Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 19. septembra 2018 *

„Državne pomoči – Pomoč za stalno železniško in cestno povezavo čez Øresund – Javno financiranje, ki sta ga švedska in danska država podelili infrastrukturnemu projektu za stalno povezavo čez Øresund – Državna poroštva – Davčne pomoči – Sklep o nenasprotovanju – Sklep o ugotovitvi neobstoja državne pomoči – Ničnostna tožba – Izpodbojni akt – Dopustnost – Neuvedba formalnega postopka preiskave – Resne težave – Pojem sheme pomoči – Pomoči za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa – Presoja elementa pomoči, ki ga vsebuje poroštvo – Omejenost pomoči v poroštvu – Sorazmernost – Legitimno pričakovanje“

V zadevi T-68/15,

HH Ferries I/S, nekdanja Scandlines Øresund I/S, s sedežem v Elseneuru (Danska),

HH Ferries Helsingor ApS s sedežem v Elseneuru,

HH Ferries Helsingborg AB, nekdanja HH-Ferries Helsingborg AB, s sedežem v Helsingborgu (Švedska),

ki jih zastopajo M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid in L. Sandberg-Mørch, avocats,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo L. Flynn, S. Noë, R. Sauer in L. Armati, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo je sprva zastopal C. Thorning, nato J. Nymann-Lindegren, agenta, skupaj z R. Holdgaardom, avocat,

in

Kraljevine Švedske, ki so jo sprva zastopali E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson in N. Otte Widgren, nato A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren in H. Shev, agenti,

intervenientki,

* Jezik postopka: angleščina.

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2014) 7358 final z dne 15. oktobra 2014, da nekaterih ukrepov ne bo opredelila kot pomoči in da po postopku predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU ne bo nasprotovala državnim pomočem SA.36558 (2014/NN) in SA.38371 (2014/NN) – Danska ter SA.36662 (2014/NN) – Švedska, ki se nanašajo na javno financiranje infrastrukturnega projekta za stalno železniško in cestno povezavo čez Øresund (UL 2014, C 418, str. 1, in UL 2014, C 437, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi G. Berardis, predsednik, D. Spielmann in Z. Csehi (poročevalec), sodnika,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 4. oktobra 2017

izreka naslednjo

Sodbo [1]

I. Dejansko stanje

A. Tožeče stranke

1 Družba HH Ferries I/S, nekdanja Scandlines Øresund I/S, je skupno podjetje v po 50-odstotni lasti dveh zasebnih družb, danske družbe HH Ferries Helsingor ApS in švedske družbe HH Ferries Helsingborg AB, nekdanje HH-Ferries Helsingborg AB (v nadaljevanju skupaj: tožeče stranke). Od konca januarja 2015 je sklad First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF edini lastnik družb HH Ferries Helsingor in HH Ferries Helsingborg ter tako edini lastnik družbe HH Ferries.

2 Tožeče stranke že več kot sto let zagotavljajo prometno povezavo čez Øresund med Elseneurom na Danskem in Helsingborgom na Švedskem ter za prevoz tovornjakov, avtobusov, osebnih vozil in pešcev uporabljajo trajekte za kratke razdalje.

B. Upravičenka

3 Konzorcij Øresundsbro Konsortiet (v nadaljevanju: Konzorcij) je v po 50-odstotni lasti dveh družb z omejeno odgovornostjo: družbe A/S Øresundsforbindelse (v nadaljevanju: A/S Øresund), ki je tudi sama v izključni lasti holdinga Sund & Bælt Holding A/S (v nadaljevanju: Sund & Bælt), ki je v 100-odstotni lasti danske države, in družbe Svensk-Danska Broförbindelsen AB (v nadaljevanju: SVEDAB), ki je v izključni lasti švedske države (v nadaljevanju skupaj: matični družbi Konzorcija).

4 Konzorcij ima v lasti, načrtuje, financira, gradi in upravlja 16 kilometrov povezave čez Øresund s kombiniranjem železnice in ceste med Kastrupom (Danska) in Limhamnom (Švedska).

1 Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

C. Stalna povezava, notranje povezave z zaledjema in zadevni ukrepi

5 Stalno povezavo čez Øresund sestavljajo most dolžine 16 km, za katerega je treba plačati cestnino, umetni otok Peberholm (Danska) in delno potopljen tunel za cestni in železniški promet med švedsko obalo in danskim otokom Amager (v nadaljevanju: stalna povezava). Gre za najdaljši most v Evropi, na katerem sta kombinirani železnica in cesta. Zgrajen je bil med letoma 1995 in 2000, uporabljati pa se je začel 1. julija 2000. Ta projekt je bil eden izmed prednostnih projektov vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T), ki jih je odobril Evropski svet leta 1994.

6 Pravni in operativni vidiki gradnje in obratovanja stalne povezave so urejeni s:

– pogodbo z dne 23. marca 1991 med vlado Danske in vlado Švedske o stalni povezavi čez Øresund (v nadaljevanju: medvladni sporazum), ki ga je Kraljevina Švedska ratificirala 8. avgusta 1991, Kraljevina Danska pa 24. avgusta 1994;

– sporazumom z dne 27. januarja 1992 o ustanovitvi Konzorcija, sklenjenim med matičnima družbama konzorcija (v nadaljevanju: sporazum o Konzorciju).

7 Člen 10 medvladnega sporazuma določa ustanovitev Konzorcija, „ki bo imel v lasti in bo za skupni račun [matičnih družb] kot enoten subjekt odgovarjal za zasnovo projekta in kakršno koli drugo pripravo stalne povezave, njeno financiranje, gradnjo in obratovanje“.

8 Člena 14 in 15 medvladnega sporazuma, odstavek 4 dodatnega protokola k medvladnemu sporazumu in točka 4, odstavek 6, sporazuma o Konzorciju v bistvu določajo, da se cestnine, ki se poberejo od uporabnikov stalne povezave, in letna železniška pristojbina za uporabo železnice na stalni povezavi namenijo kritju stroškov zasnove, načrtovanja, gradnje, obratovanja in vzdrževanja stalne povezave ter izgradnjo notranjih cestnih in železniških povezav z zaledjema. Cestnine v skladu z načeli, o katerih sta se dogovorili švedska in danska vlada, določa in pobira Konzorcij.

9 Člen 12 medvladnega sporazuma določa, da se „[Kraljevina] Danska in [Kraljevina] Švedska […] zavežeta, da bosta solidarno jamčili za obveznosti v zvezi s posojili Konzorcija in drugimi finančnimi instrumenti, uporabljenimi za financiranje [in da bosta] državi odgovarjali tudi za vsa skupna podjetja“. V zvezi s tem točka 4, odstavek 3, sporazuma o Konzorciju podrobneje določa, da je treba „[k]apitalske zahteve Konzorcija za načrtovanje, zasnovo projekta in gradnjo povezave čez Øresund, vključno s stroški servisiranja posojil in za kritje kapitalskih zahtev, ki izvirajo iz računovodske izgube, ki se predvideva za nekaj let po odprtju stalne povezave za promet, […] v skladu z določbami medvladnega sporazuma izpolniti z najetjem posojil ali izdajo finančnih instrumentov na odprtem trgu, ki bodo zavarovana s poroštvom švedske in danske vlade“.

10 V skladu z odstavkom 1 dodatnega protokola k medvladnemu sporazumu danska in švedska država v zameno za „poroštvi, za kateri se zavežeta v zvezi s posojili Konzorcija in drugimi finančnimi instrumenti, ki se uporabljajo za financiranje“, ne bosta pobirali nobene poroštvene premije.

11 Projekt poleg stalne povezave vključuje tudi cestne in železniške instalacije na kopnem, ki oba konca stalne povezave povezujejo s cestno in železniško infrastrukturo v danskem in švedskem zaledju (v nadaljevanju: notranje povezave). V skladu s členom 8 medvladnega sporazuma vsaka država odgovarja za izgradnjo notranjih povezav na svojem ozemlju. Vsaki matični družbi Konzorcija je njena država dodelila naloge v zvezi z zasnovo, financiranjem, izgradnjo in upravljanjem notranjih povezav (glej točko 25 obrazložitve izpodbijanega sklepa). V skladu s členom 17 medvladnega sporazuma in točko 2, odstavek 5, sporazuma o Konzorciju sta se Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska odločili, da se za uporabo notranjih cestnih povezav z vozili ne bo zahtevala nobena cestnina, če bodo vozila uporabljala stalno povezavo.

D. Upravni postopek

12 Konzorcij je v dopisu z dne 1. avgusta 1995 Evropsko komisijo obvestil, da ima solidarno poroštvo danske in švedske vlade, ki pokriva posojila in druge finančne instrumente, najete za financiranje stalne povezave (v nadaljevanju: državni poroštvi), in je Komisijo pozval, naj potrdi, da ti poroštvi nista državni pomoči. Komisija je odgovorila z dvema enakima dopisoma z dne 27. oktobra 1995, ki sta bila naslovljena na dansko in švedsko državo, in pojasnila, da sta bili državni poroštvi vezani na infrastrukturni projekt v javnem interesu, ki ga je treba šteti za javno dobrino, s katero se izboljšuje infrastruktura prevoznih storitev obeh držav in da poroštev za naložbe v javne dobrine načeloma ni treba šteti za dodelitev državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU. Na podlagi tega je ugotovila, da ji državnih poroštev ni treba priglasiti.

13 Danska in švedska država modela financiranja stalne povezave nikoli nista formalno priglasili Komisiji.

14 Družba HH Ferries je 17. aprila 2013 pri Komisiji vložila pritožbo, v kateri je trdila, da državni poroštvi pomenita nezakonito državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in nista združljivi z notranjim trgom (zadevi številka SA.36558 za Dansko in številka SA.36662 za Švedsko).

[…]

18 Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska sta 15. septembra 2014 Komisiji poslali skupno izjavo (v nadaljevanju: zaveze), v kateri sta pojasnili te točke:

– državni poroštvi sta omejeni na takojšnje pokrivanje nakopičenega dejanskega dolga Konzorcija;

– državni poroštvi in druge gospodarske, zlasti davčne prednosti, ki bi jih lahko prejel Konzorcij, so omejene na dejansko obdobje odplačevanja dolga; Konzorcij tako po odplačilu dolga v celoti ne bo prejel nobene prednosti;

– za primer, da bi Konzorcij moral najeti nova posojila, zavarovana z državnima poroštvoma, ali če bi Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska Konzorciju po koncu leta 2040 morali dodeliti nove gospodarske prednosti, se zavezujeta, da bosta te ukrepe v skladu s členom 108(3) PDEU priglasili Komisiji;

– Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska se zavezujeta, da bosta Komisijo letno obveščali o razvoju dogodkov v zvezi z odplačilom dolga Konzorcija.

E. Izpodbijani sklep

19 Komisija je 15. oktobra 2014 sprejela Sklep C(2014) 7358 final o državnih pomočeh SA.36558 (2014/NN) in SA.38371 (2014/NN) – Danska ter SA.36662 (2014/NN) – Švedska, ki se nanašajo na javno financiranje infrastrukturnega projekta za stalno železniško in cestno povezavo čez Øresund (UL 2014, C 418, str. 1, in UL 2014, C 437, str. 1) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Komisija je svojo preučitev omejila na te ukrepe (točke od 50 do 55 obrazložitve izpodbijanega sklepa):

– državni poroštvi, ki sta bili Konzorciju dodeljeni za posojila, ki jih je najel za financiranje gradnje in obratovanja infrastrukturnega projekta stalne povezave čez Øresund;

– ti danski davčni ukrepi:

  – prenos izgub Konzorcija v naslednja obdobja;

  – amortizacija sredstev Konzorcija;

– sistem skupne obdavčitve;

– ukrepi finančne podpore, dodeljeni matičnima družbama Konzorcija za načrtovanje, izgradnjo in delovanje notranjih cestnih in železniških povezav.

