konsortiet. Den danska och den svenska regeringens åtaganden gör det dessutom möjligt att undvika en situation där garantierna kan bli onödiga och oproportionerliga. Slutligen, när det gäller det påstådda åsidosättandet av punkt 30 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, har kommissionen gjort gällande att denna bestämmelse – även om den hade varit tillämplig, vilket kommissionen har bestritt – inte innehåller något krav på att beräkna den interna avkastningsgraden i varje enskilt fall. I förevarande fall var osäkerhetsmomenten av sådant slag att detaljerade beräkningar inte hade kunnat påverka kommissionens bedömning.

186 I skäl 129 i det angripna beslutet anges att det stöd som ingår i den finansieringsstruktur som valts, som består av två statliga garantier som täcker 100 procent av konsortiets skulder och av skatteförmåner, på grund av Öresundsförbindelsens beskaffenhet och storlek, ska anses vara proportionerligt och begränsat till ett nödvändigt minimum. Kommissionen påpekade, likaledes i skäl 129, även att ”varje annat sätt att finansiera Öresundsförbindelsen hade lett fram till samma projekt, men inneburit en betydande risk för högre finansieringskostnader för [Konungariket Danmark och Konungariket Sverige]” och att ”om till exempel [dessa sistnämnda] hade beviljat konsortiet

kapitaltillskott eller lån, hade det inneburit en risk för att den totala belastningen på [deras] respektive budget hade blivit större och, följaktligen, att de totala kostnaderna för projektet hade ökat". Kommissionen påpekade även att ingen garanti dittills hade tagits i anspråk och att det inte fanns något som tydde på att konsortiet inte skulle kunna fullgöra sina skyldigheter i framtiden.

187 Först och främst framgår det, bland annat av punkterna 167, 114 och 137 ovan, att redan det förhållandet att det stöd som är kopplat till de statliga garantierna inte kvantifierades, att det inte gjordes någon åtskillnad mellan byggfasen och driftsfasen och att det stöd som är kopplat till de statliga garantierna inte begränsades tillräckligt i beloppsmässigt och tidsmässigt hänseende, visar att analysen av huruvida de statliga garantierna var förenliga med den inre marknaden var otillräcklig.

188 Därefter har sökandena med fog gjort gällande att kommissionen inte heller granskade om samma resultat hade kunnat uppnås med mindre stöd, till exempel genom att införa någon form av begränsad garantipremie, genom att begränsa garantierna till att täcka mindre än 100 procent av varje lånebelopp som omfattas av garantin, genom att begränsa giltighetstiden för de statliga garantierna eller genom att kontrollera om stödet var begränsat till ett nödvändigt minimum. Ingen analys av detta slag har genomförts i det angripna beslutet.

189 Påståendet, i punkt 129 i det angripna beslutet, enligt vilket det stöd som var kopplat dels till de statliga garantierna som täckte 100 procent av konsortiets skulder dels till skatteförmånerna, var proportionerligt och begränsat till ett nödvändigt minimum redan mot bakgrund av Öresundsförbindelsens beskaffenhet och storlek, förefaller vara otillräckligt och är inte styrkt. Tribunalen erinrar om att artikel 107.3 b FEUF ska tolkas restriktivt eftersom det rör sig om ett undantag från den allmänna princip som kommer till uttryck i artikel 107.1 FEUF om att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden (se dom av den 9 april 2014, Grekland/kommissionen, T-150/12, ej publicerad, EU:T:2014:191, punkt 146 och där angiven rättspraxis).

190 Det finns fog för kommissionens påpekande att det krav som anges i punkt 30 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse och som innebär att en intern avkastningsgrad ska beräknas för det fall det inte finns något alternativt scenario, i syfte att kontrollera att stödbeloppet inte överstiger vad som är absolut nödvändigt för att det projekt som åtnjuter stöd ska bli tillräckligt lönsamt, endast nämns som ett exempel. Skyldigheten att "kontrollera att stödbeloppet inte överstiger vad som är absolut nödvändigt för att det projekt som åtnjuter stöd ska bli tillräckligt lönsamt" är emellertid ett uttryck för den allmänna proportionalitetsprincipen, vilken är tillämplig i förevarande fall. Det ska således konstateras att kommissionen inte i tillräcklig omfattning kontrollerade huruvida det stöd som är kopplat till de statliga garantierna var begränsat till ett nödvändigt minimum.

191 Slutligen kan den motivering som anfördes i skäl 129 i det angripna beslutet, enligt vilken en användning av mer direkta former av stöd hade inneburit en större belastning på Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges respektive budget och därmed ökat den totala kostnaden för projektet och enligt vilken ingen säkerhet hittills har tagits i anspråk, inte undanröja betänkligheterna kring huruvida stödinslaget i de statliga garantierna i sig har begränsats till ett nödvändigt minimum. För det första är "belastning[en] på [Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges] respektive budget" och "den totala kostnaden för projektet" inte nödvändigvis likvärdiga med inslaget av stöd i garantierna. För det andra innehåller det angripna beslutet inte någon tillräcklig redogörelse för hur det stödinslag som är kopplat till garantierna ska beräknas och det framgår av vad som redan angetts att det stöd som beviljats konsortiet inte är tillräckligt beloppsmässigt och tidsmässigt begränsat, även om åtagandena beaktas. Även om mer direkta former av stöd hade kunnat innebära ett högre stöd än garantierna, framgår det följaktligen inte av det angripna beslutet att det stöd som är kopplat till de statliga garantierna i sig har begränsats till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet att genomföra det viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse som Öresundsförbindelsen utgör. För det tredje kan det noteras att stödet beviljas när garantin erbjuds och inte när den utnyttjas eller när den medför utbetalningar. Det förhållandet att någon garanti ännu inte har tagits i anspråk saknar därför relevans med avseende på bedömningen av om det stöd som ingår i garantierna har begränsats

till ett minimum. Dessutom kan en garanti tas i anspråk och medföra en faktisk förlust av intäkter för staten, vilken i förevarande fall kan bli särskilt stor då garantierna täcker 100 procent av ett lånebelopp vars storlek inte är känd.

[*utelämnas*]

196 Av detta följer att sökandena har styrkt att granskningen var otillräcklig och ofullständig med avseende på frågan huruvida det aktuella stödet var nödvändigt och proportionerligt, vilket tyder på betydande svårigheter som borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

197 Talan ska således bifallas såvitt avser den femte anmärkningen inom den andra delgrunden.

[*utelämnas*]

iii) Den sjätte anmärkningen, som avser underlåtenheten att granska de negativa effekterna av det stöd som konsortiet beviljades på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna och underlåtenheten att göra en avvägning mellan nämnda stöds positiva och negativa konsekvenser

200 Inom ramen för den sjätte anmärkningen har sökandena i huvudsak anfört två argument. För det första har de gjort gällande att det helt saknas en granskning av de negativa effekterna av det statliga stöd som beviljats konsortiet på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. De har, för det andra, mer specifikt gjort gällande att det saknas en avvägning mellan de positiva effekterna av nämnda stöd när det gäller genomförandet av det aktuella målet av gemensamt intresse och de negativa effekterna av stödet på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

201 Enligt sökandena koncentrerade sig kommissionen, i skäl 129 i det angripna beslutet, felaktigt på de effekter andra former av stöd hade haft på Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges budgetar, i stället för att undersöka verkningarna av det aktuella stödet på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. De betonar att testet i form av en ”avvägning” mellan stödets positiva effekter på genomförandet av det viktiga projektet av gemensamt europeiskt intresse och de negativa effekterna på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna var tillämpligt i förevarande fall, eftersom tribunalen formulerade det i domen av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen (T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 283), och det införts i nästan alla vägledande riktlinjer därefter, bland annat i punkterna 26 och 40–44 i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse.

202 Kommissionen har bestritt detta argument och i huvudsak gjort gällande att avvägningstestet har sitt ursprung i lydelsen av artikel 107.3 c FEUF, som avser stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, men inte ingår i de vanliga kriterierna för att bedöma huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. Även om avvägningstestet nämns i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, är kommissionen av den uppfattningen att detta meddelande inte är tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) i förevarande fall.

203 Genom sin argumentation har sökandena, för det första, invänt mot att kommissionen, i samband med bedömningen av huruvida stödet var förenligt med den inre marknaden, underlät att analysera effekterna av det aktuella stödet i form av snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln inom unionen.

204 Av rättspraxis framgår att de ekonomiska bedömningarna vid tillämpningen av artikel 107.3 c FEUF, som omfattas av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, ska göras på unionsnivå, vilket innebär att kommissionen är skyldig att undersöka vilken inverkan en stödåtgärd har på konkurrensen och handeln inom unionen (se dom av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen, T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 282 och där angiven rättspraxis).

