Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (šiesta komora)

z 19. septembra 2018*

„Štátna pomoc – Pomoc určená na pevné železničné a cestné spojenie oblasti Sund – Verejné financovanie poskytnuté Švédskom a Dánskom na projekt týkajúci sa infraštruktúry pevného spojenia cez oblasť Sund – Štátne záruky – Daňová pomoc – Rozhodnutie o nevznesení námietok – Rozhodnutie, ktorým sa určuje neexistencia štátnej pomoci – Žaloba o neplatnosť – Napadnuteľný akt – Prípustnosť – Nezačatie konania vo veci formálneho zisťovania – Závažné ťažkosti – Pojem schéma pomoci – Pomoc určená na podporu realizácie dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu – Posúdenie prvku pomoci obsiahnutého v záruke – Obmedzený charakter pomoci obsiahnutej v záruke – Proporcionalita – Legitímna dôvera“

Vo veci T-68/15,

HH Ferries I/S, predtým Scandlines Øresund I/S, so sídlom v Elseneure (Dánsko),

HH Ferries Helsingor ApS, so sídlom v Elseneure,

HH Ferries Helsingborg AB, predtým HH-Ferries Helsingborg AB, so sídlom v Helsingborgu (Švédsko),

v zastúpení: M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid a L. Sandberg-Mørch, advokáti,

žalobkyne,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: L. Flynn, S. Noë, R. Sauer a L. Armati, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne C. Thorning, neskôr J. Nymann-Lindegren, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci R. Holdgaard, avocat,

a

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a N. Otte Widgren, neskôr A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren a H. Shev, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

* Jazyk konania: angličtina.

ktorej predmetom je návrh podaný na základe článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie C(2014) 7358 final z 15. októbra 2014 o nekvalifikovaní niektorých opatrení ako pomoc a nevznesení námietok v nadväznosti na predbežné preskúmanie stanovené v článku 108 ods. 3 ZFEÚ proti štátnej pomoci SA.36558 (2014/NN) a SA.38371 (2014/NN) – Dánsko, ako aj SA.36662 (2014/NN) – Švédsko, týkajúcej sa verejného financovania projektu infraštruktúry pevného železničného a cestného spojenia oblasti Sund (Ú. v. EÚ C 418, 2014, s. 1, a Ú. v. EÚ C 437, 2014, s. 1),

VŠEOBECNÝ SÚD (šiesta komora),

v zložení: predseda komory G. Berardis, sudcovia D. Spielmann a Z. Csehi (spravodajca),

tajomník: S. Spyropoulos, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní 4. októbra 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok [1]

I. Okolnosti predchádzajúce sporu

A. Žalobkyne

1 Spoločnosť HH Ferries I/S, predtým Scandlines Øresund I/S, je spoločný podnik v 50 % vlastníctve dvoch súkromných spoločností, a to dánskej spoločnosti HH Ferries Helsingor ApS a švédskej spoločnosti HH Ferries Helsingborg AB, predtým HH – Ferries Helsingborg AB (ďalej len spoločne „žalobkyne“). Od konca januára 2015 je First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF jediným vlastníkom spoločností HH Ferries Helsingor a HH Ferries Helsingborg a z toho dôvodu jediným vlastníkom spoločnosti HH Ferries.

2 Žalobkyne už viac ako sto rokov zabezpečujú dopravné spojenie cez oblasť Sund, a to medzi mestami Elseneur v Dánsku a Helsingborg vo Švédsku, a na prepravu nákladných áut, autobusov, osobných automobilov a chodcov používajú trajekty na krátku vzdialenosť.

B. Príjemca pomoci

3 Spoločnosť Øresundsbro Konsortiet (ďalej len „konzorcium“) je v 50 % vlastníctve dvoch spoločností s ručením obmedzeným, a to spoločnosti A/S Øresundsforbindelse, (ďalej len „A/S Øresund“), ktorá je v úplnom vlastníctve spoločnosti Sund & Bælt Holding A/S (ďalej len „Sund & Bælt“), pričom táto posledná uvedená spoločnosť je v 100 % vlastníctve Dánska, a spoločnosti Svensk-Danska Broförbindelsen AB (ďalej len „SVEDAB“), ktorá je v úplnom vlastníctve Švédska (ďalej len spoločne „materské spoločnosti konzorcia“).

4 Konzorcium vlastní, plánuje, financuje, stavia a prevádzkuje 16 km spojenie cez oblasť Sund, a to kombináciu železničnej a cestnej trate medzi mestskými časťami Kastrup (Dánsko) a Limhamn (Švédsko).

1 Uvádzajú sa iba tie body rozsudku, ktorých uverejnenie považuje Všeobecný súd za užitočné.

C. Pevné spojenie, vnútroštátne prepojenia s vnútrozemím a dotknuté opatrenia

5 Pevné spojenie oblasti Sund tvorí 16 km dlhý spoplatnený most, umelý ostrov Peberholm (Dánsko) a čiastočne ponorený tunel pre cestnú a železničnú dopravu medzi švédskym pobrežím a dánskym ostrovom (ďalej len „pevné spojenie“). Ide o najdlhší železničný a zároveň cestný most v Európe. Bol postavený v rokoch 1995 až 2000 a v prevádzke je od 1. júla 2000. Tento projekt bol jeden z najdôležitejších projektov transeurópskych dopravných sietí (TEN-T) schválených Európskou radou v roku 1994.

6 Právne a operačné aspekty výstavby a prevádzky pevného spojenia upravujú:

– zmluva z 23. marca 1991 uzavretá medzi dánskou a švédskou vládou týkajúca sa pevného spojenia cez Sund (ďalej len „medzivládna dohoda“), ktorú Švédske kráľovstvo ratifikovalo 8. augusta 1991 a Dánske kráľovstvo 24. augusta 1994,

– dohoda z 27. januára 1992 o založení konzorcia, ktorá bola uzavretá medzi materskými spoločnosťami konzorcia (ďalej len „dohoda o založení konzorcia“).

7 § 10 medzivládnej dohody stanovuje založenie konzorcia, „ktoré bude vlastníkom a zodpovedať na spoločný účet [materských spoločností] a ako samostatného subjektu za vypracovanie projektu a akékoľvek ďalšie prípravné práce určené pre pevné spojenie, ako za jeho financovanie, výstavbu a prevádzku“.

8 § 14 a § 15 medzivládnej dohody, odsek 4 dodatočného protokolu medzivládnej dohody a bod 4 ods. 6 dohody o založení konzorcia v podstate stanovujú, že poplatky vybrané od užívateľov pevného spojenia, ako aj ročný železničný poplatok za využívanie železničnej trate nachádzajúcej sa na pevnom spojení, sú určené na pokrytie nákladov súvisiacich s vypracovaním, plánovaním, výstavbou, prevádzkou a údržbou pevného spojenia, ako aj nákladov súvisiacich s výstavbou vnútroštátnych cestných a železničných prepojení s vnútrozemím. Konzorcium určí výšku poplatku a zodpovedá za jeho výber v súlade so zásadami dohodnutými medzi švédskou a dánskou vládou.

9 § 12 medzivládnej dohody stanovuje, že „Dánske [kráľovstvo] a [Švédske] [kráľovstvo] sa zaväzujú, že budú spoločne a nerozdielne plniť podmienky týkajúce sa pôžičky konzorcia a iných finančných nástrojov použitých na financovanie [a že] oba štáty budú tiež niesť zodpovednosť za každý spoločný podnik“. V tejto súvislosti bod 4 ods. 3 dohody o založení konzorcia spresňuje, že „požiadavky týkajúce sa základného imania konzorcia na účely plánovania, vypracovania projektu a výstavby spojenia oblasti Sund, vrátane nákladov vynaložených na úverové služby a na účely pokrytia požiadaviek základného imania vyplývajúcich z účtovných strát predpokladaných na niekoľko rokov dopredu po tom, čo sa cez pevné spojenie začne premávka, musia byť v súlade s tým, čo bolo dohodnuté v medzivládnej dohode, splnené získaním pôžičky alebo vydaním finančných nástrojov na otvorenom trhu so zárukami vo forme záruk švédskej a dánskej vlády“.

10 Podľa § 1 dodatočného protokolu k medzivládnej dohode Dánsko a Švédsko nemôžu vyberať nijaký poplatok za záruku za „garantované záväzky, ktoré prevzali v súvislosti s pôžičkou konzorcia a ostatnými finančnými nástrojmi použitými na financovanie“.

11 Okrem samotného pevného spojenia projekt zahŕňa aj pozemné cestné a železničné zariadenia spájajúce oba konce pevného spojenia s cestnou a železničnou infraštruktúrou v dánskom a švédskom vnútrozemí (ďalej len „vnútroštátne prepojenia“). V súlade s § 8 medzivládnej dohody zodpovednosť za výstavbu vnútroštátnych prepojení nesie každý štát na svojom vlastnom území. Materským spoločnostiam konzorcia zverili ich jednotlivé štáty úlohy týkajúce sa vypracovania, financovania, výstavby a prevádzky vnútroštátnych prepojení (pozri odôvodnenie 25 napadnutého rozhodnutia).

V súlade s § 17 medzivládnej dohody a bodom 2 ods. 5 dohody o založení konzorcia sa Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo dohodli, že nijaký poplatok sa nebude požadovať ako protihodnota za používanie vnútroštátnych cestných prepojení vozidlami, ak tieto vozidlá použijú pevné spojenie.

D. Správne konanie

12 V liste z 1. augusta 1995 konzorcium informovalo Európsku komisiu, že mu bola poskytnutá záruka, za ktorú spoločne a nerozdielne ručí dánska a švédska vláda a ktorá sa vzťahuje na pôžičky a iné dohodnuté finančné nástroje určené na financovanie pevného spojenia (ďalej len „štátne záruky“) a požiadalo Komisiu o potvrdenie týchto záruk, ktoré nepredstavovali štátnu pomoc. Komisia odpovedala dvoma rovnakými listami z 27. októbra 1995, ktoré zaslala Dánsku a Švédsku, a spresnila, že štátne záruky súvisia s projektom infraštruktúry verejného záujmu, ktoré treba považovať za verejný majetok, ktorého cieľom je zlepšenie infraštruktúry dopravných služieb v krajinách a že ručiť za investície do verejného majetku sa nemá v zásade považovať zo poskytnutie štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Dospela k záveru, že štátne záruky jej nemuseli byť oznámené.

13 Dánsko a Švédsko nikdy Komisii formálne neoznámili spôsob financovania pevného spojenia.

14 Dňa 17. apríla 2013 HH Feries podala sťažnosť na Komisiu s tvrdením, že štátne záruky predstavujú neoprávnenú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ a nezlučiteľnú s vnútorným trhom (vec bola zaregistrovaná pod číslom SA.36558, pokiaľ ide o Dánsko, a pod číslom SA.36662, pokiaľ ide o Švédsko).

[*omissis*]

18 Dňa 15. septembra 2014 Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo zaslali Komisii spoločné vyhlásenie (ďalej len „záväzky“) s cieľom objasniť tieto body:

– štátne záruky sa obmedzujú len na krytie skutočného dlhu, ktorý kedykoľvek môže konzorciu vzniknúť,

– štátne záruky a akákoľvek iná hospodárska výhoda, najmä daňová výhoda, ktorú by konzorcium mohlo získať, sa obmedzujú na skutočné obdobie splácania dlhu; konzorcium teda po tom, čo v plnej výške splatí svoj dlh, už nezíska nijakú výhodu,

– v prípade, že bude potrebné, aby konzorcium uzavrelo nové pôžičky kryté štátnymi zárukami, a alebo Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo by poskytli konzorciu nové hospodárske výhody po roku 2040, zaväzujú, sa že každé takéto opatrenie oznámia Komisii v súlade s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ,

– Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa zaväzujú, že budú Komisiu každoročne informovať o vývoji v súvislosti so splácaním dlhu konzorcia.

E. Napadnuté rozhodnutie

19 Dňa 15. októbra 2014 Komisia prijala rozhodnutie C(2014) 7358 final týkajúce sa štátnej pomoci SA.36558 (2014/NN) a SA.38371 (2014/NN) – Dánsko, ako aj štátnej pomoci SA.36662 (2014/NN) – Švédsko týkajúce sa verejného financovania projektu infraštruktúry pevného železničného

a cestného spojenia oblasti Sund (Ú. v. EÚ C 418, 2014, s. 1 a Ú. v. EÚ C 437, 2014, s. 1) (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Komisia obmedzila svoje skúmanie na tieto opatrenia (odôvodnenia 50 až 55 napadnutého rozhodnutia):

– štátne záruky poskytnuté konzorciu na účely uzavretých pôžičiek určených na financovanie výstavby a prevádzky projektu infraštruktúry pevného spojenia Sund,

– tieto dánske daňové opatrenia:

  – prenos strát uplatniteľný na konzorcium,

  – zníženie hodnoty majetku uplatniteľné na konzorcium,

  – spoločný daňový systém,

– podporné finančné opatrenia poskytnuté materským spoločnostiam konzorcia na financovanie plánovania, výstavby a prevádzky vnútroštátnych cestných a železničných prepojení.

20 Komisia spresnila, že jej rozhodnutie sa nevzťahuje na iné prípadné opatrenia poskytnuté Dánskym kráľovstvom alebo Švédskym kráľovstvom konzorciu, spoločnostiam A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt alebo akejkoľvek inej partnerskej spoločnosti (odôvodnenie 56 napadnutého rozhodnutia).

