Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Sechste Kammer)

19. September 2018 *

„Staatliche Beihilfen – Beihilfe zugunsten der festen Schienen- und Straßenverbindung über den Öresund – Vom schwedischen und vom dänischen Staat gewährter öffentlicher Zuschuss zum Infrastrukturvorhaben der festen Verbindung über den Öresund – Staatliche Bürgschaften – Steuerliche Beihilfen – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass keine Beihilfe vorliegt – Nichtigkeitsklage – Anfechtbare Handlung – Zulässigkeit – Keine Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens – Ernsthafte Schwierigkeiten – Begriff ‚Beihilferegelung' – Beihilfen zur Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse – Beurteilung des in einer Bürgschaft enthaltenen Beihilfeelements – Beschränkter Charakter der in einer Bürgschaft enthaltenen Beihilfe – Verhältnismäßigkeit – Vertrauensschutz"

In der Rechtssache T-68/15

HH Ferries I/S, vormals Scandlines Øresund I/S, mit Sitz in Helsingør (Dänemark),

HH Ferries Helsingor ApS mit Sitz in Helsingør,

HH Ferries Helsingborg AB, vormals HH-Ferries Helsingborg AB, mit Sitz in Helsingborg (Schweden),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid und L. Sandberg-Mørch,

Klägerinnen,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch L. Flynn, S. Noë, R. Sauer und L. Armati als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Königreich Dänemark, zunächst vertreten durch C. Thorning, dann durch J. Nymann-Lindegren als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt R. Holdgaard,

und durch

* Verfahrenssprache: Englisch.

Königreich Schweden, zunächst vertreten durch E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson und N. Otte Widgren, dann durch A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren und H. Shev als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2014) 7358 final der Kommission vom 15. Oktober 2014, bestimmte Maßnahmen nicht als Beihilfen einzustufen und nach dem Vorprüfungsverfahren gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV keine Einwände gegen die staatlichen Beihilfen SA.36558 (2014/NN) und SA.38371 (2014/NN) – Dänemark, sowie SA.36662 (2014/NN) – Schweden, betreffend die öffentliche Finanzierung des Infrastrukturvorhabens der festen Schienen- und Straßenverbindung über den Öresund (ABl. 2014, C 418, S. 1, und ABl. 2014, C 437, S. 1) zu erheben,

erlässt

DAS GERICHT (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten G. Berardis sowie der Richter D. Spielmann und Z. Csehi (Berichterstatter),

Kanzler: S. Spyropoulos, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Oktober 2017

folgendes

Urteil[1]

I. Vorgeschichte des Rechtsstreits

A. Die Klägerinnen

1 HH Ferries I/S, vormals Scandlines Øresund I/S, ist ein Gemeinschaftsunternehmen, das von zwei privaten Gesellschaften, der dänischen Gesellschaft HH Ferries Helsingor ApS und der schwedischen Gesellschaft HH Ferries Helsingborg AB, vormals HH-Ferries Helsingborg AB (im Folgenden zusammen: Klägerinnen), zu jeweils 50 % gehalten wird. Seit Ende Januar 2015 ist die First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF der einzige Eigentümer von HH Ferries Helsingor und von HH Ferries Helsingborg und damit der einzige Eigentümer von HH Ferries.

2 Die Klägerinnen betreiben seit mehr als 100 Jahren die Transportverbindung über den Öresund, zwischen Helsingør in Dänemark und Helsingborg in Schweden, und verwenden Kurzstreckenfähren für die Beförderung von Lastkraftwägen, Autobussen, privaten Fahrzeugen und Fußgängern.

1 Es werden nur die Randnummern des Urteils wiedergegeben, deren Veröffentlichung das Gericht für zweckdienlich erachtet.

B. Empfänger

3 Øresundsbro Konsortiet (im Folgenden: Konsortium) wird zu jeweils 50 % von zwei Gesellschaften mit beschränkter Haftung gehalten: der A/S Øresundsforbindelse (im Folgenden: A/S Øresund), die ihrerseits zur Gänze von der Sund & Bælt Holding A/S (im Folgenden: Sund & Bælt) gehalten wird, wobei die Letztere zu 100 % dem dänischen Staat gehört, und der Svensk-Danska Broförbindelsen AB (im Folgenden: SVEDAB), die zur Gänze vom schwedischen Staat gehalten wird (im Folgenden zusammen: Muttergesellschaften des Konsortiums).

4 Das Konsortium besitzt, plant, finanziert, errichtet und betreibt die 16 km lange kombinierte Schienen- und Straßenverbindung über den Öresund zwischen Kastrup (Dänemark) und Limhamn (Schweden).

C. Die feste Verbindung, die Verbindungen mit dem Hinterland und die betroffenen Maßnahmen

5 Die feste Verbindung über den Öresund besteht aus einer 16 km langen mautpflichtigen Brücke, der künstlichen Insel Peberholm (Dänemark) und einem teilweise unter Wasser liegenden Tunnel für den Straßen- und Eisenbahnverkehr zwischen der schwedischen Küste und der dänischen Insel Amager (im Folgenden: feste Verbindung). Es handelt sich um die längste kombinierte Schienen- und Straßenbrücke Europas. Sie wurde von 1995 bis 2000 errichtet und ist seit dem 1. Juli 2000 in Betrieb. Dieses Vorhaben war eines der vom Europäischen Rat im Jahr 1994 gebilligten vorrangigen Vorhaben transeuropäischer Verkehrsnetze (TEN-T).

6 Die rechtlichen und operativen Gesichtspunkte der Errichtung und des Betriebs der festen Verbindung werden geregelt durch:

– den Vertrag vom 23. März 1991 zwischen der Regierung Dänemarks und der Regierung Schwedens über eine feste Verbindung über den Öresund (im Folgenden: zwischenstaatliches Abkommen), vom Königreich Schweden am 8. August 1991 und vom Königreich Dänemark am 24. August 1994 ratifiziert;

– die Vereinbarung vom 27. Januar 1992 zur Bildung des Konsortiums, die zwischen den Muttergesellschaften des Konsortiums geschlossen wurde (im Folgenden: Konsortialvereinbarung).

7 Art. 10 des zwischenstaatlichen Abkommens sieht die Bildung des Konsortiums vor, „das auf gemeinsame Rechnung [der Muttergesellschaften] als einheitlicher Träger für die Gestaltung des Vorhabens und jede andere Vorbereitung für die feste Verbindung, ebenso wie für ihre Finanzierung, ihre Errichtung und ihren Betrieb, verantwortlich sein wird“.

8 Die Art. 14 und 15 des zwischenstaatlichen Abkommens, Abs. 4 des Zusatzprotokolls zum zwischenstaatlichen Abkommen und Punkt 4 Abs. 6 der Konsortialvereinbarung sehen im Wesentlichen vor, dass die bei den Nutzern der festen Verbindung erhobene Maut sowie die jährlichen Eisenbahngebühren für die Nutzung der Bahngleise auf der festen Verbindung die Kosten der Gestaltung, der Planung, der Errichtung, des Betriebs und der Instandhaltung der festen Verbindung sowie die Kosten der Errichtung von Straßen- und Schienenverbindungen mit dem Hinterland decken sollen. Das Konsortium bestimmt und erhebt die Maut nach den zwischen der schwedischen und der dänischen Regierung vereinbarten Grundsätzen.

9 Art. 12 des zwischenstaatlichen Abkommens sieht vor, dass „sich das [Königreich] Dänemark und [das Königreich] Schweden verpflichten, für die Verpflichtungen des Konsortiums aus Darlehen und anderen zur Finanzierung verwendeten Finanzinstrumenten gesamtschuldnerisch zu bürgen [und dass die] beiden Staaten zu gleichen Teilen für sämtliche gegenseitigen Verpflichtungen haften“. Insoweit bestimmt Punkt 4 Abs. 3 der Konsortialvereinbarung, dass „[d]ie Kapitalerfordernisse des Konsortiums

für die Planung und Gestaltung des Vorhabens sowie die Errichtung der Öresund-Verbindung, einschließlich der Kosten für die Bedienung der Darlehen, und für die Deckung der Kapitalerfordernisse aus den Buchverlusten, die für einige Jahre nach der Öffnung der festen Verbindung für den Verkehr zu erwarten sind, … nach der Vereinbarung im zwischenstaatlichen Abkommen durch die Aufnahme von Darlehen oder die Ausgabe von Finanzinstrumenten auf dem offenen Markt, mit Sicherheiten in Form von Bürgschaften der schwedischen und der dänischen Regierung, zu befriedigen [sind]“.

10 Nach Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum zwischenstaatlichen Abkommen wird vom dänischen und vom schwedischen Staat keine Haftungsprämie als Gegenleistung für die „von ihnen übernommenen Bürgschaftsverpflichtungen hinsichtlich der Darlehen des Konsortiums und der anderen zur Finanzierung verwendeten Finanzinstrumente“ erhoben.

11 Neben der festen Verbindung selbst umfasst das Vorhaben auch Straßen- und Schienenanbindungen, die die Enden der festen Verbindung an die Straßen- und Schieneninfrastrukturen im dänischen und im schwedischen Hinterland anschließen (im Folgenden: Hinterlandverbindungen). Nach Art. 8 des zwischenstaatlichen Abkommens fällt die Errichtung der Hinterlandverbindungen in die Verantwortung jedes Staates für sein eigenes Gebiet. Die Aufgaben betreffend die Gestaltung, die Finanzierung, die Errichtung und den Betrieb der Hinterlandverbindungen wurden vom jeweiligen Staat den Muttergesellschaften des Konsortiums übertragen (vgl. 25. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Gemäß Art. 17 des zwischenstaatlichen Abkommens und Punkt 2 Abs. 5 der Konsortialvereinbarung beschlossen das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden, dass keine Maut als Gegenleistung für die Nutzung der Straßen-Hinterlandverbindungen durch Fahrzeuge erhoben würde, wenn diese die feste Verbindung nutzten.

D. Verwaltungsverfahren

12 In einem Schreiben vom 1. August 1995 unterrichtete das Konsortium die Europäische Kommission, dass es über eine gesamtschuldnerische Bürgschaft der dänischen und der schwedischen Regierung verfüge, die die Darlehen und die anderen zur Finanzierung der festen Verbindung ausgegebenen Finanzinstrumente abdecke (im Folgenden: staatliche Bürgschaften), und ersuchte die Kommission um Bestätigung, dass diese Bürgschaften keine staatlichen Beihilfen darstellten. Die Kommission antwortete mit zwei gleichlautenden Schreiben vom 27. Oktober 1995, die jeweils an den dänischen Staat und an den schwedischen Staat gerichtet waren, und führte aus, dass die staatlichen Bürgschaften mit einem Infrastrukturvorhaben von öffentlichem Interesse verbunden seien, das als öffentliches Gut zur Verbesserung der Infrastruktur der Verkehrsdienstleistungen der Länder anzusehen sei, und dass eine Bürgschaft für Investitionen in öffentliches Gut grundsätzlich nicht als Gewährung einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen sei. Sie schloss daraus, dass die staatlichen Bürgschaften bei ihr nicht anzumelden seien.

13 Der dänische Staat und der schwedische Staat meldeten bei der Kommission das Modell für die Finanzierung der festen Verbindung nie förmlich an.

14 Am 17. April 2013 reichte HH Ferries bei der Kommission eine Beschwerde ein, in der sie vorbrachte, die staatlichen Bürgschaften stellten rechtswidrige staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar seien (unter den Nummern SA.36558 für Dänemark und SA.36662 für Schweden eingetragene Beihilfesachen).

[*nicht wiedergegeben*]

18 Am 15. September 2014 richteten das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden eine gemeinsame Erklärung an die Kommission (im Folgenden: Verpflichtungszusagen), in der sie folgende Punkte klarstellten:

– Die staatlichen Bürgschaften seien darauf beschränkt, die tatsächlichen kumulierten Schulden des Konsortiums zu jedem Zeitpunkt zu decken.

– Die staatlichen Bürgschaften und jeder andere wirtschaftliche, u. a. steuerliche, Vorteil, den das Konsortium erhalten könnte, beschränkten sich auf den effektiven Zeitraum der Rückzahlung der Schulden; daher werde das Konsortium keinen Vorteil erhalten, nachdem es seine Schulden vollständig zurückgezahlt habe.

– Sollte es erforderlich sein, dass das Konsortium neue von den staatlichen Bürgschaften abgedeckte Darlehen aufnehme oder dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden dem Konsortium vor Ablauf des Jahres 2040 neue wirtschaftliche Vorteile gewährten, verpflichteten sie sich, solche Maßnahmen bei der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV anzumelden.

– Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden verpflichteten sich, die Kommission jährlich über die Entwicklungen betreffend die Rückzahlung der Schulden des Konsortiums zu unterrichten.

E. Angefochtener Beschluss

19 Am 15. Oktober 2014 erließ die Kommission den Beschluss C(2014) 7358 final über die staatlichen Beihilfen SA.36558 (2014/NN) und SA.38371 (2014/NN) – Dänemark, sowie SA.36662 (2014/NN) – Schweden, betreffend die öffentliche Finanzierung des Infrastrukturvorhabens der festen Schienen- und Straßenverbindung über den Öresund (ABl. 2014, C 418, S. 1, und ABl. 2014, C 437, S. 1) (im Folgenden: angefochtener Beschluss). Die Kommission beschränkte ihre Prüfung auf die folgenden Maßnahmen (Erwägungsgründe 50 bis 55 des angefochtenen Beschlusses):

– die staatlichen Bürgschaften, die dem Konsortium für seine zur Finanzierung der Errichtung und des Betriebs des Infrastrukturvorhabens der festen Verbindung über den Öresund aufgenommenen Darlehen gewährt wurden;

– die folgenden dänischen steuerlichen Maßnahmen:

  – der auf das Konsortium anwendbare Verlustvortrag;

  – die auf das Konsortium anwendbare Abschreibung der Vermögensgegenstände;

  – die Regelung über die gemeinsame Besteuerung;

– die den Muttergesellschaften des Konsortiums gewährten finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für die Finanzierung der Planung, der Errichtung und des Betriebs der Straßen- und Schienenverbindungen mit dem Hinterland.

20 Die Kommission wies darauf hin, dass ihr Beschluss keine etwaigen anderen Maßnahmen abdecke, die das Königreich Dänemark oder das Königreich Schweden dem Konsortium, A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt oder einer anderen verbundenen Gesellschaft gewähre (56. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

1. Vorliegen von Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV

[*nicht wiedergegeben*]

23 Zu den staatlichen Bürgschaften und den dänischen steuerlichen Maßnahmen betreffend die Abschreibung der Vermögensgegenstände und den Verlustvortrag (im Folgenden: dänische Steuerbeihilfen), die dem Konsortium für die Finanzierung der Errichtung und des Betriebs der festen Verbindung gewährt wurden, war die Kommission der Ansicht, dass sie staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten (107. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Die Kommission vertrat somit die Auffassung, dass am 27. Januar 1992, dem Tag der Bildung des Konsortiums, zwei staatliche Bürgschaften unbedingt gewährt worden seien (52. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses). Die dänischen Maßnahmen betreffend den Verlustvortrag wurden für den Zeitraum von 1991 bis Ende 2001 und für den Zeitraum ab 2013 als selektiv angesehen. Die dänischen Maßnahmen zur Abschreibung der Vermögensgegenstände wurden als seit 1999 selektiv angesehen (Erwägungsgründe 92 bis 97 und 99 bis 103 des angefochtenen Beschlusses).

2. Einstufung als neue oder bestehende Beihilfe

24 Die Kommission vertrat die Ansicht, dass die dänische Bürgschaft, die dem Konsortium für seine Darlehen gewährt worden sei, sowie die dänischen Steuerbeihilfen zugunsten des Konsortiums neue Beihilfen im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) darstellten (109. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

25 Die schwedische Bürgschaft zugunsten des Konsortiums, die, so die Kommission, vor dem Beitritt des Königreichs Schweden zur Europäischen Union und vor dem Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (ABl. 1994, L 1, S. 3) am 1. Januar 1994 gewährt worden sei, wurde als eine bestehende Beihilfe im Sinne von Art. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 659/1999 angesehen (110. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

3. Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfen nach Maßgabe von Art. 107 Abs. 3 AEUV

26 Die Kommission prüfte die Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen nach Maßgabe von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV, wonach Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest, im Folgenden: IPCEI) als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

27 Im Wesentlichen war die Kommission der Meinung, dass die staatlichen Bürgschaften und die dänischen Steuerbeihilfen zugunsten des Konsortiums gemeinsam betrachtet für die Verwirklichung des verfolgten Ziels von allgemeinem Interesse notwendig und verhältnismäßig gewesen seien, u. a. im Hinblick auf die vom Königreich Dänemark und vom Königreich Schweden im Verwaltungsverfahren abgegebenen Verpflichtungszusagen, wonach insbesondere, wenn es sich als erforderlich erweisen sollte, dass das Konsortium neue von den staatlichen Bürgschaften abgedeckte Darlehen aufnehme oder dass dem Konsortium ein anderer wirtschaftlicher Vorteil nach dem Jahr 2040 gewährt werde, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden die Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV darüber unterrichten würden (Erwägungsgründe 122 bis 137 des angefochtenen Beschlusses). Die dänischen Steuerbeihilfen hätten durch die Verkürzung des Rückzahlungszeitraums der Darlehen des Konsortiums und die Verringerung des damit verbundenen Risikos auch bezweckt, zur Rentabilität des Vorhabens beizutragen. Zudem war die Kommission der Ansicht, dass die dänischen Steuerbeihilfen das mit den staatlichen Bürgschaften verbundene Risiko und folglich den sich daraus ergebenden Vorteil verringerten und dass der Vorteil der staatlichen Bürgschaften und der Vorteil der dänischen Steuerbeihilfen in einer Wechselbeziehung stünden (133. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

28 Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Bürgschaften des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden sowie die dänischen Steuerbeihilfen auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV vereinbar seien und dass es nicht erforderlich sei, dem Königreich Schweden zweckdienliche Maßnahmen vorzuschlagen (Erwägungsgründe 138 und 139 des angefochtenen Beschlusses).

4. Vertrauensschutz

29 Die Kommission vertrat in den Erwägungsgründen 138 und 140 bis 153 des angefochtenen Beschlusses die Auffassung, dass, selbst wenn die betreffenden Beihilfemaßnahmen als mit dem Binnenmarkt unvereinbar anzusehen wären, sie durch das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden jedenfalls nicht zurückgefordert werden könnten, da eine Rückforderung nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts widerspräche. Im Wesentlichen führte sie aus, dass im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vorlägen, die ein mögliches berechtigtes Vertrauen des Konsortiums sowie des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden in den Umstand rechtfertigten, dass die staatlichen Bürgschaften und die dem Konsortium gewährten dänischen Steuerbeihilfen nicht in Frage gestellt würden. Der Standpunkt der Kommission im Jahr 1992 sei gewesen, dass die Errichtung und der Betrieb von Infrastrukturvorhaben keine wirtschaftliche Tätigkeit darstellten. Allerdings hätten sich sowohl ihre Entscheidungspraxis als auch die Unionsrechtsprechung zum Begriff „wirtschaftliche Tätigkeit“ in Bezug auf die Finanzierung der Errichtung und des Betriebs von Infrastrukturvorhaben seit den Urteilen vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission (T-128/98, EU:T:2000:290), vom 17. Dezember 2008, Ryanair/Kommission (T-196/04, EU:T:2008:585), sowie vom 24. März 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission (T-443/08 und T-455/08, EU:T:2011:117), das letztgenannte Urteil bestätigt durch das Urteil vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission (C-288/11 P, EU:C:2012:821), weiterentwickelt (Erwägungsgründe 61 bis 66 des angefochtenen Beschlusses). Außerdem hätten die Dienststellen der Kommission das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden im Jahr 1995 darüber unterrichtet, dass die staatlichen Bürgschaften keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten. Nach Ansicht der Kommission erstreckte sich diese in ihren an das Königreich Dänemark und an das Königreich Schweden gerichteten Schreiben vom 27. Oktober 1995 enthaltene Schlussfolgerung auf die dänischen Steuerbeihilfen, da sie ein Infrastrukturvorhaben betroffen hätten, das damals nicht als eine wirtschaftliche Tätigkeit angesehen worden sei. Es sei nicht erforderlich gewesen, zu bestimmen, ob dieser Vertrauensschutz sich über das Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission (T-128/98, EU:T:2000:290), hinaus erstrecke, da die betreffenden Maßnahmen jedenfalls mit dem Binnenmarkt vereinbar seien (153. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses).

5. Ergebnis

30 Die Kommission entschied,

– auf der Grundlage der Beurteilung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Maßnahmen und insbesondere unter Berücksichtigung der Verpflichtungszusagen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden keine Einwände gegen die dänischen Steuerbeihilfen und die vom Königreich Dänemark dem Konsortium gewährten Bürgschaften zu erheben, da diese staatlichen Beihilfen im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen seien;

– dass die dem Konsortium vom Königreich Schweden gewährte Bürgschaft eine bestehende Beihilfe sei und dass es insbesondere in Anbetracht der Verpflichtungszusagen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden nicht erforderlich sei, das Verfahren bei bestehenden Beihilferegelungen einzuleiten;

– dass das dänische System der gemeinsamen Besteuerung und die den Muttergesellschaften des Konsortiums gewährten Maßnahmen für die Finanzierung der Straßen- und Schienenverbindungen mit dem Hinterland in Schweden und in Dänemark keine staatlichen Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten.

II. Verfahren und Anträge der Parteien

31 Mit Klageschrift, die am 12. Februar 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Klägerinnen die vorliegende Klage erhoben.

32 Mit Schriftsatz, der am 5. Juni 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich Schweden beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

33 Mit Schriftsatz, der am 17. Juni 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich Dänemark beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

34 Mit Entscheidungen vom 13. Juli 2015 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diese Streitbeitritte zugelassen. Das Königreich Schweden und das Königreich Dänemark haben ihre Streithilfeschriftsätze am 28. September 2015 eingereicht.

35 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Sechsten Kammer zugeteilt worden, der daher am 26. September 2016 die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

36 Die Klägerinnen beantragen,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

37 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

38 Das Königreich Schweden und das Königreich Dänemark beantragen, die Klage abzuweisen.

III. Rechtliche Würdigung

[*nicht wiedergegeben*]

B. Zur Begründetheit

55 Die Klägerinnen stützen ihren Antrag auf Nichtigerklärung im Wesentlichen auf fünf Klagegründe. Der erste Klagegrund betrifft Rechtsfehler und offensichtliche Beurteilungsfehler im Hinblick auf Art. 107 Abs. 1 AEUV hinsichtlich erstens der den Muttergesellschaften des Konsortiums für die Finanzierung der Schienenverbindungen mit dem Hinterland gewährten Maßnahmen und zweitens der dem Konsortium für die Finanzierung der festen Verbindung gewährten staatlichen Bürgschaften. Der zweite Klagegrund betrifft Rechtsfehler und Fehler bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der dem

Konsortium gewährten staatlichen Bürgschaften und dänischen Steuerbeihilfen im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 AEUV sowie einen die Nichteinstufung des dänischen Systems der gemeinsamen Besteuerung als staatliche Beihilfe betreffenden Fehler. Der dritte Klagegrund betrifft Rechtsfehler, die die Kommission begangen habe, als sie zu dem Ergebnis gelangt sei, dass, für den Fall, dass die staatlichen Bürgschaften und die dänischen Steuerbeihilfen zugunsten des Konsortiums dennoch als mit dem Binnenmarkt unvereinbar anzusehen wären, ein berechtigtes Vertrauen des Konsortiums sowie des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden in den Umstand bestehe, dass diese Beihilfen nicht aufgrund der Vorschriften über staatliche Beihilfen in Frage gestellt würden, und dass es nicht erforderlich sei, zu bestimmen, ob dieser Vertrauensschutz sich über das Urteil vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission (T-128/98, EU:T:2000:290), hinaus erstrecke. Der vierte Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Eröffnung des förmlichen Prüfverfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV. Der fünfte Klagegrund ist auf einen Verstoß gegen die Begründungspflicht gestützt.

56 Das Gericht ist der Ansicht, dass diese Klagegründe zu prüfen sind, soweit sie erstens die Maßnahmen betreffen, die als mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfen angesehen wurden, nämlich die dem Konsortium für die Errichtung und den Betrieb der festen Verbindung gewährten staatlichen Bürgschaften und dänischen Steuerbeihilfen, und zweitens die Maßnahmen, die nicht als staatliche Beihilfen angesehen wurden, nämlich die Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Muttergesellschaften des Konsortiums für die Errichtung und den Betrieb der Schienenverbindungen mit dem Hinterland und das dänische System der gemeinsamen Besteuerung. Drittens werden diese Klagegründe geprüft werden, soweit mit ihnen gerügt wird, die Kommission habe zur kumulativen Wirkung sämtlicher dem Vorhaben der festen Verbindung gewährten Beihilfemaßnahmen keine Begründung geliefert und diese Wirkung nicht berücksichtigt. Viertens werden diese Klagegründe geprüft werden, soweit die Feststellung gerügt wird, dass, für den Fall, dass die dem Konsortium gewährten Beihilfemaßnahmen dennoch als mit dem Binnenmarkt unvereinbar anzusehen wären, ein berechtigtes Vertrauen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden sowie des Konsortiums in den Umstand bestünde, dass die Beihilfemaßnahmen für das Konsortium nicht aufgrund der Vorschriften über staatliche Beihilfen in Frage gestellt würden.

57 Zunächst ist das Gericht hinsichtlich der nach der Vorprüfung als vereinbar angesehenen Beihilfemaßnahmen der Auffassung, dass mit der Prüfung des vierten Klagegrundes zu beginnen ist, mit dem nachgewiesen werden soll, dass die Kommission auf ernsthafte Schwierigkeiten gestoßen sei, aufgrund deren sie das förmliche Prüfverfahren hätte eröffnen müssen.

1. Zum vierten Klagegrund, soweit dieser die als staatliche Beihilfen eingestuften Maßnahmen zugunsten des Konsortiums betrifft: Verletzung der Verfahrensrechte der Beteiligten

58 Im Rahmen ihres vierten Klagegrundes verweisen die Klägerinnen ausdrücklich auf ihr Vorbringen im Rahmen ihrer ersten beiden Klagegründe, das Widersprüche und Ungenauigkeiten in der Würdigung der Kommission hinsichtlich der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen für das Konsortium aufzeige. Die Kommission habe erstens bei der Einstufung der staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf Art. 107 Abs. 1 AEUV und zweitens bei der Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen mit dem Binnenmarkt Fehler begangen. Dass die Prüfung durch die Kommission unzureichend und unvollständig gewesen sei, stelle einen Anhaltspunkt dafür dar, dass im Laufe des Vorverfahrens ernsthafte Schwierigkeiten und „Zweifel“ der Kommission hinsichtlich der Einstufung und der Vereinbarkeit der beanstandeten Maßnahmen bestanden hätten.

59 Die Kommission, unterstützt durch das Königreich Dänemark, tritt diesem Vorbringen entgegen und verweist insbesondere auf ihre eigenen Argumente im Rahmen der Prüfung des ersten und des zweiten Klagegrundes.

60 Nach der Rechtsprechung ist die Kommission, wenn sie nach einer ersten Prüfung im Verfahren von Art. 108 Abs. 3 AEUV nicht die Überzeugung gewinnen kann, dass eine Beihilfemaßnahme keine „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt oder dass sie, wenn sie als Beihilfe eingestuft wird, mit dem AEU-Vertrag vereinbar ist, oder wenn dieses Verfahren es ihr nicht erlaubt hat, alle Schwierigkeiten hinsichtlich der Beurteilung der Vertragskonformität der betroffenen Maßnahme auszuräumen, verpflichtet, das Verfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, ohne hierbei über einen Ermessensspielraum zu verfügen (vgl. Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 10. Mai 2005, Italien/Kommission, C-400/99, EU:C:2005:275, Rn. 48). Diese Verpflichtung findet im Übrigen ausdrückliche Bestätigung in Art. 4 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 (Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 113).

61 Der Begriff der ernsthaften Schwierigkeiten ist seinem Wesen nach objektiv. Ob solche Schwierigkeiten vorliegen, ist anhand der Umstände des Erlasses des angefochtenen Rechtsakts sowie seines Inhalts in objektiver Weise zu beurteilen, wobei die Gründe der Entscheidung zu den Angaben in Beziehung zu setzen sind, über die die Kommission verfügte, als sie sich zur Vereinbarkeit der streitigen Beihilfen mit dem Binnenmarkt äußerte (vgl. Urteil vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichts hinsichtlich der Frage, ob ernsthafte Schwierigkeiten vorgelegen haben, kann sich deshalb ihrem Wesen nach nicht auf die Prüfung offensichtlicher Beurteilungsfehler beschränken (vgl. Urteile vom 27. September 2011, 3F/Kommission, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 10. Juli 2012, Smurfit Kappa Group/Kommission, T-304/08, EU:T:2012:351, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung). Eine von der Kommission ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erlassene Entscheidung kann allein deshalb, wegen Unterlassung der im AEU-Vertrag vorgesehenen kontradiktorischen und eingehenden Prüfung, für nichtig erklärt werden, selbst wenn nicht nachgewiesen ist, dass die Bewertungen, die die Kommission in der Sache vornahm, Rechts- oder Tatsachenfehler enthielten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2010, British Aggregates u. a./Kommission, T-359/04, EU:T:2010:366, Rn. 58).

62 Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass es einen Anhaltspunkt für das Bestehen ernster Schwierigkeiten darstellt, wenn die Prüfung durch die Kommission in der Vorprüfungsphase unzureichend oder unvollständig war (vgl. Urteil vom 9. Dezember 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Kommission, T-140/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:1029, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Die Klägerinnen tragen die Beweislast dafür, dass ernsthafte Schwierigkeiten bestanden, und sie können diesen Beweis durch ein Bündel übereinstimmender Anhaltspunkte erbringen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. März 2015, Pollmeier Massivholz/Kommission, T-89/09, EU:T:2015:153, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Im Licht dieser Rechtsprechung ist das Vorbringen im Rahmen des vierten Klagegrundes zu den als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilfemaßnahmen zugunsten des Konsortiums zu prüfen. Dieses Vorbringen gliedert sich in zwei Teile, die erstens die unzureichende und unvollständige Prüfung der Einstufung der dem Konsortium gewährten staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf Art. 107 Abs. 1 AEUV und zweitens die unzureichende und unvollständige Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen zugunsten des Konsortiums im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV betreffen.

a) Zum ersten Teil: unzureichende und unvollständige Prüfung der Einstufung der dem Konsortium gewährten staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf Art. 107 Abs. 1 AEUV

65 Im Rahmen des ersten Teils des vierten Klagegrundes gliedert sich das Vorbringen der Klägerinnen im Wesentlichen in vier Rügen. Beanstandet wird eine unzureichende und unvollständige Beurteilung erstens des unbedingten Charakters der Gewährung der staatlichen Bürgschaften am Tag der Bildung des Konsortiums, des rechtlich vollstreckbaren Anspruchs des Konsortiums, eine Finanzierung zu erhalten, für die das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zu diesem Zeitpunkt gebürgt hätten, der Möglichkeit Dritter, sich auf diesen Anspruch zu berufen, wenn das Konsortium im Rahmen seiner Befugnisse handele, und der Anzahl der Bürgschaften; zweitens der Frage, ob die staatlichen Bürgschaften Einzelbeihilfen oder Beihilferegelungen darstellten; drittens der Frage, ob die schwedischen Bürgschaften eine neue oder eine bestehende Beihilfe darstellten, und viertens der Frage, ob die staatlichen Bürgschaften auf die Finanzierung der festen Verbindung beschränkt seien.

66 Dieses Vorbringen ist im Licht der in den vorstehenden Rn. 60 bis 63 angeführten Rechtsprechung zu prüfen.

67 Das Gericht ist der Auffassung, dass zunächst die zweite Rüge betreffend die Feststellung, dass die staatlichen Bürgschaften Beihilferegelungen seien, zu prüfen ist.

68 Im Fall einer Beihilferegelung kann sich die Kommission darauf beschränken, deren allgemeine Merkmale zu untersuchen, ohne dass sie verpflichtet wäre, jeden einzelnen Anwendungsfall zu prüfen, um festzustellen, ob diese Regelung Elemente einer Beihilfe enthält (Urteil vom 15. November 2011, Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich, C-106/09 P und C-107/09 P, EU:C:2011:732, Rn. 122). Außerdem sind, wie die Klägerinnen geltend machen, auf Einzelbeihilfen und auf Beihilferegelungen nach den verschiedenen Mitteilungen der Kommission über Bürgschaften unterschiedliche Regeln anzuwenden, z. B. hinsichtlich der Art und Weise, auf die das Beihilfeelement zu berechnen ist.

69 Mit dieser Rüge machen die Klägerinnen erstens Widersprüche im Wortlaut des angefochtenen Beschlusses, zweitens eine fehlende Würdigung der staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf den Begriff „Beihilferegelung“ und drittens einen Rechtsfehler geltend, da die staatlichen Bürgschaften unter keine der beiden Definitionen einer Beihilferegelung nach Art. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 659/1999 fielen. Diese Mängel und Widersprüche stellten einen Anhaltspunkt dafür dar, dass die Kommission bei der Einstufung der staatlichen Bürgschaften als „Beihilferegelungen“ auf ernsthafte Schwierigkeiten gestoßen sei. Im Wesentlichen hätten die staatlichen Bürgschaften als ebenso viele *Ad-hoc*-Einzelgarantien gewürdigt werden müssen, wie es von dem Konsortium für die Errichtung und den Betrieb der festen Verbindung aufgenommene Darlehen und vertraglich vereinbarte Finanzinstrumente gebe, die von diesen Bürgschaften gedeckt seien.

70 Die Kommission tritt dieser Beurteilung entgegen und meint erstens, dass sich aus der Begründung des angefochtenen Beschlusses klar ergebe, dass die staatlichen Bürgschaften als Beihilferegelung beurteilt worden seien und dass jede spezifische Bürgschaft für ein Darlehen zur Umsetzung der im Jahr 1992 definitiv gewährten Bürgschaftsregelung eine nach dieser Regelung gewährte Einzelbeihilfe darstelle und keine einzelne *Ad-hoc*-Beihilfe. Zweitens entsprächen die staatlichen Bürgschaften der Definition der Beihilferegelungen nach Art. 1 Buchst. d zweiter Satz der Verordnung Nr. 659/1999, da es sich um „nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene“ Beihilfen handele, zumal sie gleichzeitig die Errichtung und den Betrieb der festen Verbindung abdeckten und für unbestimmte Zeit und in unbestimmter Höhe gewährt worden seien, auch wenn sie auf den für die Rückzahlung der Schulden des Konsortiums erforderlichen Zeitraum beschränkt seien. Die Kommission legt dazu dar, dass zum Zeitpunkt ihrer Gewährung dem Königreich Dänemark und dem Königreich Schweden nicht bekannt gewesen sei, wieviel Zeit für die Rückzahlung der Schulden erforderlich sein werde und welchen Umfang diese habe, und dass, wenn die staatlichen Bürgschaften dahin auszulegen wären, dass sie an

ein „bestimmtes Vorhaben“ gebunden seien, sie etwaige zu allgemeinen Zwecken gewährte Beihilfemaßnahmen niemals in Frage stellen könne, was die praktische Wirksamkeit der Vorschriften über staatliche Beihilfen gefährde.

71 Das Königreich Dänemark macht geltend, dass die staatlichen Bürgschaften als eine oder zwei Einzelbeihilfen im Sinne von Art. 1 Buchst. e der Verordnung Nr. 659/1999 anzusehen seien, die im Jahr 1992 unbedingt gewährt worden seien, und nicht als eine oder zwei Beihilferegelungen, da der gesamte wirtschaftliche Vorteil aus den Bürgschaften dem Konsortium zum Zeitpunkt der Gewährung verschafft worden sei. Insoweit seien die staatlichen Bürgschaften unter dem Gesichtspunkt ihrer Höhe und in zeitlicher Hinsicht sehr wohl an das bestimmte Vorhaben der festen Verbindung gebunden. Das Königreich Schweden hat auf eine Frage des Gerichts einen ähnlichen Standpunkt wie das Königreich Dänemark vertreten und Zweifel an der Einstufung der staatlichen Bürgschaften als „Beihilferegelung“ im Sinne der Definition nach Art. 1 Buchst. d zweiter Satz der Verordnung Nr. 659/1999 mit der Begründung geäußert, dass sie nur ein bestimmtes Vorhaben beträfen.

72 Die Klägerinnen sind der Ansicht, dass die oben in Rn. 71 dargestellte Auffassung des Königreichs Dänemark als unzulässig zurückzuweisen sei, da diese Auffassung dem Standpunkt der Kommission zuwiderliefe und ein Streithelfer sich darauf zu beschränken habe, ganz oder teilweise die Anträge der Kommission zu unterstützen sowie den Stand der Rechtssache anzunehmen, und keine eigenständigen Klagegründe erheben könne.

73 Erstens ist zu den geltend gemachten Widersprüchen im Wortlaut den Klägerinnen darin zuzustimmen, dass der angefochtene Beschluss sowohl „die vom dänischen Staat gewährte Bürgschaft“, „die … vom schwedischen Staat gewährte Bürgschaft“ (Erwägungsgründe 109 und 110), „die staatlichen Bürgschaften“ (Erwägungsgründe 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 und 135), „die Bürgschaften“ (Erwägungsgründe 85 und 137), die „zwei Bürgschaften“ (Erwägungsgründe 34, 50, 52 und 129), die „von Dänemark gewährten Bürgschaften“ (Ergebnis, Abs. 1) oder auch „die dem Konsortium von Schweden gewährte Bürgschaft“ (Ergebnis, Abs. 2) anführt. Im 52. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses vertrat die Kommission jedoch die Auffassung, dass am 27. Januar 1992, dem Tag, an dem das Konsortium gebildet worden sei und einen gesetzlichen Anspruch auf die Finanzierung durch staatliche Bürgschaften erhalten habe, zwei Bürgschaften unbedingt gewährt worden seien. Im 53. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses führte die Kommission aus, dass, obwohl für jeden Darlehensgeber einzelne Bürgschaften vom Königreich Dänemark und vom Königreich Schweden bestätigt und gestellt worden seien, dies nichts daran ändere, dass die Letzteren sich definitiv verpflichtet hätten, für die Verpflichtungen des Konsortiums, die die Darlehen und anderen Finanzinstrumente zur Finanzierung der festen Verbindung beträfen, zu bürgen. Die Kommission kam im verfügenden Teil des angefochtenen Beschlusses auch zu dem Ergebnis, dass es insbesondere in Anbetracht der Verpflichtungszusagen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden nicht erforderlich gewesen sei, das Verfahren bei bestehenden „Beihilferegelungen“ im Hinblick auf die vom Königreich Schweden gewährte Bürgschaft einzuleiten (Ergebnis, Abs. 2). Außerdem geht aus den Erwägungsgründen 111 bis 138 des angefochtenen Beschlusses hervor, dass die Kommission die Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften mit dem Binnenmarkt so prüfte, als ob sie mit einer oder mehreren „Beihilferegelungen“ befasst gewesen wäre, da sie sich darauf beschränkte, die Merkmale und die Vereinbarkeit der Bürgschaften zu prüfen, wie sie im zwischenstaatlichen Abkommen und in der Konsortialvereinbarung vorgesehen waren, ohne jede ein bestimmtes Darlehen des Konsortiums deckende Bürgschaft im Einzelfall zu würdigen.

74 Folglich ergibt sich aus den allgemeinen Überlegungen der Kommission und dem verfügenden Teil des angefochtenen Beschlusses, obwohl der Wortlaut des angefochtenen Beschlusses insoweit nicht ganz genau und kohärent ist, dass die Kommission die staatlichen Bürgschaften tatsächlich als eine oder zwei im Jahr 1992 definitiv erlassene Beihilferegelungen ansah und die später ausgegebenen Bürgschaften für jedes Darlehen des Konsortiums als sich aus diesen Beihilferegelungen ergebende Einzelbeihilfen betrachtete.

75 Zweitens ist zur fehlenden Würdigung der staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf den Begriff „Beihilferegelung“ festzustellen, dass der angefochtene Beschluss keine Ausführungen zu den Gründen enthält, aus denen die staatlichen Bürgschaften als Beihilferegelungen anzusehen sind, was eine unzureichende und unvollständige Prüfung erkennen lässt.

76 Drittens genügt selbst unter der Annahme, dass man, wie die Kommission geltend macht, aus dem angefochtenen Beschluss ableiten könnte, dass die staatlichen Bürgschaften unter die Definition der Beihilferegelungen nach Art. 1 Buchst. d zweiter Satz der Verordnung Nr. 659/1999 fallen, nämlich „eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“, der Hinweis, dass im vorliegenden Fall im angefochtenen Beschluss nicht darlegt wird, inwiefern die in den staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfen die Voraussetzung erfüllen, nach der die Beihilfe nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebunden sein darf.

77 Das zwischenstaatliche Abkommen, das in Art. 12 vorsieht, dass sich das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden verpflichten, „für die Verpflichtungen des Konsortiums aus Darlehen und anderen Finanzinstrumenten, die zur Finanzierung verwendet werden, gesamtschuldnerisch zu bürgen“, trägt nämlich die Überschrift „Vertrag … betreffend eine feste Verbindung über den Öresund“. Außerdem bestimmt Punkt 4 Abs. 3 der Konsortialvereinbarung, dass die staatlichen Bürgschaften „[d]ie Kapitalerfordernisse des Konsortiums für die Planung und Gestaltung des Vorhabens sowie die Errichtung der Öresund-Verbindung, einschließlich der Kosten für die Bedienung der Darlehen, und für die Deckung der Kapitalerfordernisse aus den Buchverlusten, die für einige Jahre nach der Öffnung der festen Verbindung für den Verkehr zu erwarten sind“, abdecken. Darüber hinaus sehen die Art. 1 und 2 des zwischenstaatlichen Abkommens und Anhang 1 dieses Abkommens den geografischen Standort der festen Verbindung sowie ihre technischen Besonderheiten genau vor. Es kann sich daher nicht um Bürgschaften handeln, die für irgendeine Brücke gewährt werden.

78 Wie die Klägerinnen darlegen, war die Kommission im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV in den Erwägungsgründen 115 und 116 des angefochtenen Beschlusses der Ansicht, dass die feste Verbindung über den Öresund ein „bestimmtes, genaues und klar definiertes“ Vorhaben sei. Die Kommission nahm darin Bezug auf Art. 2 und auf Anhang 1 des zwischenstaatlichen Abkommens, die belegten, dass es sich sowohl hinsichtlich des geografischen Standorts als auch der technischen Gestaltung um ein sehr konkret und klar definiertes Vorhaben handele.

79 Es scheint unvereinbar, einerseits im Stadium der Einstufung der staatlichen Bürgschaften festzustellen, dass es sich um eine oder zwei Beihilferegelungen handele, da die sich aus diesen Bürgschaften ergebende Beihilfe nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebunden sei, und andererseits im Stadium der Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Binnenmarkt festzustellen, dass die staatlichen Bürgschaften ein Vorhaben beträfen, das „bestimmt, genau und klar definiert“ sei. Entgegen dem Vorbringen der Kommission handelt es sich dabei nicht um unterschiedliche Rechtsbegriffe, sondern um einen in den Erwägungsgründen 115 und 116 des angefochtenen Beschlusses festgestellten tatsächlichen Umstand, der nicht von einer rechtlichen Beurteilung zur anderen variieren kann.

80 Insoweit macht die Kommission auch zu Unrecht geltend, dass die staatlichen Bürgschaften nicht als an ein „bestimmtes“ Vorhaben gebunden anzusehen seien, da die in diesen staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfen sowohl die Phase der Errichtung als auch die Phase des Betriebs der festen Verbindung abdeckten. Da nämlich das Adjektiv „bestimmt“ „eine Sache im Besonderen betreffend“ bedeutet, ist davon auszugehen, dass die Beihilfen bezüglich der staatlichen Bürgschaften als an ein bestimmtes Vorhaben gebunden anzusehen sind, weil sie die Darlehen des Konsortiums nur für das Vorhaben der festen Verbindung, einschließlich der Phase des Betriebs, nicht hingegen für andere Vorhaben oder Tätigkeiten abdecken. Der „unbestimmte“ Charakter der Phase des Betriebs, auf den

die Kommission hinweist, betrifft genau genommen nicht die Bestimmtheit des Vorhabens, sondern in Wirklichkeit die Beurteilung des beschränkten oder unbeschränkten Charakters der staatlichen Bürgschaften im Rahmen der Bewertung ihrer Vereinbarkeit. Das Vorbringen der Kommission, dass im Wesentlichen die Beihilfemaßnahmen im vorliegenden Fall „zu allgemeinen Zwecken" gewährt worden seien, scheint auch im Widerspruch zu den Erwägungsgründen 51 und 131 des angefochtenen Beschlusses zu stehen, wonach die staatlichen Bürgschaften unter Ausschluss jeder anderen Tätigkeit auf die Planung, die Errichtung und den Betrieb der festen Verbindung über den Öresund beschränkt seien.

81 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Kommission im Vorprüfungsverfahren bei der Einstufung der staatlichen Bürgschaften als „Beihilferegelungen" auf ernsthafte Schwierigkeiten stieß.

82 Die Fragen, die die vorliegende Rechtssache aufwirft, nämlich, ob die Bürgschaften eine oder mehrere im Jahr 1992 erlassene Beihilferegelungen, eine oder zwei im Jahr 1992 unbedingt gewährte einzelne *Ad-hoc*-Beihilfen oder so viele einzelne *Ad-hoc*-Beihilfen, wie von den staatlichen Bürgschaften gedeckte Darlehen des Konsortiums bestehen, darstellen, sind jedoch untrennbar verbunden mit der Prüfung der zweiten Rüge des ersten Teils, aber auch der ersten Rüge, die die Bestimmung des Zeitpunkts der unbedingten Gewährung der staatlichen Bürgschaften für das Konsortium und die Anzahl der Bürgschaften betrifft. Außerdem haben, wie die Kommission selbst einräumt, die in den ersten beiden Rügen des ersten Teils des vierten Klagegrundes aufgeworfenen Fragen auch Folgen für die Einstufung der staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf den in Art. 1 Buchst. b Ziff. i und iv der Verordnung Nr. 659/1999 definierten Begriff „bestehende" Beihilfe, der die dritte Rüge betrifft.

83 Es ist daher der zweiten Rüge des ersten Teils des vierten Klagegrundes und folglich dem ersten Teil dieses Klagegrundes insgesamt stattzugeben, ohne dass es erforderlich wäre, über die erste und dritte Rüge oder über das oben in Rn. 71 angeführte Vorbringen des Königreichs Dänemark zu befinden. Daher ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er die staatlichen Bürgschaften als „Beihilferegelungen" eingestuft hat, ohne das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, und die gesamte Prüfung des Zeitpunkts der Gewährung der staatlichen Bürgschaften, ihre Anzahl und ihre Eigenschaft als neue oder bestehende Beihilfe an die Kommission zurückzuverweisen.

[*nicht wiedergegeben*]

b) Zum zweiten Teil: unzureichende und unvollständige Prüfung der Vereinbarkeit der dem Konsortium gewährten staatlichen Beihilfen im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV

85 Im Rahmen des zweiten Teils des vierten Klagegrundes machen die Klägerinnen eine unzureichende und unvollständige Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen mit dem Binnenmarkt geltend. Sie tragen im Wesentlichen sieben Rügen vor. Erstens habe die Kommission das in den staatlichen Bürgschaften enthaltene Beihilfeelement nicht quantifiziert. Zweitens habe sie nicht untersucht, ob es Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften gegeben habe. Drittens habe sie die Unterscheidung zwischen den Phasen der Errichtung und des Betriebs der festen Verbindung unzureichend und unvollständig gewürdigt und die Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften allein hinsichtlich der Phase des Betriebs nicht geprüft. Viertens habe sie unzureichend und unvollständig gewürdigt, ob die staatlichen Bürgschaften und die dänischen Steuerbeihilfen betraglich und zeitlich begrenzt gewesen seien. Fünftens habe sie die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der staatlichen Bürgschaften und der dänischen Steuerbeihilfen unzureichend und unvollständig gewürdigt. Sechstens habe sie die negativen Auswirkungen dieser Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel nicht geprüft und keine sogenannte „Abwägungsprüfung" vorgenommen. Siebtens habe sie im Wesentlichen eine unzureichende und unvollständige Würdigung der Verbindung zwischen den Steuervergünstigungen und den staatlichen Bürgschaften durchgeführt.

86 Die Kommission meint zunächst, das Vorbringen der Klägerinnen bestehe insgesamt darin, das Gericht zu ersuchen, die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses im Licht der Praktiken und Leitlinien zu prüfen, die zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses bestanden hätten, und nicht derjenigen, die zum Zeitpunkt der Gewährung der staatlichen Beihilfen bestanden hätten, was rechtsfehlerhaft sei. Sie weist, unterstützt durch das Königreich Dänemark, darauf hin, dass nach ihrer Bekanntmachung über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln vom 22. Mai 2002 (ABl. 2002, C 119, S. 22) die Vereinbarkeit der Beihilfen anhand der Kriterien zu beurteilen sei, die in den zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Akten festgelegt seien. Die staatlichen Bürgschaften seien jedoch im Januar 1992 definitiv gewährt worden, als das Konsortium gebildet worden sei.

[*nicht wiedergegeben*]

90 Nach Auffassung des Gerichts sind zunächst die zweite, die dritte und die vierte Rüge und sodann die erste, die fünfte und die sechste Rüge gemeinsam und schließlich die siebte Rüge zu prüfen.

1) Zur zweiten Rüge: fehlende Überprüfung des Bestehens von Bedingungen für die Inanspruchnahme der Bürgschaften

91 Die Klägerinnen beziehen sich im Wesentlichen auf das Vorbringen im Rahmen des Klagegrundes eines Rechtsfehlers, der in der fehlenden Prüfung des Bestehens von Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften nach Punkt 5.3 der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel [107] und [108 AEUV] auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. 2008, C 155, S. 10, im Folgenden: Mitteilung über Bürgschaften von 2008) bestehe.

92 Die Kommission bestreitet nicht, nicht geprüft zu haben, ob solche Bedingungen für die Inanspruchnahme bestanden. Sie ist allerdings der Ansicht, dass diese nicht erforderlich gewesen seien, da die Mitteilung über Bürgschaften von 2008 auf eine im Jahr 1992 gewährte Beihilferegelung zeitlich nicht anwendbar sei. Außerdem handele es sich hier um einen sehr speziellen Fall, nämlich eine Partnerschaft öffentlicher Unternehmen, die gerade mit dem Ziel gebildet worden sei, die feste Verbindung zu errichten und zu betreiben, und nicht eine juristische Person dänischen oder schwedischen Rechts, über die von den Gerichten dieser Mitgliedstaaten ein Insolvenzverfahren eingeleitet werden könne. Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden übten eine umfassende strategische und operationelle Kontrolle über das Konsortium aus, während die Mitgliedstaaten bei einem unabhängigen privaten Wirtschaftsteilnehmer, dem eine Bürgschaft gewährt werde, normalerweise nicht über eine solche Kontrolle verfügten. Die Kommission weist jedenfalls auch darauf hin, dass solche Bedingungen für die Inanspruchnahme wahrscheinlich mit dem zwischenstaatlichen Abkommen unvereinbar gewesen wären.

93 Zunächst ist festzustellen, dass nicht geprüft zu werden braucht, ob Punkt 5.3 der Mitteilung über Bürgschaften von 2008 auf den vorliegenden Fall anwendbar war, da, wie die Kommission selbst anerkannt hat, das Erfordernis solcher Bedingungen für die Inanspruchnahme bereits im Jahr 1992, das im angefochtenen Beschluss als der Zeitpunkt der Gewährung der Bürgschaften festgestellt wurde, bestand. Im Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten SG(89) D/4328 vom 5. April 1989 wurde nämlich bereits ausgeführt, dass „[d]ie Kommission … nur solchen Garantien zustimmen [wird], deren Inanspruchnahme an bestimmte vertragliche Voraussetzungen geknüpft ist, die bis zur Einleitung eines Insolvenzverfahrens oder eines ähnlichen Verfahrens reichen können. Diese Voraussetzungen sind bei der ursprünglichen und einzigen Prüfung der staatlichen Garantien im Rahmen der normalen Verfahren nach Art. [108] Abs. 3 [AEUV] zum Zeitpunkt der Gewährung zu vereinbaren“.

94 Speziell im Bereich der staatlichen Beihilfen hat der Unionsrichter bereits festgestellt, dass sich die Kommission für die Ausübung ihres Ermessens Leitlinien setzen kann und dass diese, soweit die darin enthaltenen Orientierungsregeln nicht von den Bestimmungen des AEU-Vertrags abweichen, für das Organ bindend sind (vgl. Urteil vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, EU:C:2002:363, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ferner ist zu beachten, dass die Kommission, indem sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, die Ausübung ihres Ermessens selbst beschränkt und nicht von diesen Normen abweichen kann, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die Gleichbehandlung oder den Vertrauensschutz geahndet würde, es sei denn, sie gibt Gründe an, die im Hinblick auf diese Grundsätze eine Abweichung von ihren eigenen Normen rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 211, sowie vom 11. September 2008, Deutschland u. a./Kronofrance, C-75/05 P und C-80/05 P, EU:C:2008:482, Rn. 60).

95 Im vorliegenden Fall steht fest, dass der angefochtene Beschluss zum Bestehen von Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften keine Ausführungen enthält. Somit hat die Kommission in Anbetracht der vorstehenden Rn. 93 und 94 das Bestehen von Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften zu Unrecht nicht geprüft. Daraus folgt, dass die Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften unzureichend und unvollständig war, was nach der oben in Rn. 62 angeführten Rechtsprechung ein Hinweis auf das Vorliegen ernsthafter Schwierigkeiten ist.

96 Zu den oben in Rn. 92 angeführten Rechtfertigungen der Kommission ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nicht darlegt, inwiefern der Umstand, dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden eine umfassende strategische und operationelle Kontrolle über das Konsortium ausüben, eine Gewähr dafür darstellt, dass, für den Fall, dass die staatlichen Bürgschaften in Anspruch genommen werden müssten, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden bis zu seiner Abwicklung gingen. Die Kommission führt keine Bestimmung an, die sie zu einer solchen Handlung verpflichten würde. Sie deutet im Gegenteil sogar an, dass eine Abwicklung des Konsortiums im Hinblick auf das zwischenstaatliche Abkommen rechtlich unmöglich sei.

97 Jedenfalls ist festzustellen, dass diese Erwägungen die fehlende Prüfung der Kommission betreffend die Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften nicht ausgleichen können.

98 Daher greift die zweite Rüge betreffend eine fehlende Prüfung des Bestehens von Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften durch.

2) Zur dritten Rüge, betreffend eine unzureichende und unvollständige Würdigung der Unterscheidung zwischen der Errichtung und dem Betrieb der festen Verbindung und eine fehlende Würdigung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften im Hinblick auf den Betrieb der festen Verbindung, und zur vierten Rüge des ersten Teils, betreffend eine unzureichende und unvollständige Würdigung der Frage, ob die staatlichen Bürgschaften auf die Finanzierung der festen Verbindung beschränkt gewesen seien

99 Im Rahmen der dritten Rüge machen die Klägerinnen geltend, dass bei der Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften zu Unrecht keine Unterscheidung zwischen den Phasen der Errichtung und des Betriebs der festen Verbindung erfolgt sei. Die Kommission hätte prüfen müssen, inwiefern die staatlichen Bürgschaften, die die Phase des Betriebs abdeckten, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden müssten, obwohl sie in Wirklichkeit Betriebsbeihilfen darstellten, die ihrem Wesen nach nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar seien.

[*nicht wiedergegeben*]

101 Die Kommission tritt dieser Auslegung entgegen und meint, es gehe aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass die staatlichen Bürgschaften und die dänischen Steuerbeihilfen sehr wohl die Errichtung und den Betrieb der festen Verbindung betroffen hätten und dass ihre Vereinbarkeitsprüfung beide Phasen umfasst habe. Es sei „logisch“, dass sich der angefochtene Beschluss mehr auf die Beihilfe zur Errichtung der festen Verbindung und daher auf die Investitionsbeihilfe konzentriere, da die Errichtungskosten den bedeutendsten Teil der Kosten ausmachten. Die Kommission weist jedoch jeden Vorwurf einer Betriebsbeihilfe mit der Begründung zurück, dass das Konsortium seine Schulden zurückzahle, was voraussetze, dass die Einnahmen ausreichten, um die Betriebskosten zu decken, und dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden sich verpflichtet hätten, jedes neue Darlehen, für das gebürgt werde, und jeden neuen nach 2040 gewährten Vorteil zu notifizieren (wobei die vorgesehene Frist für die Rückzahlung der Schulden 30 bis 43 Jahre ab der Eröffnung der festen Verbindung im Jahr 2000 betragen habe). Schließlich unterscheide die Entscheidungspraxis der Kommission zu den IPCEI nicht zwischen der Errichtung und dem Betrieb einer Infrastruktur.

[*nicht wiedergegeben*]

103 Nach der Rechtsprechung sind als Betriebsbeihilfen Beihilfen einzustufen, die ein Unternehmen von den Kosten befreien sollen, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung oder seiner üblichen Tätigkeiten zu tragen gehabt hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, EU:C:2000:467, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

104 Nach der Rechtsprechung fallen Betriebsbeihilfen grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 3 AEUV. Diese Beihilfen verfälschen nämlich nach der Rechtsprechung grundsätzlich die Wettbewerbsbedingungen in den Sektoren, in denen sie gewährt werden, ohne insoweit ihrer Natur nach geeignet zu sein, einen der in den genannten Ausnahmebestimmungen festgesetzten Zwecke zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Februar 1990, Frankreich/Kommission, C-301/87, EU:C:1990:67, Rn. 50, vom 6. November 1990, Italien/Kommission, C-86/89, EU:C:1990:373, Rn. 18, und vom 8. Juni 1995, Siemens/Kommission, T-459/93, EU:T:1995:100, Rn. 48). Es besteht daher nach der Rechtsprechung eine Vermutung, wonach Betriebsbeihilfen *per se* den Wettbewerb verfälschen (Urteil vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Kommission, C-288/96, EU:C:2000:537, Rn. 77) und die Handelsbedingungen in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Urteil vom 6. November 1990, Italien/Kommission, C-86/89, EU:C:1990:373, Rn. 18). Solche Beihilfen sind grundsätzlich verboten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2002, Spanien/Kommission, C-113/00, EU:C:2002:507, Rn. 69 bis 71, und vom 20. Oktober 2011, Eridania Sadam/Kommission, T-579/08, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:608, Rn. 41).

105 In den Erwägungsgründen 32 und 33 des angefochtenen Beschlusses wird ausgeführt, dass die staatlichen Bürgschaften „alle Darlehen und anderen Finanzinstrumente, die das Konsortium zur Finanzierung der [festen Verbindung] verwendet“, abdecken. Das geht auch aus Art. 12 des zwischenstaatlichen Abkommens hervor, wonach „das [Königreich] Dänemark und [das Königreich] Schweden sich verpflichten, für die Verpflichtungen des Konsortiums aus Darlehen und anderen Finanzinstrumenten, die zur Finanzierung [der festen Verbindung] verwendet werden, gesamtschuldnerisch zu bürgen“. In dem der Prüfung der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe gewidmeten Teil wird ganz allgemein auf die „Finanzierung“ der festen Verbindung Bezug genommen (Erwägungsgründe 123, 124, 129 und 131).

106 Im 126. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses nennt die Kommission nur die bezifferten Schätzungen des ursprünglichen Haushalts zur Planung und Errichtung der festen Verbindung, führt aber nicht den Betrag an, über den das Konsortium Darlehen aufnehmen musste und noch aufnehmen wird müssen, um die Betriebskosten zu decken. Im 130. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses legt die Kommission dar, dass „der Hauptzweck der staatlichen

Bürgschaften darin [bestand], die Finanzierung der Errichtung der festen Verbindung zu gewährleisten und sicherzustellen, dass das Konsortium keine von den Bürgschaften abgedeckten Darlehen in der Absicht erhalten kann, seine Tätigkeiten über dieses Ziel hinaus auszudehnen“.

107 Art. 10 des zwischenstaatlichen Abkommens, der die Aufgaben des Konsortiums abschließend aufzählt, nennt jedoch auch den Betrieb der festen Verbindung. Punkt 4 Abs. 3 der Konsortialvereinbarung sieht ebenfalls vor, dass die staatlichen Bürgschaften die Kapitalerfordernisse des Konsortiums „aus den Buchverlusten, die für einige Jahre nach der Öffnung der festen Verbindung für den Verkehr zu erwarten sind“, abdecken. Insoweit bestreiten weder die Kommission noch das Königreich Dänemark oder das Königreich Schweden, dass die staatlichen Bürgschaften auch die Darlehen abdecken, die aufgenommen wurden, um die Betriebskosten des Konsortiums zu decken, worauf auch im 50. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hingewiesen wird. Die Betriebskosten sind jedoch Kosten, die das Konsortium normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung oder seiner üblichen Tätigkeiten zu tragen gehabt hätte.

108 Obwohl feststeht, dass die staatlichen Bürgschaften sowohl die Errichtungskosten als auch die Betriebskosten der festen Verbindung abdecken, unterscheidet die Prüfung der Vereinbarkeit der mit den staatlichen Bürgschaften verbundenen Beihilfe, insbesondere die Prüfung ihrer Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, folglich nicht oder nicht hinreichend zwischen der Beihilfe zur Errichtung und der Beihilfe zum Betrieb der festen Verbindung und sie fehlt hinsichtlich der Phase des Betriebs selbst. Somit war die Beihilfe, die die Betriebskosten der festen Verbindung abdeckte, nicht Gegenstand einer besonderen Vereinbarkeitsprüfung, obwohl sie eine Betriebsbeihilfe darstellen könnte.

109 Keines der Argumente der Kommission zum Vorliegen ernsthafter Schwierigkeiten, selbst unter dem Blickwinkel des vierten Klagegrundes, kann diese Feststellung entkräften.

[*nicht wiedergegeben*]

111 Zweitens ist zu dem Vorbringen, dass eine Einstufung als Betriebsbeihilfe ausgeschlossen sei, weil das Konsortium seine Schulden regelmäßig zurückzahle, festzustellen, dass die regelmäßige Rückzahlung seiner Darlehen nicht ausschließt, dass das Konsortium einen Vorteil gegenüber seien Wettbewerbern genießt, der darin besteht, dass es ohne Gegenleistung über Bürgschaften verfügt, die 100 % seiner Darlehen abdecken, u. a. seiner Darlehen zur Deckung von Kosten, die es normalerweise im Rahmen der laufenden Geschäftsführung hinsichtlich seiner üblichen Tätigkeiten zu tragen gehabt hätte, nämlich der Betriebskosten. Die staatlichen Bürgschaften erlauben es ihm somit, Zugang zu sehr vorteilhaften Darlehensbedingungen zu erhalten. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Inhalt des angefochtenen Beschlusses nicht ausgeschlossen ist, dass die Mittel für die regelmäßige Darlehensrückzahlung durch das Konsortium gerade aus neuen Darlehen stammen, die von diesen Bürgschaften abgedeckt sind, da im 131. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses dargelegt wird, dass die staatlichen Bürgschaften den Finanzierungs- oder Refinanzierungsbedarf der Schulden des Konsortiums abdecken und dass andere Darlehen, für die gebürgt wird, bis zum Ende des Jahres 2040 ohne vorherige Mitteilung an die Kommission aufgenommen werden können.

112 Drittens ist das Vorbringen zurückzuweisen, dass die Einstufung als Betriebsbeihilfe jedenfalls auszuschließen sei, weil sich das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden verpflichtet hätten, jedes neue Darlehen, für das nach Ablauf des Jahres 2040 gebürgt werde, und jeden neuen nach diesem Zeitpunkt gewährten Vorteil mitzuteilen. Die Kommission legt nämlich weder im angefochtenen Beschluss noch im Rahmen des vorliegenden Verfahrens dar, inwiefern die Einstufung als Betriebsbeihilfe hinsichtlich der Bürgschaften für Darlehen, die im Hinblick auf die Deckung von Betriebskosten bis zum Ende des Jahres 2040 aufgenommen werden, ausgeschlossen sein soll.

[*nicht wiedergegeben*]

114 Daher ist der dritten Rüge, die eine unzureichende und unvollständige Prüfung hinsichtlich der Unterscheidung zwischen der Phase der Errichtung und der Phase des Betriebs der festen Verbindung bei der Würdigung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften und eine fehlende besondere Prüfung der Vereinbarkeit für die mit dem Betrieb der festen Verbindung verbundenen Bürgschaften betrifft, stattzugeben.

[*nicht wiedergegeben*]

3) Zur vierten Rüge: unzureichende und unvollständige Prüfung der zeitlichen und betraglichen Beschränkung der dem Konsortium gewährten staatlichen Bürgschaften und dänischen steuerlichen Beihilfen

118 Im Rahmen der vierten Rüge des zweiten Teils machen die Klägerinnen eine unzureichende und unvollständige Prüfung der zeitlichen und betraglichen Beschränkung der staatlichen Bürgschaften im 131. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses geltend. Unbeschränkte Beihilfen stellten grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfen dar. Außerdem sei die Beschränkung der dem Konsortium gewährten dänischen steuerlichen Beihilfen unzureichend geprüft worden.

119 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen und legt dar, dass der Umstand, dass die kumulierten Schulden des Konsortiums im Lauf der Zeit variierten, nichts an der Feststellung ändere, dass die staatlichen Bürgschaften tatsächlich auf die kumulierten Schulden des Konsortiums zu jedem Zeitpunkt beschränkt seien, wobei diese Schulden in Wirklichkeit ständig sinken müssten. Allein die Tatsache, dass sie noch nicht wisse, wann die Schulden vollständig zurückgezahlt sein würden, ändere nichts an dem Umstand, dass die staatlichen Bürgschaften auf den Zeitraum beschränkt seien, der für die Rückzahlung der Schulden erforderlich sei. Außerdem stellten die Verpflichtungszusagen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden ein wichtiges Element ihrer Beurteilung des beschränkten Charakters der Beihilfen dar, da sie es ihr erlaubten, gegen andere von den staatlichen Bürgschaften abgedeckte Darlehen, die nach Ablauf des Jahres 2040 aufgenommen würden, und gegen andere nach diesem Zeitpunkt gewährte wirtschaftliche Vorteile vorzugehen.

120 Nach der Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Gewährung einer Bürgschaft zu nicht marktüblichen Bedingungen, etwa einer unbeschränkten Bürgschaft ohne Gegenleistung, generell geeignet ist, dem Empfänger einen Vorteil in dem Sinne zu verschaffen, dass sie eine Verbesserung seiner finanziellen Position durch eine Verminderung der in der Regel von ihm zu tragenden Belastungen zur Folge hat. Mit einer unbeschränkten Staatsbürgschaft kann ihr Empfänger u. a. günstigere Kreditbedingungen erhalten als die, die er allein aufgrund eigener Leistungen erhalten hätte, und somit den Druck, der auf seinem Haushalt lastet, vermindern (Urteil vom 20. September 2012, Frankreich/Kommission, T-154/10, EU:T:2012:452, Rn. 106 und 108).

121 Im vorliegenden Fall geht aus dem 127. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses hervor, dass Ende des Jahres 2000 die Nettoschulden des Konsortiums einschließlich aufgelaufener Zinsen 19,4 Mrd. dänische Kronen (DKK) betragen hatten, dass sie sich Ende des Jahres 2003 auf 20,1 Mrd. DKK erhöht hatten, jedoch Ende des Jahres 2013 auf 16,6 Mrd. DKK gesunken waren und dass das Konsortium erwartete, dass sie nicht über die Höhe von 2013 hinaus ansteigen würden. Im 128. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wies die Kommission darauf hin, dass der Zeitraum für die Rückzahlung der vom Konsortium getätigten Investition im Jahr 1991 auf 30 Jahre ab dem Jahr 2000 geschätzt worden sei, diese Schätzung jedoch zwischen 30 und 36 Jahren geschwankt habe, wobei der geschätzte Rückzahlungszeitraum für das Konsortium jährlich berechnet und in den Jahresberichten des Konsortiums veröffentlicht werde. Der Jahresbericht 2013 sei davon ausgegangen, dass die Schulden bis 2034 zurückgezahlt sein würden. Die Berechnung der Rückzahlungsdauer der Schulden des Konsortiums habe sich auf eine Reihe von Voranschlägen gegründet, die u. a. die Entwicklung der Einkünfte aus dem Verkehr, die Betriebskosten, die Reinvestitionskosten, die Kosten

für die Finanzierung und die Dividendenzahlung an die Muttergesellschaften des Konsortiums beträfen. Darunter sei der wichtigste der Voranschlag zu den Einkünften aus dem Straßenverkehr, die 75 % der gesamten Einkünfte darstellten und die im Lauf der Zeit beträchtlich geschwankt hätten. Aufgrund der Ungewissheiten hinsichtlich der zukünftigen Entwicklungen des Verkehrs habe die Kommission außerdem drei mögliche Szenarien veranschlagt: ein Basisszenario mit einem Rückzahlungszeitraum von 34 Jahren, ein Wachstumsszenario mit einem Rückzahlungszeitraum von 30 Jahren und ein Stagnationsszenario mit einem Rückzahlungszeitraum von 43 Jahren.

122 Im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses führte die Kommission aus, dass die staatlichen Bürgschaften 100 % der Verbindlichkeiten des Konsortiums deckten. Sodann legte die Kommission im 130. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses dar, dass der Hauptzweck der staatlichen Bürgschaften darin bestanden habe, dem Konsortium zu ermöglichen, die Errichtung der festen Verbindung zu finanzieren, unter Ausschluss jeder Ausdehnung seiner Tätigkeit. Sie schloss daraus im 131. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass die staatlichen Bürgschaften auf das beschränkt seien, was erforderlich sei, damit das Konsortium seine kumulierten Schulden aus seinen Aufgaben der Finanzierung der festen Verbindung finanzieren oder refinanzieren könne. Da die staatlichen Bürgschaften nicht für andere Zwecke als die Finanzierung der festen Verbindung verwendet werden könnten, seien sie auch tatsächlich auf die Deckung „des Gesamtbetrags der kumulierten Schulden des Konsortiums zu jedem Zeitpunkt“ beschränkt. Außerdem stellte die Kommission unter Verweis auf die Erwägungsgründe 128 und 129 des angefochtenen Beschlusses fest, dass die staatlichen Bürgschaften in der Praxis zeitlich beschränkt seien, da das Konsortium sie nicht mehr in Anspruch nehmen könne, nachdem seine Schulden vollständig zurückgezahlt seien.

123 Die Kommission vertrat in den Erwägungsgründen 132 und 133 des angefochtenen Beschlusses auch die Ansicht, dass der Vorteil aus den staatlichen Bürgschaften und derjenige aus den dänischen Steuerbeihilfen in einer Wechselbeziehung stünden.

124 In den Erwägungsgründen 134 bis 136 des angefochtenen Beschlusses gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Bürgschaften und jeder andere wirtschaftliche Vorteil, einschließlich der Steuervergünstigungen, die das Konsortium erhalten könnte, auf den „tatsächlichen Rückzahlungszeitraum der Schulden“ beschränkt gewesen seien und dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zugesagt hätten, dass das Konsortium keine solchen Vorteile erhalte, nachdem es „seine Schulden vollständig zurückgezahlt hat“. Die Kommission berücksichtigte im 135. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses auch die Verpflichtungszusagen des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden, sie über jedes neue Darlehen, das von den staatlichen Bürgschaften gedeckt sei und nach dem Ende des Jahres 2040 aufgenommen werde, oder von jedem neuen wirtschaftlichen Vorteil, der nach diesem Zeitpunkt gewährt werde, zu unterrichten sowie ihr einen jährlichen Bericht über den Fortschritt der Rückzahlung der Schulden des Konsortiums zu übermitteln.

125 Als Erstes ist unstreitig, dass die staatlichen Bürgschaften 100 % der Darlehen des Konsortiums decken, die zur Errichtung der festen Verbindung und zu ihrem Betrieb erforderlich sind. Ebenfalls unstreitig ist, dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden keine Beschränkung der Höhe oder der Dauer der staatlichen Bürgschaften in den diese regelnden Bestimmungen, die im angefochtenen Beschluss angeführt sind, festgelegt haben.

126 Dies wird außerdem durch den 51. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses bestätigt, wonach „sich aus dem Wortlaut des zwischenstaatlichen Abkommens [ergibt], dass die staatlichen Bürgschaften zeitlich nicht beschränkt sind“. Zwar sieht Punkt 4 Abs. 3 der Konsortialvereinbarung vor, dass die staatlichen Bürgschaften die Kapitalerfordernisse des Konsortiums „aus den Buchverlusten, die für einige Jahre nach der Öffnung der [festen] Verbindung für den Verkehr zu erwarten sind“, decken, doch ist festzustellen, dass der Ausdruck „für einige Jahre“ sehr vage ist und keine tatsächliche zeitliche oder betragsmäßige Beschränkung hinsichtlich der Deckung der Betriebsphase durch die staatlichen Bürgschaften festlegt.

127 Betreffend die Darlehen, für die gebürgt wird und die das Konsortium zum Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses bereits aufgenommen hatte, ist zwar darauf hinzuweisen, dass sie gewiss durch die Bedingungen jedes Darlehensvertrags begrenzt werden, der einen zurückzuzahlenden Betrag und eine Rückzahlungsdauer festlegt. Der angefochtene Beschluss enthält aber keine Angaben zu einer etwaigen Beschränkung auf einen Gesamtbetrag an Darlehen, die die staatlichen Bürgschaften theoretisch decken können. Die Kommission hat auf eine schriftliche Frage des Gerichts außerdem angegeben, dass ihr selbst die Rückzahlungsdauer und die Höhe der Darlehen, die das Konsortium seit dem Beginn des Vorhabens aufgenommen habe, nicht bekannt seien und dass sie die bestehenden Darlehensverträge des Konsortiums weder angefordert noch geprüft habe.

128 Als Zweites führt die Kommission zwar im 128. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die im Jahr 2013 geschätzte wahrscheinliche Rückzahlungsdauer der Gesamtschulden des Konsortiums an, doch weist sie auch darauf hin, dass diese Dauer bereits zwischen 30 und 36 Jahren geschwankt habe und sich weiterhin ändern könne, wobei verschiedene Rückzahlungsszenarien veranschlagt worden seien, die von zahlreichen wirtschaftlichen Faktoren abhängig seien. Die Kommission hat in Rn. 93 der Klagebeantwortung auch bestätigt, dass nicht bekannt ist, wann genau diese Schulden zurückgezahlt sein werden.

129 Als Drittes kann, wie die Klägerinnen geltend machen, die fehlende Beschränkung der Beträge, für die gebürgt wird, oder ihrer Rückzahlungsdauer in Verbindung mit der Möglichkeit, zumindest bis zum Ende des Jahres 2040 neue Darlehen aufzunehmen, die zu 100 % von den staatlichen Bürgschaften gedeckt sind, zu zahlreichen Verlängerungen des Zeitraums der Rückzahlung der Darlehen des Konsortiums sowie zu einer Erhöhung des Gesamtbetrags der von den staatlichen Bürgschaften gedeckten Verbindlichkeiten führen. Insoweit geht aus dem angefochtenen Beschluss, insbesondere den Erwägungsgründen 131 und 135, hervor, dass das Konsortium bis zum Ende des Jahres 2040 neue Darlehen, für die gebürgt wird, aufnehmen und sich ordnungsgemäß refinanzieren kann, ohne die Kommission über die verbürgten Darlehen unterrichten zu müssen. Dazu ist festzustellen, dass die Ungewissheit im vorliegenden Fall in erster Linie in der fehlenden Festsetzung eines Höchstbetrags der Schulden des Konsortiums liegt, die von den staatlichen Bürgschaften bis Ende 2040 gedeckt sein könnten. Somit geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht hinreichend hervor, dass die Schulden des Konsortiums zeitlich und betraglich beschränkt sind.

130 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Feststellung im 131. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, wonach „die … Bürgschaften auf das beschränkt sind, was erforderlich ist, damit das Konsortium seine kumulierten Schulden aus seinen Aufgaben der Finanzierung der festen Verbindung (re)finanzieren kann“, nicht hinreichend nachweist, dass eine Beschränkung hinsichtlich der Dauer und des von diesen Bürgschaften abgedeckten Betrags besteht, insbesondere soweit sich die Finanzierung der festen Verbindung auf ihren Betrieb erstreckt. Daher beruhen die Feststellungen, dass, „[d]a die staatlichen Bürgschaften nur für die Aufgaben betreffend die Finanzierung der festen Verbindung [über den Öresund] und nicht für andere Zwecke verwendet werden können, … sie tatsächlich auf die Deckung des Gesamtbetrags der kumulierten Schulden des Konsortiums zu jedem Zeitpunkt beschränkt [sind]“ oder dass „die Bürgschaften in der Praxis zeitlich begrenzt [sind], da das Konsortium die Bürgschaften nicht mehr in Anspruch nehmen wird können, nachdem die Schulden vollständig zurückgezahlt wurden“, auf einem Zirkelschluss und reichen nicht aus, um die Beschränkung der Dauer und der Höhe der staatlichen Bürgschaften genau zu bestimmen, da die Schulden des Konsortiums selbst nicht beschränkt sind.

131 Keines der von der Kommission vorgebrachten Argumente ist geeignet, diese Feststellung zu entkräften.

[*nicht wiedergegeben*]

134 Drittens hat die Kommission betreffend die in der Vorprüfungsphase abgegebene Verpflichtungszusage des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden, der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV jedes neue Darlehen, das von den staatlichen Bürgschaften gedeckt ist und von dem Konsortium nach dem Jahr 2040 aufgenommen wird, mitzuteilen, auf eine Frage des Gerichts eingeräumt, dass diese Verpflichtungszusage die Dauer der staatlichen Bürgschaften selbst nicht auf das Ende des Jahres 2040 beschränke, da sie nur für die Gewährung neuer von diesen Bürgschaften gedeckter Darlehen gelte. Dieser Zeitpunkt stellt daher nur den Stichtag dar, bis zu dem das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden ohne Unterrichtung der Kommission neue Bürgschaften für Darlehen gewähren können. Dieser Zeitpunkt gibt keinen Hinweis auf die Laufzeit dieser Bürgschaften, die mit der Rückzahlungsdauer der von ihnen gedeckten Darlehen korreliert. Auch die Rückzahlungsdauer dieser Darlehen wird jedoch durch die Verpflichtungszusagen nicht beschränkt. Außerdem hat die Kommission eingeräumt, dass sie keine Information über die Laufzeit der bereits vom Konsortium aufgenommenen Darlehen hat. Daher ist festzustellen, dass die im 13. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses angeführte Verpflichtungszusage des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden einer Verlängerung der staatlichen Bürgschaften, die die bereits aufgenommenen Darlehen oder neue, bis Ende 2040 aufgenommene Darlehen decken, weit über das Jahr 2040 hinaus nicht entgegenstehen.

135 Wie außerdem oben in Rn. 125 bereits festgestellt, legen die Verpflichtungszusagen keine betragliche Beschränkung der Darlehen oder der Bürgschaften selbst fest. Daher können neue, bis Ende 2040 aufgenommene Darlehen, für die zu 100 % gebürgt wird, ohne jede betragliche Beschränkung, die tatsächlichen Verbindlichkeiten des Konsortiums und folglich den Betrag der mit den staatlichen Bürgschaften verbundenen Beihilfe erhöhen.

136 Falls die Kommission mit ihrem Vorbringen geltend machen will, dass die in Rede stehende „Verpflichtungszusage“ die staatlichen Bürgschaften theoretisch beschränke, da die bis Ende 2040 geschlossenen Darlehensverträge logischerweise einen Rückzahlungsbetrag und eine Rückzahlungsdauer nennen und irgendwann zurückgezahlt würden, genügt dazu die Feststellung, dass die tatsächliche Laufzeit der staatlichen Bürgschaften sich somit über das Jahr 2040 hinaus und auf einen unbekannten Höchstbetrag, der potenziell höher als die derzeitigen Verbindlichkeiten des Konsortiums ist, erstrecken könnte, ohne dass der angefochtene Beschluss Informationen zu diesen Fragen enthält. Somit verfügte die Kommission über keine genauen Angaben zur Laufzeit und zum Höchstbetrag der in den staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfen.

137 Daher ist festzustellen, dass die Prüfung der Kommission zum zeitlich und betraglich beschränkten Charakter der staatlichen Bürgschaften sowie folglich die Prüfung der in diesen Bürgschaften enthaltenen Beihilfe unzureichend und unvollständig war.

138 Da die Kommission im 134. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses die Ansicht vertrat, dass die staatlichen Bürgschaften und jeder andere wirtschaftliche Vorteil, einschließlich der Steuervergünstigungen, die das Konsortium erhalten könne, auf den tatsächlichen Rückzahlungszeitraum der Schulden beschränkt gewesen seien, erstrecken sich die Mängel der Prüfung der Kommission, die insbesondere in der vorstehenden Rn. 129 festgestellt worden sind, auch auf die dänischen steuerlichen Beihilfen.

139 Diese Mängel stellen einen zusätzlichen Anhaltspunkt dafür dar, dass die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften mit dem Binnenmarkt auf ernsthafte Schwierigkeiten stieß, die sie dazu hätten veranlassen müssen, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen. Somit ist dem vierten Klagegrund stattzugeben.

4) Zur ersten, zur fünften und zur sechsten Rüge: unzureichende und unvollständige Prüfung hinsichtlich der Quantifizierung des in den staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfeelements, der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfemaßnahmen sowie schließlich der sogenannten „Abwägungsprüfung“

140 Die erste Rüge des zweiten Teils betrifft den Umstand, dass die Kommission die in den staatlichen Bürgschaften enthaltene Beihilfe nicht oder nicht hinreichend quantifiziert habe, obwohl eine solche Quantifizierung für die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe unerlässlich sei. Die fünfte Rüge betrifft den Umstand, dass die Kommission die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der staatlichen Bürgschaften und der Steuervergünstigungen nicht hinreichend geprüft habe. Die sechste Rüge betrifft insbesondere den Umstand, dass die Kommission keine „Abwägung“ der positiven Wirkungen der in Rede stehenden Beihilfen hinsichtlich der Verwirklichung des betreffenden Ziels von gemeinsamem Interesse mit ihren negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel vorgenommen habe. Diese Fehler beträfen sowohl die staatlichen Bürgschaften als auch die dänischen Steuerbeihilfen.

141 Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV „[können a]ls mit dem Binnenmarkt vereinbar … angesehen werden: Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“.

142 Da es sich bei Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV um eine Ausnahme von dem in Art. 107 Abs. 1 AEUV niedergelegten allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt handelt, ist diese Bestimmung eng auszulegen (vgl. Urteil vom 9. April 2014, Griechenland/Kommission, T-150/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:191, Rn. 146 und die dort angeführte Rechtsprechung).

143 Nach der Rechtsprechung kann die Kommission eine Beihilfe nur dann für mit Art. 107 Abs. 3 AEUV vereinbar erklären, wenn sie feststellen kann, dass die Beihilfe zur Verwirklichung eines der genannten Ziele beiträgt, die das begünstigte Unternehmen unter normalen Marktbedingungen durch eigene Maßnahmen nicht erreichen könnte. Den Mitgliedstaaten darf mit anderen Worten nicht erlaubt werden, Zahlungen zu leisten, die die finanzielle Lage des begünstigten Unternehmens verbessern würden, ohne zur Erreichung der in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ziele notwendig zu sein (vgl. Urteil vom 14. Januar 2009, Kronoply/Kommission, T-162/06, EU:T:2009:2, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

144 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die durch die Rechtsakte der Unionsorgane auferlegten Maßnahmen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind und nicht die Grenzen des dazu Erforderlichen überschreiten (Urteil vom 18. September 1986, Kommission/Deutschland, 116/82, EU:C:1986:322, Rn. 21). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bildet als allgemeiner Grundsatz der Union ein Kriterium für die Rechtmäßigkeit aller Rechtsakte ihrer Organe einschließlich der Entscheidungen, die die Kommission in ihrer Eigenschaft als Wettbewerbsbehörde trifft (vgl. Urteil vom 8. April 2014, ABN Amro Group/Kommission, T-319/11, EU:T:2014:186, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es kann nach der Rechtsprechung nicht zugelassen werden, dass die Modalitäten und insbesondere die Höhe einer Beihilfe beschränkende Auswirkungen haben, die über das hinausgehen, was erforderlich ist, um mit der Beihilfe die nach dem AEU-Vertrag zulässigen Ziele erreichen zu können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2009, Kronoply/Kommission, T-162/06, EU:T:2009:2, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

i) Zur ersten Rüge: Bestimmung des in den staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfeelements

145 Im Rahmen ihrer ersten Rüge machen die Klägerinnen geltend, dass die Kommission das in den staatlichen Bürgschaften enthaltene Beihilfeelement nach den Punkten 4.1 und 4.2 der Mitteilung über Bürgschaften von 2008 hätte quantifizieren müssen. Die Quantifizierung des Beihilfeelements der staatlichen Bürgschaften sei eine unverzichtbare Vorbedingung für die Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Bürgschaften gewesen.

146 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitteilung über Bürgschaften von 2008 in zeitlicher Hinsicht auf die im vorliegenden Fall in Rede stehenden staatlichen Beihilfen nicht anwendbar sei, da diese im Jahr 1992 gewährt worden seien. Die Quantifizierung der Beihilfe sei keine notwendige Vorbedingung für die Prüfung ihrer Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit und, da die Kommission zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die Beihilfe für die Erreichung des Ziels der Finanzierung des Vorhabens in dem damals bestehenden Kontext erforderlich und verhältnismäßig gewesen sei, sei es nicht erforderlich gewesen, die Beihilfe zu quantifizieren, um eine Überkompensation zu vermeiden. Außerdem müsse selbst nach der Mitteilung über Bürgschaften von 2008 das Beihilfeelement nur berechnet werden, um prüfen zu können, ob die Beihilfe aufgrund bestimmter Freistellungsbestimmungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen sei.

147 Zunächst ist festzustellen, dass die Klägerinnen der Kommission mit ihrer ersten Rüge nicht das Fehlen einer endgültigen und genauen Bezifferung des Gesamtbetrags der Beihilfe aus den staatlichen Bürgschaften vorwerfen, sondern das Fehlen oder die Mangelhaftigkeit der Bestimmung des sich aus den staatlichen Bürgschaften ergebenden Beihilfeelements, d. h. der Methode, nach der die in einer Bürgschaft enthaltene Beihilfe zu berechnen ist. Es ist daher zu prüfen, ob die Quantifizierung der in den staatlichen Bürgschaften enthaltenen Beihilfe, d. h. die Bestimmung des mit den Bürgschaften verbundenen Beihilfeelements, erforderlich war, um ihre Vereinbarkeit zu beurteilen, und bejahendenfalls zu überprüfen, ob die Kommission dieses Beihilfeelement im angefochtenen Beschluss hinreichend quantifiziert hat.

148 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass es der Kommission, insbesondere da Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV eng auszulegen ist, oblag, zu prüfen, ob die in den staatlichen Bürgschaften und den dänischen steuerlichen Beihilfen enthaltenen Beihilfen notwendig waren und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel, im vorliegenden Fall der Verwirklichung des IPCEI, das die feste Verbindung darstellte, standen. Dies wird von der Kommission im Übrigen nicht bestritten.

149 Als Erstes ist festzustellen, dass, unabhängig von den auf den vorliegenden Fall zeitlich anwendbaren materiell-rechtlichen Vorschriften, die Frage, wie das in einer Bürgschaft enthaltene Beihilfeelement zu bestimmen ist, d. h. die Kenntnis der Methode der Bestimmung des Beihilfeelements, ohne dass eine endgültige genaue Bezifferung verlangt würde, entgegen dem Vorbringen der Kommission eine unverzichtbare Vorbedingung für die Beurteilung darstellt, ob diese Beihilfe erforderlich und verhältnismäßig ist.

150 Nach der oben in Rn. 144 angeführten Rechtsprechung impliziert nämlich die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Beihilfe die Prüfung, ob diese auf das für die Erreichung der Ziele der verschiedenen Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV erforderliche Minimum beschränkt ist, was die Kenntnis impliziert, in welchem Umfang die Beihilfe zur Erreichung des betreffenden Ziels erforderlich und wie daher das Beihilfeelement im Voraus zu berechnen ist.

151 Es ist darauf hinzuweisen, dass dies in Einklang mit der Rechtsprechung steht, nach der keine Bestimmung des Unionsrechts von der Kommission verlangt, bei der Anordnung der Rückzahlung einer mit dem Binnenmarkt für unvereinbar erklärten Beihilfe den genauen Betrag der zu erstattenden Beihilfe festzusetzen, und nach der es insoweit genügt, dass die Entscheidung der Kommission Angaben enthält, die es ihrem Adressaten ermöglichen, diesen Betrag ohne übermäßige

Schwierigkeiten selbst zu bestimmen (Urteile vom 12. Mai 2005, Kommission/Griechenland, C-415/03, EU:C:2005:287, Rn. 39, und vom 18. Oktober 2007, Kommission/Frankreich, C-441/06, EU:C:2007:616, Rn. 29).

152 Insoweit ist das Vorbringen der Kommission, dass selbst nach dem Wortlaut von Punkt 4.1 der Mitteilung über Bürgschaften von 2008 betreffend die „allgemeinen Erwägungen“ zu den „Garantien mit einem Beihilfeelement“ die Quantifizierung nur dazu diene, zu prüfen, ob die Beihilfe aufgrund „bestimmter Freistellungsbestimmungen“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könne, aber nicht aufgrund von Art. 107 Abs. 3 AEUV, zurückzuweisen, da der Ausdruck „bestimmte Freistellungsbestimmungen“ in diesem Kontext auf die Ausnahmen nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. a bis e AEUV Bezug nimmt.

[*nicht wiedergegeben*]

ii) Zur fünften Rüge: Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der staatlichen Beihilfen

[*nicht wiedergegeben*]

184 Drittens machen die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, die Kommission habe nicht geprüft, ob die Höhe der dem Konsortium gewährten Beihilfe über das, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich gewesen sei, hinausgegangen sei. Insoweit sei die Feststellung im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, wonach die mit den staatlichen Bürgschaften, die 100 % der Verbindlichkeiten des Konsortiums deckten, und den Steuervergünstigungen verbundene Beihilfe in Anbetracht der Natur und der Größe des Vorhabens der festen Verbindung verhältnismäßig und auf das erforderliche Minimum beschränkt sei, nicht untermauert. Sie machen im Wesentlichen auch einen Verstoß gegen Nr. 30 der Mitteilung über IPCEI geltend.

185 Die Kommission bestreitet die Mangelhaftigkeit ihrer Prüfung und hält dieses Vorbringen für nicht untermauert. Zunächst sei die Quantifizierung des Beihilfeelements kein notwendiger Schritt der Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe. Sodann wiesen die Klägerinnen nicht nach, dass ein Unternehmen ein Infrastrukturvorhaben wie das im vorliegenden Fall ohne staatliche Beihilfe hätte errichten können. Außerdem sei durch nichts bewiesen, dass das Vorhaben mit einer geringeren Beihilfe hätte verwirklicht werden können. Gerade die Wahl einer staatlichen Bürgschaft habe es erlaubt, sicherzustellen, dass die Beihilfe wesentlich weniger hoch sei als wenn das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden dem Konsortium Zuschüsse oder Darlehen gewährt hätten. Außerdem erlaubten es die Verpflichtungszusagen der dänischen und der schwedischen Regierung, eine Situation zu vermeiden, in der die Bürgschaften unnötig und unverhältnismäßig würden. Was schließlich den behaupteten Verstoß gegen Nr. 30 der Mitteilung über IPCEI betreffe, schreibe diese Bestimmung, selbst wenn sie anwendbar gewesen wäre – was nach Auffassung der Kommission nicht der Fall ist – nicht vor, in allen Fällen den internen Zinsfuß zu berechnen. Im vorliegenden Fall seien die Ungewissheiten so groß gewesen, dass aus genauen Berechnungen keine anderen Erkenntnisse für ihre Beurteilung gewonnen worden wären.

186 Im vorliegenden Fall ist im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses dargelegt, dass in Anbetracht der Natur und der Größe der festen Verbindung die in der gewählten Finanzierungsstruktur enthaltene Beihilfe, die zwei staatliche Bürgschaften, die 100 % der Verbindlichkeiten des Konsortiums abdeckten, sowie die Steuervergünstigungen umfasse, als verhältnismäßig und auf das erforderliche Minimum beschränkt anzusehen sei. Die Kommission stellte im 129. Erwägungsgrund auch fest, dass „jede andere Art der Finanzierung der festen Verbindung … zu demselben Vorhaben geführt [hätte], jedoch mit einem bedeutenden Risiko höherer Finanzierungskosten für [das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden]“ und dass, „wenn z. B. [die Letzteren] dem Konsortium Kapitalzuschüsse oder Darlehen gewährt hätten, das Risiko bestanden hätte, dass die Gesamtbelastung [ihrer] Haushalte … höher gewesen wäre und folglich die

Gesamtkosten des Vorhabens gestiegen wären“. Bisher sei auch noch keine Bürgschaft abgerufen worden und es gebe auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass das Konsortium in der Zukunft nicht in der Lage sein werde, seine Verpflichtungen zu erfüllen.

187 Zunächst geht insbesondere aus den obigen Rn. 167, 114 und 137 hervor, dass bereits die fehlende Quantifizierung der mit den staatlichen Bürgschaften verbundenen Beihilfe, die fehlende Unterscheidung zwischen den Phasen der Errichtung und des Betriebs und das Fehlen einer hinreichend genauen zeitlichen und betraglichen Beschränkung der mit den staatlichen Bürgschaften verbundenen Beihilfe beweisen, dass die Würdigung der Vereinbarkeit der staatlichen Bürgschaften mit dem Binnenmarkt unzureichend war.

188 Sodann machen die Klägerinnen zu Recht geltend, dass die Kommission auch nicht geprüft hat, ob dasselbe Ergebnis auch durch die Inanspruchnahme einer geringeren Beihilfe hätte erreicht werden können, z. B. durch die Einführung einer Form einer beschränkten Garantieprämie, durch die Beschränkung der Bürgschaften in der Weise, dass weniger als 100 % des Betrags jedes erfassten Darlehens gedeckt werden, durch die Begrenzung der Laufzeit der staatlichen Bürgschaften oder durch die Überprüfung, ob der Umfang der Beihilfe auf das erforderliche Minimum beschränkt war. Im angefochtenen Beschluss wurde keine Prüfung dieser Art vorgenommen.

189 Die Feststellung im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, wonach die Beihilfe, die mit den 100 % der Verbindlichkeiten des Konsortiums deckenden staatlichen Bürgschaften und den Steuervergünstigungen verbunden war, bereits in Anbetracht der Natur und der Größe des Vorhabens der festen Verbindung verhältnismäßig und auf das erforderliche Minimum beschränkt sei, scheint unzureichend und nicht untermauert. Es ist nämlich daran zu erinnern, dass Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV als Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV eng auszulegen ist (vgl. Urteil vom 9. April 2014, Griechenland/Kommission, T-150/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:191, Rn. 146 und die dort angeführte Rechtsprechung).

190 Die Kommission trägt zwar zu Recht vor, dass das Erfordernis der Berechnung eines internen Zinsfußes bei Fehlen eines kontrafaktischen Szenarios, um sich zu versichern, dass die Höhe der Beihilfe nicht das Minimum übersteigt, das erforderlich ist, um eine hinreichende Rentabilität des Vorhabens zu gewährleisten, in Nr. 30 der Mitteilung über IPCEI nur „beispielsweise“ angeführt wird. Die Verpflichtung, sich zu „versicher[n], dass die Höhe der Beihilfe nicht das Minimum übersteigt, das erforderlich ist, um eine hinreichende Rentabilität des Vorhabens zu gewährleisten“, ist jedoch nur ein Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der im vorliegenden Fall anwendbar ist. Es ist allerdings festzustellen, dass die Kommission keine hinreichende Prüfung vorgenommen hat, um sich zu versichern, dass die Höhe der mit den staatlichen Bürgschaften verbundenen Beihilfe nicht das erforderliche Minimum übersteigt.

191 Schließlich sind die im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses geltend gemachten Gründe, wonach der Rückgriff auf unmittelbarere Beihilfeformen die Belastung des Haushalts des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden und somit die Gesamtkosten des Vorhabens erhöht hätte und wonach bisher keine Bürgschaft abgerufen worden sei, nicht geeignet, die Zweifel daran zu beseitigen, dass das mit den staatlichen Bürgschaften verbundene Beihilfeelement seinerseits auf das erforderliche Minimum beschränkt wurde. Erstens entsprechen die „Belastung des Haushalts“ des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden und die „Gesamtkosten des Vorhabens“ nicht zwingend dem Beihilfeelement der Bürgschaften. Zweitens legt der angefochtene Beschluss nicht hinreichend dar, wie das mit den Bürgschaften verbundene Beihilfeelement zu berechnen ist, und aus den bisherigen Erwägungen geht hervor, dass die dem Konsortium gewährten Beihilfen betraglich und zeitlich nicht hinreichend beschränkt sind, selbst unter Berücksichtigung der Verpflichtungszusagen. Selbst wenn daher unmittelbarere Beihilfeformen möglicherweise höhere Beihilfen darstellen hätten können als Bürgschaften, geht aus dem angefochtenen Beschluss nicht hervor, dass die mit den staatlichen Bürgschaften verbundene Beihilfe ihrerseits auf das für die Erreichung des Ziels der Verwirklichung des Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse der festen Verbindung

erforderliche Minimum beschränkt wurde. Drittens ist darauf hinzuweisen, dass die Beihilfe zu dem Zeitpunkt gewährt wird, zu dem die Bürgschaft übernommen wird, und nicht zu dem Zeitpunkt, zu dem sie in Anspruch genommen wird oder zu dem sie zu Zahlungen führt. Folglich ist die Tatsache, dass bisher keine Bürgschaft abgerufen wurde, für die Bewertung, ob die in den Bürgschaften enthaltene Beihilfe auf das mögliche Minimum beschränkt ist, nicht relevant. Außerdem kann eine Bürgschaft dennoch abgerufen werden und für den Staat zu einem effektiven Einnahmenverlust führen, der umso höher ist, als im vorliegenden Fall die Bürgschaften 100 % eines Betrags von Darlehen decken, dessen Obergrenze nicht bekannt ist.

[*nicht wiedergegeben*]

196 Nach alledem haben die Klägerinnen eine unzureichende und unvollständige Prüfung hinsichtlich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beihilfen nachgewiesen, die ernsthafte Schwierigkeiten aufzeigt, die die Kommission dazu hätten veranlassen müssen, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen.

197 Daher ist der fünften Rüge des zweiten Teils stattzugeben.

[*nicht wiedergegeben*]

iii) Zur sechsten Rüge: fehlende Prüfung der negativen Wirkungen der dem Konsortium gewährten Beihilfen hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und des Handels zwischen den Mitgliedstaaten und fehlende Abwägung der positiven und negativen Auswirkungen dieser Beihilfen

200 Im Rahmen der sechsten Rüge machen die Klägerinnen im Wesentlichen zwei Argumente geltend. Erstens machen sie eine gänzlich fehlende Prüfung der negativen Auswirkungen der dem Konsortium gewährten Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten geltend. Zweitens machen sie insbesondere das Fehlen einer Abwägung der positiven Wirkungen dieser Beihilfen hinsichtlich der Erreichung des verfolgten Ziels von gemeinsamem Interesse gegen ihre negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten geltend.

201 Die Kommission habe sich im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses fälschlicherweise auf die Auswirkungen konzentriert, die der Rückgriff auf andere Beihilfeformen auf den Haushalt des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden gehabt hätte, statt die Auswirkungen der in Rede stehenden Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu prüfen. Die sogenannte „Abwägungsprüfung“, bei der die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die Verwirklichung des IPCEI gegen die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten abgewogen würden, sei jedoch im vorliegenden Fall durchzuführen gewesen, da sie im Urteil des Gerichts vom 25. Juni 1998, British Airways u. a./Kommission (T-371/94 und T-394/94, EU:T:1998:140, Rn. 283), vorgeschrieben und seither in fast alle Leitlinien, einschließlich der Nrn. 26 und 40 bis 44 der Mitteilung über IPCEI, einbezogen worden sei.

202 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen und macht im Wesentlichen geltend, dass die Abwägungsprüfung ihren Ursprung im Wortlaut von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV habe, der die Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete betreffe, jedoch nicht zu den üblichen Kriterien für die Prüfung der Vereinbarkeit im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gehöre. Die Mitteilung über IPCEI führe die Abwägungsprüfung zwar an, sie sei jedoch im vorliegenden Fall zeitlich nicht anwendbar gewesen.

203 Erstens werfen die Klägerinnen der Kommission mit ihrem Vorbringen vor, im Rahmen der Vereinbarkeitsprüfung die Wirkungen der in Rede stehenden Beihilfen hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und hinsichtlich des Handels innerhalb der Union nicht gewürdigt zu haben.

204 Nach der Rechtsprechung sind die wirtschaftlichen Wertungen bei der Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV, hinsichtlich derer die Kommission über ein weites Ermessen verfügt, auf die Union zu beziehen, was bedeutet, dass die Kommission verpflichtet ist, die Auswirkung einer Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel innerhalb der Union zu prüfen (vgl. Urteil vom 25. Juni 1998, British Airways u. a./Kommission, T-371/94 und T-394/94, EU:T:1998:140, Rn. 282 und die dort angeführte Rechtsprechung).

205 Es ist daran zu erinnern, dass nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, „[s]oweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, … staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar [sind], soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Da es sich um eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Unvereinbarkeit der staatlichen Beihilfen mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, ist Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV eng auszulegen (vgl. Urteil vom 9. April 2014, Griechenland/Kommission, T-150/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:191, Rn. 146 und die dort angeführte Rechtsprechung).

206 Nach der Rechtsprechung verfügt die Kommission jedoch bei der Durchführung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV über ein weites Ermessen, dessen Ausübung wirtschaftliche und soziale Wertungen voraussetzt, die ebenfalls auf die Union zu beziehen sind (Urteil vom 12. Dezember 2014, Banco Privado Português und Massa Insolvente do Banco Privado Português/Kommission, T-487/11, EU:T:2014:1077, Rn. 83).

207 Daher ist die Kommission verpflichtet, bei ihren wirtschaftlichen Wertungen im Rahmen der Anwendung von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV auch die Auswirkung einer Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel innerhalb der Union zu prüfen. Dies entspricht außerdem der ständigen Rechtsprechung (vgl. Urteil vom 6. Juli 1995, AITEC u. a./Kommission, T-447/93 bis T-449/93, EU:T:1995:130, Rn. 136, 137, 141 und 142 und die dort angeführte Rechtsprechung).

208 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die Kommission diese Prüfung nicht vorgenommen hat. Im 129. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses bewertete die Kommission die potenziellen Wirkungen anderer Beihilfeformen (Kapitalzuschüsse, staatliche Darlehen) auf die Gesamtkosten des Vorhabens und auf die Haushalte des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden, veranschlagte jedoch im Rahmen der Würdigung der Vereinbarkeit zu keinem Zeitpunkt die Auswirkungen der in Rede stehenden Beihilfen auf die Wettbewerbssituation oder den Handel innerhalb der Union. Die Klägerinnen scheinen sich indessen insbesondere über den Umstand beschwert zu haben, dass die in Rede stehenden Beihilfen dem Konsortium erlauben würden, die Maut für die feste Verbindung künstlich niedrig festzusetzen.

209 Daher ist der sechsten Rüge stattzugeben, soweit sie eine fehlende Prüfung der Wirkungen der dem Konsortium gewährten Beihilfen hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten betrifft.

210 Was zweitens insbesondere die fehlende Abwägung der positiven und der negativen Auswirkungen einer Beihilfe betrifft, hat der Gerichtshof im Urteil vom 25. Juni 1970, Frankreich/Kommission (47/69, EU:C:1970:60, Rn. 7), festgestellt, dass es bei der Entscheidung, ob eine Beihilfe die Handelsbedingungen in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, notwendig ist, insbesondere zu prüfen, ob nicht ein Ungleichgewicht zwischen den von den betroffenen Unternehmen zu tragenden Lasten einerseits und den sich aus der in Rede stehenden Beihilfe ergebenden Vorteilen andererseits besteht. Das Gericht hat daraus abgeleitet, dass die Kommission verpflichtet ist, im Rahmen ihrer Prüfung der Auswirkung einer staatlichen Beihilfe die positiven Auswirkungen der Beihilfe und ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und die Aufrechterhaltung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs gegeneinander abzuwägen, wie

die Kommission im Übrigen selbst in ihrem *Vierzehnten Bericht über die Wettbewerbspolitik* (1984, S. 147, Nr. 202) festgestellt hatte (Urteil vom 25. Juni 1998, British Airways u. a./Kommission, T-371/94 und T-394/94, EU:T:1998:140, Rn. 282 und 283).

211 Obwohl es im Rahmen einer Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV betreffenden Rechtssache zum Ausdruck gebracht wurde, ist festzustellen, dass das Erfordernis einer solchen „Abwägung" der erwarteten positiven Wirkungen im Hinblick auf die Verwirklichung der in Art. 107 Abs. 3 Buchst. a bis e AEUV aufgeführten Ziele und der negativen Wirkungen einer Beihilfe hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nur ein Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Grundsatzes der engen Auslegung dieser in Art. 107 Abs. 3 AEUV aufgeführten Ausnahmen ist.

212 Wenn es außerdem, wie die Kommission meint, zuzulassen wäre, dass eine solche Abwägung für bestimmte der in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen vorzunehmen ist, für andere jedoch nicht, liefe dies darauf hinaus, dass für bestimmte der in Art. 107 Abs. 3 AEUV aufgeführten Ziele eine Beihilfe auch dann für vereinbar erklärt werden könnte, wenn ihre positiven Wirkungen im Hinblick auf die Verwirklichung der aufgeführten Ziele geringer wären als ihre negativen Wirkungen hinsichtlich der Verfälschung des Wettbewerbs und der Handelsbeeinträchtigung. Eine solche Auslegung könnte zu einer Asymmetrie bei der Beurteilung der verschiedenen Ausnahmen in Art. 107 Abs. 3 AEUV führen, die der praktischen Wirksamkeit der Regeln über die staatlichen Beihilfen zuwiderliefe.

213 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass die Mitteilung über IPCEI die Abwägungsprüfung in Nr. 26 und in Punkt 4.2 („Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen und Abwägungsprüfung") anführt, beweist, dass die Kommission selbst sie für die Beurteilung der Vereinbarkeit im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV als anwendbar ansieht. Entgegen dem Vorbringen der Kommission ist der Umstand, dass die Mitteilung über IPCEI möglicherweise zeitlich nicht anwendbar ist, nicht geeignet, zu widerlegen, dass die Abwägungsprüfung auf die Beihilfen zur Förderung eines IPCEI nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV sachlich anwendbar ist.

214 Das Argument der Kommission, wonach die Abwägungsprüfung auf Prüfungen, die im Hinblick auf Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV vorgenommen würden, nicht anwendbar sei, ist daher zurückzuweisen.

215 Im vorliegenden Fall macht die Kommission geltend, dass klar sei, dass die negativen Wirkungen der Beihilfe im Hinblick auf den Wettbewerb lediglich in der Einführung eines Dienstes bestünden, der an die Stelle der Fährendienste trete, die traditionellerweise die Überquerung des Öresunds gewährleistet hätten, dass jedoch das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden der Ansicht gewesen seien, dass es im gemeinsamen Interesse der Union gelegen sei, eine bessere Verbindung zu haben, und dass daher die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegenüber den negativen Auswirkungen deutlich überwögen. Es ist jedoch festzustellen, dass eine solche Begründung aus dem angefochtenen Beschluss in keiner Weise hervorgeht, was Ausdruck der insoweit fehlenden Prüfung der Kommission ist.

216 Daher ist auch der sechsten Rüge des zweiten Teils stattzugeben, soweit sie die fehlende Abwägung der positiven und der negativen Auswirkungen der in Rede stehenden Beihilfen betrifft, da ein solcher Mangel ernsthafte Schwierigkeiten erkennen lässt.

217 Im Ergebnis, ohne dass über die zeitliche Anwendbarkeit der Mitteilung über Bürgschaften von 2008 und der Mitteilung über IPCEI befunden zu werden brauchte, geht aus dem zweiten Teil des vierten Klagegrundes hervor, dass die Prüfung der Vereinbarkeit der dem Konsortium gewährten Beihilfen unzureichend und unvollständig war, soweit die Kommission erstens das Bestehen von Bedingungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Bürgschaften nicht überprüfte, zweitens nicht in der Lage

war, das in den staatlichen Bürgschaften enthaltene Beihilfeelement nach dessen vorläufiger Prüfung zu bestimmen, drittens die Möglichkeit einer Betriebskosten abdeckenden Betriebsbeihilfe nicht überprüfte, viertens weder die betragliche noch die genaue zeitliche Grenze der in Rede stehenden Beihilfen kannte, fünftens nicht über hinreichende Belege dafür verfügte, dass die mit den staatlichen Bürgschaften verbundene Beihilfe und die mit den dänischen steuerlichen Beihilfen verbundene Beihilfe auf das für die Verwirklichung des IPCEI erforderliche Minimum beschränkt waren, und sechstens weder die Auswirkungen der in Rede stehenden Beihilfen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten geprüft noch eine Abwägung ihrer negativen und ihrer positiven Auswirkungen vornahm. Folglich ist festzustellen, dass die Kommission bei der Feststellung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden staatlichen Beihilfen auf ernsthafte Schwierigkeiten stieß, die sie dazu hätten zwingen müssen, das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen.

c) Ergebnis zum vierten Klagegrund betreffend die dem Konsortium gewährten staatlichen Beihilfen

218 Nach alledem ist insbesondere aufgrund der Erwägungen oben in den Rn. 81 bis 83 und 217 festzustellen, dass ein Bündel von objektiven und übereinstimmenden Anhaltspunkten vorliegt, die belegen, dass die Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses nicht in der Lage war, alle im vorliegenden Fall festgestellten ernsthaften Schwierigkeiten zu überwinden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. November 2014, Ryanair/Kommission, T-512/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:989, Rn. 106).

219 Unter diesen Umständen hätte die Kommission das förmliche Prüfverfahren eröffnen müssen, um alle für die Überprüfung der streitigen Punkte relevanten Umstände zu erheben und den Klägerinnen und den anderen Beteiligten zu ermöglichen, sich im Rahmen dieses Verfahrens zu äußern.

220 Folglich ist der angefochtene Beschluss auf der Grundlage des vierten Klagegrundes betreffend eine Verletzung der Verfahrensrechte der Beteiligten für nichtig zu erklären, soweit keine Einwände gegenüber den dem Konsortium vom Königreich Dänemark und vom Königreich Schweden gewährten staatlichen Bürgschaften und den dem Konsortium gewährten dänischen steuerlichen Beihilfen erhoben werden.

[*nicht wiedergegeben*]

Kosten

329 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission im Wesentlichen unterlegen ist, ist sie zu verurteilen, ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Klägerinnen zu tragen.

330 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss C(2014) 7358 final der Europäischen Kommission vom 15. Oktober 2014 wird für nichtig erklärt, soweit die Kommission beschlossen hat, keine Einwände gegenüber den dem Øresundsbro Konsortiet vom Königreich Dänemark gewährten steuerlichen Beihilfen**

betreffend die Abschreibung der Vermögensgegenstände und den Vortrag der Verluste und gegenüber den dem Øresundsbro Konsortiet vom Königreich Dänemark und vom Königreich Schweden gewährten Bürgschaften zu erheben.

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Kommission trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der HH Ferries I/S, der HH Ferries Helsingor ApS und der HH Ferries Helsingborg AB.**

4. **Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden tragen ihre eigenen Kosten.**

Berardis Spielmann Csehi

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. September 2018.

Unterschriften

[*nicht wiedergegeben*]