205 Enligt artikel 107.1 FEUF är, ”[o]m inte annat föreskrivs i fördragen, … stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.” Artikel 107.3 b FEUF ska tolkas restriktivt eftersom det rör sig om ett undantag från den allmänna princip som kommer till uttryck i artikel 107.1 FEUF om att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden (se dom av den 9 april 2014, Grekland/kommissionen, T-150/12, ej publicerad, EU:T:2014:191, punkt 146 och där angiven rättspraxis).

206 Det har emellertid också slagits fast att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF och att denna bedömning infattar ekonomiska och sociala bedömningar som också ska göras på unionsnivå (dom av den 12 december 2014, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português/kommissionen, T-487/11, EU:T:2014:1077, punkt 83).

207 Kommissionen ska således vid sina ekonomiska bedömningar i samband med tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF även undersöka hur ett stöd påverkar konkurrensen och handeln inom unionen. Detta är för övrigt i linje med fast rättspraxis (se dom av den 6 juli 1995, AITEC m.fl./kommissionen, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, punkterna 136, 137, 141 och 142 samt där angiven rättspraxis).

208 I förevarande fall är det ostridigt att kommissionen inte har företagit en sådan prövning. I skäl 129 i det angripna beslutet bedömde kommissionen de potentiella verkningarna av andra former av stöd (kapitaltillskott, statliga lån) på den totala kostnaden för projektet och på Konungariket Danmarks och Konungariket Sveriges respektive budget. Inte vid något tillfälle i samband med analysen av stödets förenlighet med den inre marknaden beaktade kommissionen emellertid det aktuella stödets inverkan på konkurrenssituationen och handeln inom unionen. Sökandena tycks dock särskilt ha framställt klagomål mot att de aktuella stöden gjorde det möjligt för konsortiet att fastställa en konstlat låg avgift för Öresundsförbindelsen.

209 Talan ska således bifallas såvitt avser den sjätte anmärkningen, i den del den avser underlåtenheten att undersöka vilka verkningar det stöd som beviljades konsortiet hade på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

210 För det andra har domstolen, med närmare avseende på underlåtenheten att göra en avvägning mellan ett stöds positiva och negativa effekter, i domen av den 25 juni 1970, Frankrike/kommissionen (47/69, EU:C:1970:60, punkt 7), slagit fast att det i syfte att bedöma om en stödåtgärd påverkar handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset är nödvändigt att särskilt undersöka om det råder obalans mellan å ena sidan de avgifter som läggs på berörda företag och å andra sidan de fördelar som följer av att det ifrågavarande stödet tilldelas. Tribunalen har härav dragit slutsatsen att det ankom på kommissionen att i samband med prövningen av ett statligt stöds följdverkningar, precis som den själv hade anfört i sin fjortonde rapport om konkurrenspolitiken (1984, s. 143, punkt 202), väga de positiva följderna av stödet mot dess negativa följder för handeln och upprätthållandet av en sund konkurrens (dom av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen, T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkterna 282 och 283).

211 Även om kravet på en sådan avvägning mellan de förväntade positiva effekterna av genomförandet av de mål som anges i artikel 107.3 a–e FEUF och de negativa effekterna av stödet i form av snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsstaterna formulerades i ett mål som rörde artikel 107.3 c FEUF, är detta krav endast ett uttryck för proportionalitetsprincipen och principen att de undantag som föreskrivs i artikel 107.3 FEUF ska tolkas restriktivt.

212 Att, såsom kommissionen har förespråkat, tillåta att det görs en sådan avvägning i samband med vissa undantag enligt artikel 107.3 FEUF men inte i samband med andra, skulle dessutom vara likvärdigt med att medge att ett stöd, när det gäller vissa av de mål som föreskrivs i artikel 107.3 FEUF, skulle kunna förklaras vara förenligt med den inre marknaden även om dess positiva effekter för genomförandet av dessa mål var mindre än dess negativa effekter i form av snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln. En sådan tolkning skulle skapa en asymmetri i bedömningen av de olika undantagen i artikel 107.3 FEUF, vilket strider mot den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna om statligt stöd.

213 För fullständighetens skull ska det påpekas att den omständigheten att detta kriterium nämns i meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, i punkt 26 och i avsnitt 4.2 med rubriken ”Förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen och avvägningstest”, visar att kommissionen själv anser att det är tillämpligt vid bedömningen av om ett stöd är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b FEUF. Tvärtemot vad kommissionen har anfört kan den omständigheten att meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eventuellt inte är tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) inte påverka uppfattningen att avvägningstestet är materiellt tillämpligt (*ratione materiae*) på stöd som syftar till att genomföra viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, i enlighet med artikel 107.3 b FEUF.