1. Existencia pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ

[*omissis*]

23 Pokiaľ ide o štátne záruky a dánske daňové opatrenia týkajúce sa zníženia hodnoty majetku a prenosu strát (ďalej len „dánska daňová pomoc“) poskytnuté konzorciu na účely financovania výstavby a prevádzky pevného spojenia, Komisia usúdila, že predstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ (odôvodnenie 107 napadnutého rozhodnutia). Komisia teda konštatovala, že dve štátne záruky boli bezpodmienečne poskytnuté 27. januára 1992 v deň založenia konzorcia (odôvodnenie 52 napadnutého rozhodnutia). Dánske opatrenia týkajúce sa prenosu strát boli považované za selektívne, pokiaľ ide o obdobie od roku 1991 do konca roku 2001 a obdobie začínajúce rokom 2013. Dánske opatrenia týkajúce sa zníženia hodnoty majetku boli považované za selektívne, pokiaľ ide o obdobie začínajúce rokom 1999 (odôvodnenia 92 až 97 a 99 až 103 napadnutého rozhodnutia).

2. Kvalifikácia novej alebo existujúcej pomoci

24 Komisia usúdila, že dánska záruka poskytnutá konzorciu za jeho pôžičky, ako aj dánska daňová pomoc poskytnutá konzorciu predstavujú novú pomoc v zmysle článku 1 písm. c) nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339) (odôvodnenie 109 napadnutého rozhodnutia).

25 Pokiaľ ide o švédsku záruku poskytnutú konzorciu, ktorá bola podľa Komisie poskytnutá pred vstupom Švédskeho kráľovstva do Európskej únie a pred nadobudnutím platnosti Dohody o Európskom hospodárskom priestore (EHP) (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3), 1. januára 1994, považuje sa za existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia č. 659/1999 (odôvodnenie 110 napadnutého rozhodnutia).

3. Preskúmanie zlučiteľnosti štátnej pomoci podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ

26 Komisia skúmala zlučiteľnosť štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci z hľadiska článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, podľa ktorého za zlučiteľnú s vnútorným trhom možno považovať len pomoc na podporu vykonávania dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu (ďalej len „DPSEZ“).

27 Komisia v podstate usúdila, že štátne záruky posudzované spoločne s dánskou daňovou pomocou poskytnuté konzorciu boli nevyhnutné a primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa všeobecného záujmu, najmä s prihliadnutím na záväzky Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva, ktoré predložili počas správneho konania, podľa ktorých predovšetkým, ak sa ukáže nevyhnutné, že konzorcium bude musieť uzavrieť nové úvery kryté štátnymi zárukami alebo že bude potrebné konzorciu poskytnúť po roku 2040 akúkoľvek inú hospodársku výhodu, Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo to oznámia Komisii v súlade s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ (odôvodnenia 122 až 137 napadnutého rozhodnutia). Pokiaľ ide o dánsku daňovú pomoc, Komisia tiež spresnila, že má prispieť k zachovaniu projektu skrátením doby splácania úverov konzorcia a znížením s tým súvisiaceho rizika. Konštatovala, že dánska daňová pomoc znižuje riziko súvisiace so štátnymi zárukami a v dôsledku toho výhodu, ktorá z toho vyplýva, a že výhoda spočívajúca v štátnych zárukách a výhoda spočívajúca v dánskej daňovej pomoci sa zdajú byť navzájom prepojené (odôvodnenie 133 napadnutého rozhodnutia).

28 Komisia dospela k záveru, že štátne záruky, ktoré poskytlo Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo, ako aj dánska daňová pomoc sú zlučiteľné na základe článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ a že nie je potrebné, aby Švédskemu kráľovstvu navrhla potrebné opatrenia (odôvodnenia 138 a 139 napadnutého rozhodnutia).

4. Legitímna dôvera

29 Komisia v odôvodneniach 138 a 140 až 153 napadnutého rozhodnutia usúdila, že v každom prípade, ako aj v prípade, že by sa mali dotknuté podporné opatrenia považovať za nezlučiteľné s vnútorným trhom, nemohli by byť predmetom vymáhania zo strany Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva z dôvodu, že vrátenie by bolo v rozpore so všeobecnou zásadou práva Únie v súlade s článkom 14 ods. 1 nariadenia č. 659/1999. V podstate konštatovala, že v prejednávanej veci bola splnená podmienka spočívajúca vo výnimočných okolnostiach, ktoré odôvodňujú, aby konzorcium, ako aj Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo, mohli mať legitímnu dôveru z dôvodu, že štátne záruky a dánsku daňovú pomoc poskytnuté konzorciu nemožno spochybniť. Komisia tak pripomenula, že jej stanovisko z roku 1992 spočívalo v tom, že výstavba a prevádzka projektov v oblasti infraštruktúry nepredstavujú ekonomickú činnosť. No tak ako jej rozhodujúca prax, ako aj judikatúra Únie týkajúca sa pojmu „ekonomická činnosť“ v súvislosti s financovaním výstavby a prevádzky projektov v oblasti infraštruktúry prešli od rozsudkov z 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisia (T-128/98, EU:T:2000:290); zo 17. decembra 2008, Ryanair/Komisia (T-196/04, EU:T:2008:585), a z 24. marca 2011, Freistaat Sachsen a i./Komisia (T-443/08 a T-455/08, EU:T:2011:117), vývojom, pričom posledný uvedený rozsudok bol potvrdený rozsudkom z 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen a Flughafen Leipzig-Halle/Komisia (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (odôvodnenia 61 až 66 napadnutého rozhodnutia). Okrem toho služby Komisie v roku 1995 informovali Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo, že štátne záruky nepredstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Komisia sa domnievala, že tento posledný uvedený záver obsiahnutý v liste z 27. októbra 1995, ktorý bol zaslaný Dánskemu kráľovstvu a Švédskemu kráľovstvu, sa vzťahoval na dánsku daňovú pomoc, pretože sa týkala projektu infraštruktúry, ktorý v tom čase nebol považovaný za ekonomickú činnosť. Podľa Komisie nie je potrebné určiť, či bola táto legitímna dôvera uplatnená nad rámec rozsudku 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisia (T-128/98, EU:T:2000:290), pretože dotknuté opatrenia sú v každom prípade zlučiteľné s vnútorným trhom (odôvodnenie 153 napadnutého rozhodnutia).

5. Záver

30 Komisia rozhodla:

– na základe posúdenia zlučiteľnosti dotknutých opatrení a s prihliadnutím najmä na záväzky predložené zo strany Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva nevzniesť námietky voči dánskej daňovej pomoci a zárukám, ktoré poskytlo Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo konzorciu, a to z dôvodu, že táto štátna pomoc sa musí považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ,

– že záruka poskytnutá konzorciu zo strany Švédskeho kráľovstva je existujúca pomoc a že vzhľadom najmä na záväzky Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva nie je potrebné začať konanie v súvislosti so schémou existujúcej pomoci,

– že dánsky systém spoločného zdaňovania a opatrenia poskytnuté materským spoločnostiam konzorcia na účely financovania vnútroštátnych cestných a železničných prepojení vo Švédsku a v Dánsku nepredstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

II. Konanie a návrhy účastníkov konania

31 Žalobkyne návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 12. februára 2015 podali žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

32 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 5. júna 2015 Švédske kráľovstvo podalo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie.

33 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 17. júna 2015 Dánske kráľovstvo podalo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie.

34 Rozhodnutiami z 13. júla 2015 predseda deviatej komory Všeobecného súdu vyhovel týmto návrhom na vedľajšie účastníctvo. Švédske kráľovstvo a Dánske kráľovstvo predložili svoje vyjadrenia vedľajšieho účastníka konania 28. septembra 2015.

35 Vzhľadom na to, že zloženie komôr Všeobecného súdu bolo zmenené, sudca spravodajca bol pridelený k šiestej komore, ktorej bola z tohto dôvodu 26. septembra 2016 táto vec pridelená.

36 Žalobkyne navrhujú, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

37 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobkyniam povinnosť nahradiť trovy konania.

38 Švédske kráľovstvo a Dánske kráľovstvo navrhujú, aby Všeobecný súd zamietol žalobu.

III. Právny stav

[*omissis*]

B. O veci samej

55 Žalobkyne na podporu svojich žalôb o neplatnosť v podstate predkladajú päť žalobných dôvodov. Prvý žalobný dôvod sa zakladá na nesprávnom právnom posúdení a na zjavne nesprávnom posúdení z hľadiska článku 107 ods. 1 ZFEÚ, pokiaľ ide po prvé o opatrenia poskytnuté materským spoločnostiam konzorcia na účely financovania vnútroštátnych železničných prepojení a po druhé o štátne záruky poskytnuté konzorciu na účely financovania pevného spojenia. Druhý žalobný dôvod sa zakladá na nesprávnom právnom posúdení a na zjavne nesprávnom posúdení zlučiteľnosti štátnych záruk dánskej daňovej pomoci poskytnutých konzorciu z hľadiska článku 107 ods. 3 ZFEÚ, ako aj na nesprávnom posúdení založenom na neexistencii kvalifikácie dánskeho spoločný systému zdaňovania ako štátnej pomoci. Tretí žalobný dôvod sa zakladá na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa dopustila Komisia, keď v prípade, že by sa štátne záruky a dánska daňová pomoc poskytnutá konzorciu mali považovať za nezlučiteľné s vnútorným trhom, dospela k záveru o existencii legitímnej dôvery konzorcia, ako aj Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva z dôvodu, že uvedenú pomoc nemožno spochybniť z hľadiska pravidiel upravujúcich štátnu pomoc a že nie je potrebné určiť, či sa táto legitímna dôvera uplatňuje nad rámec rozsudku z 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisia (T-128/98, EU:T:2000:290). Štvrtý žalobný dôvod sa zakladá na nesplnení povinnosti začať konanie vo veci formálneho zisťovania stanovenej v článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Piaty žalobný dôvod sa zakladá na nesplnení povinnosti odôvodnenia.

56 Všeobecný súd sa domnieva, že tieto žalobné dôvody treba preskúmať spoločne v rozsahu, v akom sa po prvé týkajú opatrení, ktoré boli považované za štátnu pomoc zlučiteľnú s vnútorným trhom, teda štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci poskytnutých konzorciu na účely výstavby a prevádzky pevného spojenia, a po druhé opatrení, ktoré neboli považované za opatrenia predstavujúce štátnu pomoc, teda opatrení finančnej podpory určenej materským spoločnostiam konzorcia na účely výstavby a prevádzky vnútroštátnych železničných prepojení a dánsky spoločný systém zdaňovania. Po tretie sa tieto žalobné dôvody preskúmajú v rozsahu, v akom sa nimi Komisii vytýka, že neodôvodnila a nezohľadnila kumulatívny účinok všetkých podporných opatrení poskytnutých na projekt pevného spojenia. Po štvrté sa tieto žalobné dôvody preskúmajú v rozsahu, v akom sa nimi spochybňuje konštatovanie o existencii legitímnej dôvery Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva, ako aj konzorcia, ku ktorému Komisia dospela v prípade, že by sa podporné opatrenia poskytnuté konzorciu mali považovať za nezlučiteľné s vnútorným trhom, z dôvodu, že podporné opatrenia poskytnuté konzorciu nemožno spochybniť z hľadiska pravidiel upravujúcich štátnu pomoc.

57 Pokiaľ ide predovšetkým o opatrenia štátnej pomoci, ktoré boli po ukončení predbežného preskúmania považované za zlučiteľné s vnútorným trhom, Všeobecný súd sa domnieva, že je potrebné začať preskúmaním štvrtého žalobného dôvodu založeného na preukázaní, že Komisia čelila závažným ťažkostiam, ktoré ju mali prinútiť začať konanie vo veci formálneho zisťovania.

1. O štvrtom žalobnom dôvode založenom na porušení procesných práv dotknutých strán v rozsahu, v akom sa týka opatrení kvalifikovaných ako štátna pomoc, ktorá bola poskytnutá konzorciu

58 Žalobkyne v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu výslovne odkazujú na tvrdenia, ktoré uviedli v rámci svojich prvých dvoch žalobných dôvodov, teda na tvrdenia, podľa ktorých analýza Komisie obsahuje nezrovnalosti a nesprávnosti, pokiaľ ide o štátne záruky a dánsku daňovú pomoc, ktoré boli poskytnuté konzorciu. Podľa žalobkýň sa Komisia dopustila nesprávneho posúdenia po prvé pri kvalifikácii štátnych záruk podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ a po druhé pri skúmaní zlučiteľnosti

štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci s vnútorným trhom. Nedostatočná a neúplná analýza Komisie je dôkazom o existencii závažných ťažkostí, ktorým Komisia čelila v rámci predbežného preskúmania a o „pochybnostiach“ zo strany Komisie v súvislosti s kvalifikáciou a zlučiteľnosťou napadnutých opatrení.

59 Komisia, ktorú v konaní podporuje Dánske kráľovstvo, namieta proti tejto argumentácii, pričom odkazuje na svoje vlastné tvrdenia, ktoré vyjadrila v rámci preskúmania prvého a druhého žalobného dôvodu.

60 Podľa judikatúry v prípade, že Komisia po úvodnom preskúmaní v rámci konania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ nemôže dospieť k presvedčeniu, že štátne opatrenie buď nie je „pomocou“ v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, alebo ak aj je kvalifikované ako pomoc, je zlučiteľné so Zmluvou o FEÚ, alebo ak jej toto konanie neumožnilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré vznikli pri posúdení zlučiteľnosti skúmaného opatrenia, je táto inštitúcia povinná začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, pričom v tomto ohľade nedisponuje voľnou úvahou (pozri rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 113 a citovanú judikatúru; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 10. mája 2005, Taliansko/Komisia, C-400/99, EU:C:2005:275, bod 48). Túto povinnosť navyše výslovne potvrdzujú ustanovenia článku 4 ods. 4 v spojení s článkom 13 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 (rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 113).

