Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (kuues koda)

19. september 2018 *

Riigiabi – Abi Sundi väina raudtee-maantee püsiühendusele – Rootsi ja Taani riigi poolt Sundi väina püsiühenduse infrastruktuuri projektile antud rahaline abi – Riigigarantiid – Rahaline abi – Otsus jätta vastuväited esitamata – Otsus, milles tuvastatakse riigiabi puudumine – Tühistamishagi – Vaidlustatav akt – Vastuvõetavus – Ametliku uurimismenetluse algatamata jätmine – Tõsised raskused – Mõiste „abikava“ – Abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti elluviimiseks – Garantiis sisalduva abielemendi hindamine – Garantiis sisalduva abi piiratus – Proportsionaalsus – Õiguspärane ootus

Kohtuasjas T-68/15,

HH Ferries I/S, endine Scandlines Øresund I/S, asutatud Helsingøris (Taani),

HH Ferries Helsingor ApS, asutatud Helsingøris,

HH Ferries Helsingborg AB, endine HH-Ferries Helsingborg AB, asutatud Helsingborgis (Rootsi),

esindajad: advokaadid M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid ja L. Sandberg-Mørch,

hagejad,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: L. Flynn, S. Noë, R. Sauer ja L. Armati,

kostja,

keda toetavad

Taani Kuningriik, esindaja: esialgu C. Thorning, hiljem J. Nymann-Lindegren, keda abistas advokaat R. Holdgaard,

ja

Rootsi Kuningriik, esindajad: esialgu E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja N. Otte Widgren, hiljem A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren ja H. Shev,

menetlusse astujad,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel esitatud nõue tühistada komisjoni 15. oktoobri 2014. aasta otsus C(2014) 7358 final, mitte kvalifitseerida teatavaid meetmeid abiks ega esitada pärast ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud esialgset uurimist vastuväiteid järgmistele riigiabidele: SA.36558 (2014/NN) ja

* Kohtumenetluse keel: inglise.

SA.38371 (2014/NN) – Taani ning SA.36662 (2014/NN) – Rootsi, mis puudutavad Sundi väina raudtee-maantee püsiühenduse infrastruktuuri projekti riiklikku finantseerimist (ELT 2014, C 418, lk 1, ja ELT 2014, C 437, lk 1),

ÜLDKOHUS (kuues koda),

koosseisus: president G. Berardis, kohtunikud D. Spielmann ja Z. Csehi (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik S. Spyropoulos,

arvestades kirjalikku menetlust ja 4. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse [1]

I. Vaidluse taust

A. Hagejad

1 HH Ferries I/S, endine Scandlines Øresund I/S, on ühisettevõte, mis kuulub 50protsendilistes osades kahele eraettevõtjale, kelleks on Taani äriühing HH Ferries Helsingor ApS ja Rootsi HH Ferries Helsingborg AB, endine HH - Ferries Helsingborg AB (edaspidi koos „hagejad“). Alates 2015. aasta jaanuarist kuulub osalus HH Ferries Helsingoris ja HH Ferrieses täies ulatuses First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF-ile, kes on seega HH Ferriese ainuosanik.

2 Hagejad tagavad juba üle saja aasta Helsingøri (Taani) ja Helsingborgi (Rootsi) vahelise transpordiühenduse läbi Sundi väina, kasutades raskeveokite, busside, sõiduautode ja reisijate veoks lähiveoparvlaevu.

B. Abisaaja

3 Øresundsbro Konsortiet (edaspidi „Konsortsium“) kuulub 50protsendilistes osades kahele aktsiaseltsile: A/S Øresundsforbindelse (edaspidi „A/S Øresund“), kelles osalus kuulub täies ulatuses Sund & Bælt Holding A/S-ile (edaspidi „Sund & Bælt“), kelles kuulub 100protsendiline osalus Taani riigile, ja Svensk-Danska Broförbindelsen AB (edaspidi „SVEDAB“), kelles osalus kuulub täies ulatuses Rootsi riigile (edaspidi koos „Konsortsiumi emaettevõtjad“).

4 Konsortsium haldab, planeerib, finantseerib ja ekspluateerib Kastrupi (Taani) ja Limhamni (Rootsi) vahelist 16 km pikkust ühendust läbi Sundi väina.

C. Püsiühendus, sisemaaühendused ja asjaomased meetmed

5 Sundi püsiühendus koosneb 16kilomeetrisest tasulisest sillast, Peberholmi poolsaarest (Taani) ning osaliselt vee alla jäävast maantee-raudteetunnelist Rootsi ranniku ja Taanis asuva Amageri saare vahel (edaspidi „püsiühendus“). Tegemist on Euroopa pikima raudtee-maanteesillaga. See on ehitatud

1 Esitatud on üksnes käesoleva kohtuotsuse punktid, mille avaldamist peab Üldkohus otstarbekaks.

ajavahemikul 1995–2000 ning on ekspluateerimisel alates 1. juulist 2000. Kõnealune projekt oli üks üleeuroopaliste transpordivõrkude (TEN-T) esmatähtsatest projektidest, mille Euroopa Nõukogu 1994. aastal heaks kiitis.

6 Püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimise õiguslikke ja rakenduslikke aspekte reguleerivad:

– Taani ja Rootsi valitsuste vaheline 23. märtsi 1991. aasta kokkulepe Sundi väina läbiva püsiühenduse kohta (edaspidi „valitsustevaheline kokkulepe“), mille Rootsi Kuningriik ratifitseeris 8. augustil 1991 ja Taani Kuningriik 24. augustil 1994;

– Konsortsiumi emaettevõtjate vahel 27. jaanuaril 1992 sõlmitud kokkulepe Konsortsiumi asutamise kohta (edaspidi „Konsortsiumi kokkulepe“).

7 Valitsustevahelise kokkuleppe artikkel 10 näeb ette, et asutatakse Konsortsium, „kes koostab [emaettevõtjate] nimel ja ühtse üksusena projekti ning vastutab kõigi muude püsiühenduseks vajalike ettevalmistuste tegemise ning samuti selle finantseerimise, ehitamise ja ekspluateerimise eest“.

8 Valitsustevahelise kokkuleppe artiklid 14 ja 15, valitsustevahelise kokkuleppe lisaprotokolli § 4 ning Konsortsiumi kokkuleppe § 6 punkt 4 näevad sisuliselt ette, et püsiühenduse kasutajatelt võetavad tasud ja püsiühendusel asuva raudteeinfrastruktuuri aastased kasutustasud on määratud püsiühenduse kavandamise, planeerimise, ehitamise, ekspluateerimise ja hooldamise kulude katteks ning maantee- ja raudtee sisemaaühenduste ehituskulude katteks. Konsortsium määrab kindlaks tasud ja kogub need vastavalt Rootsi ja Taani valitsuste vahel kokkulepitud põhimõtetele.

9 Valitsustevahelise kokkuleppe artikkel 12 näeb ette, et „Taani [Kuningriik] ja Rootsi [Kuningriik] võtavad endale kohustuse tagada ühiselt ja solidaarselt Konsortsiumi laenud ja muud finantsinstrumendid, mida finantseerimiseks kasutatakse, [ning et need] riigid on vastutavad ka kõigis ühisettevõtetes“. Konsortsiumi kokkuleppe § 3 punkt 4 täpsustab, et „Konsortsiumi kapitalinõuded Sundi püsiühenduse planeerimiseks, projekti koostamiseks ja ehitamiseks, sealhulgas laenude teenindamise kulud, ning kapitalinõuete katmiseks, mis tulenevad raamatupidamislikust prognoositavast kahjumist, mis on tekkinud aastate jooksul pärast püsiühenduse liiklusele avamist, tuleb valitsustevahelise kokkuleppe kohaselt rahuldada laenude andmisega või finantsinstrumentide emiteerimisega vabaturul, mis tagatakse Rootsi ja Taani riikide antavate garantiidega“.

10 Valitsustevahelise kokkuleppe lisaprotokolli § 1 kohaselt ei võta Taani ja Rootsi riik „nende poolt Konsortsiumi laenude tagamise ja muude finantseerimiseks kasutatavate instrumentide eest mingisugust garantiitasu“.

11 Peale püsiühenduse hõlmab projekt veel püsiühenduse otsi Taani ja Rootsi sisemaa maantee- ja raudteeinfrastruktuuridega ühendavaid maantee- ja raudteerajatisi (edaspidi „sisemaaühendused“). Vastavalt valitsustevahelise kokkuleppe artiklile 8 vastab sisemaaühenduste ehitamise eest kumbki riik oma territooriumil ise. Riigid delegeerisid sisemaaühenduste projekteerimise, ehitamise ja ekspluateerimise Konsortsiumi emaettevõtjatele (vaidlustatud otsuse põhjendus 25). Vastavalt valitsustevahelise kokkuleppe artiklile 17 ja Konsortsiumi kokkuleppe § 5 punktile 2 otsustasid Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik, et sisemaaühendusi kasutavatelt sõidukitelt püsiühenduse kasutamise korral kasutustasu ei võeta.

D. Haldusmenetlus

12 Konsortsium teavitas Euroopa Komisjoni 1. augusti 1995. aasta kirjas, et ta sai Taani ja Rootsi valitsustelt ühise ja solidaarse garantii oma laenudele ja muudele püsiühenduse finantseerimiseks lepingu alusel rakendatavatele instrumentidele (edaspidi „riigigarantiid“), ja palus komisjonil kinnitada, et need garantiid ei kujutanud endast riigiabi. Komisjon vastas 27. oktoobril 1995 kahe identse kirjaga,

mis olid vastavalt adresseeritud Taani riigile ja Rootsi riigile, ning täpsustas, et avalikku huvi pakkuvate infrastruktuuriprojektidega seonduvaid riigigarantiisid tuleb käsitada avaliku hüvena, mis aitab uuendada riikide veoteenuste infrastruktuuri, ning et avalikku hüvesse tehtavate investeeringute tagamist ei tuleks põhimõtteliselt pidada riigiabi andmiseks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Ta järeldas sellest, et riigigarantiidest ei olnud vaja teda teavitada.

13 Taani ja Rootsi riik ei teinud püsiühenduse finantseerimise valemit mitte kunagi komisjonile ametlikult teatavaks.

14 HH Ferries esitas 17. aprillil 2013 komisjonile kaebuse, väites, et riigigarantiid kujutasid endast ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses ebaseaduslikku ja siseturuga vastuolus olevat riigiabi (juhtumid, mis on registreeritud Taani puhul numbri all SA.36558 ja Rootsi puhul numbri all SA.36662).

[…]

18 Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik saatsid 15. septembril 2014 komisjonile ühisdeklaratsiooni (edaspidi „kohustused“), täpsustades järgmisi punkte:

– riigigarantiid on piiratud eesmärgiga katta Konsortsiumi tegelik kogunenud võlg igal ajal;

– riigigarantiid ja kõik muud majanduslikud eelised, sealhulgas maksusoodustused, mida Konsortsium võib saada, on piiratud võla tegeliku tagasimaksmise perioodiga; niisiis ei saa Konsortsium pärast võla täielikku tagasimaksmist ühtegi eelist;

– juhul, kui on vaja, et Konsortsium sõlmiks uued riigigarantiidega laenulepingud või et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik annaksid Konsortsiumile uusi majanduslikke eeliseid pärast 2040. aasta lõppu, kohustuvad riigid nendest meetmetest komisjoni ELTL artikli 108 lõike 3 kohaselt teavitama;

– Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik kohustuvad teavitama komisjoni igal aastal Konsortsiumi võla tagasimaksmist puudutavatest arengutest.

E. Vaidlustatud otsus

19 Komisjon võttis 15. oktoobril 2014 vastu otsuse C(2014) 7358 final, mis käsitleb riigiabisid SA.36558 (2014/NN) ja SA.38371 (2014/NN) – Taani ning SA.36662 (2014/NN) – Rootsi, mis puudutavad Sundi väina raudtee-maantee püsiühenduse infrastruktuuri projekti riiklikku finantseerimist (ELT 2014, C 418, lk 1, ja ELT 2014, C 437, lk 1) (edaspidi „vaidlustatud otsus“). Komisjon piirdus oma uurimises järgmiste meetmetega (vaidlustatud otsuse põhjendused 50–55):

– Riigi poolt Konsortsiumile Sundi püsiühenduse ehitamiseks ja infrastruktuuri projekti ekspluateerimiseks võetud laenudele antud garantiid;

– järgmised Taani maksumeetmed:

  – Konsortsiumi kahjumi edasikandmine;

  – Konsortsiumi varade allahindamine;

  – ühtne maksustamise kord.

– Konsortsiumi emaettevõtjate kasuks võetud maksumeetmed, et toetada maantee- ja raudtee sisemaaühenduste planeerimist, ehitamist ja ekspluateerimist.

20 Komisjon täpsustas, et tema otsus ei hõlmanud muid meetmeid, mille Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik võisid A/S Øresundi, SVEDABi ja Sund & Bælti või mõne muu seotud äriühingu kasuks võtta (vaidlustatud otsuse põhjendus 56).

1. Abi olemasolu ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses

[…]

23 Mis puutub riigigarantiidesse ja Taani maksumeetmetesse seoses varade allahindamise ja kahjumi edasikandmisega (edaspidi „Taani maksualane abi“) – abi, mida Konsortsiumile püsiühenduse ehitamiseks ja ekspluateerimiseks anti –, siis leidis komisjon, et need kujutavad endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses (vaidlustatud otsuse põhjendus 107). Nii leidis komisjon, et kaks riigigarantiid anti Konsortsiumile asutamise päeval, 27. jaanuaril 1992 tingimusteta (vaidlustatud otsuse põhjendus 52). Taani meetmeid seoses kahjumi edasikandmisega käsitati perioodi aastast 1991 kuni 2001. aasta lõpuni ja 2013. aastal alanud perioodi osas valikuliste meetmetena. Taani meetmeid seoses varade allahindamisega käsitati valikuliste meetmetena alates 1999. aastast (vaidlustatud otsuse põhjendused 92–97 ja 99–103).

2. Abi kvalifitseerimine uueks või olemasolevaks

24 Komisjon leiab, et Taani riigi poolt Konsortsiumi laenudele antud garantii ja Konsortsiumile antud maksualane abi kujutasid endast uut abi nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELT artikli 108] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 1 punkti c tähenduses (vaidlustatud otsuse põhjendus 109).

25 Mis puutub Rootsi garantiisse Konsortsiumi kasuks, mis komisjoni hinnangul oli antud enne, kui Rootsi Kuningriik Euroopa Liiduga ühines, ja enne Euroopa majanduspiirkonna (EMÜ) lepingu (EÜT 1994, L 1, lk 3) jõustumist 1. jaanuaril 1994, siis seda peeti olemasolevaks abiks määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses (vaidlustatud otsuse põhjendus 110).

3. Abi siseturuga kokkusobivuse hinnang ELTL artikli 107 lõike 3 alusel

26 Komisjon uuris riigigarantiide ja Taani maksualase abi kokkusobivust, lähtudes ELTL artikli 107 lõike 3 punktist b, mille kohaselt võib siseturuga kokkusobivaks pidada abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti (edaspidi „üleeuroopaline tähtis projekt“) elluviimiseks.

27 Komisjon leidis sisuliselt, et riigigarantiid ja Taani maksualane abi Konsortsiumile olid üldisest huvist lähtuva eesmärgi saavutamiseks vajalikud ja proportsionaalsed, eriti kui arvestada Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi poolt haldusmenetluse käigus esitatud kohustusi, mille kohaselt – eelkõige, kui tekib vajadus, et Konsortsium võtaks uusi riigigarantiidega laene, või tuleb Konsortsiumile anda muid majanduslikke eeliseid pärast 2040. aastat – teavitavad Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik komisjoni vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 3 (vaidlustatud otsuse põhjendused 122–137). Taani maksualase abi kohta täpsustas komisjon veel, et see oli määratud edendama projekti jätkusuutlikkust, lühendades Konsortsiumi laenude tagasimaksmise perioodi ja vähendades sellega seonduvaid riske. Ta leidis, et Taani maksualane abi vähendas riigigarantiidega seonduvaid riske ja järelikult sellest tulenevat eelist ning et riigigarantiidest tulenev eelis ja Taani maksualasest abist tulenev eelis olid omavahel seotud (vaidlustatud otsuse põhjendus 133).

28 Komisjon jõudis järeldusele, et Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi antud riigigarantiid ning Taani maksualane abi olid ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt siseturuga kokkusobivad ning tal polnud vaja pakkuda Rootsi Kuningriigile välja vajalikke meetmeid (vaidlustatud otsuse põhjendused 138 ja 139).

4. Õiguspärane ootus

29 Vaidlustatud otsuse põhjendustes 138 ja 140–153 leidis komisjon, et igal juhul, isegi siis, kui asjaomaseid abimeetmeid tuleks pidada siseturuga kokkusobimatuks, ei saaks Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik neid tagasi nõuda, kuna tagasinõudmine oleks määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 kohaselt vastuolus liidu õiguse üldpõhimõttega. Ta leidis sisuliselt, et käesoleval juhul esinesid erakorralised asjaolud, mis andsid Konsortsiumile ning Taani Kuningriigile ja Rootsi Kuningriigile alust õiguspärasele ootusele, et riigigarantiisid ja Taani poolt Konsortsiumile antud maksualast abi ei seata kahtluse alla. Sealjuures osundas ta oma seisukohta 1992. aastal, mille kohaselt ei kujuta infrastruktuuriprojektide raames toimuv ehitamine ja ekspluateerimine endast majandustegevust. Samas on nii tema otsustuspraktika kui ka liidu kohtupraktika mõiste „majandustegevus“ osas seoses infrastruktuuriprojektide raames toimuva ehitamise ja ekspluateerimise finantseerimisega edasi arenenud pärast seda, kui tehti 12. detsembri 2000. aasta kohtuotsus Aéroports de Paris *vs.* komisjon (T-128/98, EU:T:2000:290), 17. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon (T-196/04, EU:T:2008:585) ning 24. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt *vs.* komisjon (T-443/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117), millest viimast kinnitati 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsusega Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle *vs.* komisjon (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (vaidlustatud otsuse põhjendused 61–66). Pealegi olid komisjoni teenistused Taani Kuningriiki ja Rootsi Kuningriiki 1995. aastal teavitanud sellest, et riigigarantiid ei kujutanud endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Komisjon leidis, et see Taani Kuningriigile ja Rootsi Kuningriigile 27. oktoobril 1995 saadetud kirjades sisalduv järeldus laienes Taani maksualasele abile, kuna need kirjad puudutasid infrastruktuuriprojekti, mida tol ajal ei käsitatud majandustegevusena. Komisjoni sõnul polnud vaja kindlaks teha, kas see õiguspärane ootus kestis ka pärast 12. detsembri 2000. aasta kohtuotsust Aéroports de Paris *vs.* komisjon (T-128/98, EU:T:2000:290), kuna asjaomased meetmed olid igal juhul siseturuga kokkusobivad (vaidlustatud otsuse põhjendus 153).

5. Järeldus

30 Komisjon otsustas:

– kõnealuste meetmete siseturuga kokkusobivuse hindamise põhjal ning võttes arvesse eelkõige Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi võetud kohustusi, et ta ei esita Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi poolt Konsortsiumile antud maksualase abi ja garantiide kohta vastuväiteid põhjusel, et neid riigiabisid tuli ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt pidada siseturuga kokkusobivaks;

– et Rootsi Kuningriigi poolt Konsortsiumile antud garantii on olemasolev abi ning et Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi võetud kohustusi arvestades ei ole vaja algatada olemasolevate abikavade suhtes menetlust;

– et Taani ühtne maksustamise kord ja Konsortsiumi emaettevõtjatele Rootsis ja Taanis maantee- ja raudtee sisemaaühenduste finantseerimiseks antud toetus ei kujuta endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

II. Menetlus ja poolte nõuded

31 Hagejad esitasid hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 12. veebruaril 2015.

32 Rootsi Kuningriik esitas 5. juunil 2015 Üldkohtu kantseleisse saabunud avalduse astuda käesolevas asjas menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

33 Taani Kuningriik esitas 17. juunil 2015 Üldkohtu kantseleisse saabunud avalduse astuda käesolevas asjas menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

34 Üldkohtu üheksanda koja presidendi 13. juuli 2015. aasta otsustega anti neile luba menetlusse astuda. Rootsi Kuningriik ja Taani Kuningriik esitasid menetlusse astujate seisukohad 28. septembril 2015.

35 Kuna Üldkohtu kodade koosseis muutus, kuulub ettekandja-kohtunik nüüd kuuenda koja koosseisu, mistõttu määrati käesolev kohtuasi 26. septembril 2016 sellele kojale.

36 Hagejad paluvad Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

37 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

38 Rootsi Kuningriik ja Taani Kuningriik paluvad Üldkohtul jätta hagi rahuldamata.

III. Õiguslik käsitlus

[…]

B. Sisulised küsimused

55 Tühistamishagi põhjendamiseks esitavad hagejad sisuliselt viis väidet. Esimene väide käsitleb õigusnormi rikkumisi ja ilmseid hindamisvigu – ELTL artikli 107 lõiget 1 arvestades – esiteks seoses Konsortsiumi emaettevõtjatele maantee- ja raudtee sisemaaühenduste finantseerimiseks antud toetusega ja teiseks seoses Konsortsiumile püsiühenduse finantseerimiseks antud riigigarantiidega. Teine väide käsitleb õigusnormi rikkumisi ning riigigarantiide ja Konsortsiumile antud Taani maksualase abi hindamisel tehtud vigu – ELTL artikli 107 lõiget 3 arvestades – ning viga, mis on väidetavalt tehtud Taani ühtse maksustamise korra abiks kvalifitseerimata jätmisel. Kolmanda väite kohaselt rikkus komisjon õigusnorme, kui ta järeldas juhuks, kui riigigarantiisid ja Konsortsiumile antud Taani maksualast abi pidi siiski peetama siseturuga kokkusobimatuks, et Konsortsiumil ning Taani Kuningriigil ja Rootsi Kuningriigil on õiguspärane ootus, et neid abisid ei seata riigiabieeskirjade alusel kahtluse alla, ning puudub vajadus kindlaks teha, kas see õiguspärane ootus kestis edasi ka pärast 12. detsembri 2000. aasta kohtuotsuse Aéroports de Paris *vs.* komisjon (T-128/98, EU:T:2000:290) kuulutamist. Neljas väide, et on rikutud kohustust algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlik uurimismenetlus. Viies väide käsitleb põhjendamiskohustuse rikkumist.

56 Üldkohtu hinnangul tuleb neid väiteid analüüsida esiteks osas, milles need puudutavad meetmeid, mida peeti siseturuga kokkusobivaks riigiabiks, ehk riigigarantiid ja Konsortsiumile püsiühenduse ehitamiseks ja ekspluateerimiseks antud Taani maksualane abi, ning teiseks meetmeid, mida riigiabiks ei peetud, ehk Konsortsiumi emaettevõtjate kasuks võetud maksumeetmed, toetamaks raudtee sisemaaühenduste planeerimist, ehitamist ja ekspluateerimist, ning Taani ühtne maksustamise kord. Kolmandaks analüüsitakse neid väited osas, milles nendega heidetakse komisjonile ette, et ta ei ole põhjendanud ega võtnud arvesse kõigi nende abimeetmete kumulatiivset mõju, mida püsiühenduse kasuks on rakendatud. Neljandaks analüüsitakse neid väiteid osas, milles nendega kritiseeritakse järeldust – mis on tehtud juhuks, kui Konsortsiumile antud abi tuleb siiski pidada siseturuga kokkusobimatuks – Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi ning Konsortsiumi õiguspärase ootuse olemasolu suhtes, et neid abisid ei seata riigiabieeskirjade alusel kahtluse alla.

57 Mis kõigepealt puutub riigiabimeetmetesse, mis esialgse uurimise tulemusel tunnistati siseturuga kokkusobivaks, siis Üldkohus tõdeb, et analüüsi tuleb alustada neljandast väitest, millega soovitakse tõendada, et komisjonil oli tõsiseid raskusi, mille tõttu oleks ta pidanud algatama ametliku uurimismenetluse.

1. Neljas väide, mis puudutab huvitatud poolte menetluslike õiguste rikkumist, viidates Konsortsiumi kasuks võetud meetmetele, mis kvalifitseeriti riigiabiks

58 Neljanda väite raames viitavad hagejad sõnaselgelt argumentidele, mille nad esitasid oma kahe esimese väite raames ning mis toovad välja vasturääkivused ja ebatäpsused komisjoni analüüsis seoses riigigarantiide ja Konsortsiumile antud Taani maksualase abiga. Hagejate sõnul rikkus komisjon õigusnorme esiteks riigigarantiide kvalifitseerimisel ELTL artikli 107 lõike 1 alusel ja teiseks siis, kui ta analüüsis riigigarantiide ja Taani maksualase abi siseturuga kokkusobivust. Komisjoni analüüsi ebapiisavus ja puudulikkus on näitajad, mis viitavad esialgse uurimise käigus esinenud tõsistele raskustele ja „kahtlustele“, mis komisjonil vaidlustatud meetmete kvalifitseerimise ja ühisturuga kokkusobivuse osas tekkisid.

59 Komisjon, keda toetab Taani Kuningriik, vaidlustab selle argumentatsiooni, viidates eelkõige omaenese argumentidele, mille ta esimese ja teise väite raames esitas.

60 Kohtupraktika kohaselt on komisjonil juhul, kui ta ei suuda ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud menetluses läbiviidava esialgse uurimise käigus jõuda veendumuseni, et kõnealune riiklik meede kas ei kujuta endast „abi“ ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, või kui meede kvalifitseeritakse abiks, on see kooskõlas aluslepinguga, või kui kõnealune menetlus ei võimaldanud tal ületada kõiki raskusi, mis tekkisid asjaomase meetme ühisturuga kokkusobivuse hindamise käigus, kohustus algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus, ilma et tal oleks kaalutlusõigust (vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika; vt selle kohta ka 10. mai 2005. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, C-400/99, EU:C:2005:275, punkt 48). See kohustus on pealegi sõnaselgelt ette nähtud määruse nr 659/1999 artikli 4 lõikes 4 ja artikli 13 lõikes 1 (22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113).

61 Tõsiste raskuste mõiste on objektiivne mõiste. Selliste raskuste olemasolu tuleb otsida nii vaidlustatud akti vastuvõtmise asjaoludes kui ka selle sisus, tehes seda objektiivselt, võrreldes otsuse põhjendusi nende tõenditega, mis komisjonil olid siis, kui ta võttis seisukoha vaidlusaluse abi ühisturuga kokkusobivuse osas (28. märtsi 2012. aasta kohtuotsus T-123/09, EU:T:2012:164, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika). Sellest tuleneb, et Üldkohtu poolt tõsiste raskuste olemasolu osas teostatav õiguspärasuse kontroll ei või oma olemuselt piirduda ilmse hindamisvea otsimisega (27. septembri 2011. aasta kohtuotsus 3F/Commission, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 10. juuli 2012. aasta kohtuotsus Smurfit Kappa Group *vs.* komisjon, T-304/08, EU:T:2012:351, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika). Nimelt võib komisjoni poolt ilma ametlikku uurimismenetlust algatamata vastu võetud otsuse tühistada pelgalt põhjusel, et on jäetud läbi viimata EL toimimise lepingus ette nähtud võistlev ja põhjalik menetlus; seda võib teha isegi siis, kui ei tuvastata, et komisjoni sisulised hinnangud on õiguslikult või faktiliselt väärad (vt selle kohta 9. septembri 2010. aasta kohtuotsus British Aggregates jt *vs.* komisjon, T-359/04, EU:T:2010:366, punkt 58).

62 Samuti nähtub kohtupraktikast, et komisjoni uurimise ebapiisavus või puudulikkus esialgses uurimismenetluses viitab tõsistele raskustele (vt 9. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Netherlands Maritime Technology Association *vs.* komisjon, T-140/13, ei avaldata, EU:T:2014:1029, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

63 Hagejatel tuleb tõendada tõsiste raskuste esinemine, mida nad võivad teha paljude selliste kokkulangevate kaudsete tõendite esitamisega (vt selle kohta 17. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Pollmeier Massivholz *vs.* komisjon, T-89/09, EU:T:2015:153, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

64 Selle kohtupraktika kontekstis tulebki analüüsida neljanda väite raames esitatud argumentatsiooni, mis puudutab Konsortsiumile antud riigiabi, mis tunnistati siseturuga kokkusobimatuks. See väide jaguneb kahte ossa, millest esimene puudutab Konsortsiumile antud riigigarantiide ebapiisavat ja puudulikku uurimist ELTL artikli 107 lõike 1 seisukohalt ning teine riigitagatiste ja Konsortsiumile antud Taani maksualase abi ebapiisavat ja puudulikku uurimist ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b seisukohalt.

a) Esimene väiteosa, mis puudutab Konsortsiumile antud riigigarantiide kvalifitseerimise ebapiisavat ja puudulikku uurimist ELTL artikli 107 lõike 1 seisukohalt

65 Neljanda väite esimeses osas jaguneb argumentatsioon sisuliselt neljaks etteheiteks, mille kohaselt on uurimine ebapiisav ja puudulik olnud järgmistes aspektides: esiteks seoses sellega, et Konsortsiumile asutamispäeval antud riigigarantiid olid tingimusteta, seoses Konsortsiumi jõustatava õigusega saada sellel kuupäeval Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi tagatud finantseering, seoses kolmandate isikute võimalusega sellele õigusele tugineda, kui Konsortsium tegutseb oma pädevuse piires, ja seoses garantiide arvuga; teiseks seoses küsimusega, kas riigigarantiid kujutasid endast individuaalset abi või abikavasid; kolmandaks seoses küsimusega, kas Rootsi garantiid kujutasid endast uut või olemasolevat abi, ja neljandaks seoses küsimusega, kas riigigarantiid piirdusid püsiühenduse finantseerimisega.

66 Seda argumentatsiooni tuleb analüüsida eespool punktides 60–63 viidatud kohtupraktikast lähtudes.

67 Üldkohtu hinnangul tuleb alustuseks analüüsida teist etteheidet, mis puudutab tõdemust, et riigigarantiid kujutavad endast abikavasid.

68 Abikavade puhul võib komisjon piirduda asjaomase kava üldiste omaduste käsitlemisega, olemata kohustatud uurima iga abi kohaldamise juhtumit eraldi, et teha kindlaks, kas tegemist on riigiabi andmisega (15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 122). Lisaks kohaldatakse hagejate väitel erinevate garantiisid käsitlevate komisjoni teatiste kohaselt individuaalsele abile ja abikavadele erinevaid reegleid, näiteks viisi osas, kuidas abi tuleb arvutada.

69 Selles etteheites toovad hagejad välja esiteks vastuolud vaidlustatud otsuse sõnastuses, teiseks riigi garantiide puhul seoses mõistega „kava“ analüüsi puudumise ja kolmandaks õigusnormi rikkumise, kuna riigi garantiid ei kuulu määruse nr 659/1999 artikli 1 punktis d ette nähtud kahest abikava määratlusest kummagi alla. Sellised puudused ja vastuolud annavad tunnistust sellest, et komisjonil oli tõsiseid raskusi riigi garantiide „abikavadeks“ kvalifitseerimisel. Sisuliselt leiavad hagejad, et riigi tagatisi oleks tulnud analüüsida kui nii mitmeid *ad hoc* individuaalseid garantiisid, kui oli Konsortsiumile püsiühenduse ehitamiseks ja ekspluateerimiseks antud laene ja finantsinstrumente, mis olid nende garantiidega kaetud.

70 Komisjon vaidlustab selle hinnangu ja leiab esiteks, et vaidlustatud otsuse põhjendusest tuleneb selgelt, et riigigarantiisid analüüsiti kui ühte abikava ning et iga konkreetne laenugarantii, millega rakendati 1992. aastal lõplikult tunnustatud garantiikava, kujutas endast selle kava alusel antud individuaalset abi, mitte *ad hoc* individuaalset abi. Teiseks väidab komisjon, et riigigarantiid vastavad määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti d teises lauses seoses abikavadega toodud määratlusele, kuna tegemist on abiga, mis „ei ole seotud eriprojektiga“, sest see katab nii püsiühenduse ehitamise kui ka ekspluateerimise ning see on antud määramata ajaks ja määramata ulatuses, isegi kui see on piiratud ajaga, mis on Konsortsiumil võla tagasimaksmiseks vajalik. Komisjon selgitab sellega seoses, et garantiide andmise ajal ei teadnud Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik, kui palju aega on võla

tagasimaksmiseks vaja ja kui suur saab olema summa, ning et kui riigigarantiisid tuleks tõlgendada seotuna „eriprojektiga“, ei saaks ta kunagi seada kahtluse alla võimalikke meetmeid, mis võeti üldistes huvides, mis kahjustaks riigiabi reeglite kasulikku mõju.

71 Taani Kuningriik väidab omalt poolt, et riigigarantiisid tuleb pidada üheks või kaheks individuaalseks abiks määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti e tähenduses, mis on antud 1992. aastal, mitte aga kaheks abikavaks, kuna kogu garantiidest tulenev eelis anti Konsortsiumile garantii andmise hetkel. Ta märgib selle kohta, et riigigarantiid on nii oma summa kui ka ajalisest seisukohast tõesti seotud püsiühenduse eriprojektiga. Vastuseks Üldkohtu küsimusele väljendas Rootsi Kuningriik Taani Kuningriigiga sarnast seisukohta ja väljendas kahtlusi riigitagatiste kvalifitseerimise suhtes „abikavaks“ määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti d esimese lauses ette nähtud määratluse tähenduses põhjusel, et need garantiid puudutavad vaid kindlaksmääratud projekti.

72 Hagejad leiavad, et eespool punktis 71 toodud Taani Kuningriigi väide tuleb tunnistada vastuvõetamatuks, kuna see on vastuolus komisjoni seisukohaga ning kuna menetlusse astujal tuleb piirduda sellega, et ta toetab komisjoni väiteid ja nõustub kohtuasjaga ning ta ei saa esitada iseseisvaid väiteid.

73 Mis esiteks puutub sõnastuse väidetavatesse vastuoludesse, siis tuleb sarnaselt hagejatega märkida, et vaidlustatud otsuses on viidatud nii „Taani riigi antud garantiile“, „Rootsi riigi […] antud garantiile“ (põhjendused 109 ja 110), „riigigarantiidele“ (põhjendused 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 ja 135), „garantiidele“ (põhjendused 85 ja 137), „kahele garantiile“ (põhjendused 34, 50, 52 ja 129), „Taani antud garantiidele“ (järelduste esimene lõik) kui ka „Rootsi poolt Konsortsiumile antud garantiile“ (järelduste teine lõik). Samas tõdes komisjon vaidlustatud otsuse põhjenduses 52, et kaks garantiid oli tingimusteta antud 27. jaanuaril 1992 ehk päeval, mil Konsortsium asutati ning mil ta sai seadusliku õiguse finantseerimiseks riigigarantiidega. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 53 leidis komisjon, et kuigi individuaalsed garantiid olid kinnitatud ning igale laenuandjale Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi poolt antud, ei muuda see midagi tõigas, et need riigid olid võtnud endale kohustuse tagada Konsortsiumi kohustused seoses laenudega ja muude finantsinstrumentidega püsiühenduse finantseerimiseks. Vaidlustatud otsuse resolutsioonis jõudis komisjon veel järeldusele, et arvestades eelkõige Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi võetud kohustusi, ei olnud Rootsi Kuningriigi antud garantiiga seoses vaja algatada olemasolevaid „abikavasid“ puudutavat menetlust. Lisaks tuleneb vaidlustatud otsuse põhjendustest 111–138, et komisjon viis riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse hindamise tõesti läbi nii, nagu tal oleks olnud tegemist ühe või mitme „abikavaga“, kuna ta piirdus vaid garantiide omaduste ja kokkusobivuse hindamisega, lähtudes sellest, kuidas need garantiid olid ette nähtud valitsustevahelises kokkuleppes ja Konsortsiumi kokkuleppes, ega hinnanud iga konkreetset Konsortsiumi laenu puudutavat garantiid eraldi.

74 Seega, kuigi vaidlustatud otsuse sõnastus ei ole selles osas täiesti täpne ja ühene, ilmneb komisjoni üldisest arutluskäigust, et ta tõesti pidas riigigarantiisid 1992. aastal heaks kiidetud kaheks abikavaks ja käsitas hiljem Konsortsiumi võetud iga laenu puhul antud garantiisid kui nimetatud abikavadest tulenevaid individuaalseid abisid.

75 Mis teiseks puutub sellesse, et riigigarantiide puhul puudub analüüs seoses mõistega „kava“, siis tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsuses pole selgitusi selle kohta, miks riigigarantiisid tuleb pidada abikavadeks, mis on asjaolu, mis näitab, et analüüs on ebapiisav ja mittetäielik.

76 Kolmandaks, isegi kui oletada, et vaidlustatud otsusest võib tuletada – nagu komisjon väidab –, et riigigarantiid vastavad määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti d teises lauses toodud abikavade määratlusele, nimelt „mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses“, siis piisab, kui märkida, et käesoleval juhul ei ole vaidlustatud otsuses vähimalgi määral selgitatud, kuidas riigigarantiides seisnev abi vastab tingimusele, et abi ei tohi seonduda eriprojektiga.

77 Valitsustevahelise kokkuleppe – mille artikkel 12 näeb ette, et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik võtavad endale „kohustuse tagada ühiselt ja solidaarselt Konsortsiumi laenud ja muud instrumendid, mida finantseerimiseks kasutatakse“ – pealkiri on nimelt „[…] kokkulepe Sundi väina läbiva püsiühenduse kohta“. Lisaks täpsustab Konsortsiumi kokkuleppe § 3 punkt 4, et „Konsortsiumi kapitalinõuded Sundi püsiühenduse planeerimiseks, projekti koostamiseks ja ehitamiseks, sealhulgas laenude teenindamise kulud, ning kapitalinõuete katmiseks, mis tulenevad raamatupidamislikust prognoositavast kahjumist, mis on tekkinud aastate jooksul pärast püsiühenduse liiklusele avamist“, tagatakse riigigarantiidega. Peale selle näevad valitsustevahelise kokkuleppe artiklid 1 ja 2 ning nimetatud kokkuleppe lisa 1 täpselt ette püsiühenduse geograafilise asukoha ja selle tehnilised iseärasused. Seega ei saa tegemist olla mis tahes silla jaoks antud garantiidega.

78 Nagu hagejad rõhutavad, leidis komisjon vaidlustatud otsuse põhjendustes 115 ja 116 ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt läbi viidud siseturuga kokkusobivuse hindamisel, et Sundi püsiühendus oli „eriline, täpne ja selgelt määratletud projekt“. Komisjon viitas sealjuures valitsustevahelise kokkuleppe lisa 1 artiklile 2, mis tema hinnangul tõendab, et nii geograafilise asukoha kui ka tehnilise kontsepti osas oli tegemist väga konkreetselt ja selgelt määratletud projektiga.

79 On vastuoluline väita ühelt poolt riigigarantiide kvalifitseerimise etapis, et tegemist on ühe või kahe abikavaga, kuna garantiidest tulenev abi ei ole seotud eriprojektiga, ja teiselt poolt väita meetmete siseturuga kokkusobivuse hindamise etapis, et riigigarantiid puudutavad projekti, mis on „eriline, täpne ja selgelt määratletud“. Vastupidi komisjoni väitele ei ole tegemist erinevate õigusmõistetega, vaid faktilise asjaoluga, mis on tuvastatud vaidlustatud otsuse põhjendustes 115 ja 116 ning mis ei tohiks ühest õiguslikust analüüsist teise muutuda.

80 Selles osas on väär ka komisjoni väide, et riigigarantiisid ei tule käsitada seotuna „eriprojektiga“, kuna riigitagatistes sisalduv abi katab nii püsiühenduse ehitamise kui ka ekspluateerimise etapi. Kuna omadussõna „eri“ tähendab, et „on mingil moel erinev“, siis tuleb asuda seisukohale, et riigigarantiisid puutuv abi on seotud eriprojektiga, sest see katab Konsortsiumi laenud, mis seonduvad vaid püsiühendusega, sealhulgas ekspluateerimise etapi, välistades muud projektid ja tegevused. Ekspluateerimise etapi määramatus, mida komisjon rõhutas, mitte ei puuduta projekti erilisust kui sellist, vaid hoopis riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse kontrollimisel selle hindamist, kas riigigarantiid on piiratud või mitte. Mis puutub komisjoni argumenti, mille kohaselt sisuliselt on käesoleval juhul abi antud „üldistes huvides“, siis ka see argument on vastuoluline vaidlustatud otsuse põhjendustes 51 ja 131, mille kohaselt on riigigarantiid piiratud Sundi püsiühenduse planeerimise, ehitamise ja ekspluateerimisega, välistades kõik muud tegevused.

81 Eelnevast tuleneb, et komisjonil olid esialgse uurimise käigus riigigarantiide „abikavadeks“ kvalifitseerimisel tõsised raskused.

82 Käesolevas asjas esitatud küsimusi aga, mis seisnevad selles, kas garantiid kujuavad endast ühte või mitut 1992. aastal vastu võetud abikava, ühte või kahte individuaalset *ad hoc* abi, mis anti 1992. aastal tingimusteta, või nii mitut individuaalset *ad hoc* abi, nagu on Konsortsiumil riigigarantiidega kaetud laene, ei saa eraldada esimese väiteosa teise etteheite analüüsist ega ka mitte esimesest etteheitest, mis puudutab selle kuupäeva kindlaksmääramist, mil tingimusteta riigitagatised Konsortsiumile anti, ning garantiide arvu kindlaksmääramist. Nagu ka komisjon ise möönab, on neljanda väite esimese osa kahe esimese etteheite raames tõstatatud küsimustel tagajärjed riigigarantiide kvalifitseerimisele, arvestades „olemasoleva“ abi mõistet määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b alapunktides i ja iv, mis seondub kolmanda etteheitega.

83 Niisiis tuleb neljanda väite esimese osa teise etteheitega nõustuda ja järelikult nõustuda selle väite esimese osaga täies ulatuses, ilma et oleks vaja võtta seisukoht esimese ja kolmanda etteheite kohta või Taani Kuningriigi argumentatsiooni kohta, mida puudutati eespool punktis 71. Seega tuleb vaidlustatud

otsus tühistada osas, milles sellega kvalifitseeriti riigigarantiid „abikavadeks“ ametlikku uurimismenetlust algatamata, ning saata komisjonile tagasi kogu analüüs, mis puudutab riigigarantiide andmist, nende arvu ja kvalifitseerimist uue või olemasoleva abina.

[…]

b) Teine väiteosa, mis puudutab Konsortsiumile antud abi siseturuga kokkusobivuse ebapiisavat ja puudulikku uurimist ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b seisukohalt

85 Neljanda väite teises osas väidavad hagejad, et riigitagatiste ja Taani maksualase abi siseturuga kokkusobivuse analüüs oli ebapiisav ja mittetäielik. Nad esitavad sisuliselt seitse etteheidet. Esiteks jättis komisjon nende sõnul määratlemata riigitagatistes seisneva abi suuruse. Teiseks ei uurinud ta, kas riigigarantiide kasutamiseks olid seatud tingimused. Kolmandaks tegi ta ebapiisava ja mittetäieliku analüüsi püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimise etappide eristamisel ning jättis uurimata, kas riigigarantiid olid ainult ekspluateerimise etappi arvestades siseturuga kooskõlas. Neljandaks tegi ta ebapiisava ja mittetäieliku analüüsi küsimuses, kas riigigarantiid ja Taani maksualane abi olid summaliselt ja ajaliselt piiritletud. Viiendaks tegi ta ebapiisava ja mittetäieliku analüüsi seoses riigigarantiide ja Taani maksualase abi vajaduse ja proportsionaalsusega. Kuuendaks ei uurinud ta nimetatud abi negatiivset mõju konkurentsile ja kaubandusele ning jättis kohaldamata nn „tasakaalustatuse“ kriteeriumi. Seitsmendaks tegi ta sisuliselt ebapiisava ja mittetäieliku analüüsi maksusoodustuste ja riigigarantiide vahelise seose puhul.

86 Komisjon leiab kõigepealt, et hagejate üldine argumentatsioon on suunatud sellele, et Üldkohus kontrolliks vaidlustatud otsuse seaduslikkust riigiabi andmise ajal kehtinud praktika ja suuniste asemel vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal kehtinud praktika ja suuniste alusel, mis on õiguslikult vale. Ta märgib – ning teda toetab sealjuures Taani Kuningriik –, et vastavalt tema 22. mai 2002. aasta teatisele ebaseadusliku riigiabi hindamise suhtes kohaldatavate eeskirjade kindlaksmääramise kohta (ELT 2002, C 119, lk 22) tuleb abi kokkusobivust siseturuga hinnata nende sisuliste kriteeriumide põhjal, mis on kehtestatud abi andmise ajal kehtinud aktidega. Komisjoni hinnangul anti aga riigigarantiid lõplikult 1992. aasta jaanuaris, kui Konsortsium asutati.

[…]

90 Üldkohus leiab, et alustuseks tuleb analüüsida teist, kolmandat ja neljandat etteheidet, seejärel koos esimest, viiendat ja kuuendat etteheidet ning lõpuks seitsmendat etteheidet.

1) Teine etteheide, et pole uuritud, kas riigigarantiide kasutamiseks olid seatud tingimused

91 Hagejad viitavad sisuliselt argumentidele, mille nad esitasid väite raames, mis puudutab selles seisnevat õigusnormi rikkumist, et ei uuritud – kooskõlas komisjoni teatisega [ELTL] artiklite [107] ja [108] kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (ELT 2008, C 155, lk 10; edaspidi „2008. aasta teatis garantiide kohta“) –, kas riigigarantiide kasutamiseks olid seatud tingimused.

92 Komisjon ei vaidle vastu, et ta ei kontrollinud, kas sellised kasutamise tingimused olid kehtestatud. Ta leiab siiski, et need ei olnud vajalikud, kuna 2008. aasta teatis garantiide kohta ei olnud 1992. aastal heaks kiidetud abikava suhtes ajaliselt kohaldatav. Lisaks leiab ta, et kõnealusel juhul oli tegemist väga erilise juhtumiga, nimelt konkreetselt püsiühenduse ehitamiseks ja ekspluateerimiseks asutatud avalike ettevõtjate koostööga, mitte aga Taani või Rootsi õiguse alusel asutatud juriidilise isikuga, kelle suhtes võivad nende liikmesriikide kohtud välja kuulutada pankroti. Ta rõhutab, et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik teostavad Konsortsiumi üle täielikku strateegilist ja tegevusalast kontrolli, mida liikmesriigid garantii saanud sõltumatu eraettevõtja üle tavaliselt ei teosta. Komisjon märgib veel, et sellised garantii kasutamise tingimused oleksid olnud valitsustevahelise kokkuleppega nähtavasti igal juhul vastuolus.

93 Üldkohus täheldab sissejuhatuseks, et tuleb kontrollida, kas 2008. aasta teatise garantiide kohta punkt 5.3 oli kõnealusel juhul kohaldatav, kuna nagu komisjon ise möönis, kehtis garantiide kasutamise tingimuste nõue juba 1992. aastal, kuupäeval, mis vaidlustatud otsuses märgiti garantiide andmise kuupäevana. Nimelt mainiti juba komisjoni 5. aprilli 1989. aasta kirjas SG(89) D/4328 liikmesriikidele, et „[k]omisjon kiidab garantii heaks ainult juhul, kui selle kasutamine on lepingu kohaselt seotud konkreetsete tingimustega, mis võivad ulatuda abi saava ettevõtja pankroti kohustusliku väljakuulutamiseni või muu samalaadse menetluseni [, ning et] need tingimused [tuli] kokku leppida garantii andmise etapis, kavandatava riigigarantii esialgsel ja ühtsel hindamisel [ELTL] artikli [108] lõike 3 alusel läbiviidavas tavamenetluses“.

94 Konkreetselt riigiabi valdkonnas on liidu kohus juba selgitanud, et komisjon võib oma kaalutlusõiguse teostamiseks välja töötada suunised ning et need suunised on institutsioonile täitmiseks, välja arvatud juhul, kui need kalduvad kõrvale EL toimimise lepingu sätetest (vt 13. juuni 2002. aasta kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, C-382/99, EU:C:2002:363, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika). Veel tuleb märkida, et kui komisjon võtab vastu selliseid käitumisnorme ja annab nende avaldamisega teada, et ta kavatseb neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele kohaldada, piirab see institutsioon oma kaalutlusõigust ega saa neist normidest kõrvale kalduda, ilma et tema suhtes olenevalt olukorrast rakendataks sanktsioone selliste õiguse üldpõhimõtete rikkumise eest nagu võrdne kohtlemine või õiguspärase ootuse kaitse, kui ta ei esita põhjendusi, mis õigustavad neidsamu põhimõtteid silmas pidades seda, et ta kaldub enda kehtestatud normidest kõrvale (vt selle kohta 28. juuni 2005. aasta kohtuotsus Dansk Rørindustri jt *vs.* komisjon, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 211, ning 11. septembri 2008. aasta kohtuotsus Saksamaa jt *vs.* Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 60).

95 Käesoleval juhul on selge, et vaidlustatud otsuses pole sõnagi riigigarantiide kasutamiseks seatud tingimustest. Seega eespool punktides 93 ja 94 toodut arvestades tegi komisjon vea, kui ta jättis kontrollimata, kas riigigarantiide kasutamiseks olid seatud tingimused. Sellest järeldub, et riigitagatiste siseturuga kokkusobivuse analüüs oli ebapiisav ja mittetäielik, mis eespool punktis 62 viidatud kohtupraktika kohaselt näitab, et esinesid tõsised raskused.

96 Seoses komisjoni põhjendusega, mida käsitleti eespool punktis 92, tuleb märkida, et komisjon ei selgita, kuidas asjaolu, et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik teostavad Konsortsiumi üle täielikku strateegilist ja tegevusalast kontrolli, tagab selle, et juhul, kui riigigarantiisid on vaja kasutada, lähevad Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik selleni, et algatavad Konsortsiumi likvideerimise. Komisjon ei nimeta ühtegi sätet, mis kohustaks neid seda tegema. Vastupidi, ta leiab koguni, et Konsortsiumi likvideerimine oleks valitsustevahelist kokkulepet arvestades õiguslikult võimatu.

97 Igal juhul tuleb tõdeda, et need kaalutlused ei võimalda korvata, et komisjon ei viinud riigigarantiide kasutamise tingimuste osas läbi uurimist.

98 Seega tuleb nõustuda teise etteheitega, mille kohaselt on riigigarantiide kasutamise tingimuste olemasolu uurimine puudulik ja mittetäielik.

2) Esimese väiteosa kolmas etteheide, et püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimise eristamine oli ebapiisav ja mittetäielik ning pole hinnatud, kas riigigarantiid olid ekspluateerimise etappi arvestades siseturuga kooskõlas, ja neljas etteheide, et selle uurimine, kas riigigarantiid piirdusid püsiühenduse finantseerimisega, oli ebapiisav ja mittetäielik

99 Kolmandas etteheites väidavad hagejad, et püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimise etappe ei ole riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse analüüsimisel mitte kuidagi eristatud, mistõttu on tehtud viga. Nende sõnul oleks komisjon pidanud analüüsima, miks tuli ekspluateerimise etappi katvaid riigigarantiisid pidada siseturuga kooskõlas olevaks, kuigi need kujutasid endast tegelikult tegevusabi, mis on oma laadilt siseturuga kokkusobimatu.

[…]

101 Komisjon vaidleb sellele tõlgendusele vastu ja leiab, et vaidlustatud otsusest ilmneb, et riigigarantiid ja Taani maksualane abi seondusid küll püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimisega ning et tema analüüs kokkusobivuse osas hõlmas mõlemat etappi. Tema hinnangul on „loogiline“, et vaidlustatud otsus keskendub rohkem püsiühenduse ehitamisele ja seega investeerimisabile, kuna ehitamise kulud moodustavad suurema osa kuludest. Komisjon vaidleb siiski vastu kõigile süüdistustele, mis viitavad tegevusabile, põhjendusega, et ühelt poolt maksab Konsortsium oma võlad tagasi, mis eeldab, et kasum on piisav, et ekspluateerimiskulud tagada, ning et teiselt poolt on Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik võtnud endale kohustuse teatada igast uuest garantiiga laenust ja igast uuest eelisest, mis pärast 2040. aastat antakse (võla tagasimaksmise tähtaeg on 30–43 aastat alates püsiühenduse avamisest 2000. aastal). Lõpuks märgib ta, et tema otsustuspraktika seoses üleeuroopaliste tähtsate projektidega ei tee infrastruktuuri ehitamise ja ekspluateerimise vahel vahet.

[…]

103 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb tegevusabiks kvalifitseerida abi, mille eesmärk on vabastada ettevõtja jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tavaliselt tekkivatest kuludest (vt selle kohta 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, C-156/98, EU:C:2000:467, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

104 Kohtupraktikast tuleneb, et tegevusabi põhimõtteliselt ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 3 kohaldamisalasse. Kohtupraktika kohaselt moonutab selline abi nimelt põhimõtteliselt konkurentsitingimusi sektorites, kus seda antakse, kui abi oma olemuselt ei sobi mõne nimetatud erandsätetes kehtestatud eesmärgi saavutamiseks (vt selle kohta 14. veebruari 1990. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon C-301/87, EU:C:1990:67, punkt 50; 6. novembri 1990. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, C-86/89, EU:C:1990:373, punkt 18, ja 8. juuni 1995. aasta kohtuotsus Siemens *vs.* komisjon, T-459/93, EU:T:1995:100, punkt 48). Seega kehtib kohtupraktikast tulenev eeldus, et tegevusabi moonutab juba oma olemuselt konkurentsi (5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, C-288/96, EU:C:2000:537, punkt 77) ja mõjutab ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis on vastuolus ühise huviga (6. novembri 1990. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon, C-86/89, EU:C:1990:373, punkt 18). Selline abi on põhimõtteliselt keelatud (vt selle kohta 19. septembri 2002. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-113/00, EU:C:2002:507, punktid 69–71, ja 20. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Eridania Sadam *vs.* komisjon, T-579/08, ei avaldata, EU:T:2011:608, punkt 41).

105 Vaidlustatud otsuse punktides 32 ja 33 on mainitud, et riigigarantiid katavad „kõik laenud ja muud finantsinstrumendid, mida Konsortsium [püsiühenduse] finantseerimiseks kasutab“. See tuleneb ka valitsustevahelise kokkuleppe artiklist 12, mis näeb ette, et „Taani [Kuningriik] ja Rootsi [Kuningriik] võtavad endale kohustuse tagada ühiselt ja solidaarselt Konsortsiumi laenud ja muud finantsinstrumendid, mida [püsiühenduse] finantseerimiseks kasutatakse“. Osas, mis puudutab vajaduse ja proportsionaalsuse analüüsi, on väga üldiselt viidatud püsiühenduse „finantseerimisele“ (põhjendused 123, 124, 129 ja 131).

106 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 126 märgib komisjon vaid püsiühenduse planeerimise ja ehitamise esialgses eelarves toodud hinnangulised arvud, kuid ei kajasta üldse summat, mille Konsortsium pidi ja peab veel laenama, et ekspluateerimise kulud katta. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 130 selgitas komisjon, et „riigigarantiide põhieesmärk oli tagada püsiühenduse ehitamise finantseerimine ning tagada, et Konsortsium ei [saaks] garantiidega kaetud laene eesmärgiga laiendada oma tegevust sellest eesmärgist kaugemale“.

107 Valitsustevahelise kokkuleppe artiklis 10 aga, milles on loetletud Konsortsiumi ülesanded ammendavalt, on mainitud ka püsiühenduse ekspluateerimine. Konsortsiumi kokkuleppe § 3 punkt 4 näeb samuti ette, et riigigarantiid katavad Konsortsiumi kapitalivajadused, „mis tulenevad raamatupidamislikust

prognoositavast kahjumist, mis on tekkinud aastate jooksul pärast püsiühenduse liiklusele avamist“. Komisjon, Taani Kuningriik ega Rootsi Kuningriik ei vaidle selles osas vastu, et riigigarantiid katavad ka laenud, mille Konsortsium võttis ekspluateerimiskulude katmiseks, mis on ära toodud ka vaidlustatud otsuse põhjenduses 50. Ekspluateerimiskulud on aga kulud, mis Konsortsiumil oleks tavapäraselt jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tulnud kanda.

108 Järelikult, kuna on selge, et riigigarantiid katavad nii püsiühenduse ehitamise kui ka ekspluateerimise kulud, ei erista riigigarantiidega seonduva abi siseturuga kokkusobivuse analüüs – eriti selle vajaduse ja proportsionaalsuse analüüs – püsiühenduse ehitamise abi ja ekspluateerimise abi või ei erista neid piisaval määral ning ekspluateerimise etapi enese osas pole analüüsi üldse tehtud. Nii ei ole analüüsitud püsiühenduse ekspluateerimise kulude katmiseks antud abi konkreetset siseturuga kokkusobivust, kuigi see võib kujutada endast tegevusabi.

109 Seda järeldust ei lükka ümber ükski komisjoni argument, isegi mitte neljanda väite raames, mis puudutab tõsiste raskuste olemasolu.

[…]

111 Teiseks, mis puutub argumenti, mille kohaselt on igasugune kvalifitseerimine tegevusabiks välistatud, kuna Konsortsium maksab regulaarselt oma võlgu tagasi, siis tuleb tõdeda, et laenu regulaarne tagasimaksmine ei välista, et Konsortsiumil on oma konkurentide ees eelis, mis seisneb selles, et tema laenudel on ilma vastutasu maksmata 100protsendiline garantii, eriti nendel laenudel, mis aitavad tal kanda kulusid – nimelt ekspluateerimise kulud –, mis tal oleks jooksva haldamise või tavakohase tegevuse käigus tavapäraselt tulnud kanda ise. Niisiis võimaldavad riigigarantiid tal saada väga soodsaid laenutingimusi. Lisaks tuleb rõhutada, et vaidlustatud otsuse sõnastuse põhjal ei ole välistatud, et Konsortsiumi regulaarne võlgade tagasimaksmine võibki just tekitada uusi laene, mis on nimetatud garantiidega kaetud, kuna vaidlustatud otsuse põhjenduses 131 on mainitud, et riigigarantiid katavad finantseerimise või Konsortsiumi võla refinantseerimise vajadused ning et muid garantiidega laene võib ilma komisjonile teatamata võtta kuni 2040. aastani.

112 Kolmandaks tuleb tagasi lükata argument, mille kohaselt on tegevusabi kvalifikatsioon igal juhul välistatud, kuna Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik on võtnud endale kohustuse teatada igast uuest garantiiga laenust ja igast uuest eelisest, mis pärast 2040. aasta lõppu antakse. Nimelt ei selgita komisjon ei vaidlustatud otsuses ega käesolevas menetluses, kuidas on tegevusabiks kvalifitseerimine välistatud sellistele laenudele antud garantiide puhul, mille eesmärk on katta ekspluateerimise kulud kuni 2040. aastani.

[…]

114 Järelikult tuleb nõustuda kolmanda etteheitega, et riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse hindamisel on püsiühenduse ehitamise ja ekspluateerimise etappide eristamisel tehtud ebapiisav ja mittetäielik analüüs ning jäetud uurimata, kas riigigarantiid olid ainult ekspluateerimise etappi arvestades siseturuga kooskõlas.

[…]

3) Neljas etteheide, et riigigarantiide ja Konsortsiumile antud Taani maksualase abi ajalist ja summalist piiritletust on ebapiisavalt ja mittetäielikult uuritud

118 Teise väiteosa neljandas etteheites väidavad hagejad, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 131 on riigigarantiide ajalist ja summalist piiritletust uuritud ebapiisavalt ja mittetäielikult. Hagejad leiavad, et piiramatu abi kujutab endast põhimõtteliselt siseturuga kokkusobimatut riigiabi. Nad väidavad veel, et Konsortsiumile antud Taani maksualase abi piiritlemist on samuti ebapiisavalt uuritud.

119 Komisjon vaidleb sellele argumentatsioonile vastu ja selgitab, et asjaolu, et Konsortsiumil kogunenud võlg varieerub ajas, ei muuda midagi tõdemuses, et riigigarantiid on igal ajahetkel faktiliselt piiratud Konsortsiumil kogunenud võlaga, mis tegelikult peab pidevalt vähenema. Pelk asjaolu, et ta veel ei tea, kunas võlg saab täielikult tagasi makstud, ei mõjuta fakti, et riigigarantiid on ajaliselt piiratud võla tagasimaksmiseks vajaliku ajaga. Lisaks rõhutab komisjon, et Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi võetud kohustused kujutavad endast väga olulist nüanssi abi piiritletuse hinnangus, kuna need võimaldavad tal tegutseda muude laenude vastu, mida riigigarantiidega tagatakse ning mis võetakse pärast 2040. aasta lõppu, ja muude majanduslike eeliste vastu, mida antakse alates sellest kuupäevast.

120 Kohtupraktika kohaselt tuleb asuda seisukohale, et garantii andmine turutingimustele mittevastavatel tingimustel – nagu tasuta piiramatu garantii andmine – annab üldiselt eelise isikule, kes selle garantii sai, selles tähenduses, et see toob kaasa tema rahalise positsiooni paranemise, kergendades kohustusi, mis muidu tema eelarvet koormaksid. Piiramatu riigigarantii võimaldab selle saajale eelkõige saada soodsamad laenutingimused kui need, mille ta saaks oma maksevõime alusel, ning võimaldab sellest tulenevalt vähendada tema eelarvel lasuvaid kulutusi (20. septembri 2012. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon, T-154/10, EU:T:2012:452, punktid 106 ja 108).

121 Käesoleval juhul selgub vaidlustatud põhjendusest 127, et 2000. aasta lõpus oli Konsortsiumi võlg koos kogunenud intressiga 19,4 miljardit Taani krooni (DKK), et 2003. aasta lõpuks oli see kasvanud 20,1 miljardi kroonini, kuid oli 2013. aasta lõpuks kahanenud 16,6 miljardi kroonini ning et Konsortsiumi ootuste kohaselt ei pidanud see 2013. aasta tasemest kõrgemale tõusma. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 128 rõhutas komisjon, et 1991. aastal hinnati Konsortsiumi poolt investeeringu tagasimaksmise perioodiks 30 aastat alates 2000. aastast, kuid see hinnang kõikus 30 ja 36 aasta vahel, kuna Konsortsiumi poolt investeeringu tagasimaksmise hinnangulist perioodi arvutati annuiteedi põhjal ning see avaldati Konsortsiumi aastaaruannetes. 2013. aasta aruandes hinnati, et võlg makstakse tagasi 2034. aastaks. Konsortsiumi võla tagasimaksmisperioodi arvutamine põhines teatavatel prognoosidel, mis puudutasid muu hulgas liiklusest saadavate tulude muutust, ekspluateerimiskulusid, reinvesteerimise kulusid, finantseerimiskulusid ja Konsortsiumi emaettevõtjatele dividendide maksmise kulusid. Nende hulgas kõige olulisem oli prognoos seoses maanteeliiklusest saadavate tuludega, mis moodustasid 75% kogutulust ning muutusid aja jooksul märgatavalt. Komisjon märkis veel, et kuna liikluse edasine areng on ebakindel, siis oli Konsortsium kavandanud kolm võimalikku stsenaariumi: algstsenaarium 34aastase tagasimaksmisperioodiga, kasvustsenaarium 30aastase tagasimaksmisperioodiga ja langusstsenaarium 43aastase tagasimaksmisperioodiga.

122 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 mainis komisjon, et riigigarantiid katsid 100% Konsortsiumi võlast. Edasi selgitas komisjon vaidlustatud otsuse põhjenduses 130, et riigigarantiide peamine eesmärk oli võimaldada Konsortsiumil finantseerida püsiühenduse ehitamine, välistades kõik kõrvaltegevused. Ta järeldas sellest vaidlustatud otsuse põhjenduses 131, et riigigarantiid piirdusid sellega, mis oli vajalik tagamaks, et Konsortsium finantseeriks või refinantseeriks oma võla, mis oli püsiühenduse finantseerimisülesannete tõttu kogunenud. Ta täpsustas veel, et kuna riigigarantiisid ei saanud kasutada muul eesmärgil kui püsiühenduse finantseerimiseks, siis piirdusid need „igal ajahetkel Konsortsiumil kogunenud võlaga“. Lisaks leidis ta, viidates vaidlustatud otsuse põhjendustele 128 ja 129, et riigigarantiid olid tegelikult ajaliselt piiritletud, kuna Konsortsium ei saa neid enam kasutada, kui võlg on täielikult tagasi makstud.

123 Vaidlustatud otsuse põhjendustes 132 ja 133 leidis komisjon veel, et riigigarantiidest tulenev eelis ja Taani maksualasest abist tuleneb eelis olid omavahel seotud.

124 Vaidlustatud otsuse põhjendustes 134–136 jõudis komisjon järeldusele, et riigigarantiid ja kõik muud majanduslikud eelised, sealhulgas maksualased, mida Konsortsium võis saada, olid piiratud „tegeliku võla tagasimaksmise perioodiga“ ning et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik olid võtnud endale kohustuse, et Konsortsium ei saaks selliseid eeliseid pärast seda, kui „ta on oma võla täielikult tagasi maksnud“. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 135 võttis komisjon veel arvesse Taani Kuningriigi ja

Rootsi Kuningriigi kohustusi teatada igast uuest riigigarantiiga laenust ja igast uuest majanduslikust eelisest, mis pärast 2040. aasta lõppu antakse, ning saata talle igal aastal Konsortsiumi võla tagasimaksmist kajastav aruanne.

125 Esiteks ei ole vaidlustatud, et riigitagatised katavad 100% Konsortsiumi laenusummast, mis on vajalik nii püsiühenduse ehitamiseks kui ka selle ekspluateerimiseks. Vaidlustatud ei ole ka seda, et Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik ei ole riigigarantiisid reguleerivates aktides, millele on vaidlustatud otsuses viidatud, kindlaks määranud ühtegi garantiisummat ega garantiiga seonduvat ajalist piirangut.

126 Seda kinnitab ka vaidlustatud otsuse põhjendus 51, mille kohaselt „tuleneb valitsustevahelise kokkuleppe sõnastusest, et riigigarantiid ei ole ajaliselt piiratud“. Kui Konsortsiumi kokkuleppe § 3 punkt 4 näeb samuti ette, et riigigarantiid katavad Konsortsiumi kapitalivajadused, „mis tulenevad raamatupidamislikust prognoositavast kahjumist, mis on tekkinud aastate jooksul pärast püsiühenduse liiklusele avamist“, siis tuleb tõdeda, et väljend „aastate jooksul“ jääb ebamääraseks ega määra kindlaks tegelikku ajalist piirangut riigigarantiidega hõlmatud etappi puudutava summa osas.

127 Vaidlustatud otsuse kuupäevaks Konsortsiumi juba võetud laenude garantiide osas tuleb, tõsi küll, rõhutada, et igas laenulepingus – milles määratakse kindlaks tagasimakstav summa ja tagasimaksmisperiood – on tingimused kindlasti ette nähtud. Kuid vaidlustatud otsuses ei ole ühtegi täpsustust laenude võimaliku kogusumma kohta, mida riigigarantiid teoreetiliselt võivad katta. Vastuseks ühele Üldkohtu kirjalikule küsimusele selgitas komisjon pealegi, et ta isegi ei tea, kui pikad olid Konsortsiumi võetud laenude tagasimaksmise perioodid ja laenusummad projekti algusest alates, ning et ta ei olnud Konsortsiumi olemasolevaid laenulepinguid küsinud ega uurinud.

128 Teiseks, kui vaidlustatud otsuse põhjenduses 128 märgib komisjon Konsortsiumi koguvõla tagasimaksmise võimaliku perioodi, nagu tema seda 2013. aastal hindas, siis märgib ta ka, et see periood on juba kõikunud 30 aastalt 36 aastani ning võib tulevikus veelgi pikemaks minna, kuna on kavandatud erinevad tagasimaksmine stsenaariumid, mis sõltuvad mitmest majanduslikust faktorist. Oma kostja vastuse punktis 93 kinnitas komisjon veel, et ei olnud täpselt teada, kunas nimetatud laen tagasi makstud saab.

129 Kolmandaks, nagu väidavad hagejad, võib see, et garantiisummad on piiritlemata, ja tagasimaksmise perioodi kindlaksmääramata jätmine koostoimes võimalusega võtta uusi 100protsendilise riigitagatisega laene vähemalt kuni 2040. aasta lõpuni tähendada, et Konsortsiumi laenude tagasimaksmise tähtaega korduvalt pikendatakse ning riigitagatisega kaetud võla kogusumma kasvab. Selles osas ilmneb eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustest 131 ja 135, et Konsortsium võib võtta uusi garantiidega laene ning end kuni 2040. aasta lõpuni regulaarselt taasfinantseerida, ilma et ta peaks nendest garantiidega laenudest komisjoni teavitama. Siinkohal tuleb märkida, et peamiselt seisneb ebakindlus käesoleval juhul selles, et ei ole kindlaks määratud Konsortsiumi võla summat, mis võib kuni 2040. aastani olla riigigarantiidega kaetud. Seega ei selgu vaidlustatud otsusest piisavalt, et Konsortsiumi võlg oleks ajaliselt ja summaliselt piiratud.

130 Eelnevast tuleneb, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 131 toodud kinnitus, mille kohaselt „riigigarantiid piirdusid sellega, mis oli vajalik tagamaks, et Konsortsium refinantseeriks oma võla, mis oli püsiühenduse finantseerimisülesannete tõttu kogunenud“, ei tõenda piisavalt, et need garantiid oleks ajaliselt või summaliselt piiratud, eelkõige just selle tõttu, et püsiühenduse finantseerimine katab selle ekspluateerimise. Niisiis tuginevad kinnitused, et „kuna riigigarantiisid ei saanud kasutada muul eesmärgil kui [Sundi] püsiühendusega seonduvate tööde finantseerimiseks […], mitte aga muul eesmärgil, siis piirdusid need *de facto* igal ajahetkel Konsortsiumil kogunenud võlaga“, või et „garantiid on *de facto* ajaliselt piiratud, kuna Konsortsium ei saa garantiisid pärast seda enam kasutada, kui võlg on täielikult tagasi makstud“, ringargumentatsioonile ja pole piisavad, et täpselt kindlaks määrata riigigarantiide ajalist ja summalist piiri, kuna Konsortsiumi võlg ise ei näi olevat piiritletud.

131 Ükski komisjoni esitatud argumentidest ei lükka seda järeldust ümber.

[…]

134 Kolmandaks, mis puutub Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi poolt esialgses uurimismenetluses võetud kohustusse teavitada komisjoni ELTL artikli 108 lõike 3 kohaselt igast uuest riigigarantiiga laenust, mille Konsortsium pärast 2040. aastat võtab, siis komisjon möönis vastuseks ühele Üldkohtu küsimusele, et see ei piiritle riigigarantiide endi kestust 2040. aasta lõpus, kuna see kehtib vaid uute laenude suhtes, mis antakse riigigarantiiga. Seega kujutab see kuupäev endast vaid lõpptähtpäeva, milleni Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik võivad anda uusi laenugarantiisid, ilma sellest komisjonile teatamata. See kuupäev ei viita mingil moel nende garantiide kestusele, mis seondub nendega kaetud laenude tagasimaksmise perioodiga. Kuid ka nimetatud laenude tagasimaksmise periood pole nende kohustustega piiritletud. Pealegi on komisjon tunnistanud, et tal ei ole teavet Konsortsiumi juba võetud laenude kestuse kohta. Seega tuleb tõdeda, et Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi kohustus, mida nimetati vaidlustatud otsuse põhjenduses 13, ei takista juba võetud laene või kuni 2040. aasta lõpuni võetavaid laene katvate riigigarantiide kestuse pikendamist üle 2040. aasta.

135 Lisaks, nagu juba sai mainitud eespool punktis 125, ei kehtesta need kohustused ühtegi piirangut laenusummadele ega garantiidele enestele. Nii võivad uued, kuni 2040. aasta lõpuni võetavad ilma igasuguse summalise piiranguta laenud, millele antakse 100protsendiline garantii, tõsta Konsortsiumi tegeliku võla summat ja järelikult ka riigigarantiidega seonduva abi summat.

136 Kui komisjon üritab oma argumentatsiooniga väita, et kõnealune „kohustus“ seab riigigarantiidele teoreetilise piiri, kuna loogiliselt võttes märgitakse kuni 2040. aasta lõpuni sõlmitavates laenulepingutes summa ja tagasimaksmisperiood ning need laenud makstakse kord tagasi, siis piisab, kui tõdeda, et riigigarantiide tegelik kestus võib nii ulatuda 2040. aastast kaugemale ja saavutada seniteadmata maksimumsumma, mis võib olla suurem kui Konsortsiumi praegune võlg, ilma et vaidlustatud otsuses sellest sõnagi mainitaks. Järelikult ei olnud komisjonil riigigarantiides seisneva abi kestuse ja maksimumsumma kohta täpseid andmeid.

137 Seega tuleb tõdeda, et komisjoni analüüs seoses riigigarantiide ja järelikult ka nendes garantiides sisalduva abi ajalise ja summalise piiritletuse osas oli ebapiisav ja mittetäielik.

138 Kuna vaidlustatud otsuse põhjenduses 134 leidis komisjon, et riigigarantiid ja kõik muud majanduslikud eelised, sealhulgas maksusoodustused, mida Konsortsium võis saada, olid piiratud võla tegeliku tagasimaksmise perioodiga, siis laienevad eelkõige eespool punktis 129 tuvastatud puudused ka Taani maksualasele abile.

139 Need puudused on tõend selle kohta, et komisjonil tekkisid riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse analüüsimisel tõsised raskused, mille tõttu oleks ta pidanud algatama ametliku uurimismenetluse. Järelikult tuleb neljanda etteheitega nõustuda.

4) Esimene, viies ja kuues etteheide, et riigitagatistes seisneva abi suuruse määratlemist, abimeetmete vajalikkust ja proportsionaalsust ning nn „tasakaalustatuse“ kriteeriumi oli ebapiisavalt ja mittetäielikult uuritud

140 Teise väiteosa esimese etteheite kohaselt ei määratlenud komisjon riigigarantiides sisalduva abi suurust üldse või ei määratlenud piisavalt, kuigi selline määratlemine on abi vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel hädavajalik. Viienda etteheite kohaselt ei uurinud komisjon riigigarantiide ja maksusoodustuste vajalikkust ja proportsionaalsust piisavalt. Kuues etteheide põhineb eelkõige asjaolul, et komisjon ei kaalunud kõnealuse abi positiivseid mõjusid ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamisel võrreldes selle negatiivsete mõjudega konkurentsile ja kaubandusele. Need vead puudutavad nii riigigarantiisid kui ka Taani maksualast abi.

141 Vastavalt ELTL artikli 107 lõike 3 punktile b „[võib s]iseturuga kokkusobivaks […] pidada abi üleeuroopalist huvi pakkuva tähtsa projekti elluviimiseks või mõne liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks“.

142 Siinkohal tuleb märkida, et mis puutub erandisse ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud riigiabi siseturuga kokkusobimatuse üldisest põhimõttest, siis tuleb ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tõlgendada kitsalt (vt 9. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Kreeka *vs*. komisjon, T-150/12, ei avaldata, EU:T:2014:191, punkt 146 ja seal viidatud kohtupraktika).

143 Kohtupraktika kohaselt saab komisjon abi ELTL artikli 107 lõikega 3 kooskõlas olevaks tunnistada vaid siis, kui ta saab kindlaks teha, et abi aitab saavutada ühte nimetatud eesmärkidest, mida abi saav ettevõtja tavalistes turutingimustes oma vahenditega ei suudaks saavutada. Teiste sõnadega ei tohi liikmesriikidel lubada teha makseid, mille tulemusena abi saava ettevõtja finantsolukord paraneb, juhul kui need maksed ei ole vajalikud ELTL artikli 107 lõikes 3 ette nähtud eesmärkide saavutamiseks (vt 14. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Kronoply *vs*. komisjon, T-162/06, EU:T:2009:2, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

144 Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liidu institutsioonide aktidega kehtestatud meetmed oleksid taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on selleks vajalik (18. septembri 1986. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa, 116/82, EU:C:1986:322, punkt 21). Proportsionaalsuse põhimõte kui liidu õiguse üldpõhimõte on liidu institutsioonide mis tahes meetmete õiguspärasuse kriteerium, sealhulgas komisjoni kui konkurentsiasutuse otsuste õiguspärasuse kriteerium (vt 8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus ABN Amro Group *vs*. komisjon, T-319/11, EU:T:2014:186, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtupraktika kohaselt ei saa nõustuda sellega, et abil oleksid iseloomulikud tunnused, eeskätt selle suurus, mille piirav mõju läheks kaugemale sellest, mis on vajalik, et abiga saavutataks EL toimimise lepinguga lubatud eesmärgid (vt selle kohta 14. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Kronoply *vs*. komisjon, T-162/06, EU:T:2009:2, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

i) Esimene etteheide, mis käsitleb riigigarantiides sisalduva abielemendi kindlakstegemist

145 Oma esimeses etteheites väidavad hagejad, et komisjon oleks pidanud kooskõlas 2008. aasta teatise garantiide kohta punktidega 4.1 ja 4.2 tegema kindlaks riigigarantiides sisalduva abielemendi. Nad leiavad, et riigigarantiides sisalduva abielemendi eelnev kindlakstegemine oli vajalik, et hinnata nende garantiide vajalikkust ja proportsionaalsust.

146 Komisjon tuletab meelde, et 2008. aasta teatis garantiide kohta ei kehti käesolevas asjas kõne all oleva abi suhtes ajaliselt, kuna tema hinnangul on see antud 1992. aastal. Tema arvates ei ole abi vajalikkuse ja proportsionaalsuse analüüsimiseks eelnevalt vaja abi suurust kindlaks määrata ja kuna ta oli jõudnud järeldusele, et abi oli tolle aja kontekstis projekti finantseerimise eesmärgi saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne, siis polnud ülekompenseerimise vältimiseks vaja abisummat kindlaks teha. Ta lisab, et isegi 2008. aasta teatise garantiide kohta kohaselt tuleb abielement kindlaks teha, et kontrollida, kas abi tuleb pidada siseturuga kokkusobivaks pelgalt konkreetse erandi alusel.

147 Sissejuhatuseks tuleb tõdeda, et oma esimeses etteheites ei heida hagejad komisjonile ette mitte seda, et puudub riigigarantiides seisneva abi kogusumma lõplik ja täpne arvutus, vaid seda, et riigigarantiides sisalduvat abielementi pole piisavalt kindlaks tehtud, ehk et garantiides sisalduva abi arvutamise meetod on ebapiisav. Niisiis tuleb uurida, kas riigigarantiides sisalduva abi suuruse määratlemine ehk garantiidega seonduva abielemendi kindlakstegemine oli vajalik, et hinnata abi siseturuga kokkusobivust, ja kui see oli nii, siis kontrollida, kas komisjon tegi selle abielemendi vaidlustatud otsuses piisavalt kindlaks.

148 Veel tuleb tõdeda, et kuna ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tuleb nimelt tõlgendada kitsalt, siis pidi komisjon kontrollima, et riigigarantiides ja Taani maksualases abis sisalduv abi oli saavutatava eesmärgi jaoks – käesoleval juhul püsiühenduse kui üleeuroopalise tähtsa projekti realiseerimine – vajalik ja sellega proportsionaalne. Komisjon ei ole seda vaidlustanud.

149 Esiteks tuleb märkida, et mis iganes põhireegleid käesoleva asja suhtes ajaliselt kohaldatakse, on – vastupidi komisjoni väitele – see, kuidas teha kindlaks garantiis sisalduv abielement ehk saada teada abielemendi kindlakstegemise meetod, eeldamata sealjuures täpset lõplikku arvutust, eelnevalt hädavajalik, et hinnata, kas nimetatud abi on vajalik ja proportsionaalne.

150 Vastavalt eespool punktis 144 viidatud kohtupraktikale tuleb abi proportsionaalsuse hindamisel kontrollida, kas see piirdub miinimumiga, mis on vajalik, et saavutada ELTL artikli 107 lõikes 3 viidatud erinevate erandite eesmärki, mistõttu tuleb välja selgitada, millises ulatuses on abi kavandatud eesmärgi saavutamiseks vajalik, ja seega selgitada, kuidas abielement eelnevalt välja arvutada.

151 Siinkohal tuleb rõhutada, et see on kooskõlas kohtupraktikaga, mille kohaselt ei nõua ükski liidu õiguse säte komisjonilt, et ta siseturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi tagastamise kohustust kehtestades määraks kindlaks tagastatava abi täpse summa, ning et piisab sellest, kui komisjoni otsus sisaldab andmeid, mis võimaldavad otsuse adressaadil iseseisvalt ja liigsete raskusteta selle summa määratleda (12. mai 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka C-415/03, EU:C:2005:287, punkt 39, ja 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-441/06, EU:C:2007:616, punkt 29).

152 Komisjoni argument, et abielemendi kindlakstegemine on isegi 2008. aasta teatise garantiide kohta punkti 4.1 – mis käsitleb „abielemendiga garantiide“ „üldosa“ – kohaselt vajalik vaid selleks, et kontrollida, kas abi on kokkusobiv „konkreetse erandi“ alusel, kuid mitte ELTL artikli 107 lõike 3 alusel, tuleb tagasi lükata, sest selles kontekstis viitab „konkreetne erand“ ELTL artikli 107 lõike 3 punktides a–e loetletud eranditele.

[…]

ii) Viies etteheide, mis puudutab riigiabi vajalikkust ja proportsionaalsust

[…]

184 Kolmandaks väidavad hagejad sisuliselt, et komisjon ei kontrollinud, kas Konsortsiumile antud abi summa ületas seatud eesmärgi saavutamiseks vajaliku määra. Selles osas ei ole põhjendatud vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 toodud kinnitus, et riigigarantiidega, mis katsid 100% Konsortsiumi võlast, ja maksusoodustustega seotud abi on proportsionaalne ning piirdub püsiühenduse projekti laadi ja suurust arvestades minimaalselt vajalikuga. Nad väidavad veel sisuliselt, et on rikutud üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitleva teatise punkti 30.

185 Komisjon vaidleb vastu sellele, et tema analüüs on ebapiisav, ning peab seda argumentatsiooni põhjendamatuks. Kõigepealt tuletab ta meelde, et riigigarantiides sisalduva abielemendi kindlakstegemine ei ole vajalik etapp hindamaks abi vajalikkust ja proportsionaalsust. Edasi märgib ta, et hagejad ei tõenda, et ettevõtja oleks olnud võimeline realiseerima sellise infrastruktuuriprojekti nagu kõnealune ilma riigiabita. Lisaks sellele ei näita tema sõnul miski, et projekti oleks saanud realiseerida vähesema abiga. Just riigigarantii valik võimaldas tagada, et abi oleks palju väiksem, kui siis, kui Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik oleksid andnud Konsortsiumile subsiidiume või laene. Lisaks võimaldasid Taani ja Rootsi valitsuste kohustused vältida olukorda, kus garantiid muutuksid kasutuks ja liigseks. Mis lõpuks puutub üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitleva teatise punkti 30 väidetavasse rikkumisse, siis rõhutab komisjon, et isegi kui see säte oleks olnud kohaldatav, millele ta vaidleb vastu, ei kohustaks see kõigil juhtudel sisemise tasuvusläve arvutamist. Käesoleval juhul oli ebakindlus nii suur, et üksikasjalikud arvutused ei oleks andnud tema hinnanguga võrreldes muud selgust.

186 Nimelt on vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 märgitud, et püsiühenduse laadi ja suurust arvestades tuleb Konsortsiumi võlga 100% ulatuses katvaid kahte garantiid ja maksusoodustusi hõlmava valitud finantseerimise struktuuris sisalduvat abi pidada proportsionaalseks ja minimaalselt vajalikuga piirduvaks. Komisjon rõhutas veel, ikka põhjenduses 129, et „iga muu püsiühenduse finantseerimise viis oleks võimaldanud realiseerida sama projekti, kuid märkimisväärse riskiga, et [Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi] kulud oleksid olnud kõrgemad“, ning et „näiteks [kui need riigid] oleksid teinud Konsortsiumile kapitalisüste või andnud talle laene, oleks olnud risk, et kogukoormus [nende] eelarvetele oleks olnud kõrgem, ja järelikult oleksid projekti kogukulud kasvanud“. Komisjon rõhutas veel, et kuni käesoleva hetkeni ei olnud kasutatud ühtegi garantiid ning polnud ühtegi asjaolu, mis tõendaks, et Konsortsium ei suuda tulevikus oma kohustusi täita.

187 Kõigepealt tuleneb eespool punktidest 167, 114 ja 137, et riigitagatistega seonduva abi suuruse määratlemata jätmine, ehitamise ja ekspluateerimise etappide eristamata jätmine ning garantiidega seonduva abi ajaliselt ja summaliselt piisavalt täpselt piiritlemata jätmine näitavad juba, et riigigarantiide siseturuga kokkusobivuse analüüs oli ebapiisav.

188 Edasi väidavad hagejad õigesti, et komisjon ei uurinud ka mitte, kas sama tulemuse oleks võinud saavutada väiksema abiga, näiteks määrates piiratud garantiitasu, piirates garantiisid nii, et need oleksid katnud alla 100% igast kaetud laenust, piirates riigigarantiide kestust või kontrollides, kas abi osatähtsus oli piiratud minimaalselt vajalikuga. Mingit sedalaadi analüüsi ei ole vaidlustatud otsuses tehtud.

189 Vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 toodud kinnitus, et riigigarantiidega, mis katsid 100% Konsortsiumi võlast, ja maksusoodustustega seotud abi on proportsionaalne ja piirdub püsiühenduse projekti laadi ja suurust arvestades minimaalselt vajalikuga, on ebapiisav ja põhjendamata. Samas tuleb märkida, et mis puutub erandisse ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud riigiabi siseturuga kokkusobimatuse üldisest põhimõttest, siis ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tuleb tõlgendada kitsalt (vt 9. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon, T-150/12, ei avaldata, EU:T:2014:191, punkt 146 ja seal viidatud kohtupraktika).

190 Komisjon kinnitab küll tõesti õigesti, et üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitleva teatise punktis 30 toodud nõue – arvutada võrdlusstsenaariumi puudumisel sisemine tasuvuslävi kontrollimaks, et abisumma ei ületaks abi saava projekti rentaabluseks minimaalselt vajalikku – on toodud vaid „näitena“. Siiski on kohustus „kontrollida, et abisumma ei ületaks abi saava projekti rentaabluseks minimaalselt vajalikku“ vaid proportsionaalsuse üldpõhimõtte väljendus, mida tuleb käesolevas asjas kohaldada. Samas tuleb tõdeda, et komisjon ei viinud läbi piisavat analüüsi, et kontrollida, kas riigigarantiidega seotud abi piirdus minimaalselt vajalikuga.

191 Lõpuks ei võimalda vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 toodud kaalutlused, mille kohaselt oleks otsesemad abivormid tõstnud koormust Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi eelarvele ja seega projekti kogumaksumust ning mille kohaselt ei ole siiani ühtegi garantiid kasutatud, kõrvaldada kahtlust, kas riigigarantiidega seotud abielement ise piirdus minimaalselt vajalikuga. Esiteks ei ole „koormus“ Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi „eelarvele“ ja „projekti kogumaksumus“ tingimata garantiide abielemendiga võrdväärsed. Teiseks ei ole vaidlustatud otsuses piisavalt selgitatud, kuidas arvutada garantiidega seotud abielementi, ning eelnevast tuleneb, et Konsortsiumile antud abi ei ole summaliselt ja ajaliselt piisavalt piiritletud, isegi mitte siis, kui arvestada võetud kohustusi. Järelikult isegi kui otsesemad abivormid oleksid võinud kujutada endast suuremat abi kui garantiid, ei ilmne vaidlustatud otsusest, et riigigarantiidega seotud abi ise oli piiratud üleeuroopalise tähtsa projekti realiseerimise eesmärgi saavutamiseks minimaalselt vajalikuga. Kolmandaks tuleb meelde tuletada, et abi loetakse antuks garantii andmise hetkest, mitte aga hetkest, mil seda kasutatakse või kui see toob endaga kaasa makseid. Selle hindamisel, kas garantiides sisalduv abi on piiratud vähima võimalikuga, ei ole järelikult tähtis, et kuni käesoleva ajani ei ole garantiid kasutatud. Lisaks võidakse garantiid siiski kasutada ja see võib kaasa tuua riigi tegeliku sissetuleku vähenemise seda enam, et käesoleval juhul katavad garantiid 100% laenusummadest, mille piir ei ole teada.

[…]

196 Eelnevast tuleneb, et hagejad on tõendanud, et kõnealuse abi vajalikkuse ja proportsionaalsuse analüüs oli ebapiisav ja mittetäielik, mis on märk tõsistest raskustest, millest tulenevalt oleks komisjon pidanud algatama ametliku uurimismenetluse.

197 Seega tuleb teise väiteosa viienda etteheitega nõustuda.

[…]

iii) Kuues väiteosa, et pole analüüsitud Konsortsiumile antud abi negatiivseid mõjusid konkurentsi moonutamise ja liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise seisukohast ega pole kaalutud nimetatud abi positiivseid ja negatiivseid mõjusid

200 Oma kuuendas etteheites esitavad hagejad sisuliselt kaks argumenti. Esiteks väidavad nad, et Konsortsiumile antud abi negatiivseid mõjusid konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele pole üldse analüüsitud. Teiseks toovad nad konkreetselt välja, et pole kaalutud nimetatud abi positiivseid mõjusid ühist huvi pakkuva eesmärgi saavutamisel võrreldes selle negatiivsete mõjudega konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

201 Hagejate sõnul keskendus komisjon vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 ekslikult mõjudele, mida oleks teiste abivormide kasutamine avaldanud Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi eelarvele, selle asemel, et analüüsida kõnealuse abi mõjusid konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Nad rõhutavad, et käesolevas asjas oleks tulnud kohaldada üleeuroopalise tähtsa projekti realiseerimiseks antava abi positiivsete mõjude ja sellest konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele tulenevate negatiivsete mõjude „tasakaalustatuse“ kriteeriumi, kuna Üldkohus tõi selle välja 25. juuni 1998. aasta otsuses British Airways jt *vs.* komisjon (T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 283) ning see on sellest ajast alates integreeritud peaaegu kõikidesse suunistesse, sealhulgas üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitleva teatise punktidesse 26 ja 40–44.

202 Komisjon vaidlustab selle argumentatsiooni ja väidab sisuliselt, et tasakaalustatuse kriteeriumi allikaks on ELTL artikli 107 lõike 3 punkt c, mis käsitleb abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kuid et see kriteerium ei kuulu ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel kokkusobivuse hindamisel tavapäraselt kohaldatavate kriteeriumide hulka. Kuigi üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitlevas teatises on tasakaalustatuse kriteeriumi nimetatud, leiab komisjon, et see ei olnud käesolevas asjas ajaliselt kohaldatav.

203 Esiteks heidavad hagejad oma argumentatsiooniga komisjonile ette, et ta ei analüüsinud siseturuga kokkusobivuse hindamisel kõnealuse abi mõjusid konkurentsi moonutamise ja liidusisese kaubanduse kahjustamise seisukohast.

204 Kohtupraktikast tuleneb, et ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c alusel antavad majanduslikud hinnangud, milleks komisjonil on laiaulatuslik kaalutlusõigus, tuleb teha liidu tasandil, mis tähendab, et komisjonil on kohustus uurida abi mõju konkurentsile ja kaubandusele liidus (vt 25. juuni 1998. aasta kohtuotsus British Airways jt *vs.* komisjon, T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 282 ja seal viidatud kohtupraktika).

205 Siinkohal tuleb osundada ELTL artikli 107 lõiget 1, mille kohaselt on juhul, „kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, igasugune liikmesriigipoolne või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust“. Mis puutub erandisse ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud riigiabi siseturuga

kokkusobimatuse üldisest põhimõttest, siis tuleb ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b tõlgendada kitsalt (vt 9. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon, T-150/12, ei avaldata, EU:T:2014:191, punkt 146 ja seal viidatud kohtupraktika).

206 Kohtupraktikast tuleneb veel, et komisjonil on ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaldamisel ulatuslik kaalutlusõigus, mille kasutamine tähendab liidu tasandil keerukate majanduslike ja sotsiaalsete hinnangute andmist (12. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português *vs.* komisjon, T-487/11, EU:T:2014:1077, punkt 83).

207 Seega on komisjonil ka kohustus analüüsida ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel majanduslike hinnangute andmisel, milline on abi mõju konkurentsile ja kaubandusele liidus. Seda kinnitab ka väljakujunenud kohtupraktika (vt 6. juuli 1995. aasta kohtuotsus AITEC jt *vs.* komisjon, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, punktid 136, 137, 141 ja 142 ning seal viidatud kohtupraktika).

208 Käesolevas asjas ei ole vaidlust selles, et komisjon ei ole seda analüüsi teinud. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 129 hindas komisjon muude abivormide (kapitalisüstid, riigilaenud) võimalikku mõju projekti kogumaksumusele ning Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi eelarvetele, kuid ühelgi hetkel ei käsitlenud ta abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel selle mõjusid konkurentsiolukorrale ega kaubandusele liidus. Samas näivad hagejad kaebavat eeskätt selle üle, et kõnealune abi võimaldas Konsortsiumil kehtestada püsiühenduse kasutamise tasu, mis on kunstlikult liiga madal.

209 Seega tuleb kuuenda etteheitega nõustuda osas, milles selle kohaselt ei ole analüüsitud Konsortsiumile antud abi mõjusid konkurentsi moonutamise ja liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise seisukohast.

210 Teiseks, mis puutub konkreetsemalt sellesse, et pole kaalutud abi positiivseid ja negatiivseid mõjusid, siis Euroopa Kohus leidis 25. juuni 1970. aasta otsuses Prantsusmaa *vs.* komisjon (47/69, EU:C:1970:60, punkt 7), et hindamisel, kas abi muudab kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega, tuleb eelkõige uurida, kas pole rikutud tasakaalu huvitatud ettevõtjate kantavate kulude ja kõnealuse abi andmisest saadava kasu vahel. Üldkohus järeldas sellest, et komisjonil tuli riigiabi mõjude hindamisel, nagu ta oli pealegi ise märkinud oma Konkurentsipoliitika neljateistkümnendas aruandes (1984, lk 143, nr 202), kaaluda abi positiivseid mõjusid võrreldes selle negatiivsete mõjudega kaubandustingimustele ja moonutamata konkurentsi säilitamisele (25. juuni 1998. aasta kohtuotsus British Airways jt *vs.* komisjon, T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, punktid 282 ja 283).

211 Kuigi see on väljendatud ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c puudutavas asjas, tuleb tõdeda, et selline vajadus „kaaluda“ oodatavaid positiivseid mõjusid ELTL artikli 107 lõike 3 punktides a–e viidatud eesmärkide saavutamise seisukohast võrreldes abi negatiivsete mõjudega konkurentsi moonutamise ja liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise seisukohast on vaid proportsionaalsuse põhimõtte ja ELTL artikli 107 lõikes 3 nimetatud erandite kitsa tõlgendamise põhimõtte väljendus.

212 Lisaks, kui lubada, nii nagu arvab komisjon, et selline kaalumine tuleb läbi viia teatavate ELTL artikli 107 lõikes 3 ette nähtud erandite puhul ning mõnede teiste puhul mitte, siis tähendaks see möönda, et teatavate ELTL artikli 107 lõikes 3 ette nähtud erandite puhul võidaks abi tunnistada siseturuga kokkusobivaks isegi juhul, kui selle positiivsed mõjud eesmärkide saavutamise seisukohast on väiksemad kui negatiivsed mõjud konkurentsi moonutamise ja liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise seisukohast. Selline tõlgendus looks asümmeetria ELTL artikli 107 lõikes 3 viidatud erinevate erandite hindamisel, mis kahjustaks riigiabi reeglite kasulikku mõju.

213 Täiendavalt tuleb märkida, et asjaolu, et üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitlevas teatises on seda kriteeriumi nimetatud punktis 26 ja peatükis 4.2 „Põhjendamatute konkurentsimoonutuste ärahoidmine ja tasakaalustatuse kriteerium“, näitab selgelt, et komisjon ise peab seda ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel läbiviidava kokkusobivuse hindamise suhtes kohaldatavaks. Vastupidi komisjoni

väitele ei lükka võimalus, et üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitlev teatis ei ole ajaliselt kohaldatav, ümber teesi, et tasakaalustamiskriteerium on üleeuroopaliste tähtsate projektide realiseerimisel ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b kohaselt ajaliselt kohaldatav.

214 Seega tuleb tagasi lükata komisjoni argument, mille kohaselt ei ole tasakaalustamiskriteerium ELTL artikli 107 lõike 3 punkti b alusel läbiviidavate analüüside suhtes kohaldatav.

215 Käesoleval juhul väidab komisjon, et on selge, et abi negatiivne mõju konkurentsile piirdub sellise teenuse tulekuga, mis asendab parvlaevateenused, millega Sundi väina ületamine oli tavapäraselt tagatud, kuid Taani Kuningriik ja Rootsi Kuningriik on leidnud, et parem ühendus oli liidu ühistes huvides, ning et seega kaalusid positiivsed mõjud negatiivsed mõjud märgatavalt üles. Samas tuleb tõdeda, et selline arutluskäik ei tulene sugugi vaidlustatud otsusest, mis näitab seda, et komisjon pole seda küsimust uurinud.

216 Seega tuleb nõustuda ka teise väiteosa kuuenda etteheitega osas, mille kohaselt ei ole kaalutud kõnealuse abi negatiivseid ja positiivseid mõjusid, kuna selline puudus annab tunnistust tõsiste raskuste olemasolust.

217 Kokkuvõtteks tuleneb neljanda väite teisest osast – ilma et oleks vaja võtta seisukohta 2008. aasta teatise garantiide kohta ja üleeuroopalisi tähtsaid projekte käsitleva teatise ajalise kohaldamise suhtes –, et Konsortsiumile antud abi siseturuga kokkusobivuse analüüs oli ebapiisav ja mittetäielik, kuna esiteks ei kontrollinud komisjon, kas riigigarantiide kasutamiseks olid seatud tingimused; teiseks ei suutnud ta esialgse uurimise lõpus kindlaks teha riigigarantiides sisalduvat abielementi; kolmandaks ei kontrollinud ta, kas oli tegemist ekspluateerimise kulude katmiseks antud tegevusabiga; neljandaks ei teadnud ta kõnealuse abi summalist ega ajalist täpset piiri; viiendaks ei olnud tal piisavalt materjali tõendamaks, et riigigarantiidega seotud abi ja Taani maksualase abiga seotud abi piirdusid minimaalsega, mis oli üleeuroopalise tähtsa projekti realiseerimiseks vajalik, ja kuuendaks ei analüüsinud ta kõnealuste abide mõju konkurentsile ja liikmesriikidevahelisele kaubandusele ega kaalunud abide negatiivseid ja positiivseid mõjusid. Järelikult tuleb tõdeda, et komisjonil tekkisid kõnealuse riigiabide siseturuga kokkusobivuse tuvastamisel tõsised raskused, mille tõttu oleks ta pidanud algatama ametliku uurimismenetluse.

c) Kokkuvõte Konsortsiumile antud riigiabisid puudutava neljanda väite kohta

218 Arvestades eeltoodud kaalutlusi – ning eelkõige eespool punkte 81–83 ja 127 –, tuleb asuda seisukohale, et esinevad objektiivsed ja kooskõlalised tõendid, mis näitavad, et komisjon ei suutnud vaidlustatud otsuse vastuvõtmise kuupäeval ületada kõiki tõsiseid raskusi, mis on käesolevas asjas tuvastatud (vt selle kohta 25. novembri 2014. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, T-512/11, ei avaldata, EU:T:2014:989, punkt 106).

219 Neil asjaoludel pidi komisjon algatama ametliku uurimismenetluse, et koguda kogu vajalik teave vaidlustatud nüansside kontrollimiseks ning võimaldada hagejatel ja muudel huvitatud pooltel esitada nimetatud menetluse käigus oma seisukohad.

220 Lähtudes neljandast väitest, mis puudutab huvitatud poolte menetluslike õiguste rikkumist, tuleb järelikult tühistada vaidlustatud otsus osas, milles komisjon märgib, et ta ei esita Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi poolt Konsortsiumile antud garantiide ja Taani maksualase abi kohta vastuväiteid.

[…]

Kohtukulud

329 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud komisjoni kahjuks, tuleb hagejate kohtukulud mõista välja komisjonilt, kes ühtlasi kannab oma kohtukulud ise.

330 Lisaks kannavad kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kuues koda)

otsustab:

1. **Tühistada Euroopa Komisjoni 15. oktoobri 2014. aasta otsus C(2014) 7358 final osas, milles otsustati mitte esitada vastuväiteid Øresundsbro Konsortietile varade allahindamise ja kahjumi edasikandmise võimaldamises väljenduva Taani Kuningriigi maksualase abi ning Øresundsbro Konsortietile Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi antud garantiide kohta.**

2. **Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**

3. **Jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja HH Ferries I/S-i, HH Ferries Helsingor ApS-i ja HH Ferries Helsingborg AB kohtukulud.**

4. **Jätta Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.**

Berardis Spielmann Csehi

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. septembril 2018 Luxembourgis.

Allkirjad

[…]