214 Kommissionens argument, enligt vilket avvägningstestet inte är tillämpligt på analyser som utförs med avseende på artikel 107.3 b FEUF, kan därför inte godtas.

215 I förevarande fall har kommissionen gjort gällande att det är uppenbart att de negativa effekterna av stödet på konkurrensen begränsas till att det införts en tjänst som ersätter den färjetrafik som traditionellt ombesörjt resan över Öresund, men att Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ansåg att det låg i unionens gemensamma intresse att få en bättre förbindelse och att de positiva effekterna av stödet därför tydligt uppvägde de negativa effekterna. Det kan emellertid konstateras att något sådant resonemang inte på något sätt framgår av det angripna beslutet, vilket visar att kommissionen inte företog någon granskning i detta hänseende.

216 Talan ska således bifallas även såvitt avser den sjätte anmärkningen inom den andra delgrunden, i den del den avser att det saknades en avvägning mellan de negativa och positiva effekterna av det aktuella stödet, då en sådan brist visar att det förelåg betydande svårigheter.

217 Sammanfattningsvis, utan att det ens är nödvändigt att uttala sig om tillämpligheten i tiden (*ratione temporis*) av 2008 års tillkännagivande om garantier och meddelandet om viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, framgår det av den andra delen av den fjärde grunden att bedömningen av huruvida det statliga stöd konsortiet beviljades är förenligt med den inre marknaden var otillräcklig och ofullständig, för det första eftersom kommissionen underlät att kontrollera om det fanns några villkor för att utnyttja de statliga garantierna, för det andra eftersom kommissionen, när den preliminära granskningen hade slutförts, inte kunde fastställa stödinslaget i de statliga garantierna, för det tredje eftersom kommissionen inte kontrollerade huruvida det förelåg ett driftsstöd som täckte driftskostnaderna, för det fjärde eftersom kommissionen inte kände till det aktuella stödets beloppsmässiga och tidsmässiga begränsning, för det femte eftersom kommissionen inte förfogade över tillräckliga uppgifter för att visa att det stöd som var kopplat till de statliga garantierna och det stöd som var kopplat till de danska skattestöden var begränsade till vad som var absolut nödvändigt för att förverkliga det viktiga projektet av gemensamt europeiskt intresse, och för det sjätte eftersom kommissionen underlät att pröva det aktuella stödets inverkan på konkurrensen och handeln mellan

medlemsstaterna och inte heller gjorde någon avvägning mellan stödets negativa och positiva effekter. Det kan således konstateras att kommissionen stötte på betydande svårigheter vid bedömningen av huruvida de aktuella statliga stöden var förenliga med den inre marknaden, vilket borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

c) Slutsats med avseende på den fjärde grunden rörande det statliga stöd som beviljats konsortiet

218 Mot bakgrund av övervägandena ovan, bland annat i punkterna 81–83 och 217, finner tribunalen att det finns en rad objektiva och samstämmiga omständigheter som visar att kommissionen, vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs, inte var i stånd att övervinna alla de betydande svårigheter som identifierats i förevarande fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 november 2014, Ryanair/kommissionen, T-512/11, ej publicerad, EU:T:2014:989, punkt 106).

219 Under dessa omständigheter ankom det på kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet för att inhämta alla uppgifter som är relevanta för att kontrollera de punkter som kritiserats och för att ge sökandena, och andra berörda parter, tillfälle att yttra sig under det förfarandet.

220 Följaktligen ska det angripna beslutet ogiltigförklaras med stöd av den fjärde grunden som avser ett åsidosättande av de berörda parternas processuella rättigheter, i den del det innebär att det inte görs några invändningar mot de statliga garantier som beviljats konsortiet av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige och mot de danska skattestöd som beviljats konsortiet.

[*utelämnas*]

Rättegångskostnader

329 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat målet ska den bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader.

330 Medlemsstater som har intervenerat ska enligt artikel 138.1 i samma rättegångsregler bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

1) Europeiska kommissionens beslut C(2014) 7358 final av den 15 oktober 2014 ogiltigförklaras i den del det innebär att inga invändningar görs mot det skattestöd som avsåg avskrivning av tillgångar eller möjligheten att överföra förluster till senare år som Øresundsbro Konsortiet beviljades av Konungariket Danmark och mot de garantier som Øresundsbro Konsortiet beviljades av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för HH Ferries I/S, HH Ferries Helsingør ApS och HH Ferries Helsingborg AB.

4) Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Berardis Spielmann Csehi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 september 2018.

Underskrifter