61 Pojem závažné ťažkosti je objektívnej povahy. Existenciu takýchto ťažkostí treba hľadať tak v okolnostiach prijatia napadnutého aktu, ako aj v jeho obsahu, a to objektívnym spôsobom, porovnaním odôvodnenia rozhodnutia s informáciami, ktorými Komisia disponovala v čase, keď sa vyjadrovala k zlučiteľnosti spornej pomoci s vnútorným trhom (pozri rozsudok z 28. marca 2012, Ryanair/Komisia, T-123/09, EU:T:2012:164, bod 77 a citovanú judikatúru). Z toho vyplýva, že preskúmanie zákonnosti, ktoré vykonáva Všeobecný súd, pokiaľ ide o existenciu závažných ťažkostí, sa svojou povahou nemôže obmedzovať len na zisťovanie toho, či došlo k zjavne nesprávnemu posúdeniu (pozri rozsudky z 27. septembra 2011, 3F/Komisia, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, bod 55 a citovanú judikatúru, a z 10. júla 2012, Smurfit Kappa Group/Komisia, T-304/08, EU:T:2012:351, bod 80 a citovanú judikatúru). Rozhodnutie prijaté Komisiou bez toho, aby začala konanie vo veci formálneho zisťovania, možno totiž zrušiť len pre tento dôvod, pretože nedošlo ku kontradiktórnemu a podrobnému preskúmaniu, ktoré stanovuje Zmluva o FEÚ, i keď sa nepreukáže, že posúdenie Komisie týkajúce sa dôvodnosti bolo z právneho či skutkové hľadiska nesprávne (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2010, British Aggregates a i./Komisia, T-359/04, EU:T:2010:366, bod 58).

62 Z judikatúry tiež vyplýva, že nedostatočné alebo neúplné preskúmanie uskutočnené Komisiou v rámci konania vo veci predbežného zisťovania je dôkazom o existencii závažných ťažkostí (pozri rozsudok z 9. decembra 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Komisia, T-140/13, neuverejnený, EU:T:2014:1029, bod 49 a citovanú judikatúru).

63 Žalobcom prislúcha preukázať existenciu závažných ťažkostí, pričom ide o dôkaz, ktorý môžu predložiť prostredníctvom súboru zhodujúcich sa dôkazov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. marca 2015, Pollmeier Massivholz/Komisia, T-89/09, EU:T:2015:153, bod 51 a citovanú judikatúru).

64 S prihliadnutím na túto judikatúru je potrebné preskúmať argumentáciu uvedenú v rámci štvrtého žalobného dôvodu a týkajúcu sa opatrení štátnej pomoci poskytnutých konzorciu, ktoré boli vyhlásené za zlučiteľné s vnútorným trhom. Tento žalobný dôvod sa delí na dve časti, pričom prvá časť sa týka nedostatočného a neúplného preskúmania kvalifikácie štátnych záruk poskytnutých konzorciu podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ a druhá nedostatočného a neúplného preskúmania štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci poskytnutých konzorciu podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.

a) O prvej časti založenej na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní kvalifikácie štátnych záruk poskytnutých konzorciu podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ

65 V rámci prvej časti štvrtého žalobného dôvodu sa argumentácia žalobkýň v podstate rozdeľuje na štyri výhrady založené na nedostatočnom a neúplnom posúdení po prvé bezpodmienečného charakteru poskytnutia štátnych záruk ku dňu založenia konzorcia, zákonom stanoveného práva konzorcia na získanie financovania, za ktoré k uvedenému dňu ručilo Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo, možnosti tretích osôb dovolávať sa tohto práva, ak konzorcium koná v rámci svojich právomocí a počtu záruk; po druhé otázky, či štátne záruky predstavujú individuálne pomoci alebo schému pomoci; po tretie otázky, či švédske záruky predstavujú novú alebo existujúcu pomoc, a po štvrté otázky, či sa štátne záruky obmedzujú len na financovanie pevného spojenia.

66 Túto argumentáciu je potrebné preskúmať s prihliadnutím na judikatúru citovanú v bodoch 60 až 63 vyššie.

67 Všeobecný súd sa domnieva, že je namieste začať skúmaním druhej výhrady, ktorá sa týka konštatovania, podľa ktorého štátne záruky sú schémy pomoci.

68 V prípade schémy pomoci sa môže Komisia obmedziť na skúmanie všeobecných charakteristík dotknutej schémy bez toho, aby bola povinná skúmať každý osobitný prípad uplatnenia, aby overila, či táto schéma obsahuje prvky pomoci (rozsudok z 15. novembra 2011, Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo, C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 122). Okrem toho, ako uvádzajú žalobkyne, na individuálne pomoci a schémy pomoci sa uplatňujú odlišné pravidlá v zmysle rôznych oznámení Komisie o zárukách, napríklad v spôsobe, akým sa má vypočítať prvok pomoci.

69 Žalobkyne v rámci tejto výhrady poukazujú po prvé na rozpory v znení napadnutého rozhodnutia, po druhé na chýbajúcu analýzu štátnych záruk z hľadiska pojmu „schéma“ pomoci a po tretie na nesprávne právne posúdenie z dôvodu, že na štátne záruky sa nevzťahuje ani jedna z definícií schémy pomoci stanovených článkom 1 písm. d) nariadenia č. 659/1999. Takéto nedostatky a rozpory v analýze sú dôkazom nedostatočného a neúplného posúdenia, čo dokazuje, Komisia čelila závažným ťažkostiam, pokiaľ ide o kvalifikáciu štátnych záruk ako „schém“ pomoci. Žalobkyne sa v podstate domnievajú, že štátne záruky by mali byť analyzované ako *ad hoc* individuálne záruky, keďže tu ide o pôžičky a finančné nástroje, ktoré uzavrelo konzorcium na účely výstavby a prevádzky pevného spojenia a na ktoré sa vzťahujú uvedené záruky.

70 Komisia namieta proti tomuto posúdeniu a po prvé zastáva názor, že z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia jasne vyplýva, že štátne záruky boli analyzované ako schéma pomoci a každá jedna osobitná záruka za pôžičku zakladajúca systém záruk, ktoré boli s konečnou platnosťou schválené v roku 1992, predstavuje individuálnu pomoc poskytnutú na základe tohto systému a nie *ad hoc* individuálnu pomoc. Komisia po druhé tvrdí, že štátne záruky zodpovedajú definícii schémy pomoci stanovenej článkom 1 písm. d) druhou vetou nariadenia č. 659/1999 preto, lebo ide o pomoc „ktorá nie je spojená so špecifickým projektom“, lebo sa vzťahujú súčasne na výstavbu a prevádzku pevného spojenia a boli poskytnuté na neurčitú dobu a v neurčitej výške, i keď sa obmedzujú na obdobie potrebné na splatenie dlhu konzorcia. Komisia v tejto súvislosti vysvetľuje, že v čase, keď boli tieto záruky poskytnuté, Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo nevedeli, aký čas bude potrebný na splatenie dlhu a aký rozsah bude mať, a že ak by sa mali štátne záruky definovať tak, že sú spojené so „špecifickým projektom“, nikdy by nemohla spochybniť prípadné podporné opatrenia poskytnuté na všeobecné účely, čo by ohrozilo potrebný účinok pravidiel upravujúcich štátnu pomoc.

71 Dánske kráľovstvo zastáva názor, že štátne záruky by sa mali považovať za jednu alebo dve individuálne pomoci v zmysle článku 1 písm. e) nariadenia č. 659/1999, ktoré boli bezpodmienečne poskytnuté v roku 1992, a nie za jednu alebo dve schémy pomoci vzhľadom na to, že celú hospodársku výhodu vyplývajúcu zo záruk získalo konzorcium v okamihu jej poskytnutia. V tejto súvislosti uvádza, že

štátne záruky z hľadiska ich výšky a časového hľadiska sú skutočne spojené so špecifickým projektom pevného spojenia. V odpovedi na otázku položenú Všeobecným súdom Švédske kráľovstvo vyjadrilo podobnú víziu ako Dánske kráľovstvo a spochybnilo kvalifikáciu štátnych záruk ako „schéma“ pomoci v zmysle definície stanovenej v článku 1 písm. d) druhej vete nariadenia č. 659/1999 z dôvodu, že sa vzťahujú len na vymedzený projekt.

72 Žalobkyne zastávajú názor, že tvrdenie Dánskeho kráľovstva uvedené v bode 71 vyššie sa musí zamietnuť ako neprípustné v rozsahu, v akom je toto tvrdenie v rozpore so stanoviskom Komisie a vedľajší účastník konania sa pri svojich tvrdeniach musí úplne alebo čiastočne obmedziť na podporu návrhov Komisie a súhlasiť s danou vecou a nemôže uvádzať samostatné dôvody.

73 Po prvé, pokiaľ ide o uvádzané rozpory v znení, je nutné uviesť, že podobne ako uvádzajú žalobkyne, v napadnutom rozhodnutí sa niekedy uvádza „záruka poskytnutá Dánskom“, „záruka poskytnutá… Švédskom“ (odôvodnenia 109 a 110), „štátne záruky“ (odôvodnenia 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 a 135), „záruky“ (odôvodnenia 85 a 137), „dve záruky“ (odôvodnenia 34, 50, 52 a 129), „záruky poskytnuté Dánskom“ (záver, prvý odsek) alebo aj „záruky poskytnuté konzorciu zo strany Švédska“ (záver, druhý odsek). V odôvodnení 52 napadnutého rozhodnutia však Komisia konštatovala, že dve záruky boli bezpodmienečne poskytnuté 27. januára 1992, teda v deň, keď bolo založené konzorcium a získalo zákonom stanovené právo na financovanie vo forme štátnych záruk. V odôvodnení 53 napadnutého rozhodnutia Komisia usúdila, že hoci boli individuálne záruky potvrdené a prijaté Dánskym kráľovstvom a Švédskym kráľovstvom pre každého požičiavateľa, nič to nemení na skutočnosti, že tieto dva štáty sa s konečnou platnosťou zaviazali ručiť za záväzky konzorcia týkajúce sa úverov a ďalších finančných nástrojov na účely financovania pevného spojenia. Komisia tiež vo výroku napadnutého rozhodnutia dospela k záveru, že najmä vzhľadom na záväzky Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva nebolo potrebné začať konanie v súvislosti so „schémami“ existujúcej pomoci, pokiaľ ide o záruku poskytnutú Švédskym kráľovstvom (výrok, druhý odsek). Navyše z odôvodnení 111 a 138 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia skutočne posúdila zlučiteľnosť štátnych záruk s vnútorným trhom, ako keby skúmala jeden alebo viacero „schém“ pomoci, pretože len posúdila charakteristiky a zlučiteľnosť záruk, ako sú stanovené v medzivládnej dohode a v dohode o založení konzorcia bez toho, aby individuálne posudzovala každú záruku, ktorá sa vzťahuje na každú jednu osobitnú pôžičku konzorcia.

74 Z toho dôvodu, i keď znenie napadnutého rozhodnutia nie je v tejto súvislosti úplne presné a koherentné, zo všeobecného odôvodnenia Komisie a z výroku napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia skutočne považovala štátne záruky za jednu alebo dve schémy pomoci, ktoré boli s konečnou platnosťou prijaté v roku 1992 a záruky prijaté neskôr v súvislosti s každým jedným úverom, ktorý uzavrelo konzorcium, považovala za individuálne pomoci vyplývajúce z uvedených schém pomoci.

75 Pokiaľ ide po druhé o chýbajúcu analýzu štátnych záruk z hľadiska pojmu „schéma“ pomoci, je nutné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie nijako nevysvetľuje dôvody, pre ktoré sa majú štátne záruky považovať za schémy pomoci, čo predstavuje prvok, ktorý je dôkazom preukazujúcim existenciu nedostatočného a neúplného preskúmania.

76 Po tretie aj za predpokladu, že by bolo možné z napadnutého rozhodnutia vyvodiť, ako to tvrdí Komisia, že štátne záruky zodpovedajú definícii schém pomoci stanovenej v článku 1 písm. d) druhej vete nariadenia č. 659/1999, a to „[akýkoľvek akt] na základe ktorého pomoc, ktorá nie je spojená so špecifickým projektom, sa môže poskytnúť jednému alebo viacerým podnikateľom na neurčité časové obdobie a/alebo v neurčitej sume“, stačí uviesť, že v prejednávanej veci napadnuté rozhodnutie vôbec neuvádza, v čom pomoci obsiahnuté v štátnych zárukách spĺňajú podmienku, podľa ktorej sa pomoc nesmie spájať so špecifickým projektom.

77 Medzivládna dohoda, ktorá v § 12 stanovuje, že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo „ručia spoločne a nerozdielne za záväzky týkajúce sa pôžičiek konzorcia a iných finančných nástrojov použitých na financovanie“, sa totiž nazýva „Zmluva… týkajúca sa pevného spojenia cez oblasť Sund“.

Okrem toho bod 4 ods. 3 dohody o založení konzorcia spresňuje, že štátne záruky sa vzťahujú na „kapitálové nároky konzorcia na účely plánovania, vypracovania projektu a výstavby spojenia oblasti Sund, vrátane výdavkov na úverové služby a na krytie kapitálových nárokov vyplývajúcich z účtovných strát, ktoré sa predpokladajú na niekoľko rokov dopredu po tom, čo sa cez pevné spojenie začne premávka“. Navyše § 1 a § 2 medzivládnej dohody a jej príloha presne stanovujú geografickú polohu pevného spojenia, ako aj jeho technické parametre. Nemôže teda ísť o záruky poskytnuté na hociktorý most.

78 Ako zdôrazňujú žalobkyne v rámci posúdenia zlučiteľnosti s vnútorným trhom uskutočneného podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, Komisia v odôvodneniach 115 a 116 napadnutého rozhodnutia konštatovala, že pevné spojenie Sund je „špecifický, konkrétny a jasne definovaný“ projekt. Komisia tu odkázala na § 2 a prílohu 1 medzivládnej dohody, ktoré jasne preukazujú, že ide o veľmi špecificky a jasne definovaný projekt, pokiaľ ide tak o geografickú polohu, ako aj technické parametre.

79 Na jednej strane skutočnosť, že v štádiu kvalifikácie štátnych záruk bolo konštatované, že ide o jednu alebo dve schémy pomoci, lebo pomoc vyplývajúca z týchto záruk sa neviaže na špecifický projekt, a na druhej strane skutočnosť, že v štádiu posudzovania zlučiteľnosti opatrení s vnútorným trhom bolo konštatované, že štátne záruky sa týkajú projektu, ktorý je „definovaný špecificky, presne a jasne“, sa zdajú byť rozporuplné. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, nejde o rozdielne právne pojmy, ale o prvok skutkového stavu preukázaný v odôvodneniach 115 a 116 napadnutého rozhodnutia, ktorý sa nemôže meniť z jedného právneho posúdenia na druhé.

80 V tejto súvislosti Komisia tiež nesprávne tvrdí, že štátne záruky nemožno považovať za spojené so „špecifickým“ projektom z dôvodu, že pomoci obsiahnuté v štátnych zárukách sa vzťahujú tak na fázu výstavby, ako aj na fázu prevádzky pevného spojenia. Vzhľadom na prídavne meno „špecifický“, ktoré znamená „niečím osobitný“, treba totiž pomoci týkajúce sa štátnych záruk považovať za spojené so špecifickým projektom z dôvodu, že sa vzťahujú na pôžičky konzorcia súvisiace so samotným projektom pevného spojenia, vrátane fázy prevádzky, s výnimkou iných projektov a činností. „Neurčitý“ charakter fázy týkajúcej sa prevádzky, na ktorý kladie Komisia dôraz, sa netýka špecifickosti projektu v doslovnom slova zmysle, ale sa v skutočnosti týka posúdenia toho, či štátne záruky majú alebo nemajú obmedzený charakter v rámci posudzovania ich zlučiteľnosti. Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, podľa ktorého podporné opatrenia v prejednávanej veci boli v podstate poskytnuté „na všeobecné účely“, tiež sa zdá, že odporuje odôvodneniam 51 a 131 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorých sa štátne záruky obmedzujú len na plánovanie, výstavbu a prevádzku pevného spojenia cez oblasť Sund, s výnimkou akejkoľvek inej činnosti.

81 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že Komisia v rámci predbežného preskúmania čelila závažným ťažkostiam, pokiaľ ide o kvalifikáciu štátnych záruk ako „schémy“ pomoci.

82 Položené otázky v tejto veci, a to či záruky predstavujú jednu alebo viacero schém pomoci prijatých v roku 1992, jednu alebo dve *ad hoc* individuálne pomoci bezpodmienečne poskytnuté v roku 1992, alebo *ad hoc* individuálne pomoci, pretože ide o pôžičky konzorcia, na ktoré sa vzťahujú štátne záruky, nemožno pritom oddeliť od preskúmania druhej výhrady, ale aj prvej výhrady, ktorá sa týka určenia dátumu bezpodmienečného poskytnutia štátnych záruk konzorciu a počtu záruk. Okrem toho, ako to uznáva samotná Komisia, otázky položené v prvých dvoch výhradách prvej časti štvrtého žalobného dôvodu majú tiež vplyv na kvalifikáciu štátnych záruk z hľadiska pojmu „existujúca“ pomoc definovaného v článku 1 písm. b) bodoch i) a iv) nariadenia č. 659/1999, ktorý sa týka tretia výhrada.

83 Druhej výhrade prvej časti uvedeného žalobného dôvodu treba preto v plnom rozsahu vyhovieť, pričom nie je potrebné rozhodnúť o prvej a tretej výhrade, ani v prípade argumentácie Dánskeho kráľovstva uvedeného v bode 71 vyššie. Napadnuté rozhodnutie sa musí teda zrušiť v rozsahu, v akom kvalifikuje štátne záruky ako „schémy“ pomoci, a to bez začatia konania vo veci formálneho zisťovania, a vrátiť Komisii späť celú analýzu týkajúcu sa dátumu poskytnutia štátnych záruk, ich počtu a ich povahy novej alebo existujúcej pomoci.

[*omissis*]

b) O druhej časti založenej na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní zlučiteľnosti štátnej pomoci poskytnutej konzorciu podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ

85 V rámci druhej časti štvrtého žalobného dôvodu žalobkyne poukazujú na nedostatočné a neúplné preskúmanie zlučiteľnosti štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci s vnútorným trhom. V podstate uvádzajú sedem výhrad. Po prvé Komisia nevyčíslila prvok pomoci obsiahnutý v štátnych zárukách. Po druhé neskúmala, či existujú podmienky na uvoľnenie štátnych záruk. Po tretie vykonala nedostatočnú a neúplnú analýzu rozdielu medzi fázou výstavby a prevádzky pevného spojenia a nepreskúmala zlučiteľnosť štátnych záruk z hľadiska samotnej fázy prevádzky. Po štvrté vykonala nedostatočnú a neúplnú analýzu v súvislosti s otázkou, či sa štátne záruky a dánska daňová pomoc obmedzovali z hľadiska ich sumy a z časového hľadiska. Po piate vykonala nedostatočnú a neúplnú analýzu nevyhnutnosti a primeranosti štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci. Po šieste nepreskúmala negatívny účinok uvedených pomocí na hospodársku súťaž a obchod a neuplatnila tzv. kritérium „vyváženie“. Po siedme údajne v podstate vykonala nedostatočnú a neúplnú analýzu súvislosti medzi daňovými výhodami a štátnymi zárukami.

86 Komisia na úvod tvrdí, že všeobecná argumentácia žalobkýň spočíva v tom, že žiadajú Všeobecný súd, aby preskúmal legálnosť napadnutého rozhodnutia s prihliadnutím na prax a usmernenia, ktoré existovali v čase prijatia napadnutého rozhodnutia, namiesto tých, ktoré existovali v čase poskytnutia štátnej pomoci, čo je z právneho hľadiska nesprávne. Pripomína, pričom ju v tejto otázke podporuje Dánske kráľovstvo, že v súlade s jej oznámením o stanovení príslušných pravidiel uplatniteľných na posudzovanie neoprávnenej štátnej pomoci z 22. mája 2002 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 119, 2002, s. 22) je nutné posúdiť zlučiteľnosť pomoci podľa vecného kritéria stanoveného v každom nástroji, ktorý bol v účinnosti v čase jej poskytnutia. Podľa Komisie štátne záruky boli pritom s konečnou platnosťou schválené v januári 1992, keď bolo založené konzorcium.

[*omissis*]

90 Všeobecný súd sa domnieva, že je potrebné začať skúmaním druhej, tretej a štvrtej výhrady, potom spoločne preskúmať prvú, piatu a šiestu výhradu a nakoniec siedmu výhradu.

1) O druhej výhrade založenej na nedostatočnom overení existencie podmienok na uvoľnenie záruk

91 Žalobkyne v podstate odkazujú na tvrdenia, ktoré uviedli v rámci žalobného dôvodu založeného na nesprávnom právnom posúdení z dôvodu nepreskúmania podmienok na uvoľnenie štátnych záruk v súlade s bodom 5.3 oznámenia Komisie o uplatnení článkov [107 a 108 ZFEÚ] na štátnu pomoc vo forme záruk (Ú. v. EÚ C 155, 2008, s. 10, ďalej len „oznámenie o zárukách z roku 2008“).

92 Komisia nenamieta proti tvrdeniu, že neoverila, či takéto podmienky na uvoľnenie existujú. Domnieva sa však, že tieto podmienky neboli nutné vzhľadom na to, že oznámenie o zárukách z roku 2008 sa z časového hľadiska neuplatňovalo na schému pomoci schválenú v roku 1992. Okrem toho usudzuje, že v prejednávanej veci ide o veľmi špecifický prípad, a to o partnerstvo medzi verejnými podnikmi založenými s konkrétnym cieľom výstavby a prevádzkovania pevného spojenia, a nie o právnickú osobu založenú podľa dánskeho alebo švédskeho práva, pri ktorých možno súdmi týchto členských štátov vyhlásiť likvidáciu. Zdôrazňuje, že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo vykonávajú komplexný strategický a operačný dohľad nad konzorciom, pričom takýto dohľad nemajú členské štáty nad nezávislým súkromným subjektom, ktorému bola poskytnutá záruka. Komisia tiež tvrdí, že takéto podmienky na uvoľnenie by boli v každom prípade pravdepodobne v rozpore s medzivládnou dohodou.

93 Všeobecný súd na úvod poznamenáva, že nie je potrebné skúmať, či je bod 5.3 oznámenia o zárukách z roku 2008 uplatniteľný na prípad v prejednávanej veci, pretože, ako to priznáva samotná Komisia, požiadavka týchto podmienok na uvoľnenie existovala už v roku 1992, teda ku dňu, ktorý bol v napadnutom rozhodnutí uznaný ako deň poskytnutia záruk. List Komisie zaslaný členským štátom SG(89) D/4328 z 5. apríla 1989 už totiž uvádzal, že „Komisia odsúhlasí záruky len vtedy, ak ich uvoľnenie zmluvne podlieha osobitným podmienkam, ktorými môžu byť povinné vyhlásenie úpadku podniku, ktorý je príjemcom záruk, alebo analogické konanie, [že tieto] podmienky musia byť dohodnuté pri prvom a jedinom preskúmaní štátnych záruk plánovaných v rámci obvyklých konaní podľa článku [108] ods. 3 [ZFEÚ] v štádiu poskytnutia“.

94 V špecifickej oblasti týkajúcej sa štátnej pomoci už mal súd Únie príležitosť rozhodnúť, že Komisia môže na výkon svojej voľnej úvahy prijať usmernenia a pokiaľ sa neodchyľujú od pravidiel stanovených Zmluvou o FEÚ, názorné pravidlá, ktoré musí inštitúcia uplatňovať (pozri rozsudok z 13. júna 2002, Holandsko/Komisia, C-382/99, EU:C:2002:363, bod 24 a citovanú judikatúru). Treba tiež uviesť, že Komisia sa prijatím takýchto procesných pravidiel a zverejnením oznámenia, že ich bude uplatňovať na príslušné prípady, sama obmedzuje pri výkone svojej voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odkloniť bez toho, aby nebola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných zásad práva, akými sú zásada rovnosti zaobchádzania alebo zásada ochrany legitímnej dôvery okrem prípadov, keď by v súvislosti s rovnakými zásadami uviedla dôvody odôvodňujúce jej odklon od jej vlastných pravidiel (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 211, a z 11. septembra 2008, Nemecko a i./Kronofrance, C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 60).

95 V prejednávanej veci je nesporné, že v napadnutom rozhodnutí sa nič nehovorí o existencii podmienok na uvoľnenie štátnych záruk. Vzhľadom teda na body 93 a 94 vyššie Komisia nesprávne overila existenciu podmienok na uvoľnenie štátnych záruk. Z toho vyplýva, že preskúmanie zlučiteľnosti štátnych záruk bolo nedostatočné a neúplné, čo svedčí o existencii závažných ťažkostí v súlade s judikatúrou citovanou v bode 62 vyššie.

96 Pokiaľ ide o odôvodnenia Komisie uvedené v bode 92 vyššie, treba uviesť, že Komisia nevysvetľuje, v čom skutočnosť, že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo v plnom rozsahu vykonávajú strategický a operačný dohľad nad konzorciom, predstavuje záruku, že v prípade, že by štátne záruky museli byť uvoľnené, Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo by v jeho prípade vyhlásili likvidáciu. Komisia neuvádza nijaké ustanovenie, ktoré by im ukladalo povinnosť vykonať takýto úkon. Naopak ona sama pripúšťa, že likvidácia konzorcia by bola z právneho hľadiska nemožná vzhľadom na medzivládnu dohodu.

97 V každom prípade je nutné konštatovať, že tieto úvahy nedovoľujú objasniť skutočnosť, prečo Komisia nepreskúmala podmienky na uvoľnenie štátnych záruk.

98 Druhej výhrade založenej na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní existencie podmienok na uvoľnenie štátnych záruk treba preto vyhovieť.

2) O tretej výhrade založenej na nedostatočnom a neúplnom posúdení rozdielu medzi výstavbou a prevádzkou pevného spojenia a na chýbajúcom posúdením zlučiteľnosti štátnych záruk z hľadiska prevádzky pevného spojenia a o štvrtej výhrade prvej časti založenej na nedostatočnom a neúplnom posúdení otázky, či sa štátne záruky obmedzujú len na financovanie pevného spojenia

99 V rámci tretej výhrady žalobkyne tvrdia, že medzi fázou výstavby a fázou prevádzky sa v rámci analýzy zlučiteľnosti štátnych záruk nesprávne nerobil nijaký rozdiel. Zastávajú názor, že Komisia mala analyzovať, prečo by sa mali štátne záruky vzťahujúce sa na fázu prevádzky považovať za zlučiteľné s vnútorným trhom, hoci v skutočnosti ide o prevádzkovú pomoc, ktorá je svojou povahou nezlučiteľná s vnútorným trhom.

[*omissis*]

101 Komisia namieta proti tejto argumentácii a tvrdí, že z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že štátne záruky a dánska daňová pomoc sa týkajú výstavby a prevádzky pevného spojenia a že jej preskúmanie zlučiteľnosti sa vzťahuje na obe fázy. Zastáva názor, že je „logické“ že napadnuté rozhodnutie sa viac venuje pomoci určenej na výstavbu pevného spojenia, a teda pomoci určenej na financovanie, lebo náklady na výstavbu predstavujú najväčšiu položku z nákladov. Komisia však namieta proti akémukoľvek obvineniu, že ide o prevádzkovú pomoc, pretože konzorcium spláca svoje dlhy, čo je predpokladom jednak toho, že príjmy by mali byť dostatočné na krytie nákladov na prevádzku, a jednak toho, že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo prijali záväzok, že oznámia každú novú garantovanú pôžičku a každú novú výhodu poskytnutú po roku 2040 (pričom stanovená doba na splatenie dlhu predstavovala 30 až 43 rokov odo dňa otvorenia pevného spojenia v roku 2000). Napokon tvrdí, že pokiaľ ide o DPSEZ, jej rozhodovacia prax nerozlišuje medzi výstavbou a prevádzkou infraštruktúry.

[*omissis*]

103 Podľa judikatúry treba kvalifikovať ako prevádzkovú pomoc každú pomoc, ktorá je určená na to, aby sa podnik zbavil výdavkov, ktoré by bežne musel znášať pri každodennom riadení svojich obvyklých činností (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. septembra 2000, Nemecko/Komisia, C-156/98, EU:C:2000:467, bod 30 a citovanú judikatúru).

104 Z judikatúry vyplýva, že prevádzková pomoc v zásade nespadá do pôsobnosti článku 107 ods. 3 ZFEÚ. Podľa judikatúry táto pomoc totiž zásadne narúša podmienky hospodárskej súťaže v odvetviach, v ktorých sa poskytuje, lebo jej povaha jej nedovoľuje dosiahnuť niektorý z cieľov stanovených v uvedených ustanoveniach o výnimkách (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. februára 1990, Francúzsko/Komisia, C-301/87, EU:C:1990:67, bod 50; zo 6. novembra 1990, Taliansko/Komisia, C-86/89, EU:C:1990:373, bod 18, a z 8. júna 1995, Siemens/Komisia, T-459/93, EU:T:1995:100, bod 48). Existuje teda domnienka založená na judikatúre, podľa ktorej prevádzková pomoc svojou povahou narúša hospodársku súťaž (rozsudok z 5. októbra 2000, Nemecko/Komisia, C-288/96, EU:C:2000:537, bod 77) a nepriaznivo ovplyvňuje obchodné podmienky v rozpore so spoločným záujmom (rozsudok zo 6. novembra 1990, Taliansko/Komisia, C-86/89, EU:C:1990:373, bod 18). Takéto pomoci sú v zásade zakázané (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. septembra 2002, Španielsko/Komisia, C-113/00, EU:C:2002:507, body 69 až 71, a z 20. októbra 2011, Eridania Sadam/Komisia, T-579/08, neuverejnený, EU:T:2011:608, bod 41).

105 V odôvodneniach 32 a 33 napadnutého rozhodnutia sa uvádza, že štátne záruky sa vzťahujú „na všetky pôžičky a iné finančné nástroje, ktoré použije konzorcium na financovanie [pevného spojenia]“. Vyplýva to aj z § 12 medzivládnej dohody, podľa ktorej „Dánske [kráľovstvo] a [Švédske] [kráľovstvo] sa zaväzujú, že budú spoločne a nerozdielne plniť podmienky týkajúce sa pôžičky konzorcia a iných finančných nástrojov použitých na financovanie [pevného spojenia]“. V časti venovanej analýze nevyhnutnosti a primeranosti pomoci sa veľmi všeobecne odkazuje na „financovanie“ pevného spojenia (odôvodnenia 123, 124, 129 a 131).

106 V odôvodnení 126 napadnutého rozhodnutia Komisia uvádza len číselné odhady pôvodného rozpočtu týkajúceho sa plánovania a výstavby pevného spojenia, ale nikde neuvádza sumu, ktorú si konzorcium muselo a bude ešte musieť požičať na pokrytie nákladov na výstavbu. V odôvodnení 130 napadnutého rozhodnutia Komisia objasnila, že „hlavný cieľ štátnych záruk spočíva v zabezpečení financovania výstavby pevného spojenia a zabezpečení, aby konzorcium nemuselo žiadať o pôžičky kryté zárukami s cieľom rozšíriť tieto činnosti nad rámec tohto cieľa“.

107 § 10 medzivládnej dohody, ktorý taxatívne a obmedzujúcim spôsobom vymedzuje úlohy konzorcia, pritom tiež uvádza prevádzku pevného spojenia. Bod 4 ods. 3 dohody o založení konzorcia tiež stanovuje, že štátne záruky sa budú vzťahovať na kapitálové potreby konzorcia, „ktoré budú vyplývať

z účtovných strát, ktoré sa predpokladajú na niekoľko rokov dopredu po tom, čo sa cez pevné spojenie začne premávka“. V tejto súvislosti ani Komisia, ani Dánske kráľovstvo či Švédske kráľovstvo nespochybňujú, že štátne záruky sa vzťahujú aj na úvery, ktoré boli uzavreté na pokrytie prevádzkových nákladov konzorcia, čo je tiež pripomenuté v odôvodnení 50 napadnutého rozhodnutia. Prevádzkové náklady sú pritom náklady, ktoré má konzorcium znášať za obvyklých podmienok v rámci svojho bežného riadenia alebo svojich bežných činností.

108 Hoci je nesporné, že štátne záruky sa vzťahujú tak na stavebné náklady, ako aj na prevádzkové náklady pevného spojenia, preskúmanie zlučiteľnosti pomoci spojenej so štátnymi zárukami a konkrétne jej nevyhnutnosti a primeranosti preto nerozlišuje, či dostatočne nerozlišuje, medzi pomocou určenou na výstavbu a pomocou na prevádzku pevného spojenia, a pokiaľ ide o samotnú fázu prevádzky, táto pomoc neexistuje. Pomoc vzťahujúca sa na prevádzkové náklady pevného spojenia nebola predmetom osobitnej analýzy zlučiteľnosti, hoci môže predstavovať prevádzkovú pomoc.

109 Ani jedno z tvrdení Komisie, posudzované aj z hľadiska štvrtého žalobného dôvodu, týkajúce sa existencie závažných ťažkostí nemôže vyvrátiť toto konštatovanie.

[*omissis*]

111 Pokiaľ ide po druhé o tvrdenie, podľa ktorého po tom, čo konzorcium riadne splatí svoje dlhy, možno vylúčiť akúkoľvek kvalifikáciu prevádzkovej pomoci, treba konštatovať, že skutočnosť, že konzorcium bude riadne splácať svoje dlhy, ho nevylučuje zo získania výhody v porovnaní s jeho konkurentmi, ktorá sa zakladá na tom, že bez protihodnoty disponuje zárukami, ktoré sa vzťahujú na 100 % jeho pôžičiek, a najmä pôžičiek, ktoré slúžia na krytie nákladov, ktoré by za normálnych okolností musel znášať sám v rámci svojho obvyklého riadenia svojich bežných činností, a to prevádzkových nákladov. Štátne záruky mu tak umožňujú prístup k veľmi výhodným podmienkam pôžičiek. Okrem toho treba zdôrazniť, že s prihliadnutím na znenie napadnutého rozhodnutia nie je vylúčené, že riadne splácanie pôžičiek konzorciom by mohlo byť práve financované novými pôžičkami, na ktoré sa vzťahujú uvedené záruky, keďže v odôvodnení 131 napadnutého rozhodnutia je uvedené, že štátne záruky pokrývajú potreby financovania alebo refinancovania dlhu konzorcia a že štyri garantované pôžičky môžu byť uzavreté bez predchádzajúceho oznámenia Komisii od tohto dňa do konca roka 2040.

112 Po tretie treba zamietnuť tvrdenie, podľa ktorého v každom prípade kvalifikácia prevádzkovej pomoci je vylúčená, pretože Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa zaviazali, že oznámia každú novú garantovanú pôžičku po roku 2040, ako aj každú novú výhodu poskytnutú po tomto dátume. Komisia totiž ani v napadnutom rozhodnutí, ani počas tohto konania nevysvetlila, prečo je táto kvalifikácia prevádzkovej pomoci vylúčená, pokiaľ ide o záruky, ktoré sa vzťahujú na pôžičky uzavreté na účely krytia prevádzkových nákladov od tohto dňa až do konca roka 2040.

[*omissis*]

114 Treba preto vyhovieť tretej výhrade založenej na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní, pokiaľ ide rozlišovanie v rámci analýzy zlučiteľnosti štátnych záruk, medzi fázou výstavby a fázou prevádzky pevného spojenia a o chýbajúcu osobitnú analýzu zlučiteľnosti v súvislosti so zárukami súvisiacimi s prevádzkou pevného spojenia.

[*omissis*]

3) O štvrtej výhrade založenej na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní obmedzenej povahy štátnych záruk, ako aj dánskej daňovej pomoci poskytnutej konzorciu, a to z časového hľadiska a z hľadiska sumy

118 V rámci štvrtej výhrady druhej časti žalobkyne poukazujú na nedostatočné a neúplné preskúmanie v odôvodnení 131 napadnutého rozhodnutia, pokiaľ ide o obmedzenie štátnych záruk z časového hľadiska a z hľadiska ich sumy. Žalobkyne pripomínajú, že neobmedzené pomoci v zásade predstavujú štátnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom. Takisto poukazujú na nedostatočné posúdenie v súvislosti s obmedzením dánskej daňovej pomoci poskytnutej konzorciu.

119 Komisia namieta proti tejto argumentácii a vysvetľuje, že skutočnosť, že sa akumulovaný dlh konzorcia mení, nič nemení na konštatovaní, podľa ktorého sa štátne záruky *de facto* obmedzujú na dlh, ktorý môže konzorciu kedykoľvek vzniknúť, pričom tento dlh sa v skutočnosti musí neustále znižovať. Samotná skutočnosť, že ešte nevie, kedy bude dlh v plnej výške splatený, nemá vplyv na skutočnosť, že štátne záruky sú obmedzené na čas potrebný na splatenie dlhu. Okrem toho Komisia zdôrazňuje, že záväzky navrhnuté Dánskym kráľovstvom a Švédskym kráľovstvom predstavujú dôležitý prvok pri jej posúdení obmedzenej povahy pomoci, pretože jej umožňujú zasiahnuť proti iným pôžičkám krytým štátnymi zárukami, ktoré by boli uzavreté po roku 2040, a proti ďalším ekonomickým výhodám, ktoré by boli poskytnuté po uvedenom roku.

120 Podľa judikatúry treba konštatovať, že poskytnutie záruky s podmienkami, ktoré nezodpovedajú podmienkam trhu, o akú ide v prípade neobmedzenej záruky poskytnutej bez protihodnoty, vo všeobecnosti môže predstavovať výhodu pre osobu, ktorej je poskytnutá, v tom zmysle, že spôsobí zlepšenie finančného postavenia príjemcu znížením nákladov, ktoré obvykle zaťažujú jeho rozpočet. Neobmedzená štátna záruka umožňuje svojmu príjemcovi najmä dosiahnuť výhodnejšie úverové podmienky, než sú tie, ktoré by dosiahol len na základe svojich zásluh, a preto umožňuje zmierniť ťarchu, ktorá zaťažuje jeho rozpočet (rozsudok z 20. septembra 2012, Francúzsko/Komisia, T-154/10, EU:T:2012:452, body 106 a 108).

121 V prejednávanej veci z odôvodnenia 127 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že na konci roka 2000 predstavoval čistý dlh konzorcia, ktorý zahŕňal akumulované úroky, 19,4 miliardy dánskych korún (DKK), že na konci roka 2003 narástol na 20,1 miliardy DKK, ale že sa na konci roka 2013 znížil na 16,6 miliardy DKK, a že konzorcium očakávalo, že v roku 2013 nedosiahne vyššiu sumu. Komisia v odôvodnení 128 napadnutého rozhodnutia zdôraznila, že doba splatnosti investícií vynaložených konzorciom bola v roku 1991 odhadovaná na 30 rokov od roku 2000, ale že tento odhad sa pohyboval medzi 30 a 36 rokmi, pričom doba splatnosti odhadovaná konzorciom sa vypočítava na ročnom základe a zverejňuje vo výročných správach konzorcia. Výročná správa z roku 2013 odhadovala, že dlh bude splatený od daného dňa do roku 2034. Výpočet dĺžky splácania dlhu konzorcia sa zakladal na niekoľkých odhadoch týkajúcich sa najmä vývoja príjmov vyplývajúcich z premávky, prevádzkových nákladov na preinvestovanie, nákladov na financovanie a vyplácanie dividend materským spoločnostiam konzorcia. Spomedzi nich bol najdôležitejší odhad týkajúci sa príjmov dosiahnutých z cestnej premávky, ktorý predstavoval 75 % z celkových príjmov a ktorý sa časom značne menil. Komisia tiež uviedla, že vzhľadom na neistoty týkajúce sa budúceho vývoja premávky konzorcium prijalo tri možné scenáre: základný scenár s dobou splatnosti na 34 rokov, rastový scenár s dobou splatnosti na 30 rokov a stagnujúci scenár s dobou platnosti na 43 rokov.

122 V odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia Komisia uviedla, že štátne záruky pokrývajú 100 % dlhu konzorcia. Komisia následne v odôvodnení 130 napadnutého rozhodnutia uviedla, že hlavným cieľom štátnych záruk bolo umožniť konzorciu financovať výstavbu pevného spojenia s výnimkou akéhokoľvek rozšírenia jeho činností. V odôvodnení 131 napadnutého rozhodnutia z toho vyvodila, že štátne záruky sa obmedzovali na to, čo bolo potrebné na to, aby konzorcium financovalo alebo refinancovalo svoj akumulovaný dlh súvisiaci s jeho úlohami financovania pevného spojenia. Tiež spresnila, že vzhľadom na to, že štátne záruky nemohli byť použité na iné ciele než financovanie pevného spojenia, skutočne sa obmedzovali len na pokrytie „celkovej výšky kedykoľvek akumulovaného dlhu konzorcia“. Okrem

toho odkazom na odôvodnenia 128 a 129 napadnutého rozhodnutia konštatovala, že štátne záruky sú v praxi z časového hľadiska obmedzené, pretože konzorcium už nebude môcť byť ich príjemcom po tom, čo bude jeho dlh v plnej výške splatený.

123 Komisia v odôvodneniach 132 a 133 napadnutého rozhodnutia tiež usúdila, že výhoda vyplývajúca zo štátnych záruk a výhoda vyplývajúca z dánskej daňovej pomoci sú navzájom prepojené.

124 Komisia v odôvodneniach 134 až 136 napadnutého rozhodnutia dospela k záveru, že štátne záruky a akákoľvek iná hospodárska výhoda, vrátane daňových výhod, ktoré by mohlo konzorcium získať, sú obmedzené na „skutočnú dobu splatnosti dlhu“, a že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa zaviazali, že konzorcium nezíska takéto výhody po tom, čo „v plnej výške splatí svoj dlh“. Komisia v odôvodnení 135 napadnutého rozhodnutia tiež zohľadnila záväzky Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva, že jej oznámia každý nový úver krytý dohodnutými štátnymi zárukami po roku 2040 a každú novú hospodársku výhodu poskytnutú po tomto dátume, ako aj, že jej zašlú výročnú správu týkajúcu sa vývoja splácania dlhu konzorcia.

125 V prvom rade nie je spochybnené, že štátne záruky pokrývajú 100 % sumy pôžičiek konzorcia potrebných tak na výstavbu pevného spojenia, ako aj na jeho prevádzku. Nie je spochybnené ani to, že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo nijakým spôsobom v textoch, ktoré ich upravujú, a uvedených v napadnutom rozhodnutí nestanovili nijaké obmedzenie sumy či dĺžky trvania štátnych záruk.

126 Potvrdzuje to navyše odôvodnenie 51 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého „zo znenia medzivládnej dohody vyplýva, že štátne záruky nie sú z časového hľadiska obmedzené“. Hoci bod 4 ods. 3 dohody o založení konzorcia uvádza, že štátne záruky budú pokrývať kapitálové potreby konzorcia, ktoré „vyplývajú z účtovných strát predpokladaných vopred na niekoľko rokov po tom, čo sa cez [pevné] spojenie začne premávka“, treba konštatovať, že výraz „na niekoľko rokov“ zostáva veľmi nejasný a nestanovuje skutočné obmedzenie z hľadiska alebo obmedzenie v súvislosti so sumou, pokiaľ ide o pokrytie fázy prevádzky štátnymi zárukami.

127 Treba nepochybne zdôrazniť, že pokiaľ ide o garantované pôžičky, ktoré už konzorcium uzavrelo ku dňu prijatia napadnutého rozhodnutia, sú určite podrobne vymedzené v každej úverovej zmluve, ktorá stanovuje sumu, ktorá sa má splatiť, ako aj dobu splatnosti. Napadnuté rozhodnutie však neuvádza nijaké spresnenie v súvislosti s prípadným obmedzením celkovej výšky pôžičky, na ktorú sa môžu štátne záruky teoreticky vzťahovať. V odpovedi na písomnú otázku položenú Všeobecným súdom Komisia okrem iného vysvetlila, že nevie ani, aké sú doby dĺžky splatnosti a sumy pôžičiek, ktoré uzavrelo konzorcium od začatia projektu a že si nevyžiadala, ani neskúmala existujúce úverové zmluvy konzorcia.

128 Po druhé hoci Komisia v odôvodnení 128 napadnutého rozhodnutia uvádza pravdepodobnú dobu splatnosti celkového dlhu konzorcia, ako bol ohodnotený v roku 2013, uvádza tiež, že táto doba sa už predĺžila z 30 na 36 rokov a môže sa ešte v budúcnosti predĺžiť, keďže bolo naplánovaných viacero scenárov splatnosti, ktoré závisia od mnohých ekonomických faktorov. Komisia tiež v bode 93 vyjadrenia k žalobe potvrdila, že presne nevie, kedy by mohol byť uvedený dlh splatený.

129 Po tretie, ako tvrdia žalobkyne, neobmedzenie garantovaných súm alebo ich doby splatnosti spolu s možnosťou uzavrieť nové pôžičky kryté štátnymi zárukami na 100 % minimálne do konca roka 2040, môže viesť k opakovaným predĺženiam dôb splatnosti úverov konzorcia, ako aj k zvýšeniu celkovej výšky dlhu krytého štátnymi zárukami. V tejto súvislosti z napadnutého rozhodnutia, konkrétne z odôvodnení 131 a 135, vyplýva, že konzorcium môže uzavrieť nové garantované pôžičky a pravidelne sa refinancovať až do konca roka 2040 bez toho, aby boli uvedené garantované pôžičky oznámené Komisii. Za týchto okolností je nutné uviesť, že hlavná neistota v prejednávanej veci spočíva v nestanovení maximálnej výšky dlhu konzorcia, na ktorú sa môžu vzťahovať štátne záruky od tohto dňa do konca roka 2040. Z napadnutého rozhodnutia preto dostatočne nevyplýva, že dlh konzorcia je obmedzený z časového hľadiska a z hľadiska jeho sumy.

130 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že tvrdenie v odôvodnení 131 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého „sa záruky obmedzujú na to, čo je potrebné, aby konzorcium (re)financovalo svoj akumulovaný dlh súvisiaci s jeho úlohami financovania pevného spojenia“, dostatočne nepreukazuje, že existuje obmedzenie z časového hľadiska a z hľadiska sumy krytej týmito zárukami, najmä pokiaľ financovanie pevného spojenia pokrýva aj jeho prevádzku. Tvrdenia, podľa ktorých „vzhľadom na to, že štátne záruky možno použiť len na úlohy týkajúce sa financovania pevného spojenia oblasti [Sund] a nie na iný cieľ, sú teda *de facto* obmedzené na pokrytie celkovej výšky dlhu konzorcia, ktorý môže kedykoľvek kumulovať“, alebo podľa ktorých „záruky sú *de facto* časovo obmedzené vzhľadom na to, že konzorcium nebude môcť byť príjemcom záruk po tom, čo bude dlh v plnej výške splatený“, spočívajú na opakovanom odôvodnení a sú nedostatočné na účely presného určenia obmedzenia dĺžky trvania a sumy štátnych záruk, pretože samotný dlh konzorcia sa zdá byť neobmedzený.

131 Ani jedno z tvrdení uvedených Komisiou nemôže vyvrátiť tento záver.

[*omissis*]

134 Pokiaľ ide po tretie o záväzok Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva vyjadrený vo fáze predbežného preskúmania, že v súlade s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ oznámia Komisii každú novú pôžičku krytú štátnymi zárukami, ktorú uzavrie konzorcium po roku 2040, Komisia v odpovedi na otázku Všeobecného súdu pripustila, že neobmedzoval dĺžku trvania samotných štátnych záruk po roku 2040, pretože sa vzťahoval len na poskytnutie nových pôžičiek krytých uvedenými zárukami. Tento dátum predstavuje teda len cieľový dátum, dokedy Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo môžu poskytnúť nové záruky za pôžičky bez toho, aby boli oznámené Komisii. Tento dátum nie je nijakým údajom o dĺžke trvania uvedených záruk, ktorá sa prekrýva s dobou splatnosti pôžičiek, na ktoré sa vzťahujú. Doba splatnosti uvedených pôžičiek nie je pritom obmedzená týmito záväzkami. Komisia okrem toho pripustila, že nemá informácie o životnosti pôžičiek, ktoré už konzorcium uzavrelo. Je preto potrebné konštatovať, že záväzok Dánskeho kráľovstvo a Švédskeho kráľovstva uvedený v odôvodnení 13 napadnutého rozhodnutia nebráni tomu, aby boli štátne záruky pokrývajúce už uzavreté pôžičky alebo nové pôžičky uzavreté od tohto dňa do konca roka 2040, predĺžené po roku 2040.

135 Okrem toho, ako už bolo pripomenuté v bode 125 vyššie, záväzky nestanovujú nijaké obmedzenia pôžičky či samotných záruk. Nové pôžičky uzavreté od tohto dňa do konca roka 2040, ktoré sú garantované na 100 % bez akéhokoľvek obmedzenia výšky, môžu teda zvýšiť skutočný dlh konzorcia a v dôsledku toho sumu pomoci súvisiacej so štátnymi zárukami.

136 Hoci sa Komisia svojou argumentáciou snaží poukázať na to, že dotknutý záväzok stanovuje teoretické obmedzenie štátnych záruk v rozsahu, v akom úverové zmluvy uzavreté od toho dňa do konca roka 2040 logicky budú uvádzať sumu a dobu splatnosti, a jedného dňa skončia splatením dlhu, stačí konštatovať, že skutočná dĺžka trvania štátnych záruk by tak mohla prípadne pokračovať po roku 2040 a v neznámej maximálnej výške, ktorá by mohla byť prípadne vyššia než skutočný dlh konzorcia bez toho, aby napadnuté rozhodnutie nejakým spôsobom informovalo o týchto otázkach. Komisia preto nemá k dispozícii presné údaje týkajúce sa dĺžky trvania a maximálnej sumy pomoci obsiahnutej v štátnych zárukách.

137 Z toho dôvodu je nutné konštatovať, že preskúmanie Komisie, pokiaľ ide o obmedzenie z časového hľadiska a z hľadiska sumy štátnych záruk a v dôsledku toho pomoci obsiahnutej v štátnych zárukách, je nedostatočné a neúplné.

138 V rozsahu, v akom Komisia v odôvodnení 134 napadnutého rozhodnutia konštatovala, že štátne záruky a akákoľvek iná hospodárska výhoda, vrátane daňových výhod, ktoré konzorcium môže získať, sú obmedzené na skutočnú dobu splatnosti dlhu, nedostatky v preskúmaní Komisie zistené najmä v bode 129 vyššie sa vzťahujú aj na dánsku daňovú pomoc.

139 Tieto nedostatky sú ďalším dôkazom toho, že Komisia pri analýze zlučiteľnosti štátnych záruk s vnútorným trhom čelila závažným ťažkostiam, ktoré ju mali prinútiť začať konanie vo veci formálneho zisťovania. Štvrtej výhrade treba preto vyhovieť.

4) O prvej, piatej a šiestej výhrade založených na nedostatočnom a neúplnom preskúmaní vyčíslenia prvku pomoci obsiahnutého v štátnych zárukách, na nevyhnutnosti a primeranosti štátnych záruk a nakoniec na tzv. kritériu „vyváženia“

140 Prvá výhrada druhej časti sa zakladá na tvrdení, že Komisia nevyčíslila alebo nedostatočne vyčíslila pomoc obsiahnutú v štátnych zárukách, hoci takéto vyčíslenie je nevyhnutné na posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti pomoci. Piata výhrada sa zakladá na skutočnosti, že Komisia nedostatočne preskúmala nevyhnutnosť a primeranosť štátnych záruk a dánskej daňovej pomoci. Šiesta výhrada sa predovšetkým zakladá na skutočnosti, že Komisia neurobila „vyváženie“ pozitívnych účinkov dotknutej pomoci z hľadiska prispievania k dosiahnutiu sledovaného cieľa spoločného záujmu s negatívnymi účinkami na hospodársku súťaž a obchody. Tieto pochybenia sa vzťahujú tak na štátne záruky, ako aj na dánsku daňovú pomoc.

141 V súlade s článkom 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ „za zlučiteľn[ú] s vnútorným trhom možno považovať len pomoc na podporu vykonávania dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu“.

142 Treba pripomenúť, že pokiaľ ide o výnimku zo všeobecnej zásady nezlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom zakotvenej v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, článok 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ sa musí vykladať doslovne (pozri rozsudok z 9. apríla 2014, Grécko/Komisia, T-150/12, neuverejnený, EU:T:2014:191, bod 146 a citovanú judikatúru.

143 Z judikatúry vyplýva, že Komisia môže pomoc vyhlásiť za zlučiteľnú s článkom 107 článok ods. 3 ZFEÚ iba v prípade, že zistí, že pomoc prispeje k dosiahnutiu jedného z uvedených cieľov a že podnik ako príjemca pomoci by nemohol daný cieľ dosiahnuť iba pomocou vlastných zdrojov za bežných trhových podmienok. Inak povedané, členským štátom nemožno dovoliť robiť také platby, ktoré vedú k zlepšeniu finančnej situácie podniku ako príjemcovi pomoci bez toho, aby boli nevyhnutné na dosiahnutie cieľov stanovených v článku 107 ods. 3 ZFEÚ (pozri rozsudok zo 14. januára 2009, Kronoply/Komisia, T-162/06, EU:T:2009:2, bod 65 a citovanú judikatúru).

144 Zásada proporcionality vyžaduje, že opatrenia uložené aktmi inštitúcií Únie musia svojou povahou viesť k dosiahnutiu sledovaného cieľa a nemôžu ísť nad rámec toho, čo je potrebné na tieto účely (rozsudok z 18. septembra 1986, Komisia/Nemecko, 116/82, EU:C:1986:322, bod 21). Zásada proporcionality ako všeobecná zásada Únie je kritériom legálnosti všetkých aktov inštitúcií Únie, vrátane rozhodnutí, ktoré Komisia prijme ako orgán na ochranu hospodárskej súťaže (pozri rozsudok z 8. apríla 2014, ABN Amro Group/Komisia, T-319/11, EU:T:2014:186, bod 75 a citovanú judikatúru). Podľa judikatúry nemožno pripustiť, aby určitá pomoc zahŕňala také podmienky, najmä jej výšku, ktorých obmedzujúce účinky by išli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na to, aby mohla pomoc dosiahnuť ciele schválené Zmluvou o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2009, Kronoply/Komisia, T-162/06, EU:T:2009:2, bod 66 a citovanú judikatúru).

i) O prvej výhrade týkajúcej sa určenia prvku pomoci obsiahnutej v štátnych zárukách

145 Žalobkyne v rámci svojho prvej výhrady tvrdia, že Komisia mala vyčísliť prvok pomoci vyplývajúci zo štátnych záruk v súlade s bodmi 4.1 a 4.2 oznámenia o zárukách z roku 2008. Domnievajú sa, že vyčíslenie prvku pomoci štátnych záruk je nevyhnutným predpokladom na posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti týchto záruk.

146 Komisia pripomína, že oznámenie o zárukách z roku 2008 sa *ratione temporis* neuplatňuje na dotknutú štátnu pomoc v prejednávanej veci, pričom uvádza, že bola poskytnutá v roku 1992. Zastáva názor, že vyčíslenie pomoci nie je nevyhnutným predpokladom na analýzu jej nevyhnutnosti a primeranosti a že keďže dospela k záveru, že pomoc je nevyhnutná a primeraná na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v prevzatí financovania projektu za okolností existujúcich v tom čase, nebolo potrebné vyčísliť výšku pomoci, aby sa tak predišlo akejkoľvek nadmernej kompenzácii. Okrem toho tvrdí, že podľa samotného oznámenia o zárukách z roku 2008 prvok pomoci sa musí vyčísliť na to, aby bolo možné overiť, či sa pomoc môže považovať za zlučiteľnú len na základe osobitnej výnimky.

147 Na úvod treba konštatovať, že žalobkyne svojou prvou výhradou nevytýkajú Komisii neexistenciu celkového a presného vyčíslenia, pokiaľ ide o celkovú výšku pomoci vyplývajúcej zo štátnych záruk, ale neexistujúce či nedostatočné vymedzenie prvku pomoci vyplývajúceho zo štátnej záruky, t. j. spôsob, podľa ktorého sa má vypočítať pomoc obsiahnutá v záruke. Je nutné teda preskúmať, či je vyčíslenie pomoci obsiahnutej v štátnych zárukách, t. j. vymedzenie prvku pomoci súvisiaceho so zárukami, nevyhnutné na posúdenie jeho zlučiteľnosti, a v prípade kladného zistenia, overiť, či Komisia dostatočne vyčíslila tento prvok pomoci v napadnutom rozhodnutí.

148 Treba tiež pripomenúť, že najmä vzhľadom na to, že článok 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ sa má vykladať doslovne, Komisii prislúcha overiť, či pomoc obsiahnutá v štátnych zárukách a dánska daňová pomoc sú nevyhnutné a primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa, v prejednávanej veci dosiahnutie DPSEZ, ktorým je pevné spojenie. Toto navyše Komisia nespochybňuje.

149 V prvom rade treba uviesť, že bez ohľadu na vecné pravidlá uplatniteľné *ratione temporis* na prípad v prejednávanej veci, otázka, ako vymedziť prvok pomoci obsiahnutého v záruke, t. j. poznať spôsob, ako vymedziť prvok pomoci bez toho, aby bolo potrebné požadovať jeho presné vyčíslenie, je na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia nevyhnutným predpokladom na účely posúdenia, či je uvedená pomoc nevyhnutná a primeraná.

150 V súlade s judikatúrou citovanou v bode 144 vyššie posúdenie primeranosti pomoci si totiž vyžaduje overenie, či je táto pomoc obmedzená na minimum potrebné na plnenie cieľov jednotlivých výnimiek stanovených článkom 107 ods. 3 ZFEÚ, v dôsledku čoho je potrebné zistiť, do akej miery je pomoc nevyhnutná na dosiahnutie sledovaného cieľa a ako sa teda má vopred vypočítať prvok pomoci.

151 Je nutné zdôrazniť, že je to v súlade s judikatúrou, podľa ktorej nijaké ustanovenie práva Únie nevyžaduje, aby Komisia v prípade, keď nariadi vrátenie pomoci, ktorá bola vyhlásená za nezlučiteľnú s vnútorným trhom, stanovila presnú výšku pomoci, ktorá sa má vrátiť, a podľa ktorej v tejto súvislosti postačuje, aby rozhodnutie Komisie obsahovalo údaje, ktoré umožnia jeho adresátovi, aby sám bez akýchkoľvek ťažkostí určil túto výšku (rozsudky z 12. mája 2005, Komisia/Grécko, C-415/03, EU:C:2005:287, bod 39, a z 18. októbra 2007, Komisia/Francúzsko, C-441/06, EU:C:2007:616, bod 29).

152 V tejto súvislosti tvrdenie Komisie, podľa ktorého aj podľa bodu 4.1 oznámenia o zárukách z roku 2008 týkajúceho sa „všeobecných ustanovení“ „záruk obsahujúcich prvok pomoci“ je vyčíslenie potrebné len na účely zistenia, či je pomoc zlučiteľná na základe „osobitnej výnimky“ a nie podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ, sa musí zamietnuť, pretože v tomto kontexte výraz „osobitné výnimky“ odkazuje na výnimky uvedené v článku 107 ods. 3 písm. a) až e) ZFEÚ.

[*omissis*]

ii) O piatej výhrade týkajúcej sa nevyhnutnosti a primeranosti štátnej pomoci

[*omissis*]

184 Po tretie žalobkyne v podstate tvrdia, že Komisia nepreskúmala, či suma pomoci poskytnutej konzorciu presahuje to, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa. V tejto súvislosti je tvrdenie v odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého pomoc súvisiaca so štátnymi zárukami, ktoré pokrývajú 100 % dlhu konzorcia, a s daňovými výhodami, je primeraná a obmedzená na potrebné minimum vzhľadom na povahu a rozsah projektu pevného spojenia, nepodložené. Ďalej v podstate poukazujú na porušenie § 30 oznámenia o DPSEZ.

185 Komisia namieta proti akýmkoľvek nedostatkom v jej preskúmaní a považuje túto argumentáciu za nepodloženú. Najprv pripomína, že vyčíslenie prvku pomoci nie je nutnou fázou na posúdenie nevyhnutnosti a primeranosti pomoci. Ďalej tvrdí, že žalobkyne nepreukázali, že by bol niektorý podnik schopný postaviť taký projekt infraštruktúry, o aký ide v prejednávanej veci, bez štátnej pomoci. Okrem toho nijaká skutočnosť nesvedčí o tom, že by sa mal projekt realizovať poskytnutím nižšej pomoci. Voľba pre štátnu záruku práveže umožnila zabezpečiť, aby bola pomoc nižšia, ako keby Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo museli poskytnúť konzorciu subvencie alebo úvery. Navyše záväzky dánskej a švédskej vlády umožňujú predísť situácii, v ktorej by sa záruky stali nepotrebnými alebo neprimeranými. Napokon, pokiaľ ide o údajné porušenie § 30 oznámenia o DPSEZ, Komisia zdôrazňuje, že aj keby bolo toto ustanovenie uplatniteľné, čo navyše spochybňuje, v každom prípade neukladá povinnosť vypočítať vnútornú mieru návratnosti. V prejednávanej veci boli pochybnosti také, že ani podrobné výpočty by inak neobjasnili jej posúdenie.

186 V prejednávanej veci odôvodnenie 129 napadnutého rozhodnutia uvádza, že vzhľadom na povahu a rozsah pevného spojenia treba pomoc zahrnutú do štruktúry zvoleného financovania, ktoré sa skladá z dvoch štátnych záruk pokrývajúcich 100 % dlhu konzorcia, ako aj daňové výhody považovať za primerané a obmedzené na potrebné minimum. Komisia tiež v bode 129 rovnako zdôraznila, že „každý iný spôsob financovania pevného spojenia by viedol k rovnakému projektu, ale so značným rizikom vyšších finančných výdavkov pre [Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo]“ a že „ak by napríklad [tieto dva štáty] poskytli konzorciu kapitálové injekcie alebo pôžičky, vzniklo by riziko, že celková záťaž na [ich] rozpočty by bola vyššia a v dôsledku toho by sa zvýšili aj celkové náklady na projekt“. Komisia tiež zdôraznila, že do dnešného dňa nebola použitá nijaká záruka a že neexistuje nijaká skutočnosť, ktorá by dosvedčovala, že konzorcium by nebolo schopné si v budúcnosti plniť svoje záväzky.

187 V prvom rade najmä z bodov 167, 114 a 137 vyššie vyplýva, že nevyčíslenie pomoci súvisiacej so štátnymi zárukami, nerozlišovanie medzi fázou výstavby a fázou prevádzky a chýbajúce dostatočne presné obmedzenie pomoci súvisiacej so štátnymi zárukami z hľadiska sumy a z časového hľadiska, už teraz preukazujú, že analýza zlučiteľnosti štátnych záruk s vnútorným trhom bola nedostatočná.

188 Ďalej žalobkyne správne tvrdia, že Komisia nepreskúmala ani to, či by bolo možné dosiahnuť rovnaký výsledok, ak by sa žiadalo o nižšiu pomoc, napríklad zavedením formy obmedzenej garantovanej prémie, obmedzením záruk tak, že by pokrývali menej než 100 % výšky každého pokrývaného úveru, obmedzením dĺžky trvania štátnych záruk alebo zistením, či je rozsah pomoci obmedzený na potrebné minimum. Nijaká takáto analýza nebola v napadnutom rozhodnutí vykonaná.

189 Tvrdenie v odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého je pomoc prepojená na štátne záruky pokrývajúce 100 % dlhu konzorcia a na daňové výhody primeraná a obmedzená na potrebné minimum vzhľadom iba na povahu a rozsah projektu pevného spojenia, sa zdá byť nedostatočné a nepodložené. Treba pritom pripomenúť, že ak ide o výnimku zo všeobecnej zásady nezlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom stanovenou v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ustanovenie článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ sa musí vykladať doslovne (pozri rozsudok z 9. apríla 2014, Grécko/Komisia, T-150/12, neuverejnený, EU:T:2014:191, bod 146 a citovanú judikatúru).

190 Komisia určite správne uvádza, že požiadavka nachádzajúca sa v § 30 oznámenia o DPSEZ vypočítať vnútornú mieru návratnosti v prípade neexistencie kontrafaktuálneho scenára, aby sa overilo, či suma pomoci nepresahuje minimum potrebné na to, aby projekt, pre ktorý je určená pomoc, bol dostatočne

návratný, sa cituje len ako „príklad“. Povinnosť „overiť, či suma pomoci nepresahuje minimum potrebné na to, aby projekt, pre ktorý je pomoc určená, bol dostatočne návratný“, je len vyjadrením všeobecnej zásady proporcionality, ktorá je uplatniteľná na prejednávanú vec. Je pritom potrebné konštatovať, že Komisia nevykonala dostatočné preskúmanie, aby zistila, či je pomoc súvisiaca so štátnymi zárukami obmedzená na potrebné minimum.

191 Napokon dôvody vyjadrené v odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorých by uplatnenie priamejších foriem pomoci zvýšilo záťaž rozpočtu Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva a tým celkové náklady na projekt a podľa ktorých do dnešného dňa nebola použitá nijaká záruka, svojou povahou nemôžu odstrániť pochybnosti v súvislosti so skutočnosťou, že samotný prvok pomoci súvisiacej so štátnymi zárukami bol obmedzený na potrebné minimum. Po prvé „záťaž na rozpočet“ Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva a „celkové náklady na projekt“ nie sú nevyhnutne to isté ako prvok pomoci záruk. Po druhé napadnuté rozhodnutie dostatočne neuvádza, ako sa má vypočítať prvok pomoci súvisiacej so zárukami, a z predchádzajúceho vyplýva, že pomoc poskytnutá konzorciu nie je dostatočne obmedzená z hľadiska sumy a z časového hľadiska, a to aj s prihliadnutím na záväzky. V dôsledku toho hoci by priamejšie formy pomoci mohli prípadne predstavovať dôležitejšie pomoci než záruky, z napadnutého rozhodnutia nevyplýva, že samotná pomoc súvisiaca so zárukami je obmedzená na minimum potrebné na dosiahnutie projektu spoločného európskeho záujmu pevného spojenia. Po tretie treba pripomenúť, že pomoc sa poskytne vtedy, keď sa poskytne záruka, a nie vtedy, keď sa záruka použije, či vtedy, keď sa na základe nej vykonajú platby. V dôsledku toho skutočnosť, že dodnes nijaká záruka nebola použitá, je irelevantná na posúdenie obmedzeného charakteru pomoci obsiahnutej v zárukách na čo najmožnejšie minimum. Okrem toho záruka môže byť použitá a môže spôsobiť štátu skutočnú stratu príjmov, a to zásadnejšiu než to, že záruky v prejednávanej veci pokrývajú 100 % sumy pôžičiek, ktorých obmedzenie nie je známe.

[*omissis*]

196 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že žalobkyne preukázali nedostatočné a neúplné preskúmanie v súvislosti s nevyhnutnosťou a primeranosťou dotknutej pomoci, čo svedčí o závažných ťažkostiach, ktoré mali viesť Komisiu k začatiu konania vo veci formálneho zisťovania.

197 Piatej výhrade druhej časti treba preto vyhovieť.

[*omissis*]

iii) O šiestej výhrade týkajúcej sa nepreskúmania negatívnych účinkov pomoci poskytnutej konzorciu na skreslenie hospodárskej súťaže a na obchod medzi členskými štátmi a nevyváženia pozitívnych a negatívnych účinkov uvedenej pomoci

200 V rámci šiestej výhrady žalobkyne v podstate uvádzajú dve tvrdenia. Po prvé poukazujú na úplnú neexistenciu negatívnych účinkov štátnej pomoci poskytnutej konzorciu na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi. Po druhé konkrétnejšie poukazujú na chýbajúce vyváženie pozitívnych účinkov uvedenej pomoci z hľadiska dosiahnutia cieľa všeobecného záujmu s jej negatívnymi účinkami na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi.

201 Podľa žalobkýň sa Komisia v odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia nesprávne sústredila na účinky, ktoré by malo uplatnenie iných foriem pomoci na rozpočet Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva, namiesto toho, aby preskúmala účinky dotknutej pomoci na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi. Žalobkyne zdôrazňujú, že tzv. kritérium „vyváženia“ pozitívnych účinkov pomoci na dosiahnutie DPSEZ a negatívnych účinkov na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi je uplatniteľné na prejednávanú vec, pretože bolo stanovené Všeobecným súdom

v rozsudku z 25. júna 1998, British Airways a i./Komisia (T-371/94 a T-394/94, EU:T:1998:140, bod 283), a odvtedy bolo začlenené takmer do všetkých usmernení, vrátane § 26 a § 40 až § 44 oznámenia o DPSEZ.

202 Komisia namieta proti tejto argumentácii a v podstate tvrdí, že kritérium vyváženia má svoj pôvod v článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ týkajúcom sa pomoci určenej na uľahčenie vývoja ekonomických činností alebo niektorých hospodárskych regiónov, ale nie je súčasťou kritérií na preskúmanie zlučiteľnosti podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Hoci oznámenie DPSEZ uvádza kritérium vyváženia, Komisia sa domnieva, že je *ratione temporis* neuplatniteľné v prejednávanej veci.

203 Po prvé žalobkyne svojou argumentáciou vytýkajú Komisii, že v rámci preskúmania zlučiteľnosti neanalyzovala účinky dotknutej pomoci z hľadiska skreslenia hospodárskej súťaže a narušenia obchodu v rámci Únie.

204 Z judikatúry vyplýva, že posúdenia z hospodárskeho hľadiska pri uplatnení článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ, kde Komisia disponuje širokou mierou voľnej úvahy, sa musia vykonať na úrovni Únie, čo znamená, že Komisia má povinnosť preskúmať dopad pomoci na hospodársku súťaž a obchod v Únii (pozri rozsudok z 25. júna 1998, British Airways a i./Komisia, T-371/94 a T-394/94, EU:T:1998:140, bod 282 a citovanú judikatúru).

205 Je nutné pripomenúť, že podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ „ak nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi“. Pokiaľ ide o výnimku zo všeobecnej zásady zlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom stanovenej v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, článok 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, sa musí vykladať doslovne (pozri rozsudok z 9. apríla 2014, Grécko/Komisia, T-150/12, neuverejnený, EU:T:2014:191, bod 146 a citovanú judikatúru).

206 Bolo pritom tiež rozhodnuté, že Komisia disponuje širokou mierou voľnej úvahy pri uplatňovaní článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, ktorého vykonanie si vyžaduje posúdenia z hospodárskeho a sociálneho hľadiska, ktoré sa musia tiež vykonať na úrovni Únie (rozsudok z 12. decembra 2014, Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisia, T-487/11, EU:T:2014:1077, bod 83).

207 Komisia má preto povinnosť preskúmať pri svojich hospodárskych posúdeniach v rámci uplatnenia článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ aj dopad pomoci na hospodársku súťaž a obchod v Únii. Je to navyše v súlade s ustálenou judikatúrou (pozri rozsudok zo 6. júla 1995, AITEC a i./Komisia, T-447/93 až T-449/93, EU:T:1995:130, body 136, 137, 141 a 142 a citovanú judikatúru).

208 V prejednávanej veci nie je spochybnené, že Komisia nevykonala takéto preskúmanie. V odôvodnení 129 napadnutého rozhodnutia Komisia posúdila prípadné účinky iných foriem pomoci (kapitálová injekcia, štátne úvery) na celkové náklady na projekt a rozpočty Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva, avšak ani raz v rámci analýzy zlučiteľnosti neskúmala účinky dotknutej pomoci na situáciu hospodárskej súťaže alebo na obchody v Únii. Zdá sa pritom, že žalobkyne osobitne spochybnili skutočnosť, že dotknutá pomoc umožňuje konzorciu stanoviť poplatok za používanie pevného spojenia, ktorý by bol umelo stanovený na nízkej úrovni.

209 Šiestemu žalobnému dôvodu treba preto vyhovieť v rozsahu, v akom sa týka neexistencie preskúmania účinkov pomoci poskytnutej konzorciu na skreslenie hospodárskej súťaže a narušenie obchodu medzi členskými štátmi.

210 Po druhé, pokiaľ ide konkrétne o neexistenciu vyváženia pozitívnych účinkov pomoci a jej negatívnych účinkov, Súdny dvor v rozsudku z 25. júna 1970, Francúzsko/Komisia (47/69, EU:C:1970:60, bod 7), rozhodol, že na účely posúdenia toho, či pomoc narúša podmienky obchodu v rozpore so spoločným záujmom, je nutné najmä preskúmať, či neexistuje nerovnováha medzi na jednej strane výdavkami, ktoré majú znášať dotknuté podniky, a na druhej strane ziskami vyplývajúcimi z poskytnutia dotknutej pomoci. Všeobecný súd z toho vyvodil, že Komisii prislúcha, aby v rámci svojho preskúmania dopadu štátnej pomoci, ako to navyše ona sama uviedla vo svojej *Quatorzième Rapport sur la politique de concurrence* [Štrnástej správe o politike hospodárskej súťaže] (1984, s. 143, č. 202), porovnala účinky v prospech pomoci a jej negatívne účinky na podmienky obchodu a zachovanie nenarušenej hospodárskej súťaže (rozsudok z 25. júna 1998, British Airways a i./Komisia, T-371/94 a T-394/94, EU:T:1998:140, body 282 a 283).

211 Hoci bola vyjadrená v rámci veci týkajúcej sa článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ, treba konštatovať, že nevyhnutnosť takéhoto „vyváženia“ očakávaných pozitívnych účinkov z hľadiska dosiahnutia cieľov uvedených v článku 107 ods. 3 písm. a) až e) ZFEÚ s negatívnymi účinkami z hľadiska skreslenia hospodárskej súťaže a narušenia obchodu medzi členskými štátmi, je len vyjadrením zásady proporcionality a zásady doslovného výkladu uvedených výnimiek, stanovených v článku 107 ods. 3 ZFEÚ.

212 Okrem toho, ak by sa umožnilo, ako to uvádza Komisia, aby takéto vyváženie bolo vykonané len pre niektoré výnimky stanovené v článku 107 ods. 3 ZFEÚ, ale nie pre ostatné, viedlo by to k uznaniu, že v prípade niektorých cieľov stanovených v článku 107 ods. 3 ZFE by určitá pomoc mohla byť vyhlásená za zlučiteľnú, hoci jej pozitívne účinky z hľadiska dosiahnutia sledovaných cieľov sú menšie než jej negatívne účinky z hľadiska skreslenia hospodárskej súťaže a narušenia obchodu medzi členskými štátmi. Takýto výklad by svojou povahou viedol k zavedeniu nerovnakého posúdenia jednotlivých výnimiek stanovených v článku 107 ods. 3 ZFEÚ, ktorý by bol v rozpore s potrebným účinkom pravidiel upravujúcich štátnu pomoc.

213 Navyše treba poznamenať, že skutočnosť, že oznámenie o DPSEZ uvádza toto kritérium v § 26 a bode 4.2 nazvanom „Predchádzanie neoprávnenému skresleniu hospodárskej súťaže a kritérium vyváženia“, dostatočne preukazuje, že samotná Komisia ho považuje za uplatniteľné na účely posúdenia zlučiteľnosti vykonaného podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, možnosť, že by sa oznámenie o DPSEZ *ratione temporis* neuplatňovalo, svojou povahou nemôže vyvrátiť myšlienku, podľa ktorej kritérium vyváženia je *ratione temporis* uplatniteľné na pomoc určenej na dosiahnutie DPSEZ v súlade s článkom 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, ako vyplýva aj judikatúry uvedenej v bode 202 vyššie.

214 Tvrdenie Komisie, podľa ktorého kritérium vyváženia nie je uplatniteľné na analýzy vykonané podľa článku 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ, treba teda zamietnuť.

215 V prejednávanej veci Komisia uvádza, že je jasné, že negatívne účinky pomoci sa z hľadiska hospodárskej súťaže obmedzujú na poskytnutie služby, ktorá sa nahrádza službami poskytovanými prevádzkovateľmi, ktorí obvyklým spôsobom zabezpečujú prechod cez oblasť Sund, ale že Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo sa domnievali, že je spoločným záujmom Únie disponovať lepším spojením a že preto pozitívne účinky jasne prevládajú nad negatívnymi účinkami. Je však nutné konštatovať, že takéto odôvodnenie nijako nevyplýva z napadnutého rozhodnutia, čo svedčí o neexistencii preskúmania Komisiou v tejto súvislosti.

216 Treba preto vyhovieť aj šiestej výhrade druhej časti v rozsahu, v akom sa týka neexistencie vyváženia negatívnych a pozitívnych účinkov dotknutej pomoci, pričom takýto nedostatok je dôkazom o závažných ťažkostiach.

217 Na záver bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o uplatniteľnosti oznámenia o zárukách z roku 2008 a oznámenia o DPSEZ z časového hľadiska, z druhej časti štvrtého žalobného dôvodu vyplýva, že preskúmanie zlučiteľnosti štátnej pomoci poskytnutej konzorciu bolo nedostatočné a neúplné v rozsahu, v akom Komisia po prvé neoverila existenciu podmienok na uvoľnenie štátnych záruk, po druhé po svojom predbežnom preskúmaní nebola schopná vymedziť prvok pomoci obsiahnutý v štátnych zárukách, po tretie neoverila možnosť prevádzkovej pomoci pokrývajúcej prevádzkové náklady, po štvrté nevedela, aké je obmedzenie sumy, ani obmedzenie presnej dĺžky trvania dotknutej pomoci, po piate nedisponovala dostatočnými dôkazmi, na základe ktorých by preukázala, že pomoc súvisiaca so štátnymi zárukami a pomoc súvisiaca s dánskou daňovou pomocou sú obmedzené na minimum potrebné na dosiahnutie DPSEZ a po šieste nepreskúmala účinky dotknutej pomoci na hospodársku súťaž a obchody medzi členskými štátmi, ani nevyvážila jej negatívne účinky a jej pozitívne účinky. Treba preto konštatovať, že Komisia čelila závažným ťažkostiam, pokiaľ ide o určenie zlučiteľnosti dotknutej štátnej pomoci, čo ju malo prinútiť začať konanie vo veci formálneho zisťovania.

c) Záver týkajúci sa štvrtého žalobného dôvodu týkajúceho štátnej pomoci poskytnutej konzorciu

218 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy a najmä na body 81 až 83 a 217 vyššie treba konštatovať, že existuje súbor objektívnych a zhodujúcich sa dôkazov preukazujúcich, že Komisia v čase prijatia napadnutého rozhodnutia nemohla prekonať všetky závažné ťažkosti, ktoré boli v prejednávanej veci zistené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. novembra 2014, Ryanair/Komisia, T-512/11, neuverejnený, EU:T:2014:989, bod 106).

219 Za týchto okolností mala Komisia začať konanie vo veci formálneho zisťovania, aby získala každý dôkaz relevantný na overenie napadnutých bodov a umožnila žalobkyniam a ďalším dotknutým osobám predložiť ich pripomienky v rámci uvedeného konania.

220 Napadnuté rozhodnutie sa preto musí na základe štvrtého žalobného dôvodu týkajúceho sa porušenia procesných práv dotknutých strán zrušiť v rozsahu, v akom Komisia nevznáša námietky voči štátnym zárukám, ktoré konzorciu poskytlo Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo, a voči dánskej daňovej pomoci poskytnutej konzorciu.

[*omissis*]

O trovách

329 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala úspech vo veci, je opodstatnené ju okrem jej vlastných trov konania zaviazať na náhradu trov konania žalobkýň v súlade s ich návrhmi.

330 Okrem toho podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (šiesta komora)

rozhodol takto:

1. **Rozhodnutie Európskej komisie C(2014) 7358 final z 15. októbra 2014 sa zrušuje v rozsahu, v akom Komisia rozhodla nevzniesť námietky voči daňovej pomoci týkajúcej sa znehodnotenia aktív a prenosu strát, ktorú poskytlo Dánske kráľovstvo spoločnosti Øresundsbro Konsortiet, a voči zárukám, ktoré poskytlo spoločnosti Øresundsbro Konsortiet Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy, ktoré vznikli spoločnostiam HH Ferries I/S, HH Ferries Helsingor ApS a HH Ferries Helsingborg AB.**

4. **Dánske kráľovstvo a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Berardis Spielmann Csehi

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 19. septembra 2018.

Podpisy