HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șasea)

19 septembrie 2018*

„Ajutoare de stat – Ajutor în favoarea legăturii fixe feroviare-rutiere din Sund – Finanțare publică acordată de statele suedez și danez proiectului de infrastructură de legătură fixă prin Sund – Garanții de stat – Ajutoare fiscale – Decizie de a nu ridica obiecții – Decizie prin care se constată inexistența unui ajutor de stat – Acțiune în anulare – Act atacabil – Admisibilitate – Lipsa inițierii procedurii oficiale de investigare – Dificultăți serioase – Noțiunea de schemă de ajutor – Ajutoare destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun – Aprecierea elementului de ajutor conținut într-o garanție – Caracter limitat al ajutorului conținut într-o garanție – Proporționalitate – Încredere legitimă”

În cauza T-68/15,

HH Ferries I/S, fostă Scandlines Øresund I/S, cu sediul în Elseneur (Danemarca),

HH Ferries Helsingor ApS, cu sediul în Elseneur,

HH Ferries Helsingborg AB, fostă HH-Ferries Helsingborg AB, cu sediul în Helsingborg (Suedia),

reprezentate de M. Johansson, de R. Azelius, de P. Remnelid și de L. Sandberg-Mørch, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de L. Flynn, de S. Noë, de R. Sauer și de L. Armati, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Regatul Danemarcei, reprezentat inițial de C. Thorning și ulterior de J. Nymann-Lindegren, în calitate de agenți, asistați de R. Holdgaard, avocat,

și de

Regatul Suediei, reprezentat inițial de E. Karlsson, de L. Swedenborg, de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de U. Persson și de N. Otte Widgren, și ulterior de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de L. Zettergren și de H. Shev, în calitate de agenți,

intervenienți,

* Limba de procedură: engleza.

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei C(2014) 7358 final a Comisiei din 15 octombrie 2014 de a nu califica anumite măsuri drept ajutoare și de a nu formula obiecții în urma procedurii preliminare de examinare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE împotriva ajutoarelor de stat SA.36558 (2014/NN) și SA.38371 (2014/NN) – Danemarca, precum și SA.36662 (2014/NN) – Suedia, privind finanțarea publică a proiectului de infrastructură de legătură fixă feroviară-rutieră din Sund (JO 2014, C 418, p. 1, și JO 2014, C 437, p. 1),

TRIBUNALUL (Camera a șasea),

compus din domnii G. Berardis, președinte, D. Spielmann și Z. Csehi (raportor), judecători,

grefier: doamna S. Spyropoulos, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 4 octombrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

I. Istoricul cauzei

A. Reclamantele

1 HH Ferries I/S, fostă Scandlines Øresund I/S, este o întreprindere comună deținută în proporție de 50 % de două societăți private, societatea daneză HH Ferries Helsingor ApS și societatea suedeză HH Ferries Helsingborg AB, fostă HH-Ferries Helsingborg AB (denumite în continuare, împreună, „reclamantele”). De la sfârșitul lunii ianuarie a anului 2015, First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF este unicul proprietar al HH Ferries Helsingor și al HH Ferries Helsingborg și, în consecință, unicul proprietar al HH Ferries.

2 Reclamantele asigură de mai mult de 100 de ani legătura de transport care traversează Sund, între Elseneur în Danemarca și Helsingborg în Suedia, și utilizează feriboturi de distanță scurtă pentru a transporta camioane, autobuze, vehicule private și pietoni.

B. Beneficiarul

3 Øresundsbro Konsortiet (denumit în continuare „Consorțiul”) este deținut în proporție de 50 % de două societăți cu răspundere limitată: A/S Øresundsforbindelse, (denumită în continuare „A/S Øresund”), ea însăși deținută în întregime de Sund & Bælt Holding A/S (denumită în continuare „Sund & Bælt”), aceasta din urmă aparținând în proporție de 100 % statului danez, și Svensk-Danska Broförbindelsen AB (denumită în continuare „SVEDAB”), care este deținută în întregime de statul suedez (denumite în continuare, împreună, „societățile-mamă ale Consorțiului”).

4 Consorțiul deține, planifică, finanțează, construiește și exploatează cei 16 km de legătură prin Sund care combină căi feroviare și rutiere între Kastrup (Danemarca) și Limhamn (Suedia).

1 Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

C. Legătura fixă, conexiunile interioare cu hinterlandul și măsurile în cauză

5 Legătura fixă din Sund este compusă dintr-un pod cu taxă cu o lungime de 16 km, din insula artificială Peberholm (Danemarca) și dintr-un tunel în parte subacvatic pentru traficul rutier și feroviar între coasta suedeză și insula daneză Amager (denumită în continuare „legătura fixă”). Este vorba despre podul mixt feroviar și rutier cel mai lung din Europa. Acesta a fost construit între anii 1995 și 2000 și face obiectul unei exploatări de la 1 iulie 2000. Acest proiect era unul dintre proiectele prioritare ale rețelelor de transport transeuropene (TEN-T) aprobate de Consiliul European în anul 1994.

6 Aspectele juridice și operaționale ale construcției și exploatării legăturii fixe sunt guvernate de:

– Tratatul din 23 martie 1991 între guvernul Danemarcei și guvernul Suediei privind o legătură fixă prin Sund (denumit în continuare „Acordul interguvernamental”), ratificat de Regatul Suediei la 8 august 1991 și de Regatul Danemarcei la 24 august 1994;

– Acordul din 27 ianuarie 1992 de instituire a Consorțiului care a fost încheiat între societățile-mamă ale Consorțiului (denumit în continuare „Acordul de Consorțiu”).

7 Articolul 10 din Acordul interguvernamental prevede crearea Consorțiului „care va deține și va fi responsabil, în solidar [pentru societățile-mamă] și în calitate de entitate unică, de conceperea proiectului și de orice altă pregătire pentru legătura fixă, ca și pentru finanțarea, construcția și exploatarea sa”.

8 Articolele 14 și 15 din Acordul interguvernamental, alineatul 4 din protocolul adițional la Acordul interguvernamental și punctul 4 alineatul 6 din Acordul de Consorțiu prevăd în esență că taxele percepute de la utilizatorii legăturii fixe, precum și redevența feroviară anuală pentru utilizarea căii ferate situate pe traseul legăturii fixe sunt destinate să acopere costurile de concepere, de planificare, de construcție, de exploatare și de întreținere a legăturii fixe, precum și costurile de construcție a conexiunilor interioare rutiere și feroviare cu hinterlandul. Consorțiul este cel care determină și încasează taxele, în conformitate cu principiile convenite între guvernele suedez și danez.

9 Articolul 12 din Acordul interguvernamental prevede că „[Regatul] Danemarcei și [Regatul] Suediei se angajează să garanteze în solidar obligațiile privind împrumuturile Consorțiului și celelalte instrumente financiare utilizate pentru finanțare [și că] cele două state vor fi de asemenea responsabile în orice întreprindere comună”. În această privință, punctul 4 alineatul 3 din Acordul de Consorțiu precizează că „[c]erințele de capital ale Consorțiului pentru planificarea, conceperea proiectului și construirea legăturii din Sund, inclusiv costurile rambursării împrumuturilor, și pentru acoperirea cerințelor de capital care decurg din pierderile contabile care sunt anticipate pe parcursul unui anumit număr de ani după ce legătura fixă a fost deschisă traficului trebuie, în conformitate cu ceea ce s-a stabilit în Acordul interguvernamental, să fie îndeplinite prin obținerea unor împrumuturi sau prin emiterea de instrumente financiare pe piața liberă, cu garanții reale sub formă de garanții ale guvernelor suedez și danez”.

10 Potrivit alineatului 1 din protocolul adițional la Acordul interguvernamental, nicio primă de garanție nu va fi percepută de statele danez și suedez în schimbul „angajamentelor de garanție asumate de acestea în ceea ce privește împrumuturile Consorțiului și celelalte instrumente financiare utilizate pentru finanțare”.

11 Pe lângă legătura fixă însăși, proiectul cuprinde de asemenea instalații terestre rutiere și feroviare care conectează extremitățile legăturii fixe la infrastructurile rutiere și feroviare ale hinterlandului danez și suedez (denumite în continuare „conexiuni interioare”). Conform articolului 8 din Acordul interguvernamental, responsabilitatea construirii conexiunilor interioare face parte din responsabilitatea fiecărui stat pentru propriul teritoriu. Societăților-mamă ale Consorțiului le-au fost delegate de statele lor respective misiunile privind conceperea, finanțarea, construirea și exploatarea

conexiunilor interioare [a se vedea considerentul (25) al deciziei atacate]. Conform articolului 17 din Acordul interguvernamental și punctului 2 alineatul 5 din Acordul de Consorțiu, Regatul Danemarcei și Regatul Suediei au decis ca nicio taxă să nu fie impusă în schimbul utilizării conexiunilor interioare rutiere de către vehicule dacă acestea utilizează legătura fixă.

D. Procedura administrativă

12 Printr-o scrisoare din 1 august 1995, Consorțiul a informat Comisia Europeană că beneficia de o garanție comună și solidară a guvernelor danez și suedez care acoperea împrumuturile și celelalte instrumente financiare contractate pentru finanțarea legăturii fixe (denumite în continuare „garanții de stat") și a solicitat Comisiei să confirme că aceste garanții nu constituiau ajutoare de stat. Comisia a răspuns prin două scrisori identice din 27 octombrie 1995 adresate statului danez și, respectiv, statului suedez și a precizat că garanțiile de stat erau legate de un proiect de infrastructură de interes public care trebuia să fie considerat un bun public care îmbunătățea infrastructura serviciilor de transport ale țărilor și că garantarea investițiilor în bunuri publice nu trebuia, în principiu, să fie considerată drept acordarea unui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Comisia a concluzionat că garanțiile de stat nu trebuiau să îi fie notificate.

13 Statul danez și statul suedez nu au notificat niciodată în mod oficial Comisiei modelul de finanțare a legăturii fixe.

14 La 17 aprilie 2013, HH Ferries a depus o plângere la Comisie, susținând că garanțiile de stat constituiau ajutoare de stat ilegale în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE și incompatibile cu piața internă (cazurile înregistrate cu numerele SA.36558 pentru Danemarca și SA.36662 pentru Suedia).

[*omissis*]

18 La 15 septembrie 2014, Regatul Danemarcei și Regatul Suediei au adresat Comisiei o declarație comună (denumită în continuare „angajamente") care clarifica următoarele puncte:

– garanțiile de stat sunt limitate la acoperirea datoriei reale acumulate de Consorțiu în orice moment;

– garanțiile de stat și orice alt avantaj economic, în special fiscal, pe care Consorțiul l-ar putea primi sunt limitate la perioada efectivă de rambursare a datoriei; astfel, Consorțiul nu va primi niciun avantaj după ce va rambursa integral datoria;

– în ipoteza în care ar fi necesar ca Consorțiul să contracteze noi împrumuturi acoperite de garanțiile de stat sau ca Regatul Danemarcei și Regatul Suediei să acorde Consorțiului noi avantaje economice după sfârșitul anului 2040, acestea se angajează să notifice astfel de măsuri Comisiei, conform articolului 108 alineatul (3) TFUE;

– Regatul Danemarcei și Regatul Suediei se angajează să informeze Comisia în fiecare an cu privire la evoluțiile privind rambursarea datoriei Consorțiului.

E. Decizia atacată

19 La 15 octombrie 2014, Comisia a adoptat Decizia C(2014) 7358 final privind ajutoarele de stat SA.36558 (2014/NN) și SA.38371 (2014/NN) – Danemarca, precum și SA.36662 (2014/NN) – Suedia, având ca obiect finanțarea publică a proiectului de infrastructură al legăturii fixe feroviare-rutiere din Sund (JO 2014, C 418, p. 1, și JO 2014, C 437, p. 1) (denumită în continuare „decizia atacată"). Comisia și-a limitat examinarea la următoarele măsuri [considerentele (50)-(55) ale deciziei atacate]:

– garanțiile de stat acordate Consorțiului pentru împrumuturile contractate în vederea finanțării construirii și exploatării proiectului de infrastructură al legăturii fixe din Sund;

– următoarele măsuri fiscale daneze:

  – reportarea pierderilor aplicabilă Consorțiului;

  – deprecierea activelor aplicabilă Consorțiului;

  – regimul de impozitare comună.

– măsurile de sprijin financiar acordate societăților-mamă ale Consorțiului pentru finanțarea planificării, construcției și exploatării conexiunilor interioare rutiere și feroviare.

20 Comisia a precizat că decizia sa nu acoperea alte eventuale măsuri acordate de Regatul Danemarcei sau de Regatul Suediei Consorțiului, A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt sau oricărei societăți asociate [considerentul (56) al deciziei atacate].

1. Existența unor ajutoare în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE

[*omissis*]

23 În ceea ce privește garanțiile de stat și măsurile fiscale daneze privind deprecierea activelor și reportarea pierderilor (denumite în continuare „ajutoarele fiscale daneze") acordate Consorțiului pentru finanțarea construirii și exploatării legăturii fixe, Comisia a apreciat că acestea constituiau ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE [considerentul (107) al deciziei atacate]. Comisia a considerat astfel că două garanții de stat fuseseră acordate în mod necondiționat la 27 ianuarie 1992, ziua creării Consorțiului [considerentul (52) al deciziei atacate]. Măsurile daneze de reportare a pierderilor au fost considerate selective pentru perioada cuprinsă între anul 1991 și sfârșitul anului 2001 și pentru perioada începând cu anul 2013. Măsurile daneze de depreciere a activelor au fost considerate selective începând cu anul 1999 [considerentele (92)-(97) și (99)-(103) ale deciziei atacate].

2. Calificarea drept ajutor nou sau existent

24 Comisia a apreciat că garanția daneză acordată Consorțiului pentru împrumuturile sale, precum și ajutoarele fiscale daneze în favoarea Consorțiului constituiau ajutoare noi în sensul articolului 1 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) [considerentul (109) al deciziei atacate].

25 În ceea ce privește garanția suedeză în favoarea Consorțiului, care, potrivit Comisiei, fusese acordată înainte de aderarea Regatului Suediei la Uniunea Europeană și înainte de intrarea în vigoare a Acordului privind Spațiul Economic European (SEE) (JO 1994, L 1, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 53, p. 4), la 1 ianuarie 1994, aceasta a fost considerată un ajutor existent în sensul articolului 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 659/1999 [considerentul (110) al deciziei atacate].

3. Examinarea compatibilității ajutoarelor de stat în raport cu articolul 107 alineatul (3) TFUE

26 Comisia a examinat compatibilitatea garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, potrivit căruia pot fi declarate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun (denumit în continuare „PIIEC”).

27 Comisia a considerat în esență că, apreciate împreună, garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze în favoarea Consorțiului erau necesare și proporționale pentru realizarea obiectivului de interes general urmărit, în special având în vedere angajamentele prezentate de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei în cursul procedurii administrative, potrivit cărora în special dacă se dovedea necesar ca Consorțiul să contracteze noi împrumuturi acoperite de garanțiile de stat sau să se acorde Consorțiului un alt avantaj economic după anul 2040, Regatul Danemarcei și Regatul Suediei ar notifica acest lucru Comisiei conform articolului 108 alineatul (3) TFUE [considerentele (122)-(137) ale deciziei atacate]. În ceea ce privește ajutoarele fiscale daneze, Comisia a precizat de asemenea că acestea erau destinate să contribuie la viabilitatea proiectului, reducând perioada de rambursare a împrumuturilor Consorțiului și diminuând riscul care era asociat acestora. Comisia a considerat că ajutoarele fiscale daneze reduceau riscul asociat garanțiilor de stat și, în consecință, avantajul care decurgea de aici și că avantajul garanțiilor de stat și avantajul ajutoarelor fiscale daneze păreau interdependente [considerentul (133) al deciziei atacate].

28 Comisia a concluzionat că garanțiile de stat acordate de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei, precum și ajutoarele fiscale daneze erau compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE și că nu era necesar ca aceasta să facă propuneri de măsuri utile Regatului Suediei [considerentele (138) și (139) ale deciziei atacate].

4. Încredere legitimă

29 Comisia a apreciat, în considerentele (138) și (140)-(153) ale deciziei atacate, că, în orice caz, chiar în ipoteza în care măsurile de ajutor în cauză ar trebui considerate incompatibile cu piața internă, acestea nu ar putea face obiectul unei recuperări de către Regatul Danemarcei și de către Regatul Suediei, pentru motivul că o recuperare ar fi contrară unui principiu general al dreptului Uniunii, conform articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999. Aceasta a apreciat în esență că în speță erau întrunite circumstanțe excepționale care justificau ca Consorțiul, precum și Regatul Danemarcei și Regatul Suediei să poată avea încredere legitimă în faptul că garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze acordate Consorțiului nu vor fi repuse în discuție. Comisia a reamintit astfel că poziția sa, în anul 1992, era că construirea și exploatarea de proiecte de infrastructură nu constituiau o activitate economică. Cu toate acestea, atât practica sa decizională, cât și jurisprudența Uniunii privind noțiunea „activitate economică” în ceea ce privește finanțarea construirii și exploatării de proiecte de infrastructură evoluaseră de la Hotărârea din 12 decembrie 2000, Aéroports de Paris/Comisia (T-128/98, EU:T:2000:290), Hotărârea din 17 decembrie 2008, Ryanair/Comisia (T-196/04, EU:T:2008:585), și Hotărârea din 24 martie 2011, Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt/Comisia (T-443/08 și T-455/08, EU:T:2011:117), aceasta din urmă fiind confirmată de Hotărârea din 19 decembrie 2012, Mitteldeutsche Flughafen și Flughafen Leipzig-Halle/Comisia (C-288/11 P, EU:C:2012:821) [considerentele (61)-(66) ale deciziei atacate]. În plus, serviciile Comisiei informaseră Regatul Danemarcei și Regatul Suediei, în anul 1995, că garanțiile de stat nu constituiau un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Comisia a considerat că această din

urmă concluzie cuprinsă în scrisorile sale din 27 octombrie 1995, adresate Regatului Danemarcei și Regatului Suediei, se extindea la ajutoarele fiscale daneze, în măsura în care acestea priveau un proiect de infrastructură care, la acel moment, nu era considerat ca reprezentând o activitate economică. Potrivit Comisiei, nu era necesar să se determine dacă această încredere legitimă se întindea dincolo de Hotărârea din 12 decembrie 2000, Aéroports de Paris/Comisia (T-128/98, EU:T:2000:290), pentru motivul că, în orice caz, măsurile în cauză erau compatibile cu piața internă [considerentul (153) al deciziei atacate].

5. Concluzie

30 Comisia a decis:

– pe baza aprecierii compatibilității măsurilor în cauză și ținând seama în special de angajamentele prezentate de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei, să nu ridice obiecții împotriva ajutoarelor fiscale daneze și a garanțiilor acordate de Regatul Danemarcei Consorțiului, pentru motivul că aceste ajutoare de stat trebuiau considerate compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE;

– că garanția acordată Consorțiului de Regatul Suediei era un ajutor existent și că, având în vedere în special angajamentele Regatului Danemarcei și ale Regatului Suediei, nu era necesar să se inițieze procedura cu privire la schemele de ajutor existente;

– că regimul danez de impozitare comună și măsurile acordate societăților-mamă ale Consorțiului pentru finanțarea conexiunilor interioare rutiere și feroviare în Suedia și în Danemarca nu constituiau ajutoare de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

II. Procedura și concluziile părților

31 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 12 februarie 2015, reclamantele au introdus prezenta acțiune.

32 Prin act depus la grefa Tribunalului la 5 iunie 2015, Regatul Suediei a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei.

33 Prin act depus la grefa Tribunalului la 17 iunie 2015, Regatul Danemarcei a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei.

34 Prin deciziile din 13 iulie 2015, președintele Camerei a noua a Tribunalului a admis aceste intervenții. Regatul Suediei și Regatul Danemarcei au depus memorii în intervenție la 28 septembrie 2015.

35 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a șasea, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză la 26 septembrie 2016.

36 Reclamantele solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

37 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

38 Regatul Suediei și Regatul Danemarcei solicită Tribunalului respingerea acțiunii.

III. În drept

[*omissis*]

B. Cu privire la fond

55 În susținerea cererii lor de anulare, reclamantele invocă în esență cinci motive. Primul motiv este întemeiat pe erori de drept și pe erori vădite de apreciere în raport cu articolul 107 alineatul (1) TFUE, în ceea ce privește, în primul rând, măsurile acordate societăților-mamă ale Consorțiului pentru finanțarea conexiunilor interioare feroviare și, în al doilea rând, garanțiile de stat acordate Consorțiului pentru finanțarea legăturii fixe. Al doilea motiv este întemeiat pe erori de drept și pe erori de apreciere a compatibilității garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale daneze acordate Consorțiului în raport cu articolul 107 alineatul (3) TFUE, precum și pe o eroare rezultând din absența calificării drept ajutor de stat a regimului danez de impozitare comună. Al treilea motiv este întemeiat pe erori de drept săvârșite de Comisie atunci când a concluzionat, în ipoteza în care garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze în favoarea Consorțiului ar trebui totuși să fie considerate incompatibile cu piața internă, că exista încrederea legitimă a Consorțiului, precum și a Regatului Danemarcei și a Regatului Suediei în faptul că ajutoarele menționate nu vor fi repuse în discuție în temeiul normelor privind ajutoarele de stat și că nu era necesar să se stabilească dacă această încredere legitimă se întindea dincolo de Hotărârea din 12 decembrie 2000, Aéroports de Paris/Comisia (T-128/98, EU:T:2000:290). Al patrulea motiv este întemeiat pe o încălcare a obligației de inițiere a procedurii oficiale de investigare prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE. Al cincilea motiv este întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

56 Tribunalul consideră că este necesar să se examineze aceste motive în măsura în care vizează, în primul rând, măsurile care au fost considerate ajutoare de stat compatibile cu piața internă, și anume garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze acordate Consorțiului pentru construirea și exploatarea legăturii fixe, și, în al doilea rând, măsurile care nu au fost considerate ca reprezentând ajutoare de stat, și anume măsurile de sprijin financiar pentru societățile-mamă ale Consorțiului pentru construirea și exploatarea conexiunilor interioare feroviare și regimul danez de impozitare comună. În al treilea rând, aceste motive vor fi examinate în măsura în care reproșează Comisiei faptul că nu a motivat și nu a luat în considerare efectul cumulativ al ansamblului măsurilor de ajutor acordate proiectului de legătură fixă. În al patrulea rând, aceste motive vor fi examinate în măsura în care critică constatarea, efectuată în ipoteza în care măsurile de ajutor acordate Consorțiului ar trebui totuși să fie considerate incompatibile cu piața internă, a existenței unei încrederi legitime a Regatului Danemarcei și a Regatului Suediei, precum și a Consorțiului în faptul că măsurile de ajutor în favoarea Consorțiului nu vor fi repuse în discuție în temeiul normelor privind ajutoarele de stat.

57 Mai întâi, în ceea ce privește măsurile de ajutor de stat considerate compatibile la sfârșitul examinării preliminare, Tribunalul consideră că este necesar să se înceapă cu examinarea celui de al patrulea motiv, vizând să demonstreze că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase care ar fi trebuit să o oblige să inițieze procedura oficială de investigare.

1. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea drepturilor procedurale ale părților interesate în ceea ce privește măsurile calificate drept ajutoare de stat acordate Consorțiului

58 În cadrul celui de al patrulea motiv, reclamantele fac trimitere în mod explicit la argumentele pe care le invocaseră în cadrul primelor lor două motive, argumente care ar evidenția incoerențe și inexactități în analiza Comisiei cu privire la garanțiile de stat și la ajutoarele fiscale daneze în favoarea Consorțiului. Potrivit reclamantelor, Comisia a săvârșit erori, în primul rând, atunci când a calificat garanțiile de stat în raport cu articolul 107 alineatul (1) TFUE și, în al doilea rând, cu ocazia examinării compatibilității cu piața internă a garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale daneze. Caracterul insuficient și incomplet al analizei Comisiei ar constitui un indiciu al existenței unor dificultăți serioase întâmpinate în cursul examinării preliminare și a „îndoielilor" exprimate de Comisie cu privire la calificarea și la compatibilitatea măsurilor contestate.

59 Comisia, susținută de Regatul Danemarcei, contestă această argumentație, făcând trimitere în special la propriile argumente dezvoltate în cadrul examinării primului și al celui de al doilea motiv.

60 Potrivit jurisprudenței, în cazul în care Comisia nu poate dobândi convingerea, în urma unei prime examinări în cadrul procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, că o măsură de ajutor de stat fie nu constituie un „ajutor" în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, fie, dacă este calificată drept ajutor, este compatibilă cu Tratatul FUE sau în cazul în care această procedură nu i-a permis să înlăture toate dificultățile ridicate de aprecierea compatibilității măsurii respective, această instituție are obligația de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, fără a dispune în această privință de o marjă de apreciere (a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea, în acest sens, Hotărârea din 10 mai 2005, Italia/Comisia, C-400/99, EU:C:2005:275, punctul 48). Această obligație este de altfel confirmată în mod expres de dispozițiile coroborate ale articolului 4 alineatul (4) și ale articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999 (Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113).

61 Noțiunea de dificultăți serioase prezintă un caracter obiectiv. Existența unor astfel de dificultăți trebuie să fie căutată atât în împrejurările în care a fost adoptat actul atacat, cât și în conținutul acestuia, în mod obiectiv, prin efectuarea unei analize a motivelor deciziei în raport cu elementele de care dispunea Comisia atunci când s-a pronunțat cu privire la compatibilitatea cu piața internă a ajutoarelor în litigiu (a se vedea Hotărârea din 28 martie 2012, Ryanair/Comisia, T-123/09, EU:T:2012:164, punctul 77 și jurisprudența citată). Rezultă de aici că controlul de legalitate efectuat de Tribunal în privința existenței unor dificultăți serioase, prin natura sa, nu se poate limita la identificarea erorii vădite de apreciere (a se vedea Hotărârea din 27 septembrie 2011, 3F/Comisia, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, punctul 55 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 10 iulie 2012, Smurfit Kappa Group/Comisia, T-304/08, EU:T:2012:351, punctul 80 și jurisprudența citată). Astfel, o decizie adoptată de Comisie fără inițierea fazei procedurii oficiale de investigare poate fi anulată numai pentru acest motiv, ca urmare a omisiunii evaluării contradictorii și detaliate prevăzute de Tratatul FUE, chiar dacă nu ar fi demonstrat că aprecierile efectuate de Comisie cu privire la fond sunt eronate în drept sau în fapt (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2010, British Aggregates și alții/Comisia, T-359/04, EU:T:2010:366, punctul 58).

62 Rezultă de asemenea din jurisprudență că caracterul insuficient sau incomplet al examinării efectuate de Comisie cu ocazia fazei preliminare de examinare constituie un indiciu al existenței unor dificultăți serioase (a se vedea Hotărârea din 9 decembrie 2014, Netherlands Maritime Technology Association/Comisia, T-140/13, nepublicată, EU:T:2014:1029, punctul 49 și jurisprudența citată).

63 Le revine reclamantelor sarcina de a dovedi existența unor dificultăți serioase, dovadă pe care o pot face pe baza unui ansamblu de indicii concordante (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 martie 2015, Pollmeier Massivholz/Comisia, T-89/09, EU:T:2015:153, punctul 51 și jurisprudența citată).

64 În lumina acestei jurisprudențe trebuie analizată argumentația, invocată în cadrul celui de al patrulea motiv, privind măsurile de ajutor de stat acordate Consorțiului declarate compatibile cu piața internă. Aceasta se împarte în două aspecte, vizând, în primul rând, examinarea insuficientă și incompletă a calificării garanțiilor de stat acordate Consorțiului în raport cu articolul 107 alineatul (1) TFUE și, în al doilea rând, examinarea insuficientă și incompletă a compatibilității garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale daneze acordate Consorțiului în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

a) Cu privire la primul aspect, întemeiat pe examinarea insuficientă și incompletă a calificării garanțiilor de stat acordate Consorțiului în raport cu articolul 107 alineatul (1) TFUE

65 În cadrul primului aspect al celui de al patrulea motiv, argumentația reclamantelor se împarte în esență în patru critici, întemeiate pe o evaluare insuficientă și incompletă, în primul rând, a caracterului necondiționat al acordării garanțiilor de stat la data creării Consorțiului, a dreptului executoriu potrivit legii al Consorțiului de a obține o finanțare garantată de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei la această dată, a posibilității terților de a invoca acest drept atunci când Consorțiul acționează în cadrul competențelor sale și a numărului de garanții, în al doilea rând, a aspectului dacă garanțiile de stat constituiau ajutoare individuale sau scheme de ajutor, în al treilea rând, a aspectului dacă garanțiile suedeze constituiau un ajutor nou sau existent și, în al patrulea rând, a aspectului dacă garanțiile de stat erau limitate la finanțarea legăturii fixe.

66 Această argumentație trebuie analizată în lumina jurisprudenței citate la punctele 60-63 de mai sus.

67 Tribunalul apreciază că este necesar să se înceapă cu examinarea celei de a doua critici, privind constatarea potrivit căreia garanțiile de stat sunt scheme de ajutor.

68 În cazul unei scheme de ajutor, Comisia se poate limita să analizeze caracteristicile generale ale schemei în cauză, fără a fi obligată să examineze fiecare caz concret în care se aplică, în scopul de a verifica dacă schema amintită cuprinde elemente de ajutoare (Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit, C-106/09 P și C-107/09 P, EU:C:2011:732, punctul 122). În plus, astfel cum arată reclamantele, norme diferite se aplică ajutoarelor individuale și schemelor de ajutor, potrivit diferitor comunicări ale Comisiei privind garanțiile, de exemplu în modul în care trebuie calculat elementul de ajutor.

69 Prin această critică, reclamantele invocă, în primul rând, contradicții în redactarea deciziei atacate, în al doilea rând, o lipsă a analizei garanțiilor de stat cu privire la noțiunea „schemă” de ajutoare și, în al treilea rând, o eroare de drept pentru motivul că garanțiile de stat nu se încadrează în niciuna dintre cele două definiții ale unei scheme de ajutor prevăzute de articolul 1 litera (d) din Regulamentul nr. 659/1999. Astfel de insuficiențe și de contradicții ar constitui un indiciu că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase în ceea ce privește calificarea garanțiilor de stat drept „scheme” de ajutoare. În esență, reclamantele consideră că garanțiile de stat ar fi trebuit să fie analizate ca reprezentând atâtea garanții individuale *ad hoc* câte împrumuturi și instrumente financiare sunt contractate de Consorțiu pentru construirea și exploatarea legăturii fixe și sunt acoperite de garanțiile menționate.

70 Comisia contestă această apreciere și consideră, în primul rând, că reiese cu claritate din motivarea deciziei atacate că garanțiile de stat au fost analizate ca o schemă de ajutor și că orice garanție specifică pentru împrumuturi care pune în aplicare schema de garanții acordate definitiv în anul 1992 constituia un ajutor individual acordat în temeiul acestei scheme, iar nu un ajutor individual *ad hoc*. În al doilea rând, Comisia arată că garanțiile de stat corespund definiției schemelor de ajutor prevăzute la articolul 1 litera (d) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999 pentru motivul că ar fi vorba despre ajutoare „care nu sunt legate de un anumit proiect”, întrucât acestea acoperă atât construirea, cât și exploatarea legăturii fixe și au fost acordate pentru o durată și un cuantum nedeterminate, chiar dacă acestea sunt limitate la perioada necesară pentru rambursarea datoriei Consorțiului. În această privință, Comisia explică faptul că, la momentul la care au fost acordate, Regatul Danemarcei și

Regatul Suediei nu știau cât timp va fi necesar pentru rambursarea datoriei și ce amploare va avea aceasta și că, dacă garanțiile de stat ar trebui interpretate ca fiind legate de un „anumit proiect”, aceasta nu ar putea niciodată să repună în discuție eventuale măsuri de ajutor acordate în scopuri generale, ceea ce ar compromite efectul util al normelor privind ajutoarele de stat.

71 Regatul Danemarcei susține la rândul său că garanțiile de stat trebuie să fie considerate drept unul sau două ajutoare individuale în sensul articolului 1 litera (e) din Regulamentul nr. 659/1999, acordate necondiționat în anul 1992, iar nu una sau două scheme de ajutor, dat fiind că integralitatea avantajului economic care decurge din garanții ar fi fost conferită Consorțiului la momentul acordării. Rezultă, în această privință, că garanțiile de stat sunt într-adevăr legate, din punctul de vedere al cuantumului lor și din punct de vedere temporal, de proiectul specific al legăturii fixe. Ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, Regatul Suediei a exprimat o viziune similară celei a Regatului Danemarcei și a prezentat îndoieli cu privire la calificarea drept garanții de stat a „schemei” de ajutoare în sensul definiției prevăzute la articolul 1 litera (d) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999 pentru motivul că acestea vizează doar un proiect determinat.

72 Reclamantele apreciază că teza Regatului Danemarcei, menționată la punctul 71 de mai sus, trebuie respinsă ca inadmisibilă, în măsura în care această teză ar fi contrară poziției Comisiei și în care un intervenient trebuie să se limiteze să susțină, în tot sau în parte, concluziile Comisiei și să accepte cauza în stadiul în care se află și nu poate invoca motive autonome.

73 În primul rând, în ceea ce privește contradicțiile de redactare invocate, este necesar să se observe, astfel cum au procedat reclamantele, că decizia atacată amintește deopotrivă „garanția acordată de statul danez”, „garanția acordată de […] statul suedez” [considerentele (109) și (110)], „garanțiile de stat” [considerentele (33), (51), (88), (114), (123), (124), (130), (131), (134) și (135)], „garanțiile” [considerentele (85) și (137)], cele „două garanții” [considerentele (34), (50), (52) și (129)], „garanțiile acordate de Danemarca” (concluzii, primul paragraf) și „garanția acordată Consorțiului de către Suedia” (concluzie, al doilea paragraf). Cu toate acestea, în considerentul (52) al deciziei atacate, Comisia a considerat că două garanții fuseseră acordate în mod necondiționat la 27 ianuarie 1992, zi în care Consorțiul a fost înființat și a obținut un drept legal la finanțare prin garanții de stat. În considerentul (53) al deciziei atacate, Comisia a apreciat că, deși garanții individuale au fost confirmate și emise pentru fiecare împrumutător de către Regatul Danemarcei și de către Regatul Suediei, acest lucru nu schimba cu nimic faptul că respectivele state s-au angajat în mod definitiv să garanteze obligațiile Consorțiului privind împrumuturile și celelalte instrumente financiare pentru finanțarea legăturii fixe. Comisia a concluzionat de asemenea, în dispozitivul deciziei atacate, că, având în vedere în special angajamentele prezentate de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei, nu era necesară inițierea procedurii privind „schemele” de ajutor existente, în privința garanției acordate de Regatul Suediei (concluzii, al doilea paragraf). În plus, reiese din considerentele (111)-(138) ale deciziei atacate că aprecierea compatibilității cu piața internă a garanțiilor de stat a fost într-adevăr realizată de Comisie ca și cum ar fi fost vorba despre una sau mai multe „scheme” de ajutor, întrucât aceasta s-a limitat să aprecieze caracteristicile și compatibilitatea garanțiilor astfel cum sunt prevăzute în Acordul interguvernamental și în Acordul de Consorțiu, fără a aprecia de la caz la caz fiecare garanție care acoperă fiecare împrumut specific al Consorțiului.

74 În consecință, deși redactarea deciziei atacate nu este în întregime precisă și coerentă în această privință, reiese din raționamentul general al Comisiei și din dispozitivul deciziei atacate că aceasta a considerat într-adevăr garanțiile de stat drept una sau două scheme de ajutor adoptate definitiv în anul 1992 și a avut în vedere garanțiile emise ulterior în temeiul fiecărui împrumut contractat de Consorțiu drept ajutoare individuale care decurg din schemele de ajutor menționate.

75 În al doilea rând, în ceea ce privește absența unei analize a garanțiilor de stat în raport cu noțiunea „schemă” de ajutor, trebuie să se constate că decizia atacată nu oferă nicio explicație cu privire la motivele pentru care garanțiile de stat trebuie să fie considerate scheme de ajutor, ceea ce este un element care evidențiază existența unei examinări insuficiente și incomplete.

76 În al treilea rând, chiar dacă se presupune că se poate deduce din decizia atacată, astfel cum arată Comisia, că garanțiile de stat corespund definiției schemelor de ajutor prevăzute la articolul 1 litera (d) a doua teză din Regulamentul nr. 659/1999, și anume „orice act în baza căruia ajutorul, care nu este legat de un anumit proiect, poate fi acordat uneia sau mai multor întreprinderi pentru o perioadă de timp nedeterminată și/sau într-un cuantum nedeterminat”, este suficient să se observe că, în speță, decizia atacată nu indică deloc modul în care ajutoarele cuprinse în garanțiile de stat îndeplinesc condiția potrivit căreia ajutorul nu trebuie să fie legat de un proiect specific.

77 Astfel, Acordul interguvernamental, care prevede la articolul 12 că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei trebuie „să garanteze în solidar obligațiile privind împrumuturile Consorțiului și celelalte instrumente financiare utilizate pentru finanțare”, se intitulează „Tratat […] privind o legătură fixă prin Sund”. În plus, punctul 4 alineatul 3 din Acordul de consorțiu precizează că garanțiile de stat acoperă „[c]erințele de capital ale Consorțiului pentru planificarea, conceperea proiectului și construirea legăturii din Sund, inclusiv costurile rambursării împrumuturilor, și pentru acoperirea cerințelor de capital care decurg din pierderile contabile care sunt anticipate pe parcursul unui anumit număr de ani după ce legătura fixă a fost deschisă traficului”. Pe de altă parte, articolele 1 și 2 din Acordul interguvernamental și anexa 1 la acordul menționat prevăd cu precizie amplasarea geografică a legăturii fixe, precum și specificațiile sale tehnice. Nu poate fi vorba, așadar, de garanții acordate oricărui pod.

78 Astfel cum subliniază reclamantele, în cadrul aprecierii compatibilității cu piața internă realizate în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, Comisia a apreciat, în considerentele (115) și (116) ale deciziei atacate, că legătura fixă din Sund era un proiect „specific, precis și clar definit”. Comisia se referă la acest aspect la articolul 2 și în anexa 1 la Acordul interguvernamental, care demonstrau că era vorba despre un proiect definit într-un mod foarte specific și clar în ceea ce privea atât amplasarea geografică, cât și concepția tehnică.

79 Pe de o parte, faptul de a afirma, în stadiul calificării garanțiilor de stat, că este vorba despre una sau despre două scheme de ajutor, întrucât ajutorul rezultat din aceste garanții nu este legat de un proiect specific, și, pe de altă parte, faptul de a afirma, în stadiul aprecierii compatibilității măsurilor cu piața internă, că garanțiile de stat privesc un proiect care este „specific, precis și clar definit” par ireconciliabile. Contrar celor susținute de Comisie, nu este vorba în acest caz de noțiuni juridice diferite, ci de un element de fapt, stabilit în considerentele (115) și (116) ale deciziei atacate, care nu poate varia de la o apreciere juridică la alta.

80 În această privință, Comisia arată de asemenea în mod eronat că garanțiile de stat nu trebuie să fie considerate ca fiind legate de un proiect „specific”, pentru motivul că ajutoarele conținute în aceste garanții de stat acoperă atât faza de construcție, cât și faza de exploatare a legăturii fixe. Astfel, întrucât adjectivul „specific” înseamnă „ceea ce este particular pentru un lucru”, este necesar ca ajutoarele privind garanțiile de stat să fie considerate ca fiind legate de un proiect specific pentru motivul că acestea acoperă împrumuturile Consorțiului aferente doar proiectului legăturii fixe, inclusiv pentru faza de exploatare, cu excluderea altor proiecte sau activități. Caracterul „nedeterminat” al fazei de exploatare, subliniat de Comisie, nu privește specificitatea proiectului în sine, ci privește în realitate aprecierea caracterului limitat sau nelimitat al garanțiilor de stat, în cadrul evaluării compatibilității lor. În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia în esență măsurile de ajutor, în speță, au fost acordate „în scopuri generale”, acesta pare de asemenea să fie în contradicție cu considerentele (51) și (131) ale deciziei atacate, potrivit cărora garanțiile de stat sunt limitate la planificarea, la construirea și la exploatarea exclusiv a legăturii fixe prin Sund, cu excluderea oricărei alte activități.

81 Reiese din cele de mai sus că Comisia se confrunta, în cadrul procedurii preliminare de examinare, cu dificultăți serioase în ceea ce privea calificarea garanțiilor de stat drept „scheme” de ajutor.

82 Or, întrebările pe care le ridică prezenta cauză, și anume dacă garanțiile constituie una sau două scheme de ajutor adoptate în anul 1992, unul sau două ajutoare individuale *ad hoc* acordate în mod necondiționat în anul 1992 sau atâtea ajutoare individuale *ad hoc* câte împrumuturi ale Consorțiului

acoperite de garanțiile de stat există, sunt indisociabile de examinarea celei de a doua critici din cadrul primului aspect, dar și a primei critici, care privește stabilirea datei acordării necondiționate a garanțiilor de stat către Consorțiu și a numărului de garanții. În plus, astfel cum Comisia însăși recunoaște, întrebările ridicate în primele două critici din cadrul primului aspect al celui de al patrulea motiv au de asemenea consecințe asupra calificării garanțiilor de stat în raport cu noțiunea de ajutor „existent”, definită la articolul 1 litera (b) punctele (i) și (iv) din Regulamentul nr. 659/1999, care privește cea de a treia critică.

83 În consecință, cea de a doua critică din cadrul primului aspect al celui de al patrulea motiv trebuie primită și, prin urmare, primul aspect al motivului menționat trebuie primit în integralitatea sa, fără să fie necesară pronunțarea cu privire la prima și la a treia critică, și nici chiar cu privire la argumentația Regatului Danemarcei, menționată la punctul 71 de mai sus. Prin urmare, este necesar să se anuleze decizia atacată în măsura în care a calificat garanțiile de stat drept „scheme” de ajutor fără a iniția procedura oficială de investigare și să se trimită Comisiei ansamblul analizei privind data acordării garanțiilor de stat, numărul lor și calitatea acestora de ajutor nou sau existent.

[*omissis*]

b) Cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe examinarea insuficientă și incompletă a compatibilității ajutoarelor de stat acordate Consorțiului în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE

85 În cadrul celui de al doilea aspect al celui de al patrulea motiv, reclamantele invocă examinarea insuficientă și incompletă a compatibilității garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale daneze cu piața internă. Acestea prezintă în esență șapte critici. În primul rând, Comisia ar fi omis să cuantifice elementul de ajutor cuprins în garanțiile de stat. În al doilea rând, aceasta ar fi omis să examineze dacă existau condiții pentru mobilizarea garanțiilor de stat. În al treilea rând, Comisia ar fi efectuat o analiză insuficientă și incompletă a distincției dintre fazele de construcție și de exploatare ale legăturii fixe și ar fi omis să examineze compatibilitatea garanțiilor de stat în privința exclusiv a fazei de exploatare. În al patrulea rând, aceasta ar fi efectuat o analiză insuficientă și incompletă în ceea ce privește aspectul dacă garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze erau limitate în privința cuantumului și în timp. În al cincilea rând, aceasta ar fi efectuat o analiză insuficientă și incompletă a necesității și a proporționalității garanțiilor de stat și a ajutoarelor fiscale daneze. În al șaselea rând, aceasta nu ar fi examinat efectul negativ al ajutoarelor menționate asupra concurenței și a schimburilor comerciale și ar fi omis să aplice criteriul denumit „al testului comparativ”. În al șaptelea rând, aceasta ar fi efectuat o analiză insuficientă și incompletă în esență a legăturii dintre avantajele fiscale și garanțiile de stat.

86 Comisia, cu titlu introductiv, apreciază că argumentația generală a reclamantelor constă în invitarea Tribunalului să controleze legalitatea deciziei atacate în lumina practicilor și a orientărilor existente la data adoptării deciziei atacate, în locul celor care existau la data acordării ajutoarelor de stat, ceea ce ar fi eronat în drept. Aceasta amintește, fiind susținută în acest sens de Regatul Danemarcei, că, în conformitate cu Comunicarea Comisiei privind stabilirea regulilor aplicabile pentru evaluarea ajutorului de stat ilegal din 22 mai 2002 (JO 2002, C 119, p. 22, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 45), trebuie să se evalueze compatibilitatea ajutoarelor în conformitate cu criteriile de fond prevăzute de orice instrument în vigoare la data acordării lor. Or, potrivit Comisiei, garanțiile de stat ar fi fost acordate în mod definitiv în ianuarie 1992, atunci când Consorțiul a fost creat.

[*omissis*]

90 Tribunalul apreciază că este necesar să se înceapă prin examinarea celei de a doua, a celei de a treia și a celei de a patra critici, ulterior să se examineze prima, a cincea și a șasea critică și, în sfârșit, cea de a șaptea critică.

1) Cu privire la a doua critică, întemeiată pe absența verificării existenței condițiilor pentru mobilizarea garanțiilor

91 Reclamantele se referă în esență la argumentele invocate în cadrul motivului întemeiat pe o eroare de drept reprezentată de absența examinării existenței condițiilor pentru mobilizarea garanțiilor de stat, conform punctului 5.3 din Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea articolelor [107] și [108 TFUE] privind ajutoarele de stat sub formă de garanții (JO 2008, C 155, p. 10, denumită în continuare „Comunicarea privind garanțiile din 2008").

92 Comisia nu contestă faptul că nu a verificat dacă existau astfel de condiții pentru mobilizare. Ea apreciază însă că acestea nu erau necesare, dat fiind că Comunicarea privind garanțiile din 2008 nu se aplica *ratione temporis* unei scheme de ajutor acordate în anul 1992. În plus, aceasta apreciază că era vorba, în speță, de un caz foarte specific, mai precis de un parteneriat de întreprinderi publice creat cu scopul precis de a construi și de a exploata legătura fixă, iar nu de o persoană juridică de drept danez sau suedez al cărei faliment putea fi declarat de instanțele din aceste state membre. Comisia subliniază că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei exercită un control complet strategic și operațional asupra Consorțiului, control de care nu dispun în mod normal statele membre asupra unui operator privat independent care beneficiază de o garanție. Comisia remarcă de asemenea că astfel de condiții pentru mobilizare, în orice caz, ar fi fost probabil incompatibile cu Acordul interguvernamental.

93 Cu titlu introductiv, Tribunalul observă că nu este necesar să verifice dacă punctul 5.3 din Comunicarea privind garanțiile din 2008 era aplicabil în speță, în măsura în care, astfel cum a recunoscut însăși Comisia, cerința unor asemenea condiții pentru mobilizare exista deja în anul 1992, dată care a fost reținută în decizia atacată ca dată de acordare a garanțiilor. Astfel, scrisoarea Comisiei către statele membre SG(89) D/4328 din 5 aprilie 1989 menționa deja că „Comisia nu [ar] accepta garanțiile decât dacă mobilizarea lor [ar fi] subordonată contractual unor condiții particulare care pot merge până la declararea obligatorie a falimentului întreprinderii beneficiare sau o procedură analogă [și că a]ceste condiții [ar trebui] să fie convenite în cadrul examinării inițiale și unice a garanțiilor de stat avute în vedere în cadrul unor proceduri normale în temeiul articolului [108] alineatul (3) [TFUE] în stadiul acordării".

94 În domeniul specific al ajutoarelor de stat, instanța Uniunii a avut deja ocazia să sublinieze că Comisia poate adopta orientări în scopul exercitării atribuțiilor sale de apreciere și că, în măsura în care acestea nu se îndepărtează de normele Tratatului FUE, regulile orientative pe care le conțin sunt obligatorii pentru instituție (a se vedea Hotărârea din 13 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia, C-382/99, EU:C:2002:363, punctul 24 și jurisprudența citată). Trebuie arătat de asemenea că, adoptând norme de conduită și anunțând prin intermediul publicării acestora că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia limitează exercitarea propriei puteri de apreciere și nu se poate abate de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime, cu excepția situației în care furnizează argumente care să justifice, din perspectiva acestor principii, faptul că renunță la aplicarea propriilor norme (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctul 211, și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Germania și alții/Kronofrance, C-75/05 P și C-80/05 P, EU:C:2008:482, punctul 60).

95 În speță, este cert că decizia atacată păstrează tăcerea asupra existenței condițiilor pentru mobilizări ale garanțiilor de stat. În consecință, în lumina punctelor 93 și 94 de mai sus, Comisia nu a verificat, în mod eronat, existența condițiilor pentru mobilizarea garanțiilor de stat. Rezultă de aici că examinarea compatibilității garanțiilor de stat a fost insuficientă și incompletă, ceea ce este un indiciu al existenței unor dificultăți serioase, conform jurisprudenței citate la punctul 62 de mai sus.

96 În ceea ce privește justificările Comisiei, menționate la punctul 92 de mai sus, este necesar să se arate că Comisia nu explică motivul pentru care faptul că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei exercită un întreg control strategic și operațional asupra Consorțiului constituie o asigurare că, în ipoteza în care garanțiile de stat ar trebui să fie mobilizate, Regatul Danemarcei și Regatul Suediei ar merge până a le plasa în lichidare. Comisia nu menționează nicio dispoziție care le-ar obliga să exercite o asemenea acțiune. Dimpotrivă, aceasta sugerează chiar că o lichidare a Consorțiului ar fi imposibilă din punct de vedere juridic potrivit Acordului interguvernamental.

97 În orice caz, trebuie să se constate că aceste considerații nu permit să se suplinească lipsa examinării Comisiei în ceea ce privește condițiile pentru mobilizarea garanțiilor de stat.

98 În consecință, trebuie primită a doua critică întemeiată pe examinarea insuficientă și incompletă a existenței unor condiții pentru mobilizarea garanțiilor de stat.

2) Cu privire la a treia critică, întemeiată pe aprecierea insuficientă și incompletă a distincției dintre construirea și exploatarea legăturii fixe și pe lipsa aprecierii compatibilității garanțiilor de stat cu privire la exploatarea legăturii fixe, și cu privire la a patra critică din cadrul primului aspect, întemeiată pe aprecierea insuficientă și incompletă a aspectului dacă garanțiile de stat erau limitate la finanțarea legăturii fixe

99 În cadrul celei de a treia critici, reclamantele susțin că nu a fost făcută, în mod eronat, nicio distincție între fazele de construcție și de exploatare ale legăturii fixe în cadrul analizei compatibilității garanțiilor de stat. Potrivit acestora, Comisia ar fi trebuit să analizeze măsura în care garanțiile de stat care acopereau faza de exploatare trebuiau să fie considerate compatibile cu piața internă, deși acestea ar constitui în realitate ajutoare pentru funcționare, prin natura lor incompatibile cu piața internă.

[*omissis*]

101 Comisia contestă această interpretare și apreciază că reiese din decizia atacată că garanțiile de stat și ajutoarele fiscale daneze priveau într-adevăr construirea și exploatarea legăturii fixe și că examinarea compatibilității sale acoperea cele două faze. Aceasta consideră că este „logic” ca decizia atacată să se concentreze mai mult asupra ajutorului pentru construirea legăturii fixe, și, așadar, asupra ajutorului pentru investiții, întrucât costurile de construcție constituie partea cea mai semnificativă a costurilor. Comisia contestă totuși orice acuzație privind un ajutor pentru funcționare, pentru motivul că Consorțiul își rambursează datoriile, ceea ce presupune ca încasările să fie suficiente pentru a acoperi costurile de exploatare, pe de o parte, și ca Regatul Danemarcei și Regatul Suediei să se fi angajat să notifice orice nou împrumut garantat și orice nou avantaj acordat după anul 2040 (termenul de rambursare prevăzut al datoriei fiind cuprins între 30 și 43 de ani începând de la deschiderea legăturii fixe în anul 2000), pe de altă parte. În sfârșit, Comisia arată că practica sa decizională în ceea ce privește PIIEC nu ar stabili nicio distincție între construirea și exploatarea unei infrastructuri.

[*omissis*]

103 Potrivit jurisprudenței, trebuie calificate drept ajutoare pentru funcționare ajutoarele care au drept scop să degreveze o întreprindere de costurile pe care aceasta ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul administrării sale curente sau al activităților sale obișnuite (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia, C-156/98, EU:C:2000:467, punctul 30 și jurisprudența citată).

104 Rezultă din jurisprudență că ajutoarele pentru funcționare nu intră în principiu în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (3) TFUE. Astfel, potrivit jurisprudenței, aceste ajutoare, în principiu, denaturează condițiile de concurență în sectoarele în care sunt acordate, fără a fi totuși capabile, prin însăși natura lor, să atingă unul dintre obiectivele stabilite prin dispozițiile derogatorii menționate

anterior (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 1990, Franța/Comisia, C-301/87, EU:C:1990:67, punctul 50, Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Italia/Comisia, C-86/89, EU:C:1990:373, punctul 18, și Hotărârea din 8 iunie 1995, Siemens/Comisia, T-459/93, EU:T:1995:100, punctul 48). Există, așadar, o prezumție întemeiată pe jurisprudență potrivit căreia ajutoarele pentru funcționare denaturează, prin însăși natura lor, concurența (Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Comisia, C-288/96, EU:C:2000:537, punctul 77) și afectează condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun (Hotărârea din 6 noiembrie 1990, Italia/Comisia, C-86/89, EU:C:1990:373, punctul 18). Astfel de ajutoare sunt în principiu interzise (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2002, Spania/Comisia, C-113/00, EU:C:2002:507, punctele 69-71, și Hotărârea din 20 octombrie 2011, Eridania Sadam/Comisia, T-579/08, nepublicată, EU:T:2011:608, punctul 41).

105 În considerentele (32) și (33) ale deciziei atacate, se menționează că garanțiile de stat acoperă „toate împrumuturile și celelalte instrumente financiare utilizate de Consorțiu pentru finanțarea [legăturii fixe]”. Acest lucru reiese de asemenea din articolul 12 din Acordul interguvernamental, potrivit căruia „[Regatul] Danemarcei și [Regatul] Suediei se angajează să garanteze în solidar obligațiile privind împrumuturile Consorțiului și alte instrumente financiare utilizate pentru finanțarea [legăturii fixe]”. În partea consacrată analizei necesității și a proporționalității ajutorului, se face trimitere, în mod foarte general, la „finanțarea” legăturii fixe [considerentele (123), (124), (129) și (131)].

106 În considerentul (126) al deciziei atacate, Comisia indică numai cifrele estimative ale bugetului inițial referitor la planificarea și la construirea liniei fixe, însă nu amintește nicăieri cuantumul pe care Consorțiul a trebuit și va trebui încă să îl împrumute pentru a acoperi costurile de exploatare. În considerentul (130) al deciziei atacate, Comisia a explicat că „principalul obiectiv al garanțiilor de stat era acela de a se asigura finanțarea construirii legăturii fixe și de a se asigura că Consorțiul nu p[oate] să obțină împrumuturi acoperite de garanții cu obiectivul de a-și extinde activitățile dincolo de acest obiectiv”.

107 Or, articolul 10 din Acordul interguvernamental, care enumeră sarcinile Consorțiului în mod limitativ, menționează de asemenea exploatarea legăturii fixe. Punctul 4 alineatul (3) din Acordul de Consorțiu prevede de asemenea că garanțiile de stat vor acoperi necesitățile de capital ale Consorțiului „care vor decurge din pierderile contabile care sunt anticipate pentru un anumit număr de ani după ce legătura fixă a fost deschisă traficului”. În această privință, nici Comisia, nici Regatul Danemarcei sau Regatul Suediei nu contestă că garanțiile de stat acoperă de asemenea împrumuturi contractate pentru a face față costurilor de exploatare ale Consorțiului, ceea ce se reamintește de asemenea în considerentul (50) al deciziei atacate. Or, costurile de exploatare sunt costuri pe care Consorțiul ar fi trebuit să le suporte în mod normal în cadrul gestiunii sale curente sau al activităților sale normale.

108 În consecință, deși este cert că garanțiile de stat acoperă atât costurile de construcție, cât și costurile de exploatare ale legăturii fixe, examinarea compatibilității ajutorului privind garanțiile de stat și în special necesitatea și proporționalitatea sa nu distinge, sau nu distinge în mod suficient, între ajutorul pentru construirea și ajutorul pentru exploatarea legăturii fixe și este inexistentă în ceea ce privește faza de exploatare în sine. Astfel, ajutorul care acoperă costurile de exploatare a legăturii fixe nu a făcut obiectul unei analize a compatibilității particulare, deși acesta poate constitui un ajutor pentru funcționare.

109 Niciunul dintre argumentele Comisiei, chiar privit din perspectiva celui de al patrulea motiv, referitor la existența unor dificultăți serioase, nu este de natură să infirme această constatare.

[*omissis*]

111 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia orice calificare drept ajutor pentru funcționare ar fi exclusă, întrucât Consorțiul își rambursează în mod regulat datoriile, este necesar să se constate că rambursarea regulată a împrumuturilor sale nu exclude posibilitatea ca Consorțiul să

beneficieze de un avantaj în raport cu concurenții săi, bazat pe faptul că dispune, fără contraprestație, de garanții care acoperă 100 % din împrumuturile sale, în special din împrumuturile sale pentru a face față unor costuri pe care ar fi trebuit în mod normal să le suporte singur, în cadrul administrării curente a activităților sale normale, și anume costurile de exploatare. Garanțiile de stat îi permit astfel să aibă acces la condiții de împrumut foarte avantajoase. În plus, trebuie subliniat că nu este exclus, la lectura deciziei atacate, ca rambursarea regulată a împrumuturilor sale de către Consorțiu să poată fi realizată tocmai prin intermediul a noi împrumuturi acoperite de garanțiile menționate, în măsura în care se precizează, în considerentul (131) al deciziei atacate, că garanțiile de stat acoperă necesitățile de finanțare sau de refinanțare a datoriei Consorțiului și că alte împrumuturi garantate pot fi contractate fără notificare prealabilă către Comisie până la sfârșitul anului 2040.

112 În al treilea rând, este necesar să se respingă argumentul potrivit căruia, în orice caz, calificarea drept ajutor pentru funcționare ar fi exclusă, în măsura în care Regatul Danemarcei și Regatul Suediei s-au angajat să notifice orice nou împrumut garantat după sfârșitul anului 2040, precum și orice nou avantaj acordat ulterior acestei date. Astfel, Comisia nu explică, nici în decizia atacată, nici în cadrul prezentei proceduri, în ce mod orice calificare drept ajutor pentru funcționare ar fi exclusă în ceea ce privește garanțiile care acoperă împrumuturi contractate în vederea acoperirii costurilor de exploatare până la sfârșitul anului 2040.

[*omissis*]

114 În consecință, este necesar să fie admisă cea de a treia critică întemeiată pe o examinare insuficientă și incompletă în ceea ce privește distincția, în cadrul analizei compatibilității garanțiilor de stat, între faza de construcție și faza de exploatare a legăturii fixe și absența analizei compatibilității particulare pentru garanțiile legate de exploatarea legăturii fixe.

[*omissis*]

3) Cu privire la a patra critică, întemeiată pe examinarea insuficientă și incompletă a caracterului limitat, în timp și în ceea ce privește cuantumul, al garanțiilor de stat, precum și al ajutoarelor fiscale daneze acordate Consorțiului

118 În cadrul celei de a patra critici din cadrul celui de al doilea aspect, reclamantele invocă o examinare insuficientă și incompletă, în considerentul (131) al deciziei atacate, cu privire la limitarea în timp și în ceea ce privește cuantumul garanțiilor de stat. Reclamantele amintesc că ajutoarele nelimitate constituie, în principiu, ajutoare de stat incompatibile cu piața internă. Acestea invocă de asemenea o apreciere insuficientă în ceea ce privește limitarea ajutoarelor fiscale daneze acordate Consorțiului.

119 Comisia contestă această argumentație și arată că faptul că datoria cumulată a Consorțiului variază de-a lungul timpului nu schimbă cu nimic constatarea potrivit căreia garanțiile de stat sunt, în speță, limitate la datoria cumulată a Consorțiului în orice moment, datorie care trebuie, în realitate, să scadă în mod constant. Simplul fapt că aceasta nu știe încă când va fi rambursată integral datoria nu ar afecta faptul că garanțiile de stat ar fi limitate la timpul necesar pentru a rambursa datoria. În plus, Comisia subliniază că angajamentele propuse de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei constituie un element important al aprecierii sale cu privire la caracterul limitat al ajutoarelor, întrucât îi permit să acționeze împotriva altor împrumuturi acoperite de garanțiile de stat care ar fi contractate după sfârșitul anului 2040 și împotriva altor avantaje economice care ar fi acordate după data menționată.

120 Potrivit jurisprudenței, trebuie să se considere că acordarea unei garanții în condiții care nu corespund celor de pe piață, precum o garanție nelimitată acordată fără contraprestație, este, în general, de natură să confere un avantaj persoanei care beneficiază de aceasta, în sensul că are drept consecință o îmbunătățire a situației financiare a beneficiarului printr-o reducere a sarcinilor care grevează în mod normal bugetul său. Or, o garanție de stat nelimitată permite printre altele beneficiarului său să obțină

condiții de creditare mai favorabile decât cele pe care le-ar fi obținut pe baza propriei valori și, prin urmare, permite reducerea presiunii exercitate asupra bugetului său (Hotărârea din 20 septembrie 2012, Franța/Comisia, T-154/10, EU:T:2012:452, punctele 106 și 108).

121 În speță, reiese din considerentul (127) al deciziei atacate că, la sfârșitul anului 2000, datoria netă a Consorțiului cuprinzând dobânzile cumulate se ridica la 19,4 miliarde de coroane daneze (DKK), că, la sfârșitul anului 2003, aceasta crescuse pentru a atinge 20,1 miliarde DKK, dar că aceasta scăzuse la sfârșitul anului 2013 pentru a se stabili la 16,6 miliarde DKK, și că Consorțiul se aștepta ca aceasta să nu crească la un nivel superior nivelului din anul 2013. În considerentul (128) al deciziei atacate, Comisia a subliniat că perioada de rambursare a investiției întreprinse de Consorțiu era estimată, în anul 1991, la 30 de ani începând cu anul 2000, dar că această estimare fluctuase între 30 și 36 de ani, perioada estimată de rambursare de către Consorțiu fiind calculată pe o bază anuală și publicată în rapoartele anuale ale Consorțiului. Raportul anual din 2013 estima că datoria va fi plătită până în anul 2034. Calculul duratei de rambursare a datoriei Consorțiului se întemeia pe un anumit număr de previziuni având ca obiect printre altele evoluția veniturilor rezultate din trafic, costurile de exploatare, costurile de reinvestiție, costurile de finanțare și plata de dividende către societățile-mamă ale Consorțiului. Printre acestea, cea mai importantă era previziunea referitoare la veniturile generate de traficul rutier, care reprezentau 75 % din totalul veniturilor și care variaseră considerabil în timp. Comisia a indicat de asemenea că, date fiind incertitudinile privind evoluțiile viitoare ale traficului, Consorțiul stabilise trei scenarii posibile: un scenariu de bază cu o perioadă de rambursare de 34 de ani, un scenariu de creștere cu o perioadă de rambursare de 30 de ani și un scenariu de stagnare cu o perioadă de rambursare de 43 de ani.

122 În considerentul (129) al deciziei atacate, Comisia a menționat că garanțiile de stat acopereau 100 % din datoria Consorțiului. Comisia a menționat apoi, în considerentul (130) al deciziei atacate, că obiectivul principal al garanțiilor de stat era să permită Consorțiului să finanțeze construirea legăturii fixe, cu excluderea oricărei extinderi a activităților sale. Comisia a dedus de aici, în considerentul (131) al deciziei atacate, că garanțiile de stat erau limitate la ceea ce era necesar pentru ca Consorțiul să finanțeze sau să refinanțeze datoria cumulată în legătură cu misiunile sale de finanțare a legăturii fixe. Aceasta a precizat de asemenea că, întrucât garanțiile de stat nu puteau fi utilizate pentru alte obiective decât finanțarea legăturii fixe, acestea se limitau efectiv la acoperirea „cuantumului total al datoriei cumulate a Consorțiului în orice moment”. Pe de altă parte, Comisia a considerat, făcând trimitere la considerentele (128) și (129) ale deciziei atacate, că garanțiile de stat erau, în practică, limitate în timp, dat fiind că Consorțiul nu ar mai putea beneficia de acestea odată ce datoria sa a fost rambursată integral.

123 Comisia a apreciat de asemenea, în considerentele (132) și (133) ale deciziei atacate, că avantajul care rezultă din garanțiile de stat și cel care rezultă din ajutoarele fiscale daneze erau interdependente.

124 În considerentele (134)-(136) ale deciziei atacate, Comisia a concluzionat că garanțiile de stat și orice alt avantaj economic, inclusiv avantajele fiscale, pe care Consorțiul le-ar putea primi, erau limitate la „perioada de rambursare a datoriei reale” și că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei se angajaseră ca Consorțiul să nu primească astfel de avantaje după ce „va fi rambursat în totalitate datoria”.Comisia a ținut seama de asemenea, în considerentul (135) al deciziei atacate, de angajamentele Regatului Danemarcei și ale Regatului Suediei de a-i notifica orice împrumut nou acoperit de garanțiile de stat contractat după sfârșitul anului 2040 sau orice nou avantaj economic acordat ulterior acestei date, precum și de a-i adresa un raport anual referitor la progresele rambursării datoriei Consorțiului.

125 În primul rând, nu se contestă faptul că garanțiile de stat acoperă 100 % din cuantumul împrumuturilor Consorțiului necesare atât pentru construirea legăturii fixe, cât și pentru exploatarea sa. Nu se contestă nici faptul că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei nu au stabilit nicio limită privind cuantumul sau durata garanțiilor de stat în textele care le reglementează, menționate în decizia atacată.

126 Acest aspect este de altfel confirmat de considerentul (51) al deciziei atacate, potrivit căruia „reiese din modul de redactare a Acordului interguvernamental că garanțiile de stat nu sunt limitate în timp”. Deși punctul 4 alineatul (3) din Acordul de Consorțiu arată că garanțiile de stat vor acoperi necesitățile de capital ale Consorțiului „care rezultă din pierderile contabile anticipate în cursul unui anumit număr de ani după ce legătura [fixă] a fost deschisă traficului”, este necesar să se constate că expresia „în cursul unui anumit număr de ani” rămâne foarte vagă și nu stabilește o reală limită temporală sau în ceea ce privește cuantumul pentru acoperirea fazei de exploatare de către garanțiile de stat.

127 Desigur, trebuie să se sublinieze că, în ceea ce privește împrumuturile garantate contractate deja de Consorțiu la data deciziei atacate, acestea sunt desigur guvernate de termenii fiecărui contract de împrumut, care stabilește un cuantum de rambursat, precum și o durată a rambursării. Decizia atacată nu conține însă nicio precizare cu privire la o eventuală limită a cuantumului total al împrumuturilor pe care le pot acoperi în mod teoretic garanțiile de stat. Ca răspuns la o întrebare scrisă a Tribunalului, Comisia a explicat, pe de altă parte, că nu știa nici măcar care erau duratele de rambursare și cuantumurile împrumuturilor contractate de Consorțiu de la începutul proiectului și că nu solicitase și nici nu examinase contractele de împrumut existente ale Consorțiului.

128 În al doilea rând, deși, în considerentul (128) al deciziei atacate, Comisia indică durata probabilă a rambursării datoriei globale a Consorțiului astfel cum a fost evaluată în anul 2013, aceasta indică de asemenea că respectiva durată a fluctuat deja de la 30 la 36 de ani și poate încă să evolueze în viitor, fiind avute în vedere diverse scenarii de rambursare, care depind de numeroși factori economici. Comisia a confirmat de asemenea, la punctul 93 din memoriul în apărare, că nu se știa cu exactitate când va fi rambursată datoria menționată.

129 În al treilea rând, astfel cum arată reclamantele, absența limitării cuantumurilor garantate sau a duratei lor de rambursare, combinată cu posibilitatea de a contracta noi împrumuturi acoperite de garanțiile de stat în proporție de 100 %, cel puțin până la sfârșitul anului 2040, poate determina numeroase prelungiri ale termenului de rambursare a împrumuturilor Consorțiului, precum și o creștere a cuantumului global al datoriei acoperite de garanțiile de stat. În această privință, reiese din decizia atacată, în special din considerentele (131) și (135), că Consorțiul este susceptibil să contracteze noi împrumuturi garantate și să se refinanțeze în mod regulat până la sfârșitul anului 2040, fără să fie obligat să notifice împrumuturile garantate menționate Comisiei. În această privință, este necesar să se arate că incertitudinea principală, în speță, rezidă în lipsa stabilirii unui cuantum maxim al datoriei Consorțiului susceptibilă să fie acoperită de garanțiile de stat până la sfârșitul anului 2040. În consecință, nu reiese în mod suficient din decizia atacată că datoria Consorțiului este limitată în timp și în ceea ce privește cuantumul acesteia.

130 Reiese din cele de mai sus că afirmația, în considerentul (131) al deciziei atacate, potrivit căreia „garanțiile [sunt] limitate la ceea ce [este] necesar pentru ca Consorțiul să își (re)finanțeze datoria cumulată în legătură cu misiunile sale de finanțare a legăturii fixe” nu demonstrează în mod suficient că există o limită în timp și în ceea ce privește cuantumul acoperit de aceste garanții, în special în măsura în care finanțarea legăturii fixe acoperă exploatarea sa. Astfel, afirmațiile potrivit cărora „[î]ntrucât garanțiile de stat pot fi utilizate numai pentru sarcinile privind finanțarea legăturii fixe [din Sund], iar nu pentru un alt obiectiv, acestea sunt limitate *de facto* la acoperirea cuantumului total al datoriei cumulate a Consorțiului în orice moment” sau potrivit cărora „garanțiile sunt limitate *de facto* în timp întrucât Consorțiul nu va putea beneficia de garanții după ce datoria [a] fost complet rambursată” se bazează pe un raționament circular și sunt insuficiente pentru a determina cu precizie limita de durată și cu privire la cuantum a garanțiilor de stat, întrucât, în ceea ce privește datoria Consorțiului, aceasta nu pare să fie limitată.

131 Niciunul dintre argumentele invocate de Comisie nu poate să infirme această constatare.

[*omissis*]

134 În al treilea rând, în ceea ce privește angajamentul Regatului Danemarcei și al Regatului Suediei prezentat în cursul fazei de examinare preliminară de a notifica Comisiei, conform articolului 108 alineatul (3) TFUE, orice împrumut nou acoperit de garanțiile de stat care ar fi contractat de Consorțiu după anul 2040, Comisia a recunoscut, răspunzând unei întrebări a Tribunalului, că acesta nu limita durata garanțiilor de stat în sine la sfârșitul anului 2040, întrucât nu se aplica decât acordării de noi împrumuturi acoperite de garanțiile menționate. Această dată reprezintă, așadar, numai termenul-limită până la care Regatul Danemarcei și Regatul Suediei pot acorda noi garanții de împrumuturi fără notificarea Comisiei. Această dată nu oferă așadar nicio indicație cu privire la durata garanțiilor menționate, care este corelată cu durata de rambursare a împrumuturilor pe care acestea le acoperă. Or, durata de rambursare a împrumuturilor menționate nu este nici ea limitată prin angajamente. Pe de altă parte, Comisia a recunoscut că nu are informații cu privire la durata de viață a împrumuturilor deja contractate ale Consorțiului. În consecință, este necesar să se constate că angajamentul Regatului Danemarcei și al Regatului Suediei menționat în considerentul (13) al deciziei atacate nu se opune prelungirii cu mult după anul 2040 a garanțiilor de stat care acoperă împrumuturi deja contractate sau noi împrumuturi care ar fi contractate până la sfârșitul anului 2040, prelungindu-se mult după anul 2040.

135 În plus, astfel cum s-a amintit deja la punctul 125 de mai sus, angajamentele nu stabilesc nicio limită privind cuantumul pentru împrumuturi sau pentru garanțiile însele. Astfel, noi împrumuturi contractate până la sfârșitul anului 2040, garantate în proporție de 100 %, fără nicio limită privind cuantumul, sunt de natură să majoreze datoria reală a Consorțiului și, în consecință, cuantumul ajutorului legat de garanțiile de stat.

136 Deși, prin argumentația sa, Comisia dorește să susțină că „angajamentul” în cauză fixează o limită teoretică pentru garanțiile de stat, în măsura în care, în mod logic, contractele de împrumut încheiate până la sfârșitul anului 2040 vor menționa un cuantum și o durată de rambursare și vor sfârși prin a fi rambursate într-o zi, este suficient să se constate că durata efectivă a garanțiilor de stat s-ar putea extinde astfel cu mult dincolo de anul 2040 și pentru un cuantum maxim necunoscut, potențial superior datoriei actuale a Consorțiului, fără ca decizia atacată să ofere vreo informație cu privire la aceste aspecte. În consecință, Comisia nu deținea date precise cu privire la durata și la cuantumul maxim al ajutoarelor cuprinse în garanțiile de stat.

137 În consecință, este necesar să se constate că examinarea Comisiei cu privire la caracterul limitat, în timp și în ceea ce privește cuantumul, al garanției de stat și, în consecință, al ajutorului cuprins în garanțiile menționate, este insuficientă și incompletă.

138 În măsura în care, în considerentul (134) al deciziei atacate, Comisia a apreciat că garanțiile de stat și orice alt avantaj economic, inclusiv avantajele fiscale, pe care Consorțiul le putea primi erau limitate la perioada reală de rambursare a datoriei, insuficiențele examinării de către Comisie, constatate mai ales la punctul 129 de mai sus, se extind și la ajutoare fiscale daneze.

139 Aceste insuficiențe sunt un indiciu suplimentar că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase cu ocazia analizei compatibilității garanțiilor de stat cu piața internă, care ar fi trebuit să o oblige să inițieze procedura oficială de investigare. În consecință, este necesar să fie admisă cea de a patra critică.

4) Cu privire la prima, a cincea și a șasea critică, întemeiate pe examinarea insuficientă și incompletă a cuantificării elementului de ajutor cuprins în garanțiile de stat, a necesității și a proporționalității măsurilor de ajutor și, în sfârșit, a criteriului denumit al „testului comparativ”

140 Prima critică din cadrul celui de al doilea aspect este întemeiată pe faptul că Comisia nu a cuantificat sau nu a cuantificat în mod suficient ajutorul cuprins în garanțiile de stat, deși o asemenea cuantificare ar fi indispensabilă pentru aprecierea necesității și a proporționalității ajutorului. A cincea critică este întemeiată pe faptul că Comisia nu a examinat în mod suficient necesitatea și proporționalitatea

garanțiilor de stat și a avantajelor fiscale. A șasea critică este întemeiată printre altele pe faptul că Comisia nu a efectuat „testul comparativ” al efectelor pozitive ale ajutoarelor în cauză în ceea ce privește contribuția la realizarea obiectivului de interes comun vizat în raport cu efectele lor negative asupra concurenței și a schimburilor comerciale. Aceste erori ar privi atât garanțiile de stat, cât și ajutoarele fiscale daneze.

141 Conform articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, „[p]ot fi considerate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun”.

142 Trebuie amintit că, fiind vorba despre o derogare de la principiul general al incompatibilității ajutoarelor de stat cu piața internă, enunțat la articolul 107 alineatul (1) TFUE, articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este de strictă interpretare (a se vedea Hotărârea din 9 aprilie 2014, Grecia/Comisia, T-150/12, nepublicată, EU:T:2014:191, punctul 146 și jurisprudența citată).

143 Reiese din jurisprudență că Comisia poate declara un ajutor compatibil cu articolul 107 alineatul (3) TFUE numai dacă poate constata că acest ajutor contribuie la realizarea unuia dintre obiectivele citate, obiective pe care întreprinderea beneficiară nu le poate îndeplini prin propriile mijloace în condiții normale de piață. Cu alte cuvinte, statelor membre nu trebuie să li se permită să efectueze plăți care ar aduce o ameliorare a situației financiare a întreprinderii beneficiare, fără a fi necesare pentru îndeplinirea obiectivelor prevăzute la articolul 107 alineatul (3) TFUE (a se vedea Hotărârea din 14 ianuarie 2009, Kronoply/Comisia, T-162/06, EU:T:2009:2, punctul 65 și jurisprudența citată).

144 Potrivit principiului proporționalității, măsurile impuse prin actele instituțiilor Uniunii trebuie să fie de natură să atingă obiectivul urmărit și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar în acest scop (Hotărârea din 18 septembrie 1986, Comisia/Germania, 116/82, EU:C:1986:322, punctul 21). În calitate de principiu general al Uniunii, principiul proporționalității este un criteriu al legalității oricărui act adoptat de instituțiile Uniunii, inclusiv al deciziilor adoptate de Comisie în calitatea sa de autoritate competentă în domeniul concurenței (a se vedea Hotărârea din 8 aprilie 2014, ABN Amro Group/Comisia, T-319/11, EU:T:2014:186, punctul 75 și jurisprudența citată). Potrivit jurisprudenței, nu se poate accepta ca un ajutor să cuprindă modalități, în special cuantumul acestuia, ale căror efecte restrictive ar depăși ceea ce este necesar pentru ca ajutorul să poată îndeplini obiectivele admise de Tratatul FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 ianuarie 2009, Kronoply/Comisia, T-162/06, EU:T:2009:2, punctul 66 și jurisprudența citată).

i) Cu privire la prima critică, referitoare la determinarea elementului de ajutor cuprins în garanțiile de stat

145 În cadrul primei lor critici, reclamantele susțin că Comisia ar fi trebuit să cuantifice elementul de ajutor care decurge din garanțiile de stat în conformitate cu punctele 4.1 și 4.2 din Comunicarea privind garanțiile din 2008. Acestea consideră că cuantificarea elementului de ajutor al garanțiilor de stat era o condiție prealabilă indispensabilă pentru aprecierea necesității și a proporționalității acestor garanții.

146 Comisia amintește că Comunicarea privind garanțiile din 2008 nu se aplica *ratione temporis* ajutoarelor de stat în cauză în speță, întrucât aceasta consideră că au fost acordate în anul 1992. Comisia consideră că cuantificarea ajutorului nu este o condiție prealabilă necesară pentru analiza necesității și a proporționalității sale și că, întrucât concluzionase că ajutorul era necesar și proporțional pentru realizarea obiectivului de a obține finanțarea proiectului în contextul existent la acel moment, nu era necesar să se cuantifice ajutorul pentru a evita orice supracompensare. În plus, aceasta arată că, potrivit însești Comunicării privind garanțiile din 2008, elementul de ajutor trebuie să fie cuantificat pentru a se putea verifica dacă ajutorul trebuie considerat compatibil numai în temeiul unei exceptări specifice.

147 Cu titlu introductiv, trebuie constatat că, prin intermediul primei critici, reclamantele nu reproșează Comisiei absența unei estimări finale și precise cu privire la cuantumul total al ajutorului care rezultă din garanțiile de stat, ci absența sau insuficiența determinării elementului de ajutor rezultat din garanțiile de stat, cu alte cuvinte a metodei care trebuie urmată pentru calcularea ajutorului conținut într-o garanție. Astfel, trebuie să se examineze dacă cuantificarea ajutorului conținut în garanțiile de stat, și anume determinarea elementului de ajutor legat de garanții, era necesar pentru aprecierea compatibilității sale și, în cazul unui răspuns afirmativ, să se verifice dacă Comisia a cuantificat în mod suficient acest element de ajutor în decizia atacată.

148 Trebuie amintit de asemenea că, în măsura în care în special articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este de strictă interpretare, îi revenea Comisiei sarcina de a verifica faptul că ajutoarele conținute în garanțiile de stat și în ajutoarele fiscale daneze erau necesare și proporționale cu obiectivul urmărit, în speță realizarea PIIEC pe care îl constituia legătura fixă. De altfel, acest aspect nu este contestat de Comisie.

149 În primul rând, este necesar să se arate că, indiferent care sunt normele de fond aplicabile *ratione temporis* în speță, faptul de a ști cum trebuie determinat elementul de ajutor conținut într-o garanție, cu alte cuvinte de a cunoaște metoda de determinare a elementului de ajutor, fără a solicita însă o estimare finală precisă a acestuia, este o condiție prealabilă indispensabilă pentru a aprecia dacă ajutorul menționat este necesar și proporțional, contrar celor susținute de Comisie.

150 Astfel, conform jurisprudenței citate la punctul 144 de mai sus, evaluarea proporționalității unui ajutor implică verificarea faptului dacă acesta este limitat la minimul necesar pentru a îndeplini obiectivele diferitor derogări vizate la articolul 107 alineatul (3) TFUE, ceea ce implică faptul de a ști în ce proporții ajutorul este necesar pentru a atinge obiectivul vizat și, așadar, pentru a ști cum trebuie calculat elementul de ajutor în prealabil.

151 Trebuie subliniat că acest fapt este conform cu jurisprudența potrivit căreia nicio dispoziție de drept al Uniunii nu impune Comisiei, atunci când ordonă restituirea unui ajutor declarat incompatibil cu piața internă, să stabilească valoarea exactă a ajutorului care trebuie restituit și potrivit căreia este suficient în această privință ca decizia Comisiei să includă informații care să-i permită beneficiarului să calculeze el însuși cuantumul fără prea mari dificultăți (Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Grecia, C-415/03, EU:C:2005:287, punctul 39, și Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Franța, C-441/06, EU:C:2007:616, punctul 29).

152 În această privință, argumentul Comisiei potrivit căruia, chiar conform punctului 4.1 din Comunicarea privind garanțiile din 2008, referitor la „generalitățile” „garanțiilor care conțin un element de ajutor”, cuantificarea ar fi utilă numai pentru a se verifica dacă ajutorul este compatibil în temeiul unei „exceptări specifice”, dar nu în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, trebuie respins, în măsura în care, în acest context, expresia „exceptare specifică” face trimitere la exceptările vizate la articolul 107 alineatul (3) literele (a)-(e) TFUE.

[*omissis*]

ii) Cu privire la a cincea critică, referitoare la necesitatea și la proporționalitatea ajutoarelor de stat

[*omissis*]

184 În al treilea rând, reclamantele susțin în esență că Comisia nu a examinat dacă cuantumul ajutorului furnizat Consorțiului depășea ceea ce era necesar pentru realizarea obiectivului urmărit. În această privință, afirmația, din considerentul (129) al deciziei atacate, potrivit căreia ajutorul legat de garanțiile de stat care acopereau în proporție de 100 % datoria Consorțiului și de avantajele fiscale este

proporțional și limitat la minimul necesar, ținând seama de natura și de dimensiunea proiectului de legătura fixă, nu ar fi susținută. Reclamantele invocă de asemenea în esență o încălcare a punctului 30 din Comunicarea privind PIIEC.

185 Comisia contestă orice insuficiență a examinării și apreciază că această argumentație nu este susținută. Mai întâi, Comisia amintește că cuantificarea elementului de ajutor nu este o etapă necesară a aprecierii necesității și a proporționalității ajutorului. Apoi, aceasta arată că reclamantele nu demonstrează că o întreprindere ar fi fost capabilă să construiască un proiect de infrastructură precum cel vizat în speță fără ajutor de stat. În plus, niciun element nu ar stabili faptul că proiectul ar fi putut fi realizat cu mai puțin ajutor. Alegerea unei garanții de stat ar fi permis tocmai să se garanteze că ajutorul va fi mult mai puțin ridicat decât în cazul în care Regatul Danemarcei și Regatul Suediei ar fi acordat Consorțiului subvenții sau împrumuturi. În plus, angajamentele guvernelor danez și suedez ar permite să se evite o situație în care garanțiile ar deveni inutile și disproporționate. În sfârșit, în ceea ce privește pretinsa încălcare a punctului 30 din Comunicarea privind PIIEC, Comisia subliniază că, chiar dacă această dispoziție ar fi fost aplicabilă, ceea ce ea contestă de altfel, aceasta nu ar impune calcularea ratei interne de rentabilitate în toate cazurile. În speță, incertitudinile ar fi fost de așa natură încât niște calcule detaliate nu ar fi adus o clarificare diferită aprecierii sale.

186 În speță, considerentul (129) al deciziei atacate arată că, dată fiind natura și dimensiunea legăturii fixe, ajutorul conținut în structura de finanțare aleasă, cuprinzând două garanții de stat care acoperă 100 % din datoria Consorțiului, precum și avantajele fiscale, trebuie considerat proporțional și limitat la minimul necesar. Comisia a subliniat de asemenea, tot în considerentul (129), că „orice altă modalitate de finanțare a legăturii fixe ar fi condus la același proiect, dar cu un risc semnificativ privind costuri de finanțare mai ridicate pentru [Regatul Danemarcei și pentru Regatul Suediei]” și că, „cu titlu de exemplu, [dacă acestea din urmă] ar fi acordat injecții de capital sau împrumuturi Consorțiului, ar fi existat un risc ca sarcina totală asupra bugetelor [lor] să fi fost mai ridicată și, în consecință, costurile totale ale proiectului ar fi crescut”. Comisia a subliniat de asemenea că, până la acel moment, nicio garanție nu fusese activată și că nu exista niciun element care să stabilească faptul că Consorțiul nu ar fi în măsură să își îndeplinească obligațiile în viitor.

187 Mai întâi, reiese în special din cuprinsul punctelor 167, 114 și 137 de mai sus că absența cuantificării ajutorului legat de garanțiile de stat, absența distincției între fazele de construcție și de exploatare și absența unei limitări suficient de precise a ajutorului legat de garanțiile de stat în ceea ce privește cuantumul lor și în timp demonstrează deja că analiza compatibilității garanțiilor de stat cu piața internă a fost insuficientă.

188 În continuare, reclamantele susțin în mod întemeiat că Comisia nu a examinat nici dacă același rezultat ar fi putut fi obținut solicitând mai puțin ajutor, de exemplu prin introducerea unei forme de primă de garanție limitată, limitând garanțiile astfel încât să acopere mai puțin de 100 % din cuantumul fiecărui împrumut acoperit, limitând durata garanțiilor de stat sau verificând dacă intensitatea ajutorului era limitată la minimul necesar. Nicio analiză de acest fel nu a fost efectuată în decizia atacată.

189 Afirmația, în considerentul (129) al deciziei atacate, potrivit căreia ajutorul legat de garanțiile de stat care acoperă în proporție de 100 % datoria Consorțiului și de avantajele fiscale este proporțional și limitat la minimul necesar, ținând seama numai de natura și de dimensiunea proiectului de legătura fixă, pare insuficientă și nesusținută. Or, trebuie amintit că, fiind vorba despre o derogare de la principiul general al incompatibilității ajutoarelor de stat cu piața internă, enunțat la articolul 107 alineatul (1) TFUE, articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este de strictă interpretare (a se vedea Hotărârea din 9 aprilie 2014, Grecia/Comisia, T-150/12, nepublicată, EU:T:2014:191, punctul 146 și jurisprudența citată).

190 Comisia afirmă, desigur, în mod întemeiat că cerința, care figurează la punctul 30 din Comunicarea privind PIIEC, de a calcula o rată internă de rentabilitate în cazul absenței unui scenariu alternativ pentru a verifica faptul că cuantumul ajutorului nu depășește minimul necesar pentru ca proiectul

care beneficiază de ajutor să fie suficient de profitabil este citată numai cu titlu de „exemplu”. Cu toate acestea, obligația de a „asigura că valoarea ajutorului nu depășește minimul necesar pentru ca proiectul care beneficiază de ajutor să fie suficient de profitabil” nu este decât o expresie a principiului general al proporționalității, care este aplicabil în speță. Or, trebuie să se constