Teismo praktikos rinkinys

BENDROJO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2018 m. rugsėjo 19 d.*

„Valstybės pagalba – Pagalba Zundo fiksuotai geležinkelio ir kelio jungčiai – Švedijos ir Danijos valstybių teikiamas fiksuotos jungties per Zundą infrastruktūros projekto viešasis finansavimas – Valstybės garantijos – Mokestinė pagalba – Sprendimas nereikšti prieštaravimų – Sprendimas, kuriuo konstatuojamas valstybės pagalbos nebuvimas – Ieškinys dėl panaikinimo – Aktas, kurį galima ginčyti – Priimtinumas – Formalios tyrimo procedūros nepradėjimas – Dideli sunkumai – Sąvoka „pagalbos schema“ – Pagalba, skirta bendriems Europos interesams svarbaus projekto vykdymui skatinti – Garantijos pagalbos elemento vertinimas – Ribotas garantijos pagalbos elemento pobūdis – Proporcingumas – Teisėti lūkesčiai“

Byloje T-68/15

HH Ferries, anksčiau – *Scandlines Øresund I/S*, įsteigta Helsingør (Danija),

HH Ferries Helsingor ApS, įsteigta Helsingør,

HH Ferries Helsingborg AB, anksčiau – *HH-Ferries Helsingborg AB*, įsteigta Helsingborge (Švedija),

atstovaujamos advokatų M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid ir L. Sandberg-Mørch,

ieškovės,

prieš

Europos Komisiją, atstovaujamą L. Flynn, S. Noë, R. Sauer ir L. Armati,

atsakovę,

palaikomą

Danijos Karalystės, iš pradžių atstovaujamos C. Thorning, vėliau – J. Nymann-Lindegren, padedamų advokato R. Holdgaard,

ir

Švedijos Karalystės, iš pradžių atstovaujamos E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ir N. Otte Widgren, vėliau – A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren ir H. Shev,

įstojusių į bylą šalių,

* Proceso kalba: anglų.

dėl SESV 263 straipsniu grindžiamo prašymo panaikinti 2014 m. spalio 15 d. Komisijos sprendimą C(2014) 7358 *final* kai kurių priemonių nepripažinti pagalba ir, atlikus SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatytą pirminio tyrimo procedūrą, nereikšti prieštaravimų dėl valstybės pagalbos SA.36558 (2014/NN) ir SA.38371 (2014/NN) – Danija ir SA.36662 (2014/NN) – Švedija, susijusios su Zundo kelio ir geležinkelio fiksuotos jungties infrastruktūros projekto viešuoju finansavimu (OL C 418, 2014, p. 1 ir OL C 437, 2014, p. 1),

BENDRASIS TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas G. Berardis, teisėjai D. Spielmann ir Z. Csehi (pranešėjas),

posėdžio sekretorė S. Spyropoulos, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2017 m. spalio 4 d. posėdžiui,

priima šį

Sprendimą [1]

I. Ginčo aplinkybės

A. Ieškovės

1 *HH Ferries I/S*, anksčiau – *Scandlines Øresund I/S*, yra bendroji įmonė, kurios po 50 % akcijų priklauso dviem privačioms bendrovėms – Danijos bendrovei *HH Ferries Helsingor ApS* ir Švedijos bendrovei *HH Ferries Helsingborg AB*, anksčiau – *HH-Ferries Helsingborg AB* (toliau kartu – ieškovės). Nuo 2015 m. sausio mėn. pabaigos *First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF* yra vienintelė *HH Ferries Helsingor* ir *HH Ferries Helsingborg* savininkė, taigi ir vienintelė *HH Ferries* savininkė.

2 Ieškovės jau daugiau kaip šimtą metų užtikrina maršrutą per Zundą iš Helsingør Danijoje į Helsingborgą Švedijoje, ir atvirkščiai; jos eksploatuoja artimojo susisiekimo keltus sunkvežimiams, autobusams, lengviesiems automobiliams ir pėstiesiems pervežti.

B. Pagalbos gavėjas

3 Po 50 % *Øresundsbro Konsortiet* (toliau – konsorciumas) akcijų priklauso dviem ribotos atsakomybės bendrovėms: *A/S Øresundsforbindelse* (toliau – *A/S Øresund*), kurios visos akcijos priklauso *Sund & Bælt Holding A/S* (toliau – *Sund & Bælt*), o šios bendrovės 100 % akcijų priklauso Danijos valstybei, ir *Svensk-Danska Broförbindelsen AB* (toliau – SVEDAB), kurios visos akcijos priklauso Švedijos valstybei (toliau kartu – konsorciumo patronuojančiosios bendrovės).

4 Konsorciumui priklauso 16 km ilgio jungtis per Zundą tarp Kastrupo (Danija) ir Limhamno (Švedija), kurią sudaro kelias ir geležinkelis, konsorciumas ją planuoja, finansuoja, stato ir eksploatuoja.

1 Pateikiami tik tie šio sprendimo punktai, kuriuos Bendrasis Teismas mano tikslinga paskelbti.

C. Fiksuota jungtis, vidaus jungtys su toliau nuo pakrantės esančiais rajonais ir atitinkamos priemonės

5 Zundo fiksuotą jungtį sudaro 16 km ilgio mokamas tiltas, Peberholmo (Danija) dirbtinė sala ir geležinkelio ir kelių transporto tunelis, kurio dalis yra po vandeniu, jungiantis Švedijos pakrantę ir Danijai priklausančią Amagerio salą (toliau – fiksuota jungtis). Tai yra ilgiausias geležinkelio ir kelio tiltas Europoje. Jis buvo pastatytas 1995–2000 m. ir eksploatuojamas nuo 2000 m. liepos 1 d. Šis projektas buvo vienas iš transeuropinio transporto tinklo (TEN-T) prioritetinių projektų, Europos Vadovų Tarybos patvirtintų 1994 m.

6 Fiksuotos jungties statybų ir eksploatacijos teisiniai ir veiklos aspektai reglamentuojami šiuose teisės aktuose:

– 1991 m. kovo 23 d. Danijos vyriausybės ir Švedijos vyriausybės sutartis dėl fiksuotos jungties per Zundą (toliau – tarpvyriausybinis susitarimas); Švedijos Karalystė jį ratifikavo 1991 m. rugpjūčio 8 d., o Danijos Karalystė – 1994 m. rugpjūčio 24 d.,

– 1992 m. sausio 27 d. sudarytas konsorciumo patronuojančiųjų bendrovių susitarimas, kuriuo įsteigiamas konsorciumas (toliau – konsorciumo susitarimas).

7 Tarpvyriausybinio susitarimo 10 straipsnyje numatyta įsteigti konsorciumą, „kuriam, kaip vienam subjektui, [patronuojančiųjų bendrovių] vardu priklausys parengti fiksuotos jungties projektą ir kuris bus atsakingas už visus kitus parengiamuosius darbus, taip pat už šio projekto finansavimą, jungties statybą ir jos eksploataciją“.

8 Tarpvyriausybinio susitarimo 14 ir 15 straipsniuose, tarpvyriausybinio susitarimo papildomo protokolo 4 dalyje ir konsorciumo susitarimo 4 punkto 6 dalyje iš esmės numatyta, kad iš asmenų, kurie naudojasi fiksuota jungtimi, surinkta rinkliava ir metinis geležinkelių mokestis už naudojimąsi fiksuotą jungtį sudarančiu geležinkeliu skirti fiksuotos jungties projekto rengimo, planavimo, statybos, eksploatacijos ir priežiūros išlaidoms, taip pat vidaus kelių ir geležinkelių jungčių su toliau nuo pakrantės esančiais rajonais statybos išlaidoms padengti. Konsorciumas nustato rinkliavų dydį ir jas renka vadovaudamasis principais, dėl kurių susitarė Švedijos ir Danijos vyriausybės.

9 Tarpvyriausybinio susitarimo 12 straipsnyje numatyta, kad „Danijos [Karalystė] ir Švedijos [Karalystė] įsipareigoja bendrai ir solidariai užtikrinti įsipareigojimų, susijusių su konsorciumo paskolomis ir kitomis finansinėmis priemonėmis, kuriomis naudojamasi siekiant finansuoti, vykdymą [ir kad] abi valstybės taip pat prisiima atsakomybę už bendrąją įmonę“. Šiuo klausimu konsorciumo susitarimo 4 punkto 3 dalyje patikslinta, kad „reikalavimai, susiję su konsorciumo kapitalu, skirtu planavimo darbams, projektui parengti ir Zundo jungties statybai, įskaitant pasiskolintų sumų aptarnavimo išlaidas, ir kapitalo reikalavimai, kylantys dėl tikėtinų apskaitos nuostolių kelerius metus po fiksuotos jungties atidarymo eismui, remiantis tarpvyriausybiniu susitarimu, turi būti įgyvendinami skolinantis arba vykdant finansinių priemonių emisiją atviroje rinkoje ir turi būti pateikiamos Švedijos ir Danijos vyriausybių garantijos“.

10 Pagal tarpvyriausybinio susitarimo papildomo protokolo 1 straipsnį Danijos ir Švedijos valstybės negaus garantijos priemokos už „prisiimtus garantijos įsipareigojimus, kiek tai susiję su konsorciumo paskolomis ir kitomis finansinėmis priemonėmis, kuriomis naudojamasi siekiant finansuoti“.

11 Be pačios fiksuotos jungties, projektas apima ir sausumos kelių ir geležinkelių įrenginius, kuriais fiksuotos jungties galai sujungiami su toliau nuo pakrantės esančių Danijos ir Švedijos rajonų kelių ir geležinkelių infrastruktūra (toliau – vidaus jungtys). Pagal tarpvyriausybinio susitarimo 8 straipsnį kiekviena valstybė savo teritorijoje prisiima atsakomybę už vidaus jungčių statybą. Konsorciumo patronuojančiosioms bendrovėms atitinkamos valstybės delegavo užduotis, susijusias su vidaus jungčių projektavimu, finansavimu, statyba ir eksploatacija (ginčijamo sprendimo 25 konstatuojamoji dalis).

Tarpvyriausybinio susitarimo 17 straipsnyje ir konsorciumo susitarimo 2 punkto 5 dalyje nurodyta, kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė nusprendė, jog transporto priemonėms nebus taikoma rinkliava už naudojimąsi vidaus kelių jungtimis, jei jos naudojosi fiksuota jungtimi.

D. Administracinė procedūra

12 1995 m. rugpjūčio 1 d. laišku konsorciumas informavo Europos Komisiją, kad jam suteikta bendra ir solidari Danijos ir Švedijos vyriausybių garantija, pagal kurią padengiamos paskolos ir kitos finansinės priemonės, dėl kurių susitarta siekiant finansuoti fiksuotą jungtį (toliau – valstybės garantijos), ir paprašė Komisijos patvirtinti, kad šios garantijos nėra valstybės pagalba. Dviem identiškais 1995 m. spalio 27 d. laiškais, skirtais Danijos ir Švedijos valstybėms, Komisija pateikė atsakymą ir patikslino, kad valstybės garantijos susijusios su viešo intereso infrastruktūros projektu, kuris laikytinas visuomenine nauda, pagerinančia šalių transporto paslaugų infrastruktūrą, ir kad investicijų į visuomeninę naudą garantavimas iš principo negali būti laikomas valstybės pagalbos suteikimu, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį. Ji padarė išvadą, kad jai nereikia pranešti apie valstybės garantijas.

13 Danijos ir Švedijos valstybės formaliai nepranešė Komisijai apie fiksuotos jungties finansavimo būdus.

14 2013 m. balandžio 17 d. *HH Ferries* Komisijai pateikė skundą, jame tvirtino, kad valstybės garantijos yra neteisėta valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, ir yra nesuderinamos su vidaus rinka (bylos Nr. SA.36558 (Danija) ir SA.36662 (Švedija)).

[*praleista*]

18 2014 m. rugsėjo 15 d. Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė pateikė Komisijai bendrą deklaraciją (toliau – įsipareigojimai), joje paaiškino šiuos aspektus:

– valstybės garantijos skirtos tik faktinei bendros konsorciumo skolos sumai padengti bet kuriuo momentu,

– valstybės garantijos ir bet kokia kita ekonominė nauda, visų pirma mokesčių lengvatos, kurias gali gauti konsorciumas, teikiamos tik faktiniu skolos grąžinimo laikotarpiu, t. y. konsorciumas nebegaus jokios naudos, kai visiškai grąžins skolą,

– tuo atveju, jei konsorciumui bus būtina imti naują paskolą, kuriai padengti reikės valstybės garantijų, arba Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės suteiks konsorciumui naujos ekonominės naudos pasibaigus 2040 m., jos įsipareigoja pranešti Komisijai apie tokias priemones, kaip numatyta SESV 108 straipsnio 3 dalyje,

– Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė įsipareigoja kasmet informuoti Komisiją apie konsorciumo skolos grąžinimo eigą.

E. Ginčijamas sprendimas

19 2014 m. spalio 15 d. Komisija priėmė Sprendimą C(2014) 7358 *final* dėl valstybės pagalbos SA.36558 (2014/NN) ir SA.38371 (2014/NN) – Danija ir SA.36662 (2014/NN) – Švedija, susijusios su Zundo kelio ir geležinkelio fiksuotos jungties infrastruktūros projekto viešu finansavimu (OL C 418, 2014, p. 1 ir OL C 437, 2014, p. 1, toliau – ginčijamas sprendimas). Komisija analizavo tik toliau išvardytas priemones (ginčijamo sprendimo 50–55 konstatuojamosios dalys):

– valstybės garantijos, konsorciumui suteiktos jo paskoloms, paimtoms siekiant finansuoti Zundo fiksuotos jungties infrastruktūros projekto statybą ir eksploataciją, padengti,

– Danijos mokesčių priemonės:

  – konsorciumui taikomas nuostolių perkėlimas,

  – konsorciumui taikomas turto vertės sumažėjimas,

  – bendro apmokestinimo tvarka.

– finansinės paramos priemonės, taikomos konsorciumo patronuojančiosioms bendrovėms, siekiant finansuoti vidaus kelių ir geležinkelio jungčių planavimą, statybą ir eksploataciją.

20 Komisija nurodė, kad jos sprendimas neapima kitų galimų priemonių, kurias Danijos Karalystė ar Švedijos Karalystė taiko konsorciumui, *A/S Øresund*, SVEDAB, *Sund & Bælt* ar bet kokiai kitai susijusiai bendrovei (ginčijamo sprendimo 56 konstatuojamoji dalis).

1. Pagalbos pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį buvimas

[*praleista*]

23 Dėl valstybės garantijų ir Danijos mokestinių priemonių, susijusių su turto vertės sumažėjimu ir nuostolių perkėlimu (toliau – Danijos mokestinė pagalba), skiriamų ir taikomų konsorciumui siekiant finansuoti fiksuotos jungties statybą ir eksploataciją, Komisija teigė, kad jos yra valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį. Komisija taip pat teigė, kad dvi valstybės garantijos besąlygiškai skirtos 1992 m. sausio 27 d., t. y. konsorciumo įsteigimo dieną (ginčijamo sprendimo 52 konstatuojamoji dalis). Danijos taikomos nuostolių perkėlimo priemonės pripažintos atrankinėmis laikotarpiu nuo 1991 m. iki 2001 m. pabaigos ir laikotarpiu nuo 2013 m. Danijos taikomos turto vertės sumažėjimo priemonės pripažintos atrankinėmis nuo 1999 m. (ginčijamo sprendimo 92–97 ir 99–103 konstatuojamosios dalys).

2. Pripažinimas nauja arba esama pagalba

24 Komisija teigė, kad garantija, Danijos suteikta konsorciumui jo paskoloms padengti, ir konsorciumui taikomos Danijos mokestinės priemonės yra nauja pagalba, kaip ji suprantama pagal 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 659/1999, nustatančio išsamias [SESV 108] straipsnio taikymo taisykles (OL L 83, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 1 t., p. 339), 1 straipsnio c punktą (ginčijamo sprendimo 109 konstatuojamoji dalis).

25 Švedijos garantija, kuri, anot Komisijos, konsorciumui suteikta prieš Švedijos Karalystei įstojant į Europos Sąjungą ir prieš 1994 m. sausio 1 d. įsigaliojant Europos ekonominės erdvės (EEE) susitarimui (OL L 1, 1994, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 52 t., p. 3), pripažinta esama pagalba, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio b punkto i papunktį (ginčijamo sprendimo 110 konstatuojamoji dalis).

3. Valstybės pagalbos suderinamumo pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį nagrinėjimas

26 Komisija išnagrinėjo valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos suderinamumą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą, pagal kurį suderinama su vidaus rinka gali būti pripažinta valstybės pagalba, skirta bendriems Europos interesams svarbių projektų (toliau – BEISP) vykdymui skatinti.

27 Komisija iš esmės teigė, kad, vertinant bendrai, valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba konsorciumui buvo būtinos ir proporcingos siekiamam bendrojo intereso tikslui įgyvendinti, visų pirma atsižvelgiant į Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės per administracinę procedūrą pateiktus įsipareigojimus, pagal kuriuos, be kita ko, jei konsorciumui prireiktų imti naujas paskolas, kurioms reikalinga valstybės garantija, ar reikėtų jam suteikti kokios kitos ekonominės naudos po 2040 m., Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė apie tai praneštų Komisijai pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį (ginčijamo sprendimo 122–137 konstatuojamosios dalys). Dėl Danijos mokestinės pagalbos Komisija taip pat nurodė, kad ši pagalba skirta prisidėti prie projekto tvarumo, sutrumpinant konsorciumo paskolų grąžinimo laikotarpį ir sumažinant su tuo susijusią riziką. Ji teigė, kad Danijos mokestinė pagalba sumažino su valstybės garantijomis susijusią riziką, taigi ir dėl to gautą naudą, ir kad valstybės garantijų teikiama nauda ir Danijos mokestinės pagalbos teikiama nauda yra glaudžiai susijusios (ginčijamo sprendimo 133 konstatuojamoji dalis).

28 Komisija padarė išvadą, kad Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės suteiktos valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba suderinamos su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą ir kad jai nebūtina pateikti pasiūlymų Švedijos Karalystei dėl tinkamų priemonių (ginčijamo sprendimo 138 ir 139 konstatuojamosios dalys).

4. Teisėti lūkesčiai

29 Ginčijamo sprendimo 138 ir 140–153 konstatuojamosiose dalyse Komisija teigė, kad bet kuriuo atveju, net tuomet, jei atitinkamos pagalbos priemonės būtų pripažintos nesuderinamomis su vidaus rinka, Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė negalėtų jų susigrąžinti, nes susigrąžinimas prieštarautų bendrajam Sąjungos teisės principui, kaip nurodyta Reglamento Nr. 659/1999 14 straipsnio 1 dalį. Ji iš esmės tvirtino, kad nagrinėjamu atveju susiklostė išimtinės aplinkybės, pateisinančios, jog konsorciumas ir Danijos Karalystė bei Švedijos Karalystė gali turėti teisėtų lūkesčių, kad konsorciumui suteiktos valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba nebus kvestionuojamos. Ji priminė, kad 1992 m. laikėsi pozicijos, jog infrastruktūros projektų statyba ir eksploatacija nėra ekonominė veikla. Vis dėlto jos sprendimų priėmimo praktika ir Sąjungos teismų jurisprudencija dėl sąvokos „ekonominė veikla“, kiek tai susiję su infrastruktūros projektų statybos ir eksploatacijos finansavimu, pakito nuo tada, kai buvo priimti 2000 m. gruodžio 12 d. Sprendimas *Aéroports de Paris / Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290), 2008 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Ryanair / Komisija* (T-196/04, EU:T:2008:585) ir 2011 m. kovo 24 d. Sprendimas *Freistaat Sachsen ir Land Sachsen-Anhalt / Komisija* (T-443/08 ir T-455/08, EU:T:2011:117), patvirtintas 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimu *Mitteldeutsche Flughafen ir Flughafen Leipzig-Halle / Komisija* (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (ginčijamo sprendimo 61–66 konstatuojamosios dalys). Be to, 1995 m. Komisijos tarnybos informavo Danijos Karalystę ir Švedijos Karalystę, kad valstybės garantijos nėra valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį. Komisijos manymu, ši išvada, pateikta 1995 m. spalio 27 d. jos laiškuose Danijos Karalystei ir Švedijos Karalystei, taikoma ir Danijos mokestinei pagalbai, kiek ji susijusi su infrastruktūros projektu, kuris tuo metu nebuvo laikomas ekonomine veikla. Anot Komisijos, nebūtina nustatyti, ar šie teisėti lūkesčiai toliau tęsėsi ir priėmus 2000 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Aéroports de Paris / Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290), nes bet kuriuo atveju atitinkamos priemonės buvo suderinamos su vidaus rinka (ginčijamo sprendimo 153 konstatuojamoji dalis).

5. Išvada

30 Komisija nusprendė:

– remiantis aptariamų priemonių suderinamumo vertinimu ir visų pirma atsižvelgiant į Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės pateiktus įsipareigojimus, nepateikti prieštaravimų dėl Danijos mokestinės pagalbos ir Danijos Karalystės konsorciumui suteiktų garantijų, nes ši valstybės pagalba laikytina suderinama su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą,

– Švedijos Karalystės konsorciumui suteikta garantija yra esama pagalba ir, atsižvelgiant į Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės įsipareigojimus, nereikia pradėti procedūros dėl esamos pagalbos schemų,

– Danijos bendro apmokestinimo tvarka ir konsorciumo patronuojamosioms bendrovėms taikomos priemonės vidaus kelių ir geležinkelių jungtims Švedijoje ir Danijoje finansuoti nėra valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

II. Procesas ir šalių reikalavimai

31 2015 m. vasario 12 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo šį ieškovių ieškinį.

32 2015 m. birželio 5 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo aktą, juo Švedijos Karalystė paprašė leisti įstoti į šią bylą palaikyti Komisijos reikalavimų.

33 2015 m. birželio 17 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo aktą, juo Danijos Karalystė paprašė leisti įstoti į šią bylą palaikyti Komisijos reikalavimų.

34 2015 m. liepos 13 d. sprendimais Bendrojo Teismo devintosios kolegijos pirmininkas leido joms įstoti į bylą. 2015 m. rugsėjo 28 d. Švedijos Karalystė ir Danijos Karalystė pateikė savo įstojimo į bylą paaiškinimus.

35 Pakeitus Bendrojo Teismo kolegijų sudėtį, teisėjas pranešėjas buvo paskirtas į šeštąją kolegiją, kuriai 2016 m. rugsėjo 26 d. buvo paskirta ši byla.

36 Ieškovės Bendrojo Teismo prašo:

– panaikinti ginčijamą sprendimą,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

37 Komisija Bendrojo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį,

– priteisti iš ieškovių bylinėjimosi išlaidas.

38 Švedijos Karalystė ir Danijos Karalystė prašo Bendrojo Teismo atmesti ieškinį.

III. Dėl teisės

[*praleista*]

B. Dėl esmės

55 Grįsdamos savo ieškinį dėl panaikinimo ieškovės iš esmės pateikia penkis pagrindus. Pirmasis ieškinio pagrindas grindžiamas teisės klaidomis ir akivaizdžiomis vertinimo klaidomis atsižvelgiant į SESV 107 straipsnio 1 dalį, kiek tai susiję, pirma, su konsorciumo patronuojančiosioms bendrovėms taikomomis priemonėmis vidaus kelių ir geležinkelių jungtims finansuoti ir, antra, su konsorciumui suteiktomis valstybės garantijomis fiksuotai jungčiai finansuoti. Antrasis ieškinio pagrindas grindžiamas teisės klaidomis ir vertinimo klaidomis, padarytomis vertinant konsorciumui suteiktų valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos suderinamumą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį, taip pat klaida, padaryta Danijos bendro apmokestinimo tvarkos nepripažinus valstybės pagalba. Trečiasis pagrindas grindžiamas Komisijos padarytomis teisės klaidomis, kai ji priėjo prie išvados, kad tuo atveju, jei konsorciumui suteiktos valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba vis dėlto būtų pripažintos nesuderinamomis su vidaus rinka, konsorciumas ir Danijos Karalystė bei Švedijos Karalystė turi teisėtų lūkesčių, kad tokia pagalba nebus ginčijama pagal valstybės pagalbos taisykles, be to, nebūtina nustatyti, ar šie teisėti lūkesčiai toliau tęsėsi ir priėmus 2000 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Aéroports de Paris / Komisija* (T-128/98, EU:T:2000:290). Ketvirtasis pagrindas grindžiamas pareigos pradėti formalią tyrimo procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje, pažeidimu. Penktasis ieškinio pagrindas grindžiamas pareigos motyvuoti pažeidimu.

56 Bendrasis Teismas mano, kad reikia išnagrinėti šiuos ieškinio pagrindus, kiek jie susiję, pirma, su priemonėmis, pripažintomis su vidaus rinka suderinama valstybės pagalba, t. y. konsorciumui suteiktomis valstybės garantijomis ir Danijos mokestine pagalba, skirtomis fiksuotai jungčiai statyti ir eksploatuoti, ir, antra, su priemonėmis, nepripažintomis valstybės pagalba, t. y. finansinės paramos konsorciumo patronuojančiosioms bendrovėms priemonėmis, skirtomis vidaus kelių ir geležinkelių jungtims statyti ir eksploatuoti, ir Danijos bendro apmokestinimo tvarka. Trečia, šie ieškinio pagrindai bus nagrinėjami, kiek juose Komisija kaltinama nepateikusi motyvų ir neatsižvelgusi į visų pagalbos priemonių, suteiktų fiksuotos jungties projektui, kumuliacinį poveikį. Ketvirta, šie ieškinio pagrindai bus nagrinėjami, kiek juose kritikuojamas teiginys, kad tuo atveju, jei konsorciumui suteiktos pagalbos priemonės vis dėlto būtų pripažintos nesuderinamomis su vidaus rinka, Danijos Karalystė bei Švedijos Karalystė ir konsorciumas turi teisėtų lūkesčių, kad pagalbos konsorciumui priemonės nebus ginčijama pagal valstybės pagalbos taisykles.

57 Pirmiausia, kiek tai susiję su valstybės pagalbos priemonėmis, kurios, atlikus pirminį tyrimą, laikomos suderinamomis, Bendrasis Teismas mano, kad iš pradžių reikia išnagrinėti ketvirtąjį ieškinio pagrindą, kuriame siekiama įrodyti, kad Komisija susidūrė su rimtais sunkumais, dėl kurių privalėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą.

1. Dėl ieškinio ketvirtojo pagrindo, grindžiamo suinteresuotųjų šalių procesinių teisių pažeidimu, kiek tai susiję su priemonėmis, pripažintomis konsorciumui suteikta valstybės pagalba

58 Ketvirtajame ieškinio pagrinde ieškovės aiškiai nurodo argumentus, kuriuos pateikė pirmuosiuose dviejuose pagrinduose; šie argumentai atskleidžia Komisijos analizės nenuoseklumą ir netikslumus, susijusius su valstybės garantijomis ir Danijos mokestine pagalba konsorciumui. Ieškovių nuomone, Komisija padarė klaidų, pirma, kvalifikuodama valstybės garantijas pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį ir, antra, nagrinėdama valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos suderinamumą su vidaus rinka. Nepakankama ir neišsami Komisijos analizė yra didelių sunkumų, kilusių atliekant pirminį tyrimą, ir galiausiai Komisijos įrodytų „abejonių“ dėl ginčijamų priemonių kvalifikavimo ir jų suderinamumo požymis.

59 Komisija, palaikoma Danijos Karalystės, ginčija šiuos argumentus ir nurodo savo argumentus, išplėtotus nagrinėjant pirmąjį ir antrąjį ieškinio pagrindus.

60 Remiantis jurisprudencija, tuo atveju, kai Komisija, atlikusi pirminį tyrimą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatytą procedūrą, negali įsitikinti, kad atitinkama valstybės priemonė nėra „pagalba“, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, o jeigu ji kvalifikuojama kaip pagalba, kad ji suderinama su SESV, arba jei taikydama šią procedūrą negali įveikti visų sunkumų, kilusių vertinant atitinkamos priemonės suderinamumą su vidaus rinka, ji privalo pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą ir šiuo klausimu neturi diskrecijos (žr. 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; šiuo klausimu taip pat žr. 2005 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Italija / Komisija*, C-400/99, EU:C:2005:275, 48 punktą). Be to, šią pareigą aiškiai patvirtina kartu aiškinamos Reglamento Nr. 659/1999 4 straipsnio 4 dalies ir 13 straipsnio 1 dalies nuostatos (2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 punktas).

61 Didelių sunkumų sąvoka yra objektyvaus pobūdžio. Tokių sunkumų egzistavimas turi būti nustatytas tiek iš ginčijamo akto priėmimo aplinkybių, tiek iš jo turinio, objektyviai susiejant sprendimo motyvus su įrodymais, kuriuos Komisija turėjo tuo metu, kai priėmė sprendimą dėl ginčijamos pagalbos suderinamumo su vidaus rinka (žr. 2012 m. kovo 28 d. Sprendimo *Ryanair / Komisija*, T-123/09, EU:T:2012:164, 77 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Darytina išvada, kad Bendrojo Teismo vykdoma teisėtumo kontrolė, susijusi su didelių sunkumų nustatymu, dėl savo pobūdžio aprėpia daugiau nei vien patikrinimą, ar nepadaryta akivaizdžios vertinimo klaidos (žr. 2011 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *3F / Komisija*, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, 55 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją ir 2012 m. liepos 10 d. Sprendimo *Smurfit Kappa Group / Komisija*, T-304/08, EU:T:2012:351, 80 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Iš tiesų Komisijos sprendimas, priimtas nepradėjus formalios tyrimo procedūros, gali būti panaikintas dėl vienintelio motyvo, t. y. dėl to, kad nebuvo atliktas SESV numatytas išsamus tyrimas, kuriam taikomas rungimosi principas, net jeigu neįrodyta, jog Komisijos pateikti vertinimai dėl esmės buvo klaidingi teisiniu ar faktiniu požiūriu (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *British Aggregates ir kt. / Komisija*, T-359/04, EU:T:2010:366, 58 punktą).

62 Iš jurisprudencijos taip pat matyti, kad tai, jog per pirminį tyrimo etapą Komisijos atliktas tyrimas buvo nepakankamas ar neišsamus, yra požymis, kad kilo didelių sunkumų (žr. 2014 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Netherlands Maritime Technology Association / Komisija*, T-140/13, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:1029, 49 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

63 Ieškovės turi įrodyti, kad kilo didelių sunkumų, o tai jos gali padaryti nurodydamos nuoseklius požymius (šiuo klausimu žr. 2015 m. kovo 17 d. Sprendimo *Pollmeier Massivholz / Komisija*, T-89/09, EU:T:2015:153, 51 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

64 Atsižvelgiant būtent į šią jurisprudenciją reikia išnagrinėti argumentus, pateiktus ketvirtajame ieškinio pagrinde ir susijusius su valstybės pagalbos priemonėmis konsorciumui, pripažintomis nesuderinamomis su vidaus rinka. Šie argumentai suskirstyti į dvi dalis: pirmoji susijusi su nepakankamu ir neišsamiu konsorciumui suteiktų valstybės garantijų kvalifikavimo pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį nagrinėjimu, o antroji – su nepakankamu ir neišsamiu valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos konsorciumui suderinamumo pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą nagrinėjimu.

a) Dėl pirmos dalies, grindžiamos nepakankamu ir neišsamiu konsorciumui suteiktų valstybės garantijų kvalifikavimo pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį nagrinėjimu

65 Ketvirtojo pagrindo pirmoje dalyje ieškovių argumentai iš esmės suskirstyti į keturis kaltinimus, grindžiamus šių klausimų nepakankamu ir neišsamiu nagrinėjimu: pirma, valstybės garantijų besąlygiškas suteikimas konsorciumo įsteigimo dieną, teisiškai įgyvendinama konsorciumo teisė gauti Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės garantuojamą finansavimą tą dieną, galimybės tretiesiems asmenims remtis šia teise, kai konsorciumas veikia įgyvendindamas savo įgaliojimus, ir garantijų

skaičius, antra, klausimas, ar valstybės garantijos yra individuali pagalba, ar pagalbos schema, trečia, klausimas, ar Švedijos valstybės garantijos yra nauja, ar esama pagalba, ir, ketvirta, klausimas, ar valstybės garantijomis finansuojama tik fiksuota jungtis.

66 Šiuos argumentus reikia išnagrinėti atsižvelgiant į šio sprendimo 60–63 punktuose nurodytą jurisprudenciją.

67 Bendrasis Teismas mano, kad tikslinga pradėti nagrinėti nuo antrojo kaltinimo, susijusio su teiginiu, kad valstybės garantijos yra pagalbos schema.

68 Pagalbos schemos atveju Komisija gali išnagrinėti tik bendrus tam tikros schemos požymius ir neprivalo nagrinėti kiekvieno konkretaus atvejo, kad nustatytų, ar schema turi pagalbos elementų (2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė*, C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 122 punktas). Be to, kaip tvirtina ieškovės, individualiai pagalbai ir pagalbos schemai taikomos skirtingos taisyklės, remiantis skirtingais Komisijos komunikatais dėl garantijų, pavyzdžiui, kiek tai susiję su taikytinu pagalbos elemento apskaičiavimo būdu.

69 Šiame kaltinime ieškovės tvirtina, kad, pirma, ginčijamas sprendimas yra prieštaringas, antra, valstybės garantijos neišanalizuotos atsižvelgiant į pagalbos „schemos“ sąvoką ir, trečia, padaryta teisės klaida, nes valstybės garantijos nepriskiriamos nė prie vienos iš dviejų valstybės pagalbos schemos apibrėžčių, numatytų Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio d punkte. Šie trūkumai ir prieštaravimai rodo nepakankamą ir neišsamų tyrimą, o tai reiškia, kad, pripažindama valstybės garantijas pagalbos „schema“, Komisija susidūrė su dideliais sunkumais. Iš esmės ieškovės mano, kad valstybės garantijos turėjo būti analizuojamos kaip individuali pagalba *ad hoc*, kiek egzistuoja konsorciumui suteiktos paskolos ir kitos finansinės priemonės fiksuotai jungčiai statyti ir eksploatuoti, kurioms padengti skirtos minėtos garantijos.

70 Komisija nesutinka su tokiu vertinimu ir teigia, kad, pirma, kaip aiškiai matyti iš ginčijamo sprendimo motyvų, valstybės garantijos buvo išanalizuotos kaip pagalbos schema ir bet kokia speciali paskolos garantija, kuria įgyvendinama 1992 m. galutinai įtvirtinta garantijų schema, yra pagal šią schemą teikiama individuali pagalba, o ne individuali pagalba *ad hoc*. Antra, Komisija tvirtina, kad valstybės garantijos atitinka pagalbos schemos apibrėžtį, pateiktą Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio d punkto antroje sakinio dalyje, nes tai yra „su konkrečiu projektu nesusijusi“ pagalba, kadangi ji padengia ir fiksuotos jungties statybą, ir jos eksploataciją, taip pat tai yra neribotam laikotarpiui skirta pagalba ir neriboto dydžio pagalba, nors ir apribota laikotarpiu, kol konsorciumas grąžins skolą. Šiuo klausimu Komisija nurodo, kad tuo metu, kai pagalba buvo suteikta, Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė nežinojo, kiek laiko reikės skolai grąžinti ir kokio dydžio bus ši skola, ir kad tuo atveju, jei valstybės garantijas reikėtų aiškinti kaip susijusias su „konkrečiu projektu“, ji niekada negalėtų kvestionuoti galimų pagalbos priemonių, skirtų bendriems tikslams, o tai keltų grėsmę valstybės pagalbą reglamentuojančių taisyklių veiksmingumui.

71 Danijos Karalystė savo ruožtu tvirtina, kad valstybės garantijos turi būti laikomos viena ar dviem individualiomis pagalbomis, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio e punktą, besąlygiškai suteiktomis 1992 m., o ne viena ar dviem pagalbos schemomis, nes visa garantijų teikiama ekonominė nauda konsorciumui buvo suteikta skyrimo dieną. Šiuo aspektu ji pažymi, kad valstybės garantijos, atsižvelgiant į jų dydį ir laiko požiūriu, yra susijusios su konkrečiu fiksuotos jungties projektu. Atsakydama į Bendrojo Teismo klausimą Švedijos Karalystė išreiškė panašų požiūrį kaip ir Danijos Karalystė ir suabejojo dėl to, ar valstybės garantijos gali būti pripažintos pagalbos „schema“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio d punkto antrą sakinio dalį, nes jos skirtos tik konkrečiam projektui.

72 Ieškovės mano, kad šio sprendimo 71 punkte nurodytas Danijos Karalystės teiginys turi būti atmestas kaip nepriimtinas, nes šis teiginys prieštarauja Komisijos pozicijai, o į bylą įstojusi šalis turi tik palaikyti visus Komisijos reikalavimus ar jų dalį, sutikti su byla tokia, kokia ji yra, ir negali pateikti savarankiškų ieškinio pagrindų.

73 Pirma, dėl nurodytų prieštaravimų tekste pažymėtina (tai nurodo ir ieškovės), kad ginčijamame sprendime minima „Danijos valstybės suteikta garantija“, „Švedijos valstybės <…> suteikta garantija“ (109 ir 110 konstatuojamosios dalys), „valstybės garantijos“ (33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 ir 135 konstatuojamosios dalys), „garantijos“ (85 ir 137 konstatuojamosios dalys), „dvi garantijos“ (34, 50, 52 ir 129 konstatuojamosios dalys), „Danijos suteiktos garantijos“ (išvados pirma pastraipa) ir „konsorciumui Švedijos suteikta garantija“ (išvados antra pastraipa). Vis dėlto ginčijamo sprendimo 52 konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodė, kad dvi garantijos buvo besąlygiškai suteiktos 1992 m. sausio 27 d., kai konsorciumas buvo įsteigtas ir įgijo teisę gauti valstybės garantuojamą finansavimą. Ginčijamo sprendimo 53 konstatuojamojoje dalyje Komisija konstatavo, kad, nors Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė kiekvienam kreditoriui patvirtino ir išdavė individualias garantijas, tai nekeičia fakto, kad šios valstybės galutinai įsipareigojo užtikrinti konsorciumo įsipareigojimus, susijusius su paskolomis ir kitomis finansinėmis priemonėmis, kurių imtasi fiksuotai jungčiai finansuoti. Ginčijamo sprendimo rezoliucinėje dalyje Komisija taip pat padarė išvadą, kad, visų pirma atsižvelgiant į Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės pateiktus įsipareigojimus, nebūtina pradėti procedūros dėl esamos pagalbos „schemos“, kiek tai susiję su Švedijos Karalystės suteikta garantija (išvados antra pastraipa). Be to, iš ginčijamo sprendimo 111–138 konstatuojamųjų dalių matyti, kad Komisija vertino valstybės garantijų suderinamumą su vidaus rinka taip, lyg tai būtų viena ar kelios pagalbos „schemos“, nes ji tik vertino tarpvyriausybiniame susitarime ir konsorciumo susitarime numatytų garantijų savybes ir suderinamumą, tačiau nevertino atskirai kiekvienos garantijos, kuria padengiama konkreti konsorciumo paskola.

74 Taigi, nors ginčijamo sprendimo tekstas šiuo aspektu nėra visiškai tikslus ir nuoseklus, iš bendrų Komisijos motyvų ir ginčijamo sprendimo rezoliucinės dalies matyti, kad valstybės garantijos laikomos viena ar dviem pagalbos schemomis, galutinai patvirtintomis 1992 m., o vėliau dėl kiekvienos konsorciumo paimtos paskolos išduotos garantijos laikomos individualia pagalba, suteikta pagal minėtas pagalbos schemas.

75 Antra, dėl valstybės garantijų neanalizavimo atsižvelgiant į pagalbos „schemos“ sąvoką konstatuotina, kad ginčijamame sprendime nepateikta paaiškinimų, dėl kokių priežasčių valstybės garantijos laikytinos pagalbos schema, o tai rodo nepakankamą ir neišsamų tyrimą.

76 Trečia, net daranti prielaidą, kad remiantis ginčijamu sprendimu galima daryti išvadą, jog, kaip tvirtina Komisija, valstybės garantijos atitinka pagalbos apibrėžtį, pateiktą Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio d punkto antroje sakinio dalyje, t. y. „bet kuris teisės aktas, pagal kurį vienai arba kelioms įmonėms gali būti teikiama su konkrečiu projektu nesusijusi ir neribotam laikotarpiui skirta pagalba, ir (arba) neriboto dydžio pagalba“, pakanka pažymėti, kad nagrinėjamu atveju ginčijamame sprendime niekur nenurodyta, kaip valstybės garantijomis teikiama pagalba tenkina sąlygą, kad pagalba turi būti nesusijusi su konkrečiu projektu.

77 Iš tiesų tarpvyriausybinis susitarimas, kurio 12 straipsnyje numatyta, kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė privalo „kartu solidariai užtikrinti įsipareigojimų, susijusių su konsorciumo paskolomis ir kitomis finansinėmis priemonėmis, kuriomis naudojamasi siekiant finansuoti“, vadinasi „<…> sutartis dėl fiksuotos jungties per Zundą“. Be to, konsorciumo susitarimo 4 punkto 3 dalyje patikslinta, kad valstybės garantijos padengia „reikalavimus, susijusius su konsorciumo kapitalu, skirtu planavimo darbams, projektui parengti ir Zundo jungties statybai, įskaitant pasiskolintų sumų aptarnavimo išlaidas, ir kapitalo reikalavimus, kylančius dėl tikėtinų apskaitos nuostolių kelerius metus po fiksuotos jungties atidarymo eismui“. Taip pat paminėtina, kad tarpvyriausybinio susitarimo 1 ir 2 straipsniuose ir jo 1 priede tiksliai nurodyta fiksuotos jungties geografinė vieta ir jos techninės charakteristikos. Taigi tai nėra garantijos, suteiktos bet kokiam tiltui.

78 Kaip pažymi ieškovės, vertindama pagalbos suderinamumą su vidaus rinka pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą Komisija ginčijamo sprendimo 115 ir 116 konstatuojamosiose dalyse teigė, kad Zundo fiksuota jungtis yra „konkretus, tikslus ir aiškiai apibrėžtas“ projektas. Komisija pateikė nuorodą į tarpvyriausybinio susitarimo 2 straipsnį ir 1 priedą, iš kurių matyti, kad tai yra labai konkrečiai ir aiškiai apibrėžtas projektas tiek geografinės vietos, tiek techninės koncepcijos aspektu.

79 Viena vertus, valstybės garantijų kvalifikavimo etape pateiktas teiginys, kad tai yra viena ar dvi pagalbos schemos, nes šiomis garantijomis teikiama pagalba nesusijusi su konkrečiu projektu, ir, kita vertus, vertinant priemonių suderinamumą su vidaus rinka pateiktas teiginys, kad valstybės garantijos susijusios su „konkrečiu, tiksliu ir aiškiai apibrėžtu“ projektu, yra nesuderinami. Priešingai nei teigia Komisija, tai yra ne skirtingos teisinės sąvokos, o faktinė aplinkybė, nurodyta ginčijamo sprendimo 115 ir 116 konstatuojamosiose dalyse, kuri negali keistis priklausomai nuo teisinio vertinimo.

80 Šiuo klausimu Komisija taip pat klaidingai tvirtina, kad valstybės garantijos neturi būti laikomos susijusiomis su „konkrečiu“ projektu, nes šiomis garantijomis teikiama pagalba apima ir fiksuotos jungties statybos, ir jos eksploatacijos etapus. Iš tiesų būdvardis „konkretus“ reiškia „būdingas kažkam“, todėl valstybės garantijomis teikiama pagalba laikytina susijusia su konkrečiu projektu, nes ji apima konsorciumo paskolas, susijusias tik su fiksuotos jungties projektu, įskaitant jo eksploatacijos etapą, bet neapima kitų projektų ar veiklos rūšių. Eksploatacijos etapo „neribotas“ pobūdis, kurį pabrėžė Komisija, nesusijęs su projekto konkretumu siaurąja prasme, o iš tiesų susijęs su valstybės garantijų riboto ar neriboto pobūdžio vertinimu, kai vertinamas jų suderinamumas. Komisijos argumentas, kad iš esmės pagalbos priemonės nagrinėjamu atveju suteiktos „bendriems tikslams“, taip pat prieštarauja ginčijamo sprendimo 51 ir 131 konstatuojamosioms dalims, pagal kurias valstybės garantijos apima tik fiksuotos jungties per Zundą planavimą, statybą ir eksploataciją, o ne kokią kitą veiklą.

81 Remiantis tuo, kas išdėstyta, matyti, kad Komisija per pirminio tyrimo procedūrą susidūrė su dideliais sunkumais, kiek tai susiję su valstybės garantijų pripažinimu pagalbos „schema“.

82 Vis dėlto šioje byloje keliami klausimai, ar garantijos yra 1992 m. patvirtinta pagalbos schema arba schemos, viena ar dvi individualios pagalbos *ad hoc*, besąlygiškai suteiktos 1992 m., ar individuali pagalba *ad hoc* tiek, kiek jos susijusios su konsorciumo paskolomis, dėl kurių suteiktos valstybės garantijos, yra neatsiejami nuo pirmosios dalies antrojo kaltinimo nagrinėjimo, bet kartu ir nuo pirmojo kaltinimo, susijusio su data, kai konsorciumui buvo besąlygiškai suteiktos valstybės garantijos, ir garantijų skaičiumi. Be to, kaip pripažįsta ir pati Komisija, ieškinio ketvirtojo pagrindo pirmos dalies pirmuose dviejuose kaltinimuose keliami klausimai taip pat turi padarinių kvalifikuojant valstybės garantijas atsižvelgiant į „esamos“ pagalbos sąvoką, apibrėžtą Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio b punkto i ir iv papunkčiuose; tai nurodyta trečiajame kaltinime.

83 Taigi reikia pritarti ieškinio ketvirtojo pagrindo pirmos dalies antrajam kaltinimui, todėl ir visai šio pagrindo pirmai daliai, ir nebereikia priimti sprendimo dėl nei dėl pirmojo ir trečiojo kaltinimų, nei dėl šio sprendimo 71 punkte nurodytų Danijos Karalystės argumentų. Todėl reikia panaikinti ginčijamą sprendimą tiek, kiek jame valstybės garantijos pripažintos pagalbos „schema“ nepradėjus formalios tyrimo procedūros, ir grąžinti Komisijai visą valstybės garantijų suteikimo datos, jų skaičiaus ir jų pripažinimo kaip esamos pagalbos analizę.

[*praleista*]

b) Dėl antros dalies, grindžiamos konsorciumui suteiktos valstybės pagalbos suderinamumo pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą nepakankamu ir neišsamiu nagrinėjimu

85 Ieškinio ketvirtojo pagrindo antroje dalyje ieškovės tvirtina, kad nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėtas valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos suderinamumas su vidaus rinka. Iš esmės jos nurodo septynis kaltinimus. Pirma, Komisija kiekybiškai neįvertino valstybės garantijose esančio pagalbos elemento. Antra, ji neišnagrinėjo, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos. Trečia, ji nepakankamai ir neišsamiai išanalizavo fiksuotos jungties statybos ir eksploatacijos etapų skirtumą ir neišnagrinėjo valstybės garantijų suderinamumo atsižvelgdama vien į eksploatacijos etapą. Ketvirta, ji nepakankamai ir neišsamiai išanalizavo klausimą, ar valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba buvo riboto dydžio ir teikiamos ribotą laiką. Penkta, ji nepakankamai ir neišsamiai išanalizavo valstybės garantijų ir Danijos mokestinės pagalbos būtinumą ir proporcingumą. Šešta, ji neišnagrinėjo šios pagalbos neigiamo poveikio konkurencijai ir prekybai ir neatliko vadinamojo „pusiausvyros tyrimo“. Septinta, ji iš esmės nepakankamai ir neišsamiai išanalizavo ekonominės naudos ir valstybės garantijų ryšį.

86 Visų pirma Komisija teigia, kad pateikdamos bendro pobūdžio argumentus ieškovės siekia, kad Bendrasis Teismas patikrintų ginčijamo sprendimo teisėtumą, atsižvelgdamas į ginčijamo sprendimo priėmimo dieną, o ne valstybės pagalbos suteikimo dieną egzistavusią praktiką ir gaires, o tai būtų teisiškai klaidinga. Šiuo klausimu palaikoma Danijos Karalystės, ji primena, kad pagal jos 2002 m. gegužės 22 d. Pranešimą dėl taisyklių, taikomų vertinant neteisėtą valstybės pagalbą, nustatymo (OL C 119, 2002, p. 22) pagalbos suderinamumą reikia vertinti pagal esminius kriterijus, nustatytus bet kuriame tuo metu, kai suteikta pagalba, galiojusiame teisės akte. Komisijos teigimu, valstybės garantijos buvo galutinai suteiktos 1992 m. sausio mėn., kai konsorciumas buvo įsteigtas.

[*praleista*]

90 Bendrasis Teismas mano, kad pirmiausia reikia nagrinėti antrąjį, trečiąjį ir ketvirtąjį kaltinimus, paskui kartu nagrinėti pirmąjį, penktąjį ir šeštąjį kaltinimus ir galiausiai septintąjį kaltinimą.

1) Dėl antrojo kaltinimo, grindžiamo tuo, kad nepatikrinta, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos

91 Ieškovės iš esmės nurodo argumentus, pateiktus nagrinėjant ieškinio pagrindą, grindžiamą teisės klaida, padaryta neišnagrinėjus, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos, kaip nurodyta Komisijos pranešimo dėl [SESV 107] ir [108] straipsnių taikymo garantijomis suteikiamai valstybės pagalbai (OL C 155, 2008, p. 10, toliau – 2008 m. pranešimas dėl garantijų) 5.3 punkte.

92 Komisija neginčija, kad nepatikrino, ar tokios sąlygos egzistuoja. Tačiau ji mano, kad tokios sąlygos nebuvo būtinos, nes 2008 m. pranešimas dėl garantijų *ratione temporis* netaikomas 1992 m. suteiktai pagalbos schemai. Be to, ji mano, kad šioje byloje nagrinėjamas labai specifinis atvejis, kai valstybinės įmonės sudarė partnerystę dėl konkretaus tikslo – pastatyti ir eksploatuoti fiksuotą jungtį, o ne to ėmėsi pagal Danijos arba Švedijos teisę įsteigtas juridinis asmuo, kurio bankrotą gali paskelbti šių valstybių narių teismai. Ji pabrėžia, kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė vykdo visapusišką konsorciumo strateginę ir veiklos kontrolę, o paprastai valstybės narės negali taip kontroliuoti nepriklausomo privataus ūkio subjekto, gaunančio garantiją. Komisija taip pat pažymi, kad tokios suteikimo sąlygos bet kuriuo atveju greičiausiai būtų nesuderinamos su konsorciumo susitarimu.

93 Pirmiausia Bendrasis Teismas pažymi, kad nebūtina patikrinti, ar 2008 m. pranešimo dėl garantijų 5.3 punktas buvo taikytinas nagrinėjamu atveju, nes Komisija pati pripažino, kad suteikimo sąlygų reikalavimas buvo taikomas jau 1992 m., t. y. kai, kaip nurodyta ginčijamame sprendime, buvo suteiktos garantijos. Iš tiesų 1989 m. balandžio 5 d. Komisijos rašte valstybėms narėms SG(89) D/4328 jau buvo nurodyta, kad „Komisija pritaria garantijoms, tik jeigu jų suteikimas yra sutartimi susietas su

konkrečiomis sąlygomis, kuriomis gali būti numatytas net garantiją gaunančios įmonės priverstinio bankroto paskelbimas arba bet kokia kita panaši procedūra, [ir kad] [d]ėl šių sąlygų šalys turi susitarti per pirminį ir vienintelį numatytų valstybės garantijų nagrinėjimą pagal įprastą [SESV 108] straipsnio 3 dalyje numatytą procedūrą jų suteikimo etape“.

94 Konkrečioje valstybės pagalbos srityje Sąjungos teismas jau yra pabrėžęs, kad Komisija gali nusistatyti gaires, kuriomis vadovausis naudodamasi savo diskrecija, ir kad ši institucija turi laikytis šių gairių tiek, kiek jos neprieštarauja SESV normoms (žr. 2002 m. birželio 13 d. Sprendimo *Nyderlandai / Komisija*, C-382/99, EU:C:2002:363, 24 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Taip pat svarbu pažymėti, kad priimdama elgesio taisykles ir viešai paskelbdama, kad nuo šio momento taikys jas atvejams, kuriems skirtos šios normos, Komisija apriboja savo diskreciją ir negali nukrypti nuo šių taisyklių, nes priešingu atveju jai gali būti skirta sankcija už bendrųjų teisės principų, pavyzdžiui, vienodo požiūrio ar teisėtų lūkesčių apsaugos, pažeidimą, nebent atsižvelgdama į tuos pačius principus nurodytų priežastis, pateisinančias, kodėl nesilaiko savo taisyklių (šiuo klausimu žr. 2005 m. birželio 28 d. Sprendimo *Dansk Rørindustri ir kt. / Komisija*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ir C-213/02 P, EU:C:2005:408, 211 punktą ir 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimo *Vokietija ir kt. / Kronofrance*, C-75/05 P ir C-80/05 P, EU:C:2008:482, 60 punktą).

95 Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad ginčijamame sprendime visiškai neužsiminta apie valstybės garantijų suteikimo sąlygas. Taigi, atsižvelgiant į šio sprendimo 93 ir 94 punktus, pasakytina, kad Komisija suklydo nepatikrinusi, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos. Iš to matyti, kad valstybės garantijų suderinamumas išnagrinėtas nepakankamai ir neišsamiai, o tai rodo, kad Komisija susidūrė su dideliais sunkumais, kaip minėta šio sprendimo 62 punkte nurodytoje jurisprudencijoje.

96 Dėl šio sprendimo 92 punkte minėtų Komisijos pateisinimų pažymėtina, kad Komisija nepaaiškina, kaip aplinkybė, kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė vykdo visapusišką konsorciumo strateginę ir veiklos kontrolę, padeda užtikrinti, jog tuo atveju, jei valstybės garantijas reikėtų panaudoti, Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė prieitų iki konsorciumo likvidavimo. Komisija nenurodo jokios nuostatos, pagal kurią šios valstybės įpareigojamos imtis tokių veiksmų. Priešingai, ji netgi mano, kad konsorciumo likvidavimas būtų teisiškai neįmanomas pagal tarpvyriausybinį susitarimą.

97 Bet kuriuo atveju konstatuotina, kad šie teiginiai nekompensuoja to, kad Komisija neišnagrinėjo valstybės garantijų suteikimo sąlygų.

98 Taigi reikia pritarti antrajam kaltinimui, grindžiamam nepakankamu ir neišsamiu nagrinėjimu, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos.

2) Dėl trečiojo kaltinimo, grindžiamo nepakankamu ir neišsamiu fiksuotos jungties statybos ir jos eksploatacijos vertinimu ir valstybės garantijų suderinamumo neįvertinimu atsižvelgiant į eksploataciją, ir dėl pirmos dalies ketvirtojo kaltinimo, grindžiamo nepakankamu ir išsamu vertinimu, ar valstybės garantijos apsiribojo tik fiksuotos jungties finansavimu

99 Trečiajame kaltinime ieškovės tvirtina, kad analizuojant valstybės garantijų suderinamumą klaidingai neatskirti fiksuotos jungties statybos ir eksploatavimo etapai. Jų teigimu, Komisija turėjo išnagrinėti, kaip eksploatacijos etapą apimančios valstybės garantijos galėjo būti pripažintos suderinamomis su vidaus rinka, nors iš tiesų tai yra pagalba veiklai, kuri pagal savo pobūdį yra nesuderinama su vidaus rinka.

[*praleista*]

101 Komisija nepritaria tokiam aiškinimui ir mano, kad iš ginčijamo sprendimo matyti, jog valstybės garantijos ir Danijos mokestinė pagalba susijusios su fiksuotos jungties statyba ir eksploatacija ir kad jos atliktas suderinamumo nagrinėjimas apėmė būtent abu etapus. Jis mano, kad „logiška“, jog

ginčijamame sprendime daugiau dėmesio skiriama pagalbai fiksuotos jungties statybai, t. y. investicinei pagalbai, nes statybos išlaidos sudaro didžiausią išlaidų dalį. Vis dėlto Komisija nesutinka su kaltinimu dėl pagalbos veiklai, nes konsorciumas grąžina skolas, o tai reiškia, kad, pirma, turi pakankamai pajamų eksploatacijos išlaidoms padengti ir, antra, Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė įsipareigojo pranešti apie bet kokią naują garantuojamą paskolą, suteiktą po 2040 m. (numatytas skolos grąžinimo terminas yra 30–43 m. nuo fiksuotos jungties atidarymo 2000 m.). Galiausiai ji tvirtina, kad jos sprendimuose, kiek tai susiję su BEISP, nedaroma skirtumo tarp infrastruktūros statybos ir jos eksploatacijos.

[*praleista*]

103 Remiantis jurisprudencija, pagalba, skirta padengti įmonės išlaidoms, kurių įprastai ji turėtų patirti vykdydama einamąją valdymo ar įprastą veiklą, laikytina pagalba veiklai (šiuo klausimu žr. 2000 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-156/98, EU:C:2000:467, 30 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

104 Pagal jurisprudenciją pagalba veiklai iš principo nepatenka į SESV 107 straipsnio 3 dalies taikymo sritį. Iš tiesų, remiantis jurisprudencija, ši pagalba iš esmės iškraipo konkurenciją tuose sektoriuose, kuriuose ji teikiama, nors vien dėl savo pobūdžio negali pasiekti minėtose nukrypti leidžiančiose nuostatose įtvirtintų tikslų (šiuo klausimu žr. 1990 m. vasario 14 d. Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, C-301/87, EU:C:1990:67, 50 punktą; 1990 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Italija / Komisija*, C-86/89, EU:C:1990:373, 18 punktą ir 1995 m. birželio 8 d. Sprendimo *Siemens / Komisija*, T-459/93, EU:T:1995:100, 48 punktą). Taigi egzistuoja jurisprudencija grindžiama prezumpcija, kad pagalba veiklai pagal savo pobūdį iškraipo konkurenciją (2000 m. spalio 5 d. Sprendimo *Vokietija / Komisija*, C-288/96, EU:C:2000:537, 77 punktas) ir neigiamai veikia prekybos sąlygas tiek, kad tai prieštarautų bendram interesui (1990 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Italija / Komisija*, C-86/89, EU:C:1990:373, 18 punktas). Tokia pagalba iš esmės draudžiama (šiuo klausimu žr. 2002 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Ispanija / Komisija*, C-113/00, EU:C:2002:507, 69–71 punktus ir 2011 m. spalio 20 d. Sprendimo *Eridania Sadam / Komisija*, T-579/08, nepaskelbtas Rink., EU:T:2011:608, 41 punktą).

105 Ginčijamo sprendimo 32 ir 33 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, kad valstybės garantijos apima „visas paskolas ir kitas finansines priemones, kuriomis konsorciumas naudojasi [fiksuotai jungčiai] finansuoti“. Tai taip pat aišku iš tarpvyriausybinio susitarimo 12 straipsnio, kuriame nurodyta, kad „Danijos [Karalystė] ir Švedijos [Karalystė] bendrai ir solidariai siekia užtikrinti įsipareigojimų, susijusių su konsorciumo paskolomis ir kitomis finansinėmis priemonėmis, kuriomis naudojamasi siekiant finansuoti [fiksuotą jungtį], vykdymą“. Pagalbos būtinumo ir proporcingumo analizei skirtoje dalyje labai bendrai užsimenama apie fiksuotos jungties „finansavimą“ (123, 124, 129 ir 131 konstatuojamosios dalys).

106 Ginčijamo sprendimo 126 konstatuojamojoje dalyje Komisija tik nurodo tikėtiną fiksuotos jungties planavimo ir statybos pradinį biudžetą, bet niekur nenurodo sumos, kurią konsorciumas turėjo ir dar turės pasiskolinti, kad padengtų eksploatacijos išlaidas. Ginčijamo sprendimo 130 konstatuojamojoje dalyje Komisija paaiškino, kad „valstybės garantijų pagrindinis tikslas buvo garantuoti fiksuotos jungties statybos finansavimą ir užtikrinti, kad konsorciumas negalėtų gauti garantuojamų paskolų, siekdamas išplėsti savo veiklą toliau nei apima šis tikslas“.

107 Vis dėlto tarpvyriausybinio susitarimo 10 straipsnyje, kuriame pateikiamas išsamus konsorciumo funkcijų sąrašas, taip pat minima fiksuotos jungties eksploatacija. Konsorciumo susitarimo 4 punkto 3 dalyje taip pat numatyta, kad valstybės garantijos padengs konsorciumo kapitalo poreikius, „atsirasiančius dėl tikėtinų apskaitos nuostolių kelerius metus po fiksuotos jungties atidarymo eismui“. Šiuo klausimu pažymėtina, kad nei Komisija, nei Danijos Karalystė ar Švedijos Karalystė neginčija, kad valstybės garantijos taip pat apima paskolas, skirtas konsorciumo veiklos išlaidoms padengti; tai taip pat nurodyta ginčijamo sprendimo 50 konstatuojamojoje dalyje. Tačiau veiklos išlaidos yra išlaidos, kurių konsorciumas įprastai turėtų patirti vykdydamas einamąją valdymo ar įprastą veiklą.

108 Taigi, nors neginčijama, kad valstybės garantijos skirtos fiksuotos jungties statybos ir eksploatacijos išlaidoms padengti, vertinant valstybės garantijomis teikiamos pagalbos suderinamumą ir ypač jos būtinumą ir proporcingumą, neatskiriama (arba nepakankamai atskiriama) pagalba fiksuotai jungčiai statyti ir pagalba jai eksploatuoti; kiek tai susiję su pačiu eksploatacijos etapu, tokio skirtumo apskritai nedaroma. Taigi pagalbos, skirtos fiksuotos jungties eksploatacijos išlaidoms padengti, suderinamumas konkrečiai nenagrinėtas, nors ši pagalba gali būti pagalba veiklai.

109 Nė vienas iš Komisijos argumentų, net vertinamų atsižvelgiant į ketvirtąjį ieškinio pagrindą, susijusį su didelių sunkumų buvimu, nepaneigia šios išvados.

[*praleista*]

111 Antra, kalbant apie argumentą, kad negalima pripažinti pagalbos veiklai, nes konsorciumas reguliariai grąžina skolas, konstatuotina, kad reguliarus paskolų grąžinimas neleidžia atmesti galimybės, kad konsorciumas turi pranašumą prieš savo konkurentus, nes jam be atlygio suteiktos garantijos, padengiančios 100 % jo paskolų, visų pirma paskolas, skirtas padengti išlaidoms, kurias jis įprastai būtų turėjęs padengti pats, vykdydamas įprastą valdymo veiklą, t. y. veiklos išlaidos. Valstybės garantijos jam taip pat suteikia galimybę pasinaudoti itin palankiomis skolinimosi sąlygomis. Be to, reikėtų pabrėžti, kad, remiantis ginčijamu sprendimu, neatmetama galimybė, jog lėšos, iš kurių konsorciumas reguliariai grąžina paskolas, gali būti gaunamos imant naujas paskolas, užtikrinamas šiomis garantijomis, nes ginčijamo sprendimo 131 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad valstybės garantijos užtikrina konsorciumo skolų finansavimą ar refinansavimą ir kad iki 2040 m. pabaigos gali būti teikiamos kitos garantuojamos paskolos, apie tai iš anksto nepranešus Komisijai.

112 Trečia, reikia atmesti argumentą, kad bet kuriuo atveju pagalba veiklai negalima, nes Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė įsipareigojo pranešti apie bet kokią naują garantuojamą paskolą ir bet kokią kitą naują naudą, suteiktą po 2040 m. pabaigos. Iš tiesų Komisija nei ginčijamame sprendime, nei nagrinėjant šią bylą nepaaiškino, kodėl garantijos, apimančios eksploatacijos išlaidoms padengti skirtas paskolas, negali būti pripažintos pagalba veiklai.

[*praleista*]

114 Taigi reikia pritarti trečiajam kaltinimui, grindžiamam nepakankamu ir neišsamiu tyrimu, kiek tai susiję su fiksuotos jungties statybos ir eksploatacijos etapų atskyrimu analizuojant valstybės garantijų suderinamumą, ir konkrečiai su fiksuotos jungties eksploatacija susijusių garantijų suderinamumo neanalizavimu.

[*praleista*]

3) Dėl ketvirtojo kaltinimo, grindžiamo valstybės garantijų ir konsorciumui suteiktos Danijos mokestinės pagalbos ribojimo dydžio ir laiko aspektais nepakankamu ir neišsamiu nagrinėjimu

118 Antros dalies ketvirtajame kaltinime ieškovės tvirtina, kad ginčijamo sprendimo 131 konstatuojamojoje dalyje nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėta tai, jog valstybės garantijos teikiamos ribotą laikotarpį ir yra riboto dydžio. Ieškovės nurodo, kad neribota pagalba iš esmės yra su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba. Jos taip pat tvirtina, kad nepakankamai įvertinta aplinkybė, jog konsorciumui suteikta Danijos mokestinė pagalba yra ribota.

119 Komisija ginčija šiuos argumentus ir paaiškina, kad tai, jog bendra konsorciumo skola laikui bėgant kinta, neturi įtakos teiginiui, kad valstybės garantijos yra tokio dydžio kaip ir bendra konsorciumo skola bet kuriuo momentu, o ši skola iš tiesų turi nuolat mažėti. Vien tai, kad ji dar nežino, kada skola bus visiškai grąžinta, nekeičia fakto, kad valstybės garantijos teikiamos tik laikotarpį, reikalingą skolai grąžinti. Be to, Komisija atkreipia dėmesį į tai, kad Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės pateikti

įsipareigojimai yra svarbi aplinkybė vertinant ribotą pagalbos pobūdį, nes šie įsipareigojimai leidžia jai imtis veiksmų dėl valstybės garantuojamų paskolų, paimtų pasibaigus 2040 m., ir dėl kitokios ekonominės naudos, gautos po tos datos.

120 Remiantis jurisprudencija, reikia pripažinti, kad garantijos suteikimas rinkos sąlygų neatitinkančiomis sąlygomis, kaip antai be atlygio suteikta neribota garantija, apskritai gali suteikti pranašumą ją gaunančiam asmeniui, nes dėl tos garantijos pagerėja jos gavėjo finansinė padėtis dėl to, kad sumažėja paprastai jam tenkanti finansinė našta. Taigi neribota valstybės garantija jos gavėjui leidžia, be kita ko, gauti palankesnes kreditavimo sąlygas, nei jis jas būtų gavęs tik dėl savo paties nuopelnų, todėl ir sumažinti jo biudžetui tenkančią naštą (2012 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Prancūzija / Komisija*, T-154/10, EU:T:2012:452, 106 ir 108 punktai).

121 Nagrinėjamu atveju iš ginčijamo sprendimo 127 konstatuojamosios dalies matyti, kad 2000 m. pabaigoje konsorciumo grynoji skola su sukauptomis palūkanomis siekė 19,4 mlrd. Danijos kronų (DKK), 2003 m. pabaigoje ji padidėjo iki 20,1 mlrd. DKK, tačiau 2013 m. pabaigoje sumažėjo iki 16,6 mlrd. DKK, ir kad konsorciumas tikisi, jog ji neviršys 2013 m. lygio. Ginčijamo sprendimo 128 konstatuojamojoje dalyje Komisija pažymėjo, kad 1991 m. skaičiuota, jog konsorciumas investicijas grąžins per 30 metų laikotarpį nuo 2000 m., tačiau šie skaičiavimai svyravo nuo 30 iki 36 metų, nes laikotarpis, per kurį konsorciumas turėtų grąžinti skolą, perskaičiuojamas kasmet ir skelbiamas konsorciumo metinėse ataskaitose. 2013 m. metinėje ataskaitoje teigiama, kad skola bus grąžinta iki 2034 m. Apskaičiuojant konsorciumo skolos grąžinimo laikotarpį remtasi tam tikromis prognozėmis, be kita ko, dėl iš eismo gaunamų pajamų augimo, eksploatacijos išlaidų, finansavimo išlaidų ir konsorciumo patronuojančiosioms bendrovėms mokamų dividendų. Svarbiausia iš šių prognozių buvo pajamų iš kelių eismo prognozė; šios pajamos sudarė 75 % visų pajamų ir per laiką labai kito. Komisija taip pat nurodė, kad, atsižvelgdamas į tai, kad nėra visiškai aišku, kokie ateityje bus eismo pokyčiai, konsorciumas sukūrė tris galimus scenarijus: pagrindinį scenarijų, pagal kurį grąžinimo terminas yra 34 metai, ekonomikos augimo scenarijų, pagal kurį grąžinimo terminas – 30 metų, ir stagnacijos scenarijų, pagal kurį grąžinimo terminas – 43 metai.

122 Ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodė, kad valstybės garantijomis užtikrinama 100 % konsorciumo skolos. Ginčijamo sprendimo 130 konstatuojamojoje dalyje Komisija taip pat nurodė, kad pagrindinis valstybės garantijų tikslas buvo sudaryti konsorciumui sąlygas finansuoti fiksuotos jungties statybą ir jam nesuteikta galimybės išplėsti savo veiklą. Ginčijamo sprendimo 131 konstatuojamojoje dalyje ji padarė išvadą, kad valstybės garantijos neviršija to, kas būtina konsorciumo bendrai skolai, atsiradusiai dėl jo užduoties finansuoti fiksuotą jungtį, finansuoti ir refinansuoti. Ji taip pat pažymėjo, jog valstybės garantijos negalėjo būti naudojamos kitais tikslais nei fiksuotai jungčiai finansuoti, todėl jos faktiškai tik apėmė „konsorciumo bendros skolos sumą bet kuriuo momentu“. Be to, ji nurodė ginčijamo sprendimo 128 ir 129 konstatuojamąsias dalis ir teigė, kad valstybės garantijos faktiškai teikiamos ribotą laiką, nes konsorciumas nebegalėtų jomis naudotis visiškai grąžinęs skolą.

123 Ginčijamo sprendimo 132 ir 133 konstatuojamosiose dalyse Komisija taip pat teigė, kad valstybės garantijų teikiama nauda ir Danijos mokestinės pagalbos teikiama nauda yra glaudžiai susijusios.

124 Ginčijamo sprendimo 134–136 konstatuojamosiose dalyse Komisija padarė išvadą, kad valstybės garantijos ir bet kokia kita ekonominė nauda, įskaitant mokesčių lengvatas, kurias konsorciumas gali gauti, teikiamos tik „faktinės skolos grąžinimo laikotarpiu“ ir kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė nesuteiks konsorciumui tokios naudos po to, kai jis „visiškai grąžins skolą“. Ginčijamo sprendimo 135 konstatuojamojoje dalyje Komisija taip pat atsižvelgė į Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės įsipareigojimus pranešti jai apie bet kokią naują valstybės garantuojamą paskolą, paimtą pasibaigus 2040 m., ar kitokią naują ekonominę naudą, suteiktą po šios datos, taip pat pateikti jai metinę ataskaitą, kurioje nurodyta konsorciumo skolos grąžinimo eiga.

125 Pirma, neginčijama, kad valstybės garantijos apima 100 % konsorciumo pasiskolintos sumos, reikalingos fiksuotos jungčiai statyti ir jai eksploatuoti. Taip pat neginčijama, kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė valstybės garantijas reglamentuojančiuose dokumentuose, nurodytuose ginčijamame sprendime, neapribojo šių garantijų dydžio ar trukmės.

126 Be to, tai patvirtina ginčijamo sprendimo 51 konstatuojamoji dalis, kurioje nurodyta, kad, „remiantis tarpvyriausybinio susitarimo tekstu, matyti, kad valstybės garantijos nėra ribojamos laiko atžvilgiu“. Nors konsorciumo susitarimo 4 punkto 3 dalyje nurodyta, kad valstybės garantijos padengs konsorciumo kapitalo poreikius, „atsirasiančius dėl tikėtinų apskaitos nuostolių kelerius metus po fiksuotos jungties atidarymo eismui“, konstatuotina, kad žodžiai „kelerius metus“ yra labai abstraktūs ir nenustato realios su laiku ar suma siejamos ribos, kiek tai susiję su eksploatacijos etapo padengimu valstybės garantijomis.

127 Tiesa, pažymėtina, kad garantuotos paskolos, kurios konsorciumui jau buvo suteiktos ginčijamo sprendimo priėmimo dieną, apibūdintos kiekvienoje paskolos sutartyje, kurioje nustatyta grąžintina suma ir grąžinimo terminas. Tačiau ginčijamame sprendime aiškiai nenurodyta galima maksimali bendra paskolos suma, kurią teoriškai gali apimti valstybės garantijos. Atsakydama į rašytinį Bendrojo Teismo klausimą Komisija, be kita ko, paaiškino, kad nežinojo net to, kokias sumas konsorciumas pasiskolino nuo projekto pradžios ir kokie numatyti grąžinimo laikotarpiai, ir kad ji to neklausė ir nenagrinėjo esamų konsorciumo paskolų sutarčių.

128 Antra, nors ginčijamo sprendimo 128 konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodo tikėtiną bendros konsorciumo skolos grąžinimo laikotarpio trukmę, kokia buvo numatyta 2013 m., ji taip pat nurodo, kad minėtas laikotarpis svyravo nuo 30 iki 36 metų ir dar gali kisti ateityje, nes numatyti skirtingi scenarijai, priklausantys nuo daugelio ekonominių veiksnių. Atsiliepimo į ieškinį 93 punkte Komisija taip pat patvirtino, kad nebuvo tiksliai žinoma, kada ši skola bus grąžinta.

129 Trečia, kaip tvirtina ieškovės, tai, kad nenustatytos garantuojamų sumų ar jų grąžinimo laikotarpio ribos, taip pat galimybė imti naujas 100 % valstybės garantuojamas paskolas bent iki 2040 m. pabaigos, gali lemti, kad konsorciumo skolų grąžinimo laikotarpis gerokai pailgės ir išaugs bendra valstybės garantuojamos skolos suma. Šiuo klausimu iš ginčijamo sprendimo, visų pirma iš jo 131 ir 135 konstatuojamųjų dalių, matyti, kad konsorciumas gali imti naujas garantuojamas paskolas ir reguliariai refinansuoti savo veiklą iki 2040 m. pabaigos ir neprivalo apie šias garantuojamas paskolas pranešti Komisijai. Šiuo aspektu pažymėtina, kad nagrinėjamu atveju esminis neaiškumas yra tai, kad nenustatyta maksimali konsorciumo skolos suma, kuri gali būti užtikrinama valstybės garantijomis iki 2040 m. pabaigos. Taigi iš ginčijamo sprendimo nėra pakankamai aišku, kad konsorciumo skola yra riboto dydžio ir apribota laiko aspektu.

130 Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad ginčijamo sprendimo 131 konstatuojamojoje dalyje pateiktas teiginys, jog „garantijos neviršija to, kas būtina konsorciumo bendrai skolai, atsiradusiai dėl jo užduoties finansuoti fiksuotą jungtį, (re)finansuoti“, nepakankamai įrodo, kad šios garantijos teikiamos ribotą laiką ir kad jomis garantuojama suma yra riboto dydžio, nes, be kita ko, fiksuotos jungties finansavimas apima jos eksploataciją. Teiginiai, kad „valstybės garantijos gali būti naudojamos tik užduotims, susijusioms su [Zundo] fiksuotos jungties finansavimu, atlikti <…>, o ne kitam tikslui, todėl jos yra *de facto* skirtos tik bendrai konsorciumo skolos sumai padengti bet kuriuo momentu“ arba kad „garantijos *de facto* teikiamos ribotą laiką, nes konsorciumas nebegalės pasinaudoti garantijomis po to, kai skola bus visiškai grąžinta“, grindžiami ciklišku argumentavimu ir jų nepakanka norint tiksliai nustatyti valstybės garantijų teikimo laikotarpio ir jų dydžio ribas, nes konsorciumo skola neatrodo ribota.

131 Nė vienas Komisijos pateiktas argumentas negali paneigti šios išvados.

[*praleista*]

134 Trečia, dėl pirminio tyrimo etape pateiktų Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės įsipareigojimų pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį pranešti Komisijai apie bet kokią naują valstybės užtikrinamą paskolą, suteiktą konsorciumui po 2040 m., Komisija, atsakydama į Bendrojo Teismo pateiktą klausimą, pripažino, kad šie įsipareigojimai savaime nereiškia, kad valstybės garantijos nebegalės būti teikiamos po 2040 m., nes jie taikomi tik suteikiant naujas paskolas, kurioms taikomos šios garantijos. Taigi ši data tėra galutinis terminas, iki kurio Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė gali suteikti naujas paskolų garantijas, nepranešdamos apie tai Komisijai. Ši data nesuteikia jokios informacijos apie šių garantijų, trukmę – trukmė siejama su garantijomis užtikrinamų paskolų grąžinimo laikotarpiu. Taigi įsipareigojimai taip pat neriboja šių paskolų grąžinimo laikotarpio. Be to, Komisija pripažino neturinti informacijos, per kiek laiko konsorciumas turi grąžinti jau paimtas paskolas. Todėl konstatuotina, kad ginčijamo sprendimo 13 konstatuojamojoje dalyje nurodyti Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės įsipareigojimai nėra kliūtis tam, kad valstybės garantijos, apimančios jau egzistuojančias arba naujas paskolas, kurios bus paimtos iki 2040 m. pabaigos, būtų teikiamos ir po 2040 m.

135 Be to, kaip jau buvo nurodyta šio sprendimo 125 punkte, įsipareigojimai nenustato paskolų ar pačių garantijų ribų. Taigi dėl naujų paskolų, suteiktų iki 2040 m. pabaigos ir 100 % garantuojamų nenustačius dydžio ribos, gali padidėti faktinė konsorciumo skola, taigi ir valstybės garantijomis teikiamos pagalbos suma.

136 Nors savo argumentais Komisija nori atkreipti dėmesį į tai, kad aptariami „įsipareigojimai“ teoriškai apriboja valstybės garantijas, nes iki 2040 m. pabaigos sudarytose paskolų sutartyse logiškai bus nurodyta suma ir grąžinimo terminas ir šios sutartys pasibaigs, kai paskolos bus grąžintos, pakanka konstatuoti, kad faktiškai valstybės garantijos gali būti teikiamos ir po 2040 m., ir maksimali suma gali būti nežinoma, galbūt didesnė už dabartinę konsorciumo skolą, o ginčijamame sprendime nepateikta jokios informacijos šiais klausimais. Todėl Komisija neturėjo tikslių duomenų apie valstybės garantijų apimamos pagalbos laikotarpį ir maksimalią sumą.

137 Taigi konstatuotina, kad Komisija nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėjo valstybės garantijų, taigi ir šiomis garantijomis teikiamos pagalbos ribotą pobūdį laiko ir dydžio aspektais.

138 Tiek, kiek ginčijamo sprendimo 134 konstatuojamojoje dalyje Komisija konstatavo, kad valstybės garantijos ir bet kokia kita ekonominė nauda, įskaitant mokesčių lengvatas, kurias gali gauti konsorciumas, teikiamos tik faktinio skolos grąžinimo laikotarpiu, be kita ko, šio sprendimo 129 punkte konstatuoti jos nagrinėjimo trūkumai apima ir Danijos mokestinę pagalbą.

139 Šie trūkumai yra dar vienas požymis, kad analizuodama valstybės garantijų suderinamumą su vidaus rinka Komisija susidūrė su dideliais sunkumais, o tai reiškia, kad ji turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą. Todėl ketvirtąjį kaltinimą reikia pripažinti pagrįstu.

4) Dėl pirmojo, penktojo ir šeštojo kaltinimų, grindžiamų tuo, kad nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėti valstybės garantijų kiekybinis pagalbos elementas, pagalbos priemonių būtinumas ir proporcingumas ir galiausiai neatliktas vadinamasis „pusiausvyros tyrimas“

140 Antros dalies pirmasis kaltinimas grindžiamas tuo, kad Komisija kiekybiškai neįvertino arba nepakankamai įvertino valstybės garantijų pagalbos elementą, nors toks kiekybinis vertinimas yra būtinas norint įvertinti pagalbos būtinumą ir proporcingumą. Penktasis kaltinimas grindžiamas tuo, kad Komisija nepakankamai išnagrinėjo valstybės garantijų ir mokesčių lengvatų būtinumą ir proporcingumą. Šeštasis kaltinimas visų pirma grindžiamas tuo, kad Komisija „nepasvėrė“ nagrinėjamos pagalbos teigiamo poveikio siekiant bendro intereso tikslo ir jos neigiamo poveikio konkurencijai ir prekybai. Šios klaidos siejamos tiek su valstybės garantijomis, tiek su Danijos mokestine pagalba.

141 Pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą „vidaus rinkai neprieštaraujančia gali būti laikoma pagalba, skirta bendriems Europos interesams svarbių projektų vykdymui skatinti“.

142 Primintina, kad SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktas yra nuostata, leidžianti nukrypti nuo SESV 107 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto bendrojo principo, pagal kurį valstybės pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, todėl turi būti aiškinama siaurai (žr. 2014 m. balandžio 9 d. Sprendimo *Graikija / Komisija*, T-150/12, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:191, 146 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

143 Remiantis jurisprudencija, Komisija gali pripažinti pagalbą suderinama su SESV 107 straipsnio 3 dalimi tik tuo atveju, jeigu gali konstatuoti, kad ši pagalba skirta vienam iš nurodytų tikslų įgyvendinti, tikslų, kurių pagalbą gaunanti įmonė negalėtų pasiekti savomis jėgomis esant įprastoms rinkos sąlygoms. Kitaip tariant, nereikėtų valstybėms narėms leisti teikti išmokų, dėl kurių pagerėtų jas gaunančios įmonės finansinė padėtis, jeigu jos nėra reikalingos SESV 107 straipsnio 3 dalyje išvardytiems tikslams pasiekti (žr. 2009 m. sausio 14 d. Sprendimo *Kronoply / Komisija*, T-162/06, EU:T:2009:2, 65 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

144 Pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad Sąjungos institucijų aktų nustatytos priemonės būtų tinkamos siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina šiam tikslui pasiekti (1986 m. rugsėjo 18 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija*, 116/82, EU:C:1986:322, 21 punktas). Proporcingumo principas, kaip Sąjungos teisės bendrasis principas, yra bet kokio Sąjungos institucijų priimto akto teisėtumo kriterijus, įskaitant sprendimus, kuriuos Komisija priima atlikdama konkurencijos institucijos funkcijas (žr. 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *ABN Amro Group / Komisija*, T-319/11, EU:T:2014:186, 75 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Pagal jurisprudenciją negalima leisti, kad pagalba apimtų sąlygas, visų pirma jos sumą, kurių ribojamasis poveikis būtų didesnis, nei reikia, tam, kad pasinaudojus pagalba būtų galima pasiekti SESV leidžiamus tikslus (šiuo klausimu žr. 2009 m. sausio 14 d. Sprendimo *Kronoply / Komisija*, T-162/06, EU:T:2009:2, 66 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

i) Dėl pirmojo kaltinimo, susijusio su valstybės garantijų pagalbos elemento nustatymu

145 Pateikdamos pirmąjį kaltinimą ieškovės tvirtina, kad Komisija turėjo kiekybiškai įvertinti valstybės garantijų pagalbos elementą, kaip nurodyta 2008 m. Pranešimo dėl garantijų 4.1 ir 4.2 punktuose. Jos teigia, kad būtina apskaičiuoti valstybės garantijų pagalbos elementą prieš vertinant šių garantijų būtinumą ir proporcingumą.

146 Komisija primena, kad 2008 m. Pranešimas dėl garantijų 2008 *ratione temporis* netaikomas šioje byloje nagrinėjamai valstybės pagalbai, nes, kaip ji mano, ši pagalba suteikta 1992 m. Ji teigia, kad pagalbos kiekybinis įvertinimas nėra būtina sąlyga norint nagrinėti jos būtinumą ir proporcingumą, ir ji padarė išvadą, jog pagalba buvo būtina ir proporcinga norint pasiekti tikslą finansuoti projektą tuo metu buvusiomis aplinkybėmis, todėl nebuvo būtina apskaičiuoti pagalbos sumos, siekiant išvengti perteklinio kompensavimo. Be to, ji tvirtina, kad pagal 2008 m. Pranešimą dėl garantijų reikia kiekybiškai įvertinti pagalbos elementą tik siekiant patikrinti, ar tokia pagalba yra suderinama pagal konkrečią valstybės pagalbos išimtį.

147 Visų pirma konstatuotina, kad pirmajame kaltinime ieškovės kaltina Komisiją ne tuo, kad ji galutinai ir tiksliai neapskaičiavo bendros valstybės garantijomis teikiamos pagalbos sumos, o tuo, kad ji nenustatė valstybės garantijų pagalbos elemento, t. y. metodo, kaip turi būti apskaičiuojama garantija teikiama pagalba, arba jį nustatė nepakankamai. Taigi reikia išnagrinėti, ar, norint įvertinti pagalbos suderinamumą, buvo būtina kiekybiškai įvertinti valstybės garantijų pagalbos elementą, t. y. nustatyti su šiomis garantijomis siejamą pagalbą, ir, jei taip, patikrinti, ar Komisija ginčijamame sprendime pakankamai kiekybiškai įvertino šį elementą.

148 Taip pat primintina, kad, be kita ko, SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktas turi būti aiškinamas siaurai, todėl Komisija turėjo patikrinti, ar pagalba, suteikta valstybės garantijomis ir Danijos mokestine pagalba, buvo būtina ir proporcinga siekiamam tikslui, t. y. šiuo atveju įgyvendinti BEISP – fiksuotos jungties projektą. Beje, Komisija šito neginčija.

149 Pirma, pažymėtina: kad ir kokios būtų materialinės teisės normos, šioje byloje taikytinos *ratione temporis*, žinoti, kaip nustatyti garantijos pagalbos elementą, t. y. žinoti pagalbos elemento nustatymo metodą, nors ir nereikalaujant tikslių skaičių, yra būtina išankstinė sąlyga norint įvertinti, ar tokia pagalba yra būtina ir proporcinga, priešingai nei teigia Komisija.

150 Iš tiesų, remiantis šio sprendimo 144 punkte nurodyta jurisprudencija, vertinant pagalbos proporcingumą reikia patikrinti, ar pagalba yra tik minimalaus dydžio, būtino siekiant įvairių tikslų, nurodytų SESV 107 straipsnio 3 dalyje įtvirtintoje leidžiančioje nukrypti nuostatoje, o tai reiškia, kad reikia žinoti, kokia pagalba yra būtina nurodytam tikslui pasiekti, taigi žinoti, kaip iš anksto apskaičiuoti pagalbos elementą.

151 Pažymėtina, kad tai atitinka jurisprudenciją, pagal kurią jokia Sąjungos teisės nuostata nereikalauja, kad Komisija, įpareigodama susigrąžinti su vidaus rinka nesuderinama pripažintą pagalbą, nustatytų tikslią grąžintinos pagalbos sumą, ir kad pakanka, jog Komisijos sprendime būtų pateikta informacija, leidžianti jo adresatui be didelių sunkumų nustatyti šią sumą (2005 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-415/03, EU:C:2005:287, 39 punktas ir 2007 m. spalio 18 d. Sprendimo *Komisija / Prancūzija*, C-441/06, EU:C:2007:616, 29 punktas).

152 Šiuo klausimu reikia atmesti Komisijos argumentą, kad pagal 2008 m. Pranešimo dėl garantijų 4.1 punktą, kuriame pateikta „bendro pobūdžio informacija“ dėl „garantijų su pagalbos elementu“, kiekybinis vertinimas naudingas tik norint patikrinti, ar pagalba suderinama pagal „konkrečią išimtį“, o ne pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį, nes tokiomis aplinkybėmis žodžiai „konkreti išimtis“ reiškia SESV 107 straipsnio 3 dalies a–e punktuose nurodytas išimtis.

[*praleista*]

ii) Dėl penktojo kaltinimo, susijusio su valstybės pagalbos būtinumu ir proporcingumu

[*praleista*]

184 Trečia, ieškovės iš esmės tvirtina, kad Komisija neišnagrinėjo, ar konsorciumui suteiktos pagalbos suma viršija tai, kas būtina norimam tikslui pasiekti. Šiuo klausimu pasakytina, kad ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje pateiktas teiginys, jog su valstybės garantijomis, 100 % padengiančiomis konsorciumo skolą, ir mokesčių lengvatomis susijusi pagalba yra proporcinga ir neviršija minimalios būtinos sumos, atsižvelgiant į fiksuotos jungties projekto pobūdį ir mastą, neturi pagrindo. Jos taip pat iš esmės tvirtina, kad pažeistas Komunikato dėl BEISP 30 punktas.

185 Komisija ginčija bet kokį jos nagrinėjimo trūkumą ir mano, kad šie argumentai yra nepagrįsti. Pirmiausia ji primena, kad pagalbos elemento kiekybinis vertinimas nėra būtinas žingsnis vertinant pagalbos būtinumą ir proporcingumą. Ji taip pat tvirtina, kad ieškovės neįrodė, jog įmonė būtų pajėgi įgyvendinti tokį infrastruktūros projektą, kaip nagrinėjamas šioje byloje, be valstybės pagalbos. Be to, nėra įrodymų, kad projektas galėjo būti įgyvendintas su mažesne pagalba. Valstybės garantijos pasirinkimas būtent leido užtikrinti, kad pagalba bus gerokai mažesnė negu tuo atveju, jei Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė būtų suteikusios konsorciumui subsidijas ar paskolas. Be to, Švedijos ir Danijos vyriausybių įsipareigojimai leidžia išvengti situacijos, kai garantijos taptų nereikalingos ir neproporcingos. Galiausiai dėl Komunikato dėl BEISP 30 punkto pažeidimo Komisija pabrėžia, kad,

net jei ši nuostata būtų taikoma (o ji tai ginčija), pagal ją neprivaloma visais atvejais skaičiuoti vidinės grąžos normos. Nagrinėjamu atveju trūkumai buvo tai, kad detalūs skaičiavimai nepakeitė jos vertinimo.

186 Nagrinėjamu atveju ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad, atsižvelgiant į fiksuotos jungties pobūdį ir dydį, taikant pasirinktą finansinę struktūrą, apimančią dvi valstybės garantijas, kuriomis užtikrinama 100 % konsorciumo skolos, ir mokesčių lengvatas, teikiama pagalba laikytina proporcinga ir neviršijančia minimalios būtinos sumos. Toje pačioje 129 konstatuojamojoje dalyje Komisija taip pat nurodė, kad „taikant bet kokį kitą fiksuotos jungties finansavimo būdą būtų įgyvendintas tas pats projektas, tačiau būtų kilusi didelė rizika, kad [Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė] patirs didesnių finansavimo išlaidų“ ir kad, „pavyzdžiui, jei [šios valstybės] būtų suteikusios konsorciumui kapitalo injekcijas ar paskolas, būtų kilusi rizika, kad bendra našta [jų] biudžetui bus didesnė, taigi išaugs ir bendros projekto išlaidos“. Komisija taip pat pabrėžė, kad iki šiol jokia garantija buvo pasinaudota ir kad nėra įrodymų, jog konsorciumas negalėtų įvykdyti savo įsipareigojimų ateityje.

187 Pirmiausia, be kita ko, iš šio sprendimo 167, 114 ir 137 punktų matyti, kad tai, jog kiekybiškai neįvertinta valstybės garantijomis teikiama pagalba, nedaroma skirtumo tarp statybos ir eksploatacijos etapų ir nepakankamai aiškiai apribojamas valstybės garantijomis teikiamos pagalbos dydis ir jos teikimo laikas, rodo, kad valstybės garantijų suderinamumas su vidaus rinka įvertintas nepakankamai.

188 Ieškovės taip pat pagrįstai tvirtina, kad Komisija neišnagrinėjo, ar toks pat rezultatas būtų gautas suteikiant mažesnę pagalbą, pavyzdžiui, nustačius ribotos garantijos įmoką, apribojant garantijas taip, kad jos padengtų mažiau nei 100 % kiekvienos garantuojamos paskolos, ribojant valstybės garantijų trukmę arba patikrinant, ar pagalba buvo tik minimali būtina suma. Ginčijamame sprendime tokios analizės neatlikta.

189 Ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje pateiktas teiginys, kad pagalba, susijusi su valstybės garantijomis, padengiančiomis 100 % konsorciumo skolos, ir su mokesčių lengvatomis, yra proporcinga ir neviršija būtinos minimalios sumos, atsižvelgiant į fiksuotos jungties projekto pobūdį ir mastą, yra nepakankamas ir nepagrįstas. Vis dėlto primintina, kad SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktas yra nuostata, leidžianti nukrypti nuo SESV 107 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto bendrojo principo, pagal kurį valstybės pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, todėl turi būti aiškinama siaurai (žr. 2014 m. balandžio 9 d. Sprendimo *Graikija / Komisija*, T-150/12, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:191, 146 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

190 Komisija pagrįstai teigia, kad Komunikato dėl BEISP 30 punkte įtvirtintas reikalavimas, nesant priešingos padėties scenarijaus, apskaičiuoti vidinę grąžos normą, kad būtų galima patikrinti, ar pagalbos suma neviršija minimalios sumos, būtinos, kad projektas, kuriam teikiama pagalba, būtų pakankamai pelningas, pateikiamas tik „kaip pavyzdys“. Vis dėlto pareiga „patikrinti, kad pagalbos suma neviršytų minimalios sumos, būtinos, kad projektas, kuriam teikiama pagalba, būtų pakankamai pelningas“ yra tik bendrojo proporcingumo principo, taikytino šioje byloje, išraiška. Konstatuotina, kad Komisija nepakankamai išnagrinėjo situaciją, kad patikrintų, ar valstybės garantijomis teikiama pagalba neviršija minimalios būtinos sumos.

191 Galiausiai ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje pateikti argumentai, kad labiau tiesioginės pagalbos formos būtų buvusios didesnė našta Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės biudžetui, todėl būtų padidėjusios bendros projekto išlaidos, ir kad iki šiol nebuvo pasinaudota jokia garantija, neišsklaido abejonių dėl to, ar valstybės garantijų pagalbos elementas neviršijo minimalios būtinos sumos. Pirma, „našta Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės biudžetui“ ir „bendros projekto išlaidos“ nebūtinai atitinka garantijų pagalbos elementą. Antra, ginčijamame sprendime pakankamai nepaaiškinama, kaip apskaičiuoti garantijų pagalbos elementą, ir remiantis tuo, kas išdėstyta, matyti, kad konsorciumui suteikta pagalba nėra pakankamai riboto dydžio ir teikiama ribotą laikotarpį, net ir atsižvelgiant į įsipareigojimus. Todėl, net jei labiau tiesioginės pagalbos formos galbūt galėjo būti didesnės nei garantijos, iš ginčijamo sprendimo nematyti, kad valstybės garantijomis teikiama pagalba

savo ruožtu neviršijo minimalios sumos, būtinos pasiekti tikslui įgyvendinti bendriems Europos interesams svarbų fiksuotos jungties projektą. Trečia, primintina, kad pagalba suteikiama tuo momentu, kai garantija suteikiama, o ne tada, kai ji taikoma ar kai ja naudojantis atliekami mokėjimai. Todėl aplinkybė, kad kol kas jokia garantija nebuvo pasinaudota, neturi reikšmės vertinant, ar garantijomis teikiama pagalba neviršijo minimalios galimos sumos. Be to, garantija galima pasinaudoti ir dėl to valstybė iš tiesų gali prarasti daugiau pajamų tuo atveju, kai garantijos, kaip nagrinėjamoje byloje, padengia 100 % paskolų sumos, kurios riba nežinoma.

[*praleista*]

196 Remiantis tuo, kas išdėstyta, matyti, kad ieškovės įrodė, jog nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėtas aptariamos pagalbos būtinumas ir proporcingumas, o tai rodo, jog Komisija susidūrė su dideliais sunkumais ir turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą.

197 Taigi reikia patenkinti antros dalies penktąjį kaltinimą.

[*praleista*]

iii) Dėl šeštojo kaltinimo, siejamo su tuo, kad neišnagrinėtas konsorciumui suteiktos pagalbos neigiamas poveikis konkurencijos iškraipymui ir valstybių narių tarpusavio prekybai ir neatliktas šios pagalbos teigiamo ir neigiamo poveikio pusiausvyros tyrimas

200 Pateikdamos šeštąjį kaltinimą ieškovės iš esmės nurodo du argumentus. Pirma, jos nurodo, kad visiškai nenagrinėtas konsorciumui suteiktos valstybės pagalbos neigiamas poveikis konkurencijai ir valstybių narių tarpusavio prekybai. Antra, jos konkrečiai tvirtina, kad šios pagalbos teigiamas poveikis įgyvendinant bendrojo intereso projektą nepalygintas su jos neigiamu poveikiu konkurencijai ir valstybių narių tarpusavio prekybai.

201 Ieškovių teigimu, Komisija ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje neteisingai pagrindinį dėmesį sutelkė į poveikį, kurį Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės biudžetui būtų padariusios kitokios pagalbos formos, užuot nagrinėjusi aptariamos pagalbos poveikį konkurencijai ir prekybai tarp valstybių narių. Jos pabrėžia, kad nagrinėjamu atveju reikėjo atlikti vadinamąjį „pusiausvyros tyrimą“, kai teigiamas pagalbos poveikis įgyvendinant BEISP lyginamas su neigiamu poveikiu konkurencijai ir valstybių narių tarpusavio prekybai, nes šį kriterijų Bendrasis Teismas įtvirtino 1998 m. birželio 25 d. Sprendime *British Airways ir kt. / Komisija* (T-371/94 ir T-394/94, EU:T:1998:140, 283 punktas) ir jis integruotas į beveik visas vėliau priimtas gaires, įskaitant Komunikato dėl BEISP 26 ir 40–44 punktus.

202 Komisija ginčija šiuos argumentus ir iš esmės tvirtina, kad pusiausvyros tyrimas pirmiausia įtvirtintas SESV 107 straipsnio 3 dalies c punkte, kuriame reglamentuojama pagalba, skirta tam tikros ekonominės veiklos rūšių arba tam tikrų ekonomikos sričių plėtrai skatinti, tačiau jis nėra vienas iš įprastų kriterijų, taikomų nagrinėjant suderinamumą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą. Nors Komunikate dėl BEISP kalbama apie pusiausvyros tyrimą, Komisija mano, kad nagrinėjamu atveju jis netaikytinas *ratione temporis*.

203 Pirma, savo argumentais ieškovės kaltina Komisiją, kad nagrinėdama suderinamumą ji neišanalizavo nagrinėjamos pagalbos poveikio konkurencijos iškraipymui ir įtakos Sąjungos vidaus prekybai.

204 Remiantis jurisprudencija, ekonominis vertinimas pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies c punktą, kurį atlikdama Komisija naudojasi plačia diskrecija, turi būti atliekamas Sąjungos mastu, o tai reiškia, kad Komisija turi išnagrinėti pagalbos poveikį konkurencijai ir Sąjungos vidaus prekybai (žr. 1998 m. birželio 25 d. Sprendimo *British Airways ir kt. / Komisija*, T-371/94 ir T-394/94, EU:T:1998:140, 282 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

205 Reikia priminti, kad pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, „[i]šskyrus tuos atvejus, kai Sutartys nustato kitaip, valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteikta pagalba, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, yra nesuderinama su vidaus rinka, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai“. SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktas yra nuostata, leidžianti nukrypti nuo SESV 107 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto bendrojo principo, pagal kurį valstybės pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, todėl turi būti aiškinama siaurai (žr. 2014 m. balandžio 9 d. Sprendimo *Graikija / Komisija*, T-150/12, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:191, 146 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

206 Vis dėlto taip pat yra nuspręsta, kad Komisija turi plačią diskreciją įgyvendinti SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą, apimančią sudėtingus ekonominius ir socialinius vertinimus, kurie turi būti atliekami Sąjungos lygmeniu (2014 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Banco Privado Português ir Massa Insolvente do Banco Privado Português / Komisija*, T-487/11, EU:T:2014:1077, 83 punktas).

207 Vadinasi, atlikdama ekonominį vertinimą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą Komisija taip pat privalo išnagrinėti pagalbos poveikį konkurencijai ir Sąjungos vidaus prekybai. Be to, tai atitinka suformuotą jurisprudenciją (žr. 1995 m. liepos 6 d. Sprendimo *AITEC ir kt. / Komisija*, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, 136, 137, 141 ir 142 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją).

208 Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad Komisija tokio tyrimo neatliko. Ginčijamo sprendimo 129 konstatuojamojoje dalyje Komisija įvertino galimą poveikį kitų pagalbos formų (kapitalo injekcijų, valstybės paskolų) poveikį bendrai projekto kainai ir Danijos Karalystės ir Švedijos Karalystės biudžetui, tačiau analizuodama suderinamumą niekur neprognozavo nagrinėjamos pagalbos poveikio konkurencijai ar Sąjungos vidaus prekybai. Vis dėlto ieškovės skundžiasi, kad nagrinėjama pagalba leido konsorciumui nustatyti dirbtinai mažą fiksuotos jungties kelių rinkliavą.

209 Taigi reikia patenkinti šeštąjį kaltinimą, kiek jis susijęs su tuo, kad neišnagrinėtas konsorciumui suteiktos pagalbos poveikis konkurencijos iškraipymui ir valstybių narių tarpusavio prekybai.

210 Antra, konkrečiai dėl to, kad nepalygintas pagalbos teigiamas ir neigiamas poveikis, 1970 m. birželio 25 d. Sprendime *Prancūzija / Komisija* (47/69, EU:C:1970:60, 7 punktas) Teisingumo Teismas nusprendė, kad, norint nustatyti, ar pagalbos neigiamas poveikis prekybos sąlygoms prieštarauja bendram interesui, reikia išnagrinėti, ar egzistuoja disbalansas tarp suinteresuotoms įmonėms tenkančios naštos ir suteikus atitinkamą pagalbą gautos naudos. Tuo remdamasis Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad Komisija, nagrinėdama valstybės pagalbos poveikį, turi palyginti pagalbos teigiamą poveikį ir jos neigiamą poveikį prekybos sąlygoms ir neiškraipytos konkurencijos išsaugojimui, kaip ji pati nurodė *Keturioliktoje konkurencijos politikos ataskaitoje* (1984 m., p. 143, Nr. 202) (1998 m. birželio 25 d. Sprendimo *British Airways ir kt. / Komisija*, T-371/94 ir T-394/94, EU:T:1998:140, 282 ir 283 punktai).

211 Nors būtinybė atlikti tokį teigiamo poveikio įgyvendinant SESV 107 straipsnio 3 dalies a–e punktuose nurodytus tikslus ir pagalbos neigiamo poveikio, pasireiškiančio konkurencijos iškraipymu ir įtaka valstybių narių tarpusavio prekybai „pusiausvyros tyrimą“ buvo išreikšta nagrinėjant su SESV 107 straipsnio 3 dalies c punktu susijusią bylą, konstatuotina, kad ši būtinybė tėra proporcingumo principo ir principo, pagal kurį SESV 107 straipsnio 3 dalyje nurodytos išimtys turi būti aiškinamos siaurai, išraiška.

212 Be to, jei, kaip siūlo Komisija, reikėtų leisti tokį pusiausvyros tyrimą atlikti dėl kai kurių SESV 107 straipsnio 3 dalyje numatytų išimčių, bet ne dėl visų, tai reikštų, jog pripažįstama, kad dėl tam tikrų SESV 107 straipsnio 3 dalyje nurodytų tikslų pagalba galėtų būti pripažįstama suderinama, net jeigu jos teigiamas poveikis siekiant nustatytų tikslų būtų mažesnis už neigiamą poveikį, pasireiškiantį konkurencijos iškraipymu ir poveikiu prekybai. Dėl tokio aiškinimo atsirastų asimetrija vertinant įvairias SESV 107 straipsnio 3 dalyje nurodytas išimtis, o tai prieštarautų valstybės pagalbą reglamentuojančių normų veiksmingumui.

213 Siekiant išsamumo reikia pažymėti, jog tai, kad Komunikato dėl BEISP 26 punkte ir 4.2 skirsnyje „Netinkamo konkurencijos iškraipymo prevencija ir pusiausvyros tyrimas“ minimas šis kriterijus, rodo, kad, pačios Komisijos nuomone, jis taikytinas vertinant suderinamumą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą. Priešingai nei teigia Komisija, galimybė, kad Komunikatas dėl BEISP netaikomas *ratione temporis*, nepaneigia minties, kad pusiausvyros tyrimas taikomas *ratione materiae* pagalbai, kuria siekiama įgyvendinti BEISP, kaip numatyta SESV 107 straipsnio 3 dalies b punkte.

214 Taigi reikia atmesti Komisijos argumentą, kad pusiausvyros tyrimas netaikomas pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą atliekamai analizei.

215 Nagrinėjamu atveju Komisija tvirtina, jog akivaizdu, kad pagalbos neigiamas pagalbos poveikis konkurencijai pasireiškia tik tuo, kad sukuriama paslauga, pakeičianti keltų paslaugas, kuriomis tradiciškai naudotasi keliantis per Zundą, tačiau kad Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė manė, kad turėti geresnę jungtį yra Sąjungos bendras interesas ir kad dėl to pagalbos teigiamas poveikis akivaizdžiai nusveria neigiamą poveikį. Vis dėlto konstatuotina, kad šie motyvai nepateikti ginčijamame sprendime, o tai reiškia, kad Komisija šio aspekto nenagrinėjo.

216 Taigi reikia patenkinti ir antros dalies šeštąjį kaltinimą, kiek jis susijęs su tuo, kad neatliktas nagrinėjamos pagalbos teigiamo ir neigiamo poveikio pusiausvyros tyrimas, o šie trūkumai atskleidžia didelius sunkumus.

217 Galima daryti išvadą, kad netgi nesant reikalo priimti sprendimą dėl 2008 m. Pranešimo dėl garantijų ir Komunikato dėl BEISP taikymo *ratione temporis*, iš ieškinio ketvirtojo pagrindo antros dalies matyti, jog konsorciumui suteiktos valstybės pagalbos suderinamumas išnagrinėtas nepakankamai ir neišsamiai, nes, pirma, Komisija nepatikrino, ar egzistuoja valstybės garantijų suteikimo sąlygos, antra, atlikusi pirminį tyrimą ji negalėjo nustatyti valstybės garantijų pagalbos elemento, trečia, ji nepatikrino galimybės, kad suteikta pagalba veiklai, padengianti eksploatacijos išlaidas, ketvirta, konkrečiai nežinojo nei nagrinėjamos pagalbos maksimalaus dydžio, nei maksimalaus jos teikimo laikotarpio, penkta, neturėjo pakankamai įrodymų, kad valstybės garantijomis ir Danijos mokestine pagalba teikiama pagalba neviršijo minimalios sumos, būtinos BEISP įgyvendinti, ir, šešta, neišnagrinėjo aptariamos pagalbos poveikio konkurencijai ir valstybių narių tarpusavio prekybai ir neatliko jos teigiamo ir neigiamo poveikio pusiausvyros tyrimo. Todėl konstatuotina, kad Komisija susidūrė su dideliais sunkumais pripažindama nagrinėjamos valstybės pagalbos suderinamumą, o dėl to ji turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą.

c) Išvada dėl ieškinio ketvirtojo pagrindo, susijusio su konsorciumui suteikta valstybės pagalba

218 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, be kita ko, šio sprendimo 81–83 ir 217 punktuose, darytina išvada, kad yra visi objektyvūs ir nuoseklūs požymiai, rodantys, jog ginčijamo sprendimo priėmimo dieną Komisija negalėjo įveikti visų nagrinėjamoje byloje nustatytų didelių sunkumų (šiuo klausimu žr. 2014 m. lapkričio 25 d. Sprendimo *Ryanair / Komisija*, T-512/11, nepaskelbtas Rink., EU:T:2014:989, 106 punktą).

219 Tokiomis aplinkybėmis pasakytina, kad Komisija turėjo pradėti formalią tyrimo procedūrą, siekdama surinkti svarbių įrodymų, kad galėtų patikrinti ginčijamus aspektus ir suteikti ieškovėms ir kitoms suinteresuotosioms šalims galimybę pateikti pastabas per šią procedūrą.

220 Taigi, remiantis ieškinio ketvirtuoju pagrindu, grindžiamu suinteresuotųjų šalių procesinių teisių pažeidimu, reikia panaikinti ginčijamą sprendimą tiek, kiek jame nepateikiama prieštaravimų dėl valstybės garantijų, kurias Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė suteikė konsorciumui, ir Danijos mokestinės pagalbos, suteiktos konsorciumui.

[*praleista*]

Dėl bylinėjimosi išlaidų

329 Pagal Procedūros reglamento 134 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija pralaimėjo bylą, be savo bylinėjimosi išlaidų, ji turi padengti ieškovių bylinėjimosi išlaidas.

330 Be to, pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį įstojusios į bylą valstybės narės pačios padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais,

BENDRASIS TEISMAS (šeštoji kolegija)

nusprendžia:

1. **Panaikinti 2014 m. spalio 15 d. Europos Komisijos sprendimą C(2014) 7358 *final*, kiek jame nuspręsta nereikšti prieštaravimų dėl mokestinės pagalbos, susijusios su turto vertės sumažėjimu ir nuostolių perkėlimu, kurią Danijos Karalystė suteikė *Øresundsbro Konsortiet*, ir dėl garantijų, kurias Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė suteikė *Øresundsbro Konsortiet*.**

2. **Atmesti likusią ieškinio dalį.**

3. **Komisija padengia savo ir *HH Ferries I/S*, *HH Ferries Helsingor ApS* ir *HH Ferries Helsingborg AB* bylinėjimosi išlaidas.**

4. **Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Berardis Spielmann Csehi

Paskelbta 2018 m. rugsėjo 19 d. viešame teismo posėdyje Liuksemburge

Parašai.

[*praleista*]