20 Komisija je pojasnila, da njen sklep ne zajema morebitnih drugih ukrepov, ki jih je Kraljevina Danska ali Kraljevina Švedska dodelila Konzorciju, družbam A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt ali kateri koli povezani družbi (točka 56 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

1. Obstoj pomoči v smislu člena 107(1) PDEU

[…]

23 Komisija je glede državnih poroštev in danskih davčnih ukrepov v zvezi z amortizacijo sredstev in prenosom izgub v naslednja obdobja (v nadaljevanju: danske davčne pomoči), ki so bili Konzorciju dodeljeni za financiranje gradnje in upravljanja stalne povezave, presodila, da pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (točka 107 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Komisija je tako štela, da sta bili 27. januarja 1992, na dan ustanovitve Konzorcija, brezpogojno dodeljeni dve državni poroštvi (točka 52 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Danski ukrepi prenosa izgub v naslednja obdobja so se šteli za selektivne za obdobje med letom 1991 in koncem leta 2001 ter za obdobje, ki se je začelo leta 2013. Danski ukrepi amortizacije sredstev so se šteli za selektivne od leta 1999 (točke od 92 do 97 in od 99 do 103 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

2. Opredelitev kot nova ali obstoječa pomoč

24 Komisija je menila, da so dansko poroštvo za posojila Konzorcija in danske davčne pomoči v korist Konzorcija nove pomoči v smislu člena 1(c) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) (točka 109 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

25 Švedsko poroštvo Konzorciju, ki je bilo po mnenju Komisije odobreno pred pristopom Kraljevine Švedske k Evropski uniji in pred začetkom veljavnosti Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) (UL 1994, L 1, str. 3), to je 1. januarja 1994, se je štelo za obstoječo pomoč v smislu člena 1(b)(i) Uredbe št. 659/1999 (točka 110 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

3. Preučitev združljivosti državnih pomoči na podlagi člena 107(3) PDEU

26 Komisija je združljivost državnih poroštev in danskih davčnih pomoči preučila na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, v skladu s katerim se za združljive z notranjim trgom lahko štejejo pomoči za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa (v nadaljevanju: PPSEI).

27 Komisija je v bistvu štela, da so državna poroštva in danske davčne pomoči v korist Konzorcija na podlagi skupne presoje potrebne in sorazmerne za izpolnitev zastavljenega cilja v splošnem interesu, zlasti glede na zaveze, ki sta jih Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska predložili v upravnem postopku in v skladu s katerimi bi, če bi Konzorcij moral najeti nova posojila, zavarovana z državnimi poroštvi, ali če bi bilo treba Konzorciju po letu 2040 dodeliti drugo gospodarsko prednost, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska to zlasti priglasili Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU (točke od 122 do 137 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Glede danskih davčnih pomoči je Komisija pojasnila tudi, da je njihov namen prispevati k trajnosti projekta s skrajšanjem dobe odplačevanja posojil Konzorcija in zmanjšanjem s tem povezanega tveganja. Štela je, da danske davčne pomoči zmanjšujejo

tveganje, povezano z državnimi poroštvi in zato s prednostjo, ki iz tega izhaja, in da sta prednost državnih poroštev in prednost danskih davčnih pomoči očitno medsebojno odvisni (točka 133 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

28 Komisija je ugotovila, da so državni poroštvi, ki sta jih dodelili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, ter danske davčne pomoči združljivi na podlagi člena 107(3)(b) PDEU in da ji ni treba predlagati ustreznih ukrepov Kraljevini Švedski (točki 138 in 139 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

4. Legitimno pričakovanje

29 Komisija je v točkah 138 in od 140 do 153 obrazložitve izpodbijanega sklepa štela, da Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska nikakor, tudi če bi bilo treba zadevne ukrepe pomoči šteti za nezdružljive z notranjim trgom, ne bi mogli zahtevati njihovega vračila, ker bi bilo vračilo v skladu s členom 14(1) Uredbe št. 659/1999 v nasprotju s splošnim načelom prava Unije. V bistvu je menila, da so v obravnavanem primeru podane izjemne okoliščine, ki utemeljujejo, da lahko Konzorcij, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska legitimno pričakujejo, da državni poroštvi in danske davčne pomoči, dodeljene Konzorciju, ne bodo vprašljive. Zato je opozorila, da je njeno stališče leta 1992 bilo, da gradnja in upravljanje infrastrukturnih projektov ne pomenita gospodarske dejavnosti. Vendar sta se od sodb z dne 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisija (T-128/98, EU:T:2000:290), z dne 17. decembra 2008, Ryanair/Komisija (T-196/04, EU:T:2008:585), ter z dne 24. marca 2011, Freistaat Sachsen in Land Sachsen-Anhalt/Komisija (T-443/08 in T-455/08, EU:T:2011:117), ki je bila potrjena s sodbo z dne 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen in Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821), razvili tako njena praksa odločanja kot sodna prakse Unije glede pojma „gospodarska dejavnost“ v zvezi s financiranjem, gradnjo in upravljanjem infrastrukturnih projektov (točke od 61 do 66 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Poleg tega so službe Komisije Kraljevino Dansko in Kraljevino Švedsko leta 1995 obvestile, da državni poroštvi nista državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Komisija je štela, da zadnjenavedena ugotovitev, ki je bila vsebovana v njenih dopisih z dne 27. oktobra 1995 Kraljevini Danski in Kraljevini Švedski, zajema danske davčne pomoči, ker so se nanašale na infrastrukturni projekt, ki v tistem obdobju ni bil obravnavan kot gospodarska dejavnost. Po mnenju Komisije ni bilo treba ugotavljati, ali je tako legitimno pričakovanje presegalo ugotovitve sodbe z dne 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisija (T-128/98, EU:T:2000:290), ker so zadevni ukrepi vsekakor združljivi z notranjim trgom (točka 153 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

5. Ugotovitev

30 Komisija je sklenila, da:

– na podlagi presoje združljivosti zadevnih ukrepov in zlasti ob upoštevanju zavez, ki sta jih predložili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, ne bo nasprotovala danskim davčnim pomočem in poroštvoma, ki jih je Kraljevina Danska dodelila Konzorciju, ker je treba te državne pomoči šteti za združljive z notranjim trgom glede na člen 107(3)(b) PDEU;

– je poroštvo, ki ga je Kraljevina Švedska dodelila Konzorciju, veljavna pomoč in zlasti ob upoštevanju obveznosti Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske ni treba uvesti postopka glede obstoječih shem pomoči;

– danski sistem skupne obdavčitve in ukrepi, dodeljeni matičnima družbama Konzorcija za financiranje notranjih cestnih in železniških povezav na Švedskem in Danskem niso državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.

II. Postopek in predlogi strank

31 Tožeče stranke so 12. februarja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile to tožbo.

32 Kraljevina Švedska je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 5. junija 2015 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.

33 Kraljevina Danska je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 17. junija 2015 vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije.

34 Predsednik devetega senata Splošnega sodišča je s sklepoma z dne 13. julija 2015 dovolil ti intervenciji. Kraljevina Švedska in Kraljevina Danska sta 28. septembra 2015 vložili intervencijski vlogi.

35 Zaradi spremembe sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v šesti senat, ki mu je bila zato 26. septembra 2016 dodeljena ta zadeva.

36 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

37 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

38 Kraljevina Švedska in Kraljevina Danska Splošnemu sodišču predlagata, naj tožbo zavrne.

III. Pravo

[…]

B. Vsebinska presoja

55 Tožeče stranke v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti v bistvu navajajo pet tožbenih razlogov. Prvi tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava in očitne napake pri presoji glede na člen 107(1) PDEU, prvič, v zvezi z ukrepi, ki so bili matičnima družbama Konzorcija dodeljeni za financiranje notranjih železniških povezav, in drugič, državnima poroštvoma, ki sta bili Konzorciju odobreni za financiranje stalne povezave. Drugi tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, napake pri presoji združljivosti državnih poroštev in danskih davčnih pomoči, dodeljenih Konzorciju, s členom 107(3) PDEU in napako glede tega, da danski sistem skupne obdavčitve ni bil opredeljen kot državna pomoč. Tretji tožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Komisija storila z ugotovitvijo, da bi, če bi bilo treba državni poroštvi in danske davčne pomoči, dane Konzorciju, vseeno šteti za nezdružljive z notranjim trgom, Konzorcij, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska legitimno pričakovali, da navedene pomoči ne bodo vprašljive v okviru pravil o državnih pomočeh, in ne bi bilo treba ugotavljati, ali tako legitimno pričakovanje presega ugotovitve iz sodbe z dne 12. decembra 2000, Aéroports de Paris/Komisija (T-128/98, EU:T:2000:290). Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti, da se uvede formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU. Peti tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

56 Splošno sodišče šteje, da je treba te tožbene razloge na prvem mestu preučiti v delu, v katerem se nanašajo na ukrepe, ki so se šteli za državne pomoči, združljive z notranjim trgom, to je državni poroštvi in danske davčne pomoči, dodeljene Konzorciju za gradnjo in upravljanje stalne povezave, ter na drugem mestu v delu, v katerem se nanašajo na ukrepe, ki se niso šteli za državne pomoči, to je ukrepe finančne podpore za matični družbi Konzorcija za gradnjo in upravljanje notranjih železniških povezav in danski sistem skupne obdavčitve. Ti tožbeni razlogi bodo na tretjem mestu preučeni v delu, v katerem se z njimi Komisiji očita, da ni obrazložila in ni upoštevala kumulativnega učinka vseh ukrepov pomoči, dodeljenih za projekt stalne povezave. Na četrtem mestu bodo ti tožbeni razlogi preučeni v delu, v katerem se z njimi izpodbija ugotovitev, da bi lahko, če bi bilo treba ukrepe pomoči, dodeljene Konzorciju, vseeno šteti za nezdružljive z notranjim trgom, Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska in Konzorcij legitimno pričakovali, da ukrepi pomoči Konzorciju ne bodo vprašljivi v okviru pravil o državnih pomočeh.

57 Splošno sodišče najprej v zvezi z ukrepi državnih pomoči, ki so se na podlagi predhodne preučitve štele za združljive, šteje, da je treba najprej preučiti četrti tožbeni razlog, s katerim se želi dokazati, da je imela Komisija resne težave, zaradi katerih bi morala uvesti formalni postopek preiskave.

1. Četrti tožbeni razlog: kršitev procesnih pravic zainteresiranih strank v delu, v katerem se nanaša na ukrepe, opredeljene kot državne pomoči, ki so bili dodeljeni Konzorciju

58 V okviru četrtega tožbenega razloga se tožeče stranke izrecno sklicujejo na trditve, ki so jih navedle v okviru prvih dveh tožbenih razlogov ter ki naj bi razkrivale nedoslednosti in netočnosti analize Komisije glede državnih poroštev in danskih davčnih pomoči Konzorciju. Po mnenju tožečih strank je Komisija storila napake, prvič, pri opredelitvi državnih poroštev na podlagi člena 107(1) PDEU, in drugič, pri preizkusu združljivosti državnih poroštev in danskih davčnih pomoči z notranjim trgom. Nezadostnost in nepopolnost analize Komisije naj bi bili indic za obstoj resnih težav, ugotovljenih pri predhodni preučitvi, in „dvomov“, ki jih je imela Komisija glede opredelitve in združljivosti spornih ukrepov.

59 Komisija ob podpori Kraljevine Danske prereka te trditve in se pri tem sklicuje zlasti na svoje trditve, navedene v okviru preučitve prvega in drugega tožbenega razloga.

60 V skladu s sodno prakso mora Komisija, če po prvotni preučitvi v okviru postopka iz člena 108(3) PDEU ne more ugotoviti, da zadevni državni ukrep bodisi ni „pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU bodisi je združljiv s Pogodbo DEU, če se ga opredeli kot pomoč, ali če s tem postopkom ni mogla premagati vseh težav, ki so nastale s presojo združljivosti obravnavanega ukrepa, uvesti postopek iz člena 108(2) PDEU, ne da bi v zvezi s tem imela diskrecijsko pravico (glej sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 113 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 10. maja 2005, Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, točka 48). To obveznost poleg tega izrecno potrjujejo določbe člena 4(4) v povezavi s členom 13(1) Uredbe št. 659/1999 (sodba z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 113).

61 Resne težave so objektiven pojem. Obstoj teh težav je treba iskati v okoliščinah sprejetja izpodbijanega akta in tudi v njegovi vsebini, in sicer objektivno, ob primerjanju razlogov iz odločbe z elementi, ki so bili Komisiji na voljo, ko je odločala o združljivosti spornih pomoči s skupnim trgom (glej sodbo z dne 28. marca 2012, Ryanair/Komisija, T-123/09, EU:T:2012:164, točka 77 in navedena sodna praksa). Iz tega izhaja, da nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvaja Splošno sodišče v zvezi z obstojem resnih težav, po naravi stvari ne more biti omejen na preizkus očitne napake pri presoji (glej sodbi z dne 27. septembra 2011, 3F/Komisija, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, točka 55 in navedena sodna praksa, ter z dne 10. julija 2012, Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, EU:T:2012:351, točka 80 in navedena sodna praksa). Odločbo, ki bi jo Komisija sprejela brez začetka formalnega dela postopka, bi bilo namreč mogoče že zgolj zato razglasiti za nično, in sicer zaradi opustitve kontradiktorne in

poglobljene preučitve, ki jo določa Pogodba DEU, tudi če ne bi bilo dokazano, da je Komisija pri vsebinski presoji napačno uporabila pravo ali napačno ugotovila dejansko stanje (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2010, British Aggregates/Komisija, T-359/04, EU:T:2010:366, točka 58).

62 Prav tako je iz sodne prakse razvidno, da nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo opravi Komisija v fazi predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav (glej sodbo z dne 9. decembra 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Komisija, T-140/13, neobjavljena, EU:T:2014:1029, točka 49 in navedena sodna praksa).

63 Obstoj resnih težav morajo dokazati tožeče stranke, kar lahko storijo tudi na podlagi sklenjenega kroga indicev (glej v tem smislu sodbo z dne 17. marca 2015, Pollmeier Massivholz/Komisija, T-89/09, EU:T:2015:153, točka 51 in navedena sodna praksa).

64 Trditve, navedene v okviru četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na ukrepe državne pomoči Konzorciju, ki so bile razglašene za združljive z notranjim trgom, je treba preučiti na podlagi te sodne prakse. Te trditve so sestavljene iz dveh delov, od katerih se prvi nanaša na nezadostno in nepopolno preučitev opredelitve državnih poroštev, odobrenih Konzorciju, glede na člen 107(1) PDEU, drugi pa na nezadostno in nepopolno preučitev združljivosti državnih pomoči in danskih davčnih pomoči Konzorciju glede na člen 107(3)(b) PDEU.

a) Prvi del: nezadostna in nepopolna preučitev opredelitve državnih poroštev, podeljenih Konzorciju, glede na člen 107(1) PDEU

65 Trditve tožečih strank v okviru prvega dela četrtega tožbenega razloga so v bistvu razdeljene na štiri očitke, ki se nanašajo na nezadostno in nepopolno preučitev, prvič, brezpogojnosti dodelitve državnih poroštev na dan ustanovitve Konzorcija, pravno izvršljivo pravico Konzorcija na ta dan, da pridobi financiranje, za katerega jamčita Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, možnost tretjih oseb, da se sklicujejo na to pravico, kadar Konzorcij nastopa v okviru svojih pristojnosti, in na število poroštev; drugič, vprašanja, ali sta državni poroštvi pomenili individualni pomoči ali shemi pomoči; tretjič, vprašanja, ali so bila švedska poroštva nova ali obstoječa pomoč, in četrtič, vprašanja, ali so bila državna poroštva omejena na financiranje stalne povezave.

66 Te trditve je treba preučiti glede na sodno prakso, navedeno v točkah od 60 do 63 zgoraj.

67 Splošno sodišče šteje, da je treba najprej obravnavati drugi očitek, ki se nanaša na ugotovitev, da sta državni poroštvi shemi pomoči.

68 Komisija lahko v primeru sheme pomoči preizkusi le splošne značilnosti obravnavane sheme in ni dolžna obravnavati vsakega posameznega primera uporabe, da bi preverila, ali ta ureditev vsebuje elemente državne pomoči (sodba z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732, točka 122). Poleg tega, kot trdita tožeči stranki, veljajo za individualne pomoči in sheme pomoči v skladu z različnimi sporočili Komisije o poroštvih različna pravila, na primer glede načina izračuna elementa pomoči.

69 S tem očitkom tožeče stranke navajajo, prvič, protislovja v besedilu izpodbijanega sklepa, drugič, neobstoj analize državnih poroštev v zvezi s pojmom „shema“ pomoči, in tretjič, napačno uporabo prava, ker državna poroštva ne spadajo v nobeno od obeh opredelitev sheme pomoči iz člena 1(d) Uredbe št. 659/1999. Take pomanjkljivosti in napake v analizi naj bi bile indic za to, da je imela Komisija resne težave glede opredelitve državnih poroštev kot „shem“ pomoči. Tožeče stranke v bistvu štejejo, da bi bilo treba državni poroštvi analizirati kot *ad hoc* individualna poroštva, ker gre za posojila in finančne instrumente, ki jih je Konzorcij najel za gradnjo in upravljanje povezave ter so zavarovana z navedenima poroštvoma.

70 Komisija prereka to presojo in meni, prvič, da iz obrazložitve izpodbijanega sklepa jasno izhaja, da sta bili državni poroštvi analizirani kot shema pomoči in da vsa specifična poroštva za posojila za izvajanje sheme poroštev, ki je bila dokončno odobrena leta 1992, pomenijo individualno pomoč, dodeljeno na podlagi te sheme, in ne *ad hoc* individualne pomoči. Drugič, Komisija trdi, da državna poroštva ustrezajo opredelitvi sheme pomoči iz člena 1(d), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, ker naj bi šlo za pomoči, „ki niso povezane z določenim projektom“, saj vključujejo tako gradnjo kot upravljanje stalne povezave in so bile dodeljene za nedoločeno trajanje in znesek, tudi če so omejena na čas, ki je potreben za odplačilo dolga Konzorcija. Komisija v zvezi s tem pojasnjuje, da v času, ko so bile pomoči dodeljene, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska nista vedeli, koliko časa bo potrebnega za odplačilo dolga in kakšen bo njegov obseg, in da, če bi bilo treba državna poroštva razlagati kot povezana z „določenim projektom“, nikoli ne bi mogla podvomiti o morebitnih ukrepih pomoči, dodeljenih za splošno uporabo, kar bi ogrozilo polni učinek pravil o državnih pomočeh.

71 Kraljevina Danska trdi, da je treba državni poroštvi obravnavati kot eno ali dve individualni pomoči v smislu člena 1(e) Uredbe št. 659/1999, ki sta bili brezpogojno odobreni leta 1992, in ne kot eno ali dve shemi pomoči, ker je bila vsa gospodarska prednost, ki izhaja iz poroštev, Konzorciju dana v času dodelitve. V zvezi s tem poudarja, da sta državni poroštvi z vidika njunega zneska in časovnega vidika povezani z določenim projektom, stalno povezavo. V odgovor na vprašanje Splošnega sodišča je Kraljevina Švedska predstavila podoben pogled kot Kraljevina Danska in izrazila dvome o opredelitvi državnih poroštev kot „shem“ pomoči v smislu definicije iz člena 1(d), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, ker so namenjene samo za določen projekt.

72 Tožeče stranke menijo, da je treba trditev Kraljevine Danske, navedeno zgoraj v točki 71, zavreči kot nedopustno, ker naj bi bila ta trditev v nasprotju s stališčem Komisije in ker se mora intervenientka omejiti na delno ali popolno podporo predlogov Komisije in sprejeti zadevo v stanju, v katerem je, in ne more navajati samostojnih razlogov.

73 Na prvem mestu je treba v zvezi z navedenimi protislovji v besedilu ugotoviti, da se, kot trdita tožeči stranki, v izpodbijanem sklepu navajajo „poroštvo, ki ga je odobrila danska država“, „poroštvo, ki ga je odobrila […] švedska država“ (točki 109 in 110 obrazložitve izpodbijanega sklepa), „državni poroštvi“ (točke 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 in 135 obrazložitve izpodbijanega sklepa), „poroštva“ (točki 85 in 137 obrazložitve izpodbijanega sklepa), „poroštvi“ (točke 34, 50, 52 in 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa), „poroštvi, ki ju je odobrila Danska“ (ugotovitve, prvi odstavek), in „poroštvo, ki ga je Konzorciju odobrila Švedska“ (ugotovitev, drugi odstavek). Vendar je Komisija v točki 52 obrazložitve izpodbijanega sklepa štela, da sta bili 27. januarja 1992, to je na dan, ko je bil Konzorcij ustanovljen in je pridobil pravico do financiranja z državnimi poroštvi, brezpogojno odobreni dve poroštvi. V točki 53 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija presodila, da čeprav sta Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska potrdili in izdali individualna poroštva za vsakega kreditodajalca, to v ničemer ne spreminja tega, da sta se izrecno zavezali, da bosta jamčili za obveznosti Konzorcija v zvezi s posojili in drugimi finančnimi instrumenti za financiranje stalne povezave. Komisija je v izreku izpodbijanega sklepa ugotovila tudi, da zlasti ob upoštevanju zavez, ki sta jih predložili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, glede poroštva, ki ga je odobrila Kraljevina Švedska, ni treba začeti postopka v zvezi s „shemami“ obstoječih pomoči (ugotovitve, drugi odstavek). Poleg tega iz točk od 111 do 138 obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija presojo združljivosti državnih poroštev z notranjim trgom opravila, kot če bi obravnavala eno ali več „shem“ pomoči, ker se je omejila na presojo značilnosti in združljivosti poroštev, kot so določene v medvladnem sporazumu in sporazumu o Konzorciju, ne da bi posebej preučila vsako poroštvo za vsako določeno posojilo Konzorcija.

74 Zato je, čeprav izpodbijani sklep glede tega ni popolnoma natančen in dosleden, iz razlogovanja Komisije in izreka izpodbijanega sklepa razvidno, da je državni poroštvi dejansko štela za eno ali dve shemi pomoči, ki sta bili dokončno sprejeti leta 1992, in je poroštva, ki so bila izdana naknadno za vsako posojilo, ki ga je najel Konzorcij, štela za individualne pomoči, ki izhajajo iz navedenih shem pomoči.

75 Na drugem mestu, kar zadeva neobstoj analize državnih poroštev glede na pojem „sheme“ pomoči, je treba ugotoviti, da izpodbijani sklep ne vsebuje pojasnil glede razlogov, iz katerih je treba državni poroštvi šteti za shemi pomoči, kar je element, ki kaže na obstoj nezadostne in nepopolne preučitve.

76 Na tretjem mestu je tudi ob predpostavki, da bi bilo mogoče iz izpodbijanega sklepa, kot to trdi Komisija, ugotoviti, da državni poroštvi ustrezata opredelitvi sheme pomoči iz člena 1(d), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999, in sicer „kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku“, dovolj ugotoviti, da v obravnavanem primeru v izpodbijanem sklepu sploh ni navedeno, kako pomoči iz državnih poroštev izpolnjujejo pogoj, da pomoč ne sme biti vezana na določen projekt.

77 Medvladni sporazum, ki v členu 12 določa, da morata Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska „solidarno jamčiti za obveznosti v zvezi s posojili Konzorcija in ostalimi finančnimi instrumenti za financiranje“, je namreč naslovljen „Sporazum […] o stalni povezavi čez Øresund“. Poleg tega točka 4, odstavek 3, Sporazuma o Konzorciju podrobneje določa, da državna poroštva pokrivajo „[k]apitalske zahteve konzorcija za načrtovanje, zasnovo in gradnjo povezave čez Øresund, vključno s stroški servisiranja posojil in za kritje kapitalskih zahtev, ki izvirajo iz računovodske izgube, ki se predvideva za nekaj let po odprtju stalne povezave za promet“. Poleg tega člena 1 in 2 medvladnega sporazuma ter Priloga 1 k navedenemu sporazumu določajo natančno zemljepisno lokacijo stalne povezave in njene tehnične značilnosti. Zato ne more iti za poroštva, odobrena za kateri koli most.

78 Kot poudarjajo tožeče stranke, je Komisija v okviru presoje združljivosti z notranjim trgom, ki jo je opravila na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, v točkah 115 in 116 obrazložitve izpodbijanega sklepa štela, da je stalna povezava čez Øresund „specifičen, natančen in jasno določen“ projekt. Komisija se je sklicevala na člen 2 medvladnega sporazuma in Prilogo 1 k temu sporazumu, ki naj bi dokazovala, da gre glede zemljepisne lege in tehnične zasnove za zelo specifično in jasno opredeljen projekt.

79 To, da se na eni strani v fazi opredelitve državnih poroštev trdi, da gre za eno ali dve shemi pomoči, saj pomoč na podlagi teh poroštev ni vezana na določen projekt, na drugi strani pa se v fazi presoje združljivosti zadevnih ukrepov z notranjim trgom trdi, da se državna poroštva nanašajo na „specifičen, natančen in jasno določen“ projekt, je očitno nezdružljivo. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ne gre za različne pravne pojme, ampak za dejstvo, navedeno v točkah 115 in 116 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki se ne more spreminjati od ene pravne presoje do druge.

80 V zvezi s tem Komisija tudi napačno trdi, da državnih poroštev ni treba šteti za povezana z „določenim“ projektom, ker sta s pomočmi iz teh državnih poroštev zavarovani tako faza gradnje kot faza upravljanja stalne povezave. Ker pridevnik „določen“ pomeni „ki je poseben nečemu“, je namreč treba za pomoči v zvezi z državnima poroštvoma šteti, da so povezane z določenim projektom, ker so z njimi zavarovana posojila Konzorcija samo v zvezi s projektom stalne povezave vključno s fazo upravljanja, brez drugih projektov ali dejavnosti. „Neomejenost“ faze upravljanja, ki jo poudarja Komisija, se ne nanaša na strogo gledano specifičnost projekta, ampak se dejansko nanaša na presojo omejenosti ali neomejenosti državnih poroštev v okviru preučitve njihove združljivosti. Trditev Komisije, da so bili v bistvu različni ukrepi pomoči v obravnavanem primeru dodeljeni za „splošne namene“, je tudi očitno v nasprotju s točkama 51 in 131 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katerima sta državni poroštvi omejeni samo na načrtovanje, gradnjo in obratovanje stalne povezave Øresund, pri čemer so izključene vse druge dejavnosti.

81 Iz zgoraj navedenega izhaja, da se je Komisija v fazi predhodne preučitve soočila z resnimi težavami glede opredelitve državnih poroštev kot „shem“ pomoči.

82 Vendar so vprašanja, ki se postavljajo v tej zadevi – to je, ali poroštvi pomenita eno ali več shem pomoči, sprejetih leta 1992, eno ali dve brezpogojno odobreni *ad hoc* individualni pomoči, dodeljeni leta 1992, ali toliko *ad hoc* individualnih pomoči, kolikor posojil Konzorcija, zavarovanih z državnimi poroštvi, obstaja – neločljivo povezana s preučitvijo drugega očitka iz prvega dela in tudi prvega

očitka, ki se nanaša na določitev datuma brezpogojne odobritve državnih poroštev Konzorciju in števila poroštev. Poleg tega, kot priznava tudi sama Komisija, vprašanja, ki se postavljajo v prvih dveh očitkih prvega dela četrtega tožbenega razloga, vplivajo tudi na opredelitev državnih poroštev glede na pojem „obstoječa“ pomoč iz člena 1(b), (i) in (iv), Uredbe št. 659/1999, ki se nanaša na tretji očitek.

83 Zato je treba drugemu očitku prvega dela četrtega tožbenega razloga in zato prvemu delu navedenega tožbenega razloga ugoditi v celoti, ne da bi bilo treba odločiti o prvem in tretjem tožbenem razlogu ter o trditvi Kraljevine Danske, navedeni zgoraj v točki 71. Zato je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem sta državni poroštvi brez uvedbe formalnega postopka preiskave in predložitve celotne analize glede datuma odobritve in števila državnih poroštev ter glede tega, ali gre za novo ali obstoječo pomoč, Komisiji, opredeljeni kot „sheme“ pomoči.

[…]

b) Drugi del: nezadostna in nepopolna preučitev združljivosti državnih pomoči, dodeljenih Konzorciju, na podlagi člena 107(3)(b) PDEU

85 V okviru drugega dela četrtega tožbenega razloga tožeče stranke zatrjujejo nezadostno in nepopolno preučitev združljivosti državnih poroštev in danskih davčnih pomoči z notranjim trgom. V bistvu navajajo sedem očitkov. Prvič, Komisija naj ne bi količinsko opredelila elementa pomoči v državnih poroštvih. Drugič, preučila naj ne bi, ali obstajajo pogoji za uveljavljanje državnih poroštev. Tretjič, opravila naj bi nezadostno in nepopolno analizo razlikovanja med fazo gradnje in fazo obratovanja stalne povezave ter združljivosti državnih poroštev naj ne bi preučila le glede na fazo obratovanja. Četrtič, opravila naj bi nezadostno in nepopolno analizo vprašanja, ali so bili državni poroštvi in danske davčne pomoči omejeni glede zneska in trajanja. Petič, opravila naj bi nezadostno in nepopolno analizo potrebnosti in sorazmernosti državnih poroštev in danskih davčnih pomoči. Šestič, preučila naj ne bi negativnega učinka navedenih pomoči na konkurenco in trgovino ter naj ne bi uporabila merila „tehtanja“. Sedmič, opravila naj bi nezadostno in nepopolno analizo povezave med davčnimi prednostmi in državnimi poroštvi.

86 Komisija uvodoma meni, da želijo tožeče stranke s svojim splošnim razlogovanjem Splošno sodišče pozvati, naj zakonitost izpodbijanega sklepa preveri glede na dobre prakse in smernice, ki so obstajale na dan sprejetja izpodbijanega sklepa, ne pa glede na tiste, ki so obstajale na datum dodelitve državnih pomoči, kar naj bi pomenilo napačno uporabo prava. Ob podpori Kraljevine Danske opozarja, da se v skladu z njenim Obvestilom o določitvi veljavnih pravil za ocenjevanje nezakonite državne pomoči z dne 22. maja 2002 (UL 2002, C 119, str. 22) združljivost pomoči presoja v skladu z vsebinskimi merili, določenimi v katerem koli instrumentu, veljavnem v času dodelitve pomoči. Po mnenju Komisije pa naj bi bili državni poroštvi dokončno odobreni januarja 1992 ob ustanovitvi Konzorcija.

[…]

90 Splošno sodišče šteje, da je treba najprej obravnavati drugi, tretji in četrti očitek, nato prvi, peti in šesti očitek skupaj ter nazadnje sedmi očitek.

1) Drugi očitek: neobstoj preverjanja obstoja pogojev za uveljavljanje poroštev

91 Tožeče stranke se v bistvu sklicujejo na trditve, navedene v okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na napačno uporabo prava, ki jo pomeni neobstoj presoje obstoja pogojev za uveljavljanje državnih poroštev v skladu s točko 5.3 Obvestila Komisije o uporabi členov [107] in [108 PDEU] za državno pomoč v obliki poroštev (UL 2008, C 155, str. 10, v nadaljevanju: obvestilo o poroštvih iz leta 2008).

92 Komisija ne prereka, da ni preverila, ali so bili podani taki pogoji za uveljavljanje. Vendar meni, da ti niso bili potrebni, ker se obvestilo o poroštvih iz leta 2008 *ratione temporis* ni uporabljalo za shemo pomoči, odobreno leta 1992. Poleg tega meni, da je šlo v obravnavani zadevi za zelo poseben primer, in sicer partnerstvo javnih podjetij, ustanovljeno prav za gradnjo in obratovanje stalne povezave, in ne za pravno osebo danskega ali švedskega prava, proti kateri bi lahko sodišča teh držav članic uvedla stečajni postopek. Poudarja, da Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska izvajata celovit strateški in operativni nadzor nad Konzorcijem, ki ga države članice običajno nimajo nad neodvisnim zasebnim ponudnikom, ki ima poroštvo. Komisija ugotavlja tudi, da taki pogoji za uveljavljanje nikakor ne bi bili združljivi z medvladnim sporazumom.

93 Splošno sodišče uvodoma ugotavlja, da ni treba preveriti, ali se je točka 5.3 obvestila o poroštvih iz leta 2008 uporabljala za obravnavani primer, ker je, kot je Komisija sama priznala, zahteva po takih pogojih za uveljavljanje obstajala že leta 1992, to je na datum, ki je bil v izpodbijanem sklepu sprejet kot datum odobritve poroštev. V dopisu Komisije državam članicam SG(89) D/4328 z dne 5. aprila 1989 je bilo namreč že navedeno, da bo „Komisija […] poroštva sprejela le, če je njihovo uveljavljanje s pogodbo vezano na posebne pogoje, ki lahko zajemajo celo obvezno uvedbo stečajnega postopka za podjetje, ki ima poroštvo, ali podobnega postopka [in da morajo biti t]e zahteve […] dogovorjene ob prvem in enotnem pregledu državnih poroštev, predvidenih v okviru običajnih postopkov iz člena [108](3) [PDEU] v fazi odobritve“.

94 Na specifičnem področju državnih pomoči je sodišče Unije že imelo priložnost, da poudari, da Komisija lahko sprejme smernice za izvrševanje svoje diskrecijske pravice in da so okvirna pravila, ki jih vsebujejo, razen če so v nasprotju s pravili Pogodbe DEU, za institucijo zavezujoča (glej sodbo z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija, C-382/99, EU:C:2002:363, točka 24 in navedena sodna praksa). Vendar je treba navesti tudi, da se Komisija s tem, da sprejme pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju te diskrecijske pravice in od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi se jo sankcioniralo na podlagi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načeli enakega obravnavanja ali varstva legitimnih pričakovanj, razen če navede razloge, ki v skladu s tema načeloma utemeljujejo to, da ni upoštevala lastnih pravil (glej v tem smislu sodbi z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 211, ter z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, EU:C:2008:482, točka 60).

95 V obravnavanem primeru ni sporno, da izpodbijani sklep ne vsebuje podatkov o obstoju pogojev za uveljavljanje državnih poroštev. Zato je Komisija ob upoštevanju točk 93 in 94 zgoraj storila napako, ker ni preverila obstoja pogojev za uveljavljanje državnih poroštev. Iz tega izhaja, da je bila preučitev združljivosti državnih poroštev nezadostna in nepopolna, kar je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 62 zgoraj, indic za obstoj resnih težav.

96 V zvezi z utemeljitvami Komisije, navedenimi zgoraj v točki 92, je treba poudariti, da Komisija ne pojasni, zakaj to, da Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska izvajata celovit strateški in operativni nadzor nad Konzorcijem, pomeni zagotovilo, da bi, če bi bilo treba državna poroštva uveljaviti, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska sprožili celo njegovo sodno likvidacijo. Komisija ne navaja nobene določbe, ki bi ju prisilila v opravo takega dejanja. Nasprotno, celo nakazuje, da bi bila likvidacija Konzorcija glede na medvladni sporazum pravno nemogoča.

97 Vsekakor je treba ugotoviti, da s temi ugotovitvami ni mogoče nadomestiti nepreučitve pogojev za uveljavljanje državnih poroštev s strani Komisije.

98 Zato je treba drugemu očitku, ki se nanaša na nezadostno in nepopolno preučitev obstoja pogojev za uveljavljanje državnih poroštev, ugoditi.

2) Tretji očitek: nezadostna in nepopolna presoja razlikovanja med fazo gradnje in fazo obratovanja stalne povezave ter neobstoj presoje združljivosti državnih poroštev glede na fazo obratovanja; in četrti očitek prvega dela: nezadostna in nepopolna presoja vprašanja, ali sta bili državni poroštvi omejeni na financiranje stalne povezave

99 Tožeče stranke v okviru tretjega očitka trdijo, da se v okviru analize združljivosti državnih poroštev neupravičeno ni razlikovalo med fazo gradnje in fazo obratovanja stalne povezave. Menijo, da bi morala Komisija analizirati, zakaj bi bilo treba državna poroštva, s katerimi je zavarovana faza obratovanja, šteti za združljiva z notranjim trgom, če naj bi v resnici bile pomoči za tekoče poslovanje, ki po svoji naravi niso združljive z notranjim trgom.

[…]

101 Komisija prereka to razlago in meni, da je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da so se državni poroštvi in danske davčne pomoči resnično nanašali na gradnjo in upravljanje stalne povezave, in da sta bili z njenim preizkusom združljivosti zajeti obe fazi. Meni, da je „logično“, da se izpodbijani sklep osredotoča bolj na pomoč za gradnjo stalne povezave in zato na pomoč za investicijo, ker pomenijo stroški gradnje najpomembnejši del stroškov. Vendar Komisija zavrača vse obtožbe, da gre za pomoč za tekoče poslovanje, ker Konzorcij odplačuje svoje dolgove, kar na eni strani predpostavlja, da prihodki zadostujejo za kritje stroškov obratovanja, na drugi pa, da sta se Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska zavezali, da bosta priglasili vsa nova zajamčena posojila in vse nove ugodnosti, dodeljene po letu 2040 (pri čemer je rok, predviden za odplačilo dolga, od 30 do 43 let od odprtja stalne povezave leta 2000). Nazadnje trdi, da naj se njena praksa odločanja v zvezi s PPSEI ne bi razlikovala med gradnjo in upravljanjem infrastrukture.

[…]

103 V skladu s sodno prakso je treba kot pomoči za tekoče poslovanje opredeliti pomoči, ki naj bi podjetju omogočile zmanjšanje stroškov, ki ga sicer bremenijo v okviru izvajanja tekočih poslov ali običajnih dejavnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2000, Nemčija/Komisija, C-156/98, EU:C:2000:467, točka 30 in navedena sodna praksa).

104 Iz sodne prakse izhaja, da pomoči za tekoče poslovanje načeloma ne spadajo na področje uporabe člena 107(3) PDEU. Glede na ustrezno sodno prakso namreč takšne pomoči načeloma izkrivljajo konkurenco v sektorjih, v katerih so dodeljene, pri čemer zaradi svoje narave ne morejo izpolniti nobenega cilja, določenega z zgoraj navedenimi določbami o odstopanjih (glej v tem smislu sodbe z dne 14. februarja 1990, Francija/Komisija, C-301/87, EU:C:1990:67, točka 50; z dne 6. novembra 1990, Italija/Komisija, C-86/89, EU:C:1990:373, točka 18, in z dne 8. junija 1995, Siemens/Komisija, T-459/93, EU:T:1995:100, točka 48). Zato obstaja domneva, ki izhaja iz sodne prakse, da pomoči za tekoče poslovanje že zaradi svoje narave izkrivljajo konkurenco (sodba z dne 5. oktobra 2000, Nemčija/Komisija, C-288/96, EU:C:2000:537, točka 77) in spreminjajo trgovinske pogoje v obsegu, ki je v nasprotju s skupnim interesom (sodba z dne 6. novembra 1990, Italija/Komisija, C-86/89, EU:C:1990:373, točka 18). Take pomoči so načeloma prepovedane (glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 2002, Španija/Komisija, C-113/00, EU:C:2002:507, točke od 69 do 71, in z dne 20. oktobra 2011, Eridania Sadam/Komisija, T-579/08, neobjavljena, EU:T:2011:608, točka 41).

105 V točkah 32 in 33 obrazložitve izpodbijanega sklepa je navedeno, da državna poroštva pokrivajo „vsa posojila in vse druge finančne instrumente, ki jih Konzorcij uporabi za financiranje [stalne povezave]“. To je razvidno tudi iz člena 12 medvladnega sporazuma, ki določa, da se „[Kraljevina] Danska in [Kraljevina] Švedska […] zavežeta, da bosta skupno in solidarno jamčili za obveznosti v zvezi s posojili Konzorcija in drugimi finančnimi instrumenti, uporabljenimi za financiranje [stalne povezave]“. Del, ki se nanaša na analizo potrebnosti in sorazmernosti pomoči, se zelo na splošno sklicuje na „financiranje“ stalne povezave (točke 123, 124, 129 in 131 obrazložitve).

106 V točki 126 obrazložitve izpodbijanega sklepa Komisija navaja le oceno številk prvotnega proračuna za načrtovanje in gradnjo stalne povezave, vendar nikjer ne navaja zneska, ki ga je Konzorcij moral in bo še moral najeti za kritje stroškov obratovanja. V točki 130 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija pojasnila, da je bil „glavni cilj državnih poroštev […] zagotoviti financiranje gradnje stalne povezave in zagotoviti, da Konzorcij ne more pridobiti posojil, zavarovanih s poroštvi, za razširitev svoje dejavnosti čez ta cilj“.

107 Vendar pa je v členu 10 medvladnega sporazuma, v katerem so naloge Konzorcija naštete izčrpno, navedeno tudi upravljanje stalne povezave. Točka 4, odstavek 3, sporazuma o Konzorciju tudi določa, da državna poroštva pokrivajo kapitalske zahteve Konzorcija „ki bodo izvirale iz računovodske izgube, ki se predvideva za nekaj let po odprtju stalne povezave za promet“. V zvezi s tem ne Komisija ne Kraljevina Danska ali Švedska ne prerekajo, da državna poroštva pokrivajo tudi posojila, najeta za kritje stroškov obratovanja Konzorcija, kar je navedeno tudi v točki 50 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Vendar so stroški obratovanja stroški, ki bi jih moral Konzorcij nositi v okviru izvajanja tekočih poslov ali običajnih dejavnosti.

108 Zato, čeprav ni sporno, da so z državnima poroštvoma zavarovani tako stroški gradnje kot stroški obratovanja stalne povezave, preučitev združljivosti pomoči, povezane z državnimi poroštvi, in zlasti njene potrebnosti in sorazmernosti, ne razlikuje, ali vsaj ne v zadostni meri, med pomočjo za gradnjo in pomočjo za obratovanje stalne povezave, glede zgolj na fazo obratovanja pa ta preučitev sploh ne obstaja. Pomoč za kritje stroškov obratovanja stalne povezave tako sploh ni bila predmet posebne analize združljivosti, čeprav lahko pomeni pomoč za tekoče poslovanje.

109 Nobena trditev Komisije, niti z vidika četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na obstoj resnih težav, ne more ovreči te ugotovitve.

[…]

111 Drugič, glede trditve, da naj bi bila kakršna koli opredelitev kot pomoč za tekoče poslovanje izključena, ker Konzorcij redno odplačuje svoje dolgove, je treba ugotoviti, da redno odplačevanje posojil ne izključuje, da je Konzorcij deležen prednosti v primerjavi s svojimi konkurenti, ker ima brez nasprotne dajatve poroštva, ki pokrivajo 100 % njegovih posojil, zlasti posojil za obvladovanje stroškov, ki bi jih običajno moral nositi sam v okviru izvajanja tekočih poslov ali običajnih dejavnosti, to je stroškov upravljanja. Državna poroštva mu tako omogočajo dostop do najemanja posojil pod zelo ugodnimi pogoji. Poleg tega je treba poudariti, da v besedilu izpodbijanega sklepa ni izključeno, da se lahko redno odplačevanje posojil omogoči prav z novimi posojili, ki so zavarovana z navedenima poroštvoma, ker je v točki 131 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedeno, da državna poroštva pokrivajo potrebe po financiranju ali refinanciranju dolga Konzorcija in da se lahko do konca leta 2040 nova zajamčena posojila najamejo brez predhodne priglasitve Komisiji.

112 Tretjič, zavrniti je treba trditev, da naj bi bila opredelitev kot pomoč za tekoče poslovanje vsekakor izključena, ker sta se Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska zavezali, da bosta po koncu leta 2040 priglasili vsako novo posojilo in vse nove ugodnosti, dodeljene po tem datumu. Komisija namreč ne v izpodbijanem sklepu ne v okviru tega postopka ne pojasni, zakaj bi bila izključena kakršna koli opredelitev poroštev, ki pokrivajo posojila, najeta za kritje stroškov upravljanja do konca leta 2040, kot pomoči za tekoče poslovanje.

[…]

114 Zato je treba ugoditi tretjemu očitku, ki se nanaša na nezadostno in nepopolno preučitev razlikovanja med fazo gradnje in fazo obratovanja stalne povezave v analizi združljivosti državnih poroštev in na neobstoj posebne analize združljivosti poroštev, ki so povezana z upravljanjem stalne povezave.

[…]

3) Četrti očitek: nezadostna in nepopolna preučitev omejenosti državnih poroštev in danskih davčnih pomoči, dodeljenih Konzorciju, na trajanje in znesek

118 V okviru četrtega očitka drugega dela tožeče stranke zatrjujejo nezadostno in nepopolno preučitev glede omejitve državnih poroštev na trajanje in na znesek, opravljeno v točki 131 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Tožeče stranke opozarjajo, da neomejena poroštva načeloma pomenijo državne pomoči, ki niso združljive z notranjim trgom. Uveljavljajo tudi nezadostno presojo omejitve danskih davčnih pomoči, dodeljenih Konzorciju.

119 Komisija prereka te trditve in pojasnjuje, da to, da se nakopičeni dolg Konzorcija s časom spreminja, nikakor ne vpliva na ugotovitev, da sta državni poroštvi dejansko omejeni na vsakokratni nakopičeni dolg Konzorcija, ki mora v resnici stalno upadati. Zgolj to, da še vedno ne ve, kdaj bo dolg v celoti odplačan, naj ne bi vplivalo na to, da naj bi bila državna poroštva omejena na čas, ki je potreben za odplačilo dolga. Poleg tega Komisija poudarja, da pomenijo zaveze, ki sta jih predložili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska, pomemben element pri presoji omejenosti pomoči, saj ji omogočajo, da nastopi zoper druga posojila, zavarovana z državnimi poroštvi, ki bi se najela po koncu leta 2040, in zoper druge gospodarske prednosti, ki bi bile dodeljene po navedenem datumu.

120 V skladu s sodno prakso je treba šteti, da odobritev poroštva pod pogoji, ki niso tržni, kot je neomejeno poroštvo, odobreno brez nasprotne dajatve, na splošno pomeni podelitev prednosti upravičeni osebi, ker povzroči izboljšanje finančnega položaja upravičenca z zmanjšanjem običajnih obremenitev njegovega proračuna. Neomejeno državno poroštvo njegovemu upravičencu zlasti omogoča, da pridobi ugodnejše pogoje financiranja od tistih, ki bi jih pridobil zgolj na podlagi njegovih odlik, in zato zmanjšuje obremenitev njegovega proračuna (sodba z dne 20. septembra 2012, Francija/Komisija, T-154/10, EU:T:2012:452, točki 106 in 108).

121 V obravnavanem primeru je iz točke 127 obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da je ob koncu leta 2000 neto dolg Konzorcija, ki vključuje natečene obresti, znašal 19,4 milijarde danskih kron (DKK), da se je ob koncu leta 2003 povzpel na 20,1 milijarde DKK in da se je ob koncu leta 2013 zmanjšal in ustalil pri 16,6 milijarde DKK ter da je Konzorcij pričakoval, da se ne bo zvišal nad raven iz leta 2013. V točki 128 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija poudarila, da je bilo obdobje odplačevanja investicije Konzorcija leta 1991 ocenjeno na 30 let od leta 2000 in da se je ta ocena gibala med 30 in 36 leti, ker je bilo predvideno obdobje odplačevanja Konzorcija izračunano na letni osnovi in objavljeno v letnih poročilih Konzorcija. V letnem poročilu za leto 2013 je bilo ocenjeno, da bo dolg odplačan do leta 2034. Izračun obdobja odplačila dolga Konzorcija je temeljil na več napovedih, zlasti glede gibanja prihodkov iz prometa, stroškov obratovanja, stroškov reinvesticije, stroškov financiranja in izplačila dividend matičnima družbama Konzorcija. Najpomembnejša med njimi je bila napoved prihodkov, ustvarjenih iz cestnega prometa, ki so pomenili 75 % skupnih prihodkov in so se skozi čas občutno spreminjali. Komisija je prav tako navedla, da je Konzorcij zaradi negotovosti glede prihodnjega razvoja prometa izdelal tri mogoče scenarije: osnovni scenarij z obdobjem odplačevanja 34 let, scenarij rasti z obdobjem odplačevanja 30 let in scenarij stagnacije z obdobjem odplačevanja 43 let.

122 V točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija navedla, da je bilo z državnima poroštvoma zavarovano 100 % dolgov Konzorcija. Komisija je nato v točki 130 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da je bil glavni namen državnih poroštev Konzorciju omogočiti financiranje gradnje stalne povezave ob izključitvi kakršne koli razširitve njegovih dejavnosti. Na podlagi tega je v točki 131 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da sta državni poroštvi omejeni na to, kar je potrebno, da Konzorcij financira ali refinancira svoje dolgove, nakopičene zaradi njegovega poslanstva financiranja stalne povezave. Pojasnila je tudi, da sta državni poroštvi, ker ju ni mogoče uporabiti za drug namen kot financiranje stalne povezave, omejeni na kritje „vsakokratnega skupnega zneska nakopičenih dolgov Konzorcija“. Poleg tega je ob napotitvi na točki 128 in 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa štela, da sta državni poroštvi dejansko omejeni na trajanje, ker ju Konzorcij po odplačilu svojega dolga v celoti več ne bo mogel koristiti.

123 Komisija je v točkah 132 in 133 obrazložitve izpodbijanega sklepa tudi presodila, da sta ugodnost, ki izhaja iz državnih poroštev, in ugodnost, ki izhaja iz danskih davčnih pomoči, medsebojno odvisni.

124 V točkah od 134 do 136 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija ugotovila, da so državni poroštvi in vse druge gospodarske prednosti, vključno z davčnimi ugodnostmi, ki bi jih lahko prejel Konzorcij, omejene na „dejansko obdobje odplačevanja dolga“ in da sta se Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska zavezali, da Konzorcij po tem, ko bo „v celoti odplačal dolg“, ne bo več prejel takih prednosti. Komisija je v točki 135 obrazložitve izpodbijanega sklepa upoštevala tudi zaveze Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, da ji priglasita vsa nova posojila, najeta po koncu leta 2040, ki bi bila zavarovana z državnima poroštvoma, ali vsako novo gospodarsko prednost, dodeljeno po tem datumu, ter da ji bosta predložili letno poročilo o napredku pri odplačilu dolgov Konzorcija.

125 Na prvem mestu ni sporno, da je z državnima poroštvoma zavarovano 100 % zneska posojil Konzorcija, ki so potrebna za gradnjo stalne povezave in njeno upravljanje. Prav tako ni sporno, da Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska v besedilih, s katerimi so urejena in ki so navedena v izpodbijanem sklepu, nista določili nobene omejitve državnih poroštev na znesek ali trajanje.

126 To je potrjeno tudi v točki 51 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katero „iz besedila medvladnega sporazuma izhaja, da državni poroštvi nista časovno omejeni“. Čeprav je v točki 4, odstavek 3, sporazuma o Konzorciju navedeno, da državna poroštva pokrivajo kapitalske zahteve Konzorcija, „ki izvirajo iz računovodske izgube, ki se predvideva za nekaj let po odprtju [stalne] povezave za promet“, je treba ugotoviti, da izraz „za nekaj let“ zelo ohlapen in ne določa resnične omejitve zavarovanja faze obratovanja z državnima poroštvoma na znesek ali trajanje.

127 Sicer je treba poudariti, da so zajamčena posojila, ki jih je Konzorcij na dan sprejetja izpodbijanega sklepa že najel, nedvomno omejena s pogoji iz vsake posojilne pogodbe, ki določa znesek, ki ga je treba vrniti, in čas odplačevanja. Vendar izpodbijani sklep ne vsebuje nobenega pojasnila glede morebitne omejitve skupnega zneska posojil, ki je lahko načeloma zavarovan z državnima poroštvoma. Komisija je poleg tega v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča pojasnila, da ne pozna ne rokov odplačevanja ne zneskov posojil, ki jih je od začetka projekta najel Konzorcij, in da tudi ni zahtevala niti preučila veljavnih posojilnih pogodb Konzorcija.

128 Na drugem mestu, čeprav Komisija v uvodni izjavi 128 izpodbijanega sklepa navaja verjetno trajanje odplačila celotnega dolga Konzorcija, kot je bil ocenjen leta 2013, navaja tudi, da je to obdobje že nihalo med 30 in 36 leti ter se v prihodnosti še lahko spremeni, ker so bili predvideni različni scenariji, ki so odvisni od številnih gospodarskih dejavnikov. Komisija je v točki 93 odgovora na tožbo tudi potrdila, da ni mogoče natančno vedeti, kdaj bo navedeni dolg odplačan.

129 Na tretjem mestu, kot trdijo tožeče stranke, neobstoj omejitve zajamčenih zneskov ali obdobja njihovega vračila, skupaj z možnostjo najemanja novih posojil, zavarovanih z državnima poroštvoma v višini 100 %, vsaj do konca leta 2040, lahko povzroči številna podaljšanja roka za odplačilo posojil Konzorcija in povečanje skupnega zneska dolga, zavarovanega z državnima poroštvoma. V zvezi s tem iz izpodbijanega sklepa, zlasti točk 131 in 135 obrazložitve izhaja, da lahko Konzorcij nova zajamčena posojila najema in se redno refinancira do konca leta 2040, ne da bi bilo treba ta zajamčena posojila priglasiti Komisiji. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v obravnavanem primeru glavna negotovost nedoločitev najvišjega zneska dolga Konzorcija, ki je lahko do konca leta 2040 zavarovan z državnima poroštvoma. Zato iz izpodbijanega sklepa ni dovolj razvidno, da je dolg Konzorcija omejen glede trajanja in zneska.

130 Iz navedenega izhaja, da trditev iz točke 131 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da so „poroštva […] omejena na to, kar je potrebno, da Konzorcij (re)financira svoje dolgove, nakopičene zaradi njegovega poslanstva financiranja stalne povezave [čez Øresund]“ ne dokazuje dovolj jasno, da obstaja omejitev glede trajanja in zneska, ki je zavarovan s tema poroštvoma, zlasti ker financiranje stalne povezave pokriva njeno upravljanje. Zato trditve, da sta, „ker se lahko uporabijo le za naloge v zvezi

s financiranjem stalne povezave […], ne pa za drug namen, […] državni poroštvi dejansko omejeni na kritje vsakokratnega skupnega zneska nakopičenih dolgov Konzorcija“ ali da sta „poroštvi dejansko omejeni na trajanje, ker ju Konzorcij po odplačilu svojega dolga v celoti več ne bo mogel koristiti,“ temeljijo na krožnem razlogovanju ter ne zadoščajo za natančno določitev omejitve trajanja in zneska državnih poroštev, ker dolg Konzorcija očitno ni omejen.

131 Te ugotovitve ni mogoče ovreči z nobeno trditvijo Komisije.

[…]

134 Tretjič, v zvezi z zavezo Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, predloženo v fazi predhodne preučitve, da bosta Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU priglasili vsa nova posojila, zavarovana z državnima poroštvoma, ki bi jih Konzorcij najel po letu 2040, je Komisija v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča priznala, da ta zaveza trajanja državnih poroštev ne omejuje na konec leta 2040, ker velja samo za nova posojila, ki so zavarovana z navedenimi poroštvi. Ta datum je zato le končni datum, do katerega lahko Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska odobrita nova poroštva za posojila brez priglasitve Komisiji. Ta datum ne vsebuje nobene navedbe glede trajanja navedenih poroštev, ki bi bila povezana z obdobjem odplačevanja posojil, ki so zavarovana z njima. Z zavezami pa ni omejeno niti obdobje odplačevanja navedenih posojil. Poleg tega je Komisija priznala, da nima informacij o ročnosti posojil, ki jih je že najel Konzorcij. Zato je treba ugotoviti, da zaveza Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, navedena v točki 13 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ni ovira za to, da se državni poroštvi, s katerima so zavarovana že najeta posojila ali nova posojila, ki bi bila najeta do konca leta 2040, podaljšata še dolgo po letu 2040.

135 Poleg tega, kot je bilo že navedeno zgoraj v točki 125, zaveze ne določajo nobenih omejitev glede zneska posojil ali samih poroštev. Tako lahko nova posojila, ki bi bila najeta do konca leta 2040 in zajamčena do 100 %, brez kakršne koli omejitve zneska, povečajo dejanski dolg Konzorcija in zato znesek pomoči, povezan z državnima poroštvoma.

136 Čeprav Komisija s svojim razlogovanjem trdi, da določa zadevna „zaveza“ teoretično zgornjo mejo za državna poroštva, ker bosta v posojilnih pogodbah, sklenjenih do konca leta 2040, logično navedena tudi znesek in obdobje odplačevanja ter bodo ta posojila nekega dne odplačana, zadostuje ugotoviti, da se lahko dejansko trajanje državnih poroštev podaljša tudi po letu 2040 in za neznan najvišji znesek, ki je lahko celo višji od trenutnega dolga Konzorcija, izpodbijani sklep pa ne vsebuje nobene informacije o teh vprašanjih. Zato Komisija ni imela natančnih podatkov o trajanju in najvišjem znesku pomoči, zajetih z državnima poroštvoma.

137 Zato je treba ugotoviti, da je preučitev Komisije glede omejenosti državnih poroštev ter zato pomoči, vsebovane v navedenih poroštvih, na trajanje in na znesek nezadostna in nepopolna.

138 Ker je Komisija v točki 134 obrazložitve izpodbijanega sklepa štela, da so državna poroštva in vse druge gospodarske prednosti, vključno z davčnimi ugodnostmi, ki jih lahko dobi Konzorcij, omejena na dejansko obdobje odplačevanja dolga, se nezadostnosti preučitve Komisije, ugotovljene zlasti zgoraj v točki 129, raztezajo tudi na danske davčne pomoči.

139 Te nezadostnosti so dodaten indic za to, da je imela Komisija pri presoji združljivosti državnih poroštev z notranjim trgom resne težave, zaradi katerih bi morala uvesti formalni postopek preiskave. Zato je treba četrtemu očitku ugoditi.

4) Prvi, peti in šesti očitek: nezadostna in nepopolna preučitev količinske opredelitve elementa pomoči, ki ga vsebujeta državni poroštvi, potrebnosti in sorazmernosti ukrepov pomoči in, nazadnje, merila „tehtanja“

140 Prvi očitek drugega dela se nanaša na to, da Komisija ni ali ni zadostno količinsko opredelila pomoči v državnih poroštvih, čeprav bi bila taka količinska opredelitev nepogrešljiva za presojo potrebnosti in sorazmernosti pomoči. Peti očitek se nanaša na to, da Komisija ni zadostno preučila potrebnosti in sorazmernosti državnih poroštev in davčnih ugodnosti. Šesti očitek se nanaša zlasti na to, da Komisija ni izvedla „tehtanja“ pozitivnih učinkov zadevnih pomoči v smislu prispevka k doseganju zastavljenega cilja skupnega interesa in njihovih negativnih učinkov na konkurenco in trgovino. Te napake naj bi se nanašale tako na državni poroštvi kot na danske davčne pomoči.

141 V skladu s členom 107(3)(b) PDEU, „se lahko šteje za združljivo z notranjim trgom pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa“.

142 Opozoriti velja, da je treba člen 107(3)(b) PDEU, ker gre za izjemo od splošnega načela nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom iz člena 107(1) PDEU, razlagati ozko (glej sodbo z dne 9. aprila 2014, Grčija/Komisija, T-150/12, neobjavljena, EU:T:2014:191, točka 146 in navedena sodna praksa).

143 Iz sodne prakse izhaja, da lahko Komisija označi pomoč kot združljivo s členom 107(3) PDEU le, če lahko potrdi, da pomoč pripomore k uresničitvi enega od omenjenih ciljev, ki jih upravičeno podjetje v običajnih tržnih pogojih s svojimi ukrepi ne bi moglo doseči. Povedano drugače, državam članicam se ne sme dovoliti, da opravijo izplačila, ki bi izboljšala finančni položaj podjetja, ki prejema pomoč, ne da bi bila ta nujna za uresničitev ciljev iz člena 107(3) PDEU (glej sodbo z dne 14. januarja 2009, Kronoply/Komisija, T-162/06, EU:T:2009:2, točka 65 in navedena sodna praksa).

144 V skladu z načelom sorazmernosti morajo biti akti institucij Unije primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prestopiti meja tistega, kar je potrebno za uresničitev teh ciljev (sodba z dne 18. septembra 1986, Komisija/Nemčija, 116/82, EU:C:1986:322, točka 21). Kot splošno načelo prava Unije je načelo sorazmernosti merilo za presojo zakonitosti vsakega ravnanja institucije Unije, vključno z odločbami Komisije v vlogi organa za varstvo konkurence (glej sodbo z dne 8. aprila 2014, ABN Amro Group/Komisija, T-319/11, EU:T:2014:186, točka 75 in navedena sodna praksa). V skladu s sodno prakso ni mogoče sprejeti, da omejevalni učinki pomoči, zlasti njena višina, presegajo tisto, kar je nujno, da se s pomočjo doseže cilje, ki jih Pogodba DEU dovoljuje (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2009, Kronoply/Komisija, T-162/06, EU:T:2009:2, točka 66 in navedena sodna praksa).

i) Prvi očitek: določitev elementa pomoči v državnih poroštvih

145 V okviru prvega očitka tožeče stranke trdijo, da bi morala Komisija v skladu s točkama 4.1 in 4.2 obvestila o poroštvih iz leta 2008 količinsko opredeliti element pomoči, ki izvira iz državnih poroštev. Menijo, da je količinska opredelitev elementa pomoči državnih poroštev nujna predpostavka za presojo potrebnosti in sorazmernosti teh poroštev.

146 Komisija opozarja, da se obvestilo o poroštvih iz leta 2008 *ratione temporis* ni uporabljalo za državne pomoči v obravnavani zadevi, ker šteje, da so bile te dodeljene leta 1992. Meni, da količinska opredelitev pomoči ni nujen predpogoj za analizo njene potrebnosti in sorazmernosti ter da, ker je ugotovila, da je bila pomoč v tedanjih okoliščinah potrebna in sorazmerna za doseganje cilja zagotoviti financiranje projekta, zneska pomoči za preprečitev čezmernih nadomestil ni treba količinsko opredeliti. Poleg tega trdi, da mora biti pomoč v skladu z besedilom obvestila o poroštvih iz leta 2008 količinsko opredeljena samo zato, da se lahko preveri, ali je treba pomoč šteti za združljivo na podlagi posebne izjeme.

147 Uvodoma je treba ugotoviti, da tožeče stranke s prvim očitkom Komisiji ne očitajo neobstoja končne in jasne številčne opredelitve skupnega zneska pomoči, ki izhaja iz državnih poroštev, ampak neobstoj ali nezadostnost določitve elementa pomoči, ki izhaja iz državnih poroštev, to je metode za izračun pomoči v poroštvu. Zato je treba preučiti, ali je bila količinska opredelitev pomoči v državnih poroštvih, to je določitev elementa pomoči, povezanega s poroštvi, potrebna za presojo njene združljivosti, in če je odgovor pritrdilen, preveriti, ali je Komisija v izpodbijanem sklepu ta element pomoči zadostno količinsko opredelila.

148 Prav tako je treba opozoriti, da je – zlasti ker je treba člen 107(3)(b) PDEU razlagati ozko – morala Komisija preveriti, ali so pomoči, vsebovane v državnih poroštvih in danskih davčnih pomočeh, potrebne in sorazmerne z zastavljenim ciljem, v obravnavanem primeru izvedbo PPSEI, to je stalne povezave. Poleg tega Komisija tega ne prereka.

149 Na prvem mestu je treba poudariti, da je ne glede na pravila materialnega prava, ki se za obravnavani primer uporabljajo *ratione temporis*, vprašanje, kako določiti element pomoči, ki ga vsebuje poroštvo, to je, katero metodologijo je treba uporabiti za določitev elementa pomoči, ne da bi se zahtevala natančna končna številčna izrazitev, v nasprotju s trditvami Komisije nujna predpostavka za presojo, ali je navedena pomoč potrebna in sorazmerna.

150 V skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 144, namreč ocenjevanje sorazmernosti pomoči vključuje preveritev, ali je omejena na najmanjši znesek, ki je potreben za izpolnjevanje ciljev različnih izjem iz člena 107(3) PDEU, kar pomeni, da je treba vedeti, ali in v kolikšnem obsegu je pomoč potrebna za izpolnitev zastavljenega cilja in torej kako izračunati element pomoči vnaprej.

151 Poudariti je treba, da je to v skladu s sodno prakso, po kateri nobena določba prava Unije od Komisije ne zahteva, da pri odrejanju vračila pomoči, razglašene za nezdružljivo z notranjim trgom, določi natančen znesek pomoči, ki ga je treba vrniti, in da v zvezi s tem zadostuje, da odločba Komisije vsebuje podatke, ki njenemu naslovniku dopuščajo, da sam in brez pretiranih težav določi ta znesek (sodbi z dne 12. maja 2005, Komisija/Grčija, C-415/03, EU:C:2005:287, točka 39, in z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Francija, C-441/06, EU:C:2007:616, točka 29).

152 V zvezi s tem je treba trditev Komisije, da naj bi bila celo v skladu s točko 4.1 obvestila o poroštvih iz leta 2008, ki se nanaša na „splošne opombe“ in „poroštva z elementom pomoči“, količinska opredelitev pomembna zgolj za preveritev, ali je pomoč združljiva na podlagi „posebne izjeme“, in ne člena 107(3) PDEU, zavrniti, ker se v tem besedilu izraz „posebna izjema“ nanaša na izjeme iz člena 107(3), od (a) do (e), PDEU.

[…]

ii) Peti očitek: potrebnost in sorazmernost državnih pomoči

[…]

184 Tretjič, tožeče stranke v bistvu trdijo, da Komisija ni preverila, ali znesek pomoči, ki je bila dodeljena Konzorciju, presega tisto, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja. V zvezi s tem naj ne bi bila utemeljena trditev iz točke 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je pomoč, ki je povezana z državnima poroštvoma, s katerima je zavarovano 100 % dolgov konzorcija, in davčnimi ugodnostmi, ob upoštevanju narave in velikosti projekta sorazmerna in omejena na najmanjšo potrebno. V bistvu zatrjujejo tudi kršitev odstavka 30 obvestila o PPSEI.

185 Komisija prereka kakršne koli nezadostnosti svoje preučitve, in meni, da je ta trditev neutemeljena. Najprej opozarja, da količinska opredelitev elementa pomoči ni nujen korak za presojo potrebnosti in sorazmernosti pomoči. Dalje navaja, da tožeče stranke niso dokazale, da bi bilo podjetje sposobno

izgraditi infrastrukturni projekt, kot je ta v obravnavanem primeru, brez državne pomoči. Poleg tega naj noben element ne bi dokazoval, da bi bilo mogoče projekt izpeljati z manj pomoči. Izbira državnega poroštva naj bi namreč le zagotovila, da bo pomoč veliko nižja, kot če bi Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska Konzorciju dodelili nepovratna sredstva ali posojila. Poleg tega naj bi zaveze danske in švedske vlade omogočile preprečitev položaja, v katerem bi poroštvi postali nepotrebni in nesorazmerni. Nazadnje, v zvezi z zatrjevano kršitvijo odstavka 30 obvestila o PPSEI Komisija poudarja, da ta določba, tudi če bi se lahko uporabljala, kar sicer prereka, ne bi nalagala izračuna notranje stopnje donosa v vseh primerih. V obravnavani zadevi naj bi bile negotovosti take, da podrobni izračuni ne bi omogočili osvetlitve zadeve, ki bi se razlikovala od njene presoje.

186 V obravnavani zadevi je v točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedeno, da je treba glede na naravo in velikost stalne povezave pomoč, ki jo vsebuje izbrana struktura financiranja, ki zajema dve državni poroštvi, s katerima je zavarovano 100 % dolgov konzorcija, in davčne ugodnosti, šteti za sorazmerno in omejeno na najmanjši potrebni znesek. Komisija je v točki 129 obrazložitve poudarila tudi, da bi „kakršno koli drugačno financiranje stalne povezave pripeljalo do istega projekta, vendar s pomembnim tveganjem višjih stroškov financiranja za [Kraljevino Dansko in Kraljevino Švedsko]“, in da „na primer [če bi zadnjenavedeni] Konzorciju odobrili kapitalske vložke ali posojila, bi obstajalo tveganje, da bo skupna obremenitev [njunih] proračunov višja, zaradi česar bi se povečali skupni stroški projekta“. Komisija je poudarila tudi, da do takrat ni bilo aktivirano nobeno poroštvo, in da ni bilo nobenega elementa, ki bi dokazoval, da Konzorcij v prihodnosti ne bi bil sposoben izpolnjevati svojih obveznosti.

187 Najprej, zlasti iz točk 167, 114 in 137 zgoraj izhaja, da količinska neopredelitev pomoči, ki je povezana z državnima poroštvoma, nerazlikovanje med fazo gradnje in obratovanja ter neobstoj dovolj natančne omejitve pomoči, ki je povezana z državnima poroštvoma, glede zneska in trajanja že dokazujejo, da je bila analiza združljivosti državnih poroštev z notranjim trgom nezadostna.

188 Dalje, tožeče stranke pravilno trdijo, da Komisija tudi ni preučila, ali bi bilo mogoče isti rezultat doseči z zahtevanjem manj pomoči, na primer z uvedbo neke omejene poroštvene premije, z omejitvijo poroštev tako, da bi bilo z njima zavarovano manj kot 100 % zneska vsakega zajamčenega posojila, z omejitvijo trajanja državnih poroštev ali s preveritvijo, ali je bil obseg pomoči omejen na najnižji potrebni znesek. V izpodbijanem sklepu ni bila opravljena nobena tovrstna analiza.

189 Trditev v točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je pomoč, povezana z državnima poroštvoma, s katerima je zavarovano 100 % dolgov Konzorcija, in davčnimi ugodnostmi, ob upoštevanju narave in velikosti projekta sorazmerna in omejena na najmanjši potrebni znesek, se ne zdi dovolj utemeljena. Opozoriti pa velja, da je treba člen 107(3)(b) PDEU, ker gre za izjemo od splošnega načela nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom iz člena 107(1) PDEU, razlagati ozko (glej sodbo z dne 9. aprila 2014, Grčija/Komisija, T-150/12, neobjavljena, EU:T:2014:191, točka 146 in navedena sodna praksa).

190 Komisija sicer pravilno navaja, da je zahteva iz točke 30 obvestila o PPSEI, da se ob neobstoju hipotetičnega scenarija izračuna stopnja notranje donosnosti za preveritev, da znesek pomoči ne presega najmanjšega zneska, ki je potreben, da je projekt, ki prejme pomoč, dovolj donosen, navedena zgolj „primeroma“. Vendar je obveznost „preveriti, da znesek pomoči ne presega najmanjšega zneska, ki je potreben, da je projekt, ki prejme pomoč, dovolj donosen“ le izraz splošnega načela sorazmernosti, ki se uporablja v obravnavani zadevi. Ugotoviti pa je treba, da Komisija ni opravila zadostne preučitve, da bi preverila, ali je bila pomoč, povezana z državnima poroštvoma, omejena na najmanjši potrebni znesek.

191 Nazadnje, utemeljitve, navedene v točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da bi uporaba bolj neposrednih oblik pomoči povečala obremenitev proračuna Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske ter tako skupne stroške projekta in da naj doslej ne bi bilo aktivirano nobeno poroštvo, ne morejo odpraviti dvomov o tem, da je bil element pomoči, ki je povezan z državnimi poroštvi, omejen na

najmanjši potrebni znesek. Prvič, „obremenitev proračuna“ Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske ter „skupni stroški projekta“, niso nujno enaki elementu pomoči teh poroštev. Drugič, izpodbijani sklep ne vsebuje zadostnih navedb, kako je treba izračunati element pomoči, povezan s poroštvoma, in iz zgoraj navedenega izhaja, da pomoči, ki so bile dodeljene Konzorciju, tudi ob upoštevanju zavez niso dovolj omejene na znesek in trajanje. Zato, čeprav bi bolj neposredne oblike pomoči morda lahko pomenile pomembnejše pomoči, kot poroštva, iz izpodbijanega sklepa ne izhaja, da je bila pomoč, povezana z državnima poroštvoma, omejena na najmanjši znesek, potreben za doseganje cilja izvedbe projekta skupnega evropskega interesa, to je stalne povezave. Tretjič, spomniti je treba, da je pomoč dodeljena v trenutku, ko je izdano poroštvo, in ne v trenutku, ko je poroštvo uveljavljeno, ali v trenutku, ko pride do izplačil pod pogoji poroštva. Zato to, da doslej ni bilo aktivirano nobeno poroštvo, ni upoštevno pri presoji omejenosti pomoči v poroštvih na najmanjši mogoči znesek. Poleg tega se lahko poroštvo aktivira in lahko povzroči še pomembnejšo izgubo prihodkov za državo, ker je s poroštvoma v obravnavanem primeru zavarovano 100 % zneska posojil, katerih omejitev ni znana.

[…]

196 Iz zgoraj navedenega izhaja, da so tožeče stranke dokazale nezadostno in nepopolno preučitev potrebnosti in sorazmernosti zadevnih pomoči, kar je pokazatelj resnih težav, zaradi katerih bi morala Komisija uvesti formalni postopek preiskave.

197 Zato je treba petemu očitku drugega dela ugoditi.

[…]

iii) Šesti očitek: nepreučitev negativnih učinkov pomoči, dodeljenih Konzorciju, na izkrivljanje konkurence in na trgovino med državami članicami ter neobstoj tehtanja pozitivnih in negativnih učinkov pomoči

200 V okviru šestega očitka tožeče stranke v bistvu navajajo dve trditvi. Prvič, navajajo popolno nepreučitev negativnih učinkov državnih pomoči, dodeljenih Konzorciju, na konkurenco in trgovino med državami članicami. Drugič, posebej uveljavljajo neobstoj tehtanja pozitivnih učinkov navedenih pomoči v smislu doseganja cilja skupnega interesa in njihovih negativnih učinkov na konkurenco in trgovino med državami članicami.

201 Po mnenju tožečih strank se je Komisija v točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa napačno osredotočila na učinke, ki bi jih imela uporaba drugih oblik pomoči na proračun Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, namesto da bi preučila učinke zadevnih pomoči na konkurenco in trgovino med državami članicami. Poudarjajo, da se je merilo „tehtanja“ pozitivnih učinkov pomoči na razvoj PPSEI in negativnih učinkov na konkurenco in trgovino med državami članicami, v obravnavanem primeru uporabljalo, ker naj bi ga Splošno sodišče določilo v sodbi z dne 25. junija 1998, British Airways in drugi/Komisija (T-371/94 in T-394/94, EU:T:1998:140, točka 283), in naj bi bil odtlej vključen v skoraj vse smernice, vključno z odstavki 26 in od 40 do 44 obvestila o PPSEI.

202 Komisija prereka te trditve in v bistvu trdi, da naj bi merilo tehtanja izhajalo iz besedila člena 107(3)(c), PDEU, ki se nanaša na pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, vendar naj ne bi bil del običajnih meril za presojo združljivosti pomoči na podlagi člena 107(3)(b) PDEU. Čeprav je merilo tehtanja v obvestilu o PPSEI navedeno, Komisija meni, da se *ratione temporis* ni uporabljalo v obravnavani zadevi.

203 Na prvem mestu tožeče stranke Komisiji s svojim razlogovanjem očitajo, da v okviru preučitve združljivosti ni analizirala učinkov zadevnih pomoči v smislu izkrivljanja konkurence in vpliva na trgovino znotraj Unije.

204 Iz sodne prakse izhaja, da je treba gospodarsko presojo pri uporabi člena 107(3)(c) PDEU, glede katere ima Komisija široko diskrecijsko pravico, opraviti na ravni Unije, kar pomeni, da mora Komisija preučiti vpliv pomoči na konkurenco in trgovino v Uniji (glej sodbo z dne 25. junija 1998, British Airways in drugi/Komisija, T-371/94 in T-394/94, EU:T:1998:140, točka 282 in navedena sodna praksa).

205 Spomniti je treba, da v skladu s členom 107(1) PDEU „[r]azen če Pogodbi ne določata drugače, […] vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami“. Ker gre za izjemo od splošnega načela nezdružljivosti državnih pomoči z notranjim trgom iz člena 107(1) PDEU, je treba člen 107(3)(b) PDEU razlagati ozko (glej sodbo z dne 9. aprila 2014, Grčija/Komisija, T-150/12, neobjavljena, EU:T:2014:191, točka 146 in navedena sodna praksa).

206 Vendar je bilo tudi razsojeno, da ima Komisija pri izvajanju člena 107(3)(b) PDEU široko diskrecijsko pravico, katere uporaba zahteva gospodarsko in družbeno oceno, ki jo je treba izvesti na ravni Unije (sodba z dne 12. decembra 2014, Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisija, T-487/11, EU:T:2014:1077, točka 83).

207 Zato mora Komisija v gospodarskih presojah v okviru uporabe člena 107(3)(b) PDEU preučiti tudi učinek pomoči na konkurenco in trgovino v Uniji. To je poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso (glej sodbo z dne 6. julija 1995, AITEC in drugi/Komisija, od T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130, točke 136, 137, 141 in 142 ter navedena sodna praksa).

208 V obravnavanem primeru ni sporno, da Komisija te preučitve ni opravila. V točki 129 obrazložitve izpodbijanega sklepa je Komisija ocenila mogoče učinke drugih oblik pomoči (kapitalski vložki, državna posojila) na skupne stroške projekta in na proračun Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, vendar v okviru analize združljivosti nikoli ni upoštevala učinka zadevnih pomoči na konkurenčni položaj ali trgovino znotraj Unije. Vendar se zdi, da so se tožeče stranke pritoževale zlasti zato, ker naj bi zadevne pomoči Konzorciju omogočile, da cestnino stalne povezave določi umetno nizko.

209 Zato je treba šestemu očitku ugoditi v delu, v katerem se nanaša na nepreučitev učinkov pomoči, dodeljenih Konzorciju, na izkrivljanje konkurence in na trgovino med državami članicami.

210 Na drugem mestu je Sodišče glede, natančneje, neobstoja tehtanja pozitivnih in negativih učinkov pomoči v sodbi z dne 25. junija 1970, Francija/Komisija (47/69, EU:C:1970:60, točka 7), razsodilo, da je treba za presojo, ali pomoč vpliva na trgovinske pogoje v obsegu, ki je v nasprotju s skupnim interesom, zlasti preučiti, ali obstaja neravnovesje med bremeni, ki jih morajo nositi zainteresirana podjetja, na eni strani in dobički, ki so posledica dodelitve zadevne pomoči, na drugi. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da mora Komisija v okviru preučitve učinkov državne pomoči, kot je tudi sama navedla v svojem Štirinajstem poročilu o politiki konkurence (1984, str. 143, št. 202), tehtati pozitivne učinke pomoči in njene negativne učinke na trgovinske pogoje in na ohranjanje neizkrivljene konkurence (sodba z dne 25. junija 1998, British Airways in drugi/Komisija, T-371/94 in T-394/94, EU:T:1998:140, točki 282 in 283).

211 Čeprav je bila izražena v zadevi v zvezi s členom 107(3)(c), PDEU, je treba ugotoviti, da je potrebnost takega „tehtanja“ pričakovanih pozitivnih učinkov v smislu uresničevanja ciljev iz člena 107(3), od (a) do (e), PDEU in negativnih učinkov pomoči v smislu izkrivljanja konkurence in vpliva na trgovino med državami članicami le izraz načela sorazmernosti in načela ozke razlage navedenih izjem iz člena 107(3) PDEU.

212 Poleg tega bi bilo, če bi bilo treba dovoliti, kot to predlaga Komisija, da se taka izravnava za nekatere izjeme iz člena 107(3) PDEU opravi, za druge pa ne, to enakovredno priznanju, da bi se lahko za nekatere od ciljev iz člena 107(3) PDEU pomoč razglasila za združljivo, čeprav so njeni pozitivni učinki

v smislu uresničevanja zastavljenih ciljev manjši od njenih negativnih učinkov v smislu izkrivljanja konkurence in vpliva na trgovino. Taka razlaga bi uvedla asimetrijo pri preučitvi različnih izjem iz člena 107(3) PDEU, ki bi bila v nasprotju s polnim učinkom pravil o državnih pomočeh.

213 Zaradi celovitosti je treba opozoriti, da to, da je to merilo navedeno v obvestilu o PPSEI, in sicer v odstavku 26 in točki 4.2 z naslovom „Preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence in merilo izravnave“, dokazuje, da tudi Komisija meni, da se uporablja za presojo združljivosti, opravljeno na podlagi člena 107(3)(b) PDEU. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, možnost, da se obvestilo o PPSEI *ratione temporis* ne uporablja, ne more ovreči ideje, da se merilo izravnave v skladu s členom 107(3)(b) PDEU *ratione materiae* uporablja za pomoči, namenjene uresničitvi PPSEI.

214 Zato je treba zavrniti trditev Komisije, da naj se merilo izravnave ne bi uporabljalo za analize, opravljene v skladu s členom 107(3)(b) PDEU.

215 V obravnavani zadevi Komisija trdi, da naj bi bilo jasno, da so negativni učinki pomoči na konkurenco omejeni na uvedbo storitve, ki nadomešča storitve trajektnih prevoznikov, ki tradicionalno zagotavljajo prečkanje Øresunda, Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska pa naj bi šteli, da je boljša povezava v skupnem interesu Unije, zato pozitivni učinki pomoči krepko odtehtajo negativne učinke. Vendar je treba ugotoviti, da tako razlogovanje nikakor ne izhaja iz izpodbijanega sklepa, kar odraža nepreučitev Komisije v zvezi s tem.

216 Zato je treba ugoditi tudi šestemu očitku drugega dela v delu, v katerem se nanaša na neobstoj tehtanja negativnih in pozitivnih učinkov zadevnih pomoči, ker takšna nezadostnost kaže na obstoj resnih težav.

217 Nazadnje, ne da bi se bilo treba izreči glede uporabe obvestila o poroštvih iz leta 2008 in obvestila o PPSEI *ratione temporis*, iz drugega dela četrtega tožbenega razloga izhaja, da je bila preučitev združljivosti državne pomoči, odobrene Konzorciju, nezadostna in nepopolna, ker Komisija, prvič, ni preverila, ali obstajajo pogoji za uveljavljanje državnih poroštev, drugič, po predhodni preučitvi ni mogla določiti elementa pomoči v poroštvih, tretjič, ni preverila morebitne pomoči za tekoče poslovanje za kritje stroškov obratovanja, četrtič, ni poznala ne omejitve na znesek ne na natančno trajanje zadevnih pomoči, petič, ni imela dovolj elementov za dokaz, da sta bili pomoč, povezana z državnima poroštvoma, in pomoč, povezana z danskimi davčnimi pomočmi, omejeni na najmanjši mogoči znesek, potreben za uresničitev PPSEI, in šestič, ni preučila učinkov zadevnih pomoči na konkurenco in trgovino med državami članicami in tudi ni opravila tehtanja njihovih negativnih in pozitivnih učinkov. Zato je treba ugotoviti, da je imela Komisija resne težave pri ugotavljanju združljivosti zadevne državne pomoči, zaradi česar bi morala uvesti formalni postopek preiskave.

c) Ugotovitev v zvezi s četrtim tožbenim razlogom: državne pomoči, dodeljene Konzorciju

218 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov in zlasti točk od 81 do 83 in 217 zgoraj je treba ugotoviti, da obstaja skupek objektivnih in skladnih indicev, ki dokazuje, da Komisija na dan sprejetja izpodbijanega sklepa ni mogla odpraviti vseh ugotovljenih resnih težav v obravnavani zadevi (glej v tem smislu sodbo z dne 25. novembra 2014, Ryanair/Komisija, T-512/11, neobjavljena, EU:T:2014:989, točka 106).

219 V teh okoliščinah bi Komisija morala uvesti formalni postopek preiskave, da bi zbrala vse elemente, ki so upoštevni za preveritev izpodbijanih točk, in tožečim strankam in drugim zainteresiranim strankam omogočiti, da predložijo svoje pripombe v okviru tega postopka.

220 Zato je treba izpodbijani sklep na podlagi četrtega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev procesnih pravic zainteresiranih strank, razglasiti za ničen v delu, v katerem ne nasprotuje državnima poroštvoma, ki sta ju Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska odobrili Konzorciju, in danskim davčnim pomočem, dodeljenim Konzorciju.

[…]

Stroški

329 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija s svojimi predlogi v bistvenem delu ni uspela, nosi svoje stroške in se ji naloži plačilo stroškov tožeče stranke.

330 Poleg tega v skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. **Sklep Komisije C(2014) 7358 final z dne 15. oktobra 2014 se razglasi za ničen v delu, v katerem je Komisija odločila, da ne bo nasprotovala davčnim pomočem v zvezi z amortizacijo sredstev in prenosom izgub v naslednja obdobja, ki jih je konzorciju Øresundsbro Konsortiet dodelila Kraljevina Danska, in poroštvoma, ki sta ju konzorciju Øresundsbro Konsortiet odobrili Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Komisija nosi svoje stroške in se ji naloži plačilo stroškov družb HH Ferries I/S, HH Ferries Helsingor ApS in HH Ferries Helsingborg AB.**

4. **Kraljevina Danska in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.**

Berardis Spielmann Csehi

Razglašeno na obravnavi v Luxembourgu, 19. septembra 2018.

Podpisi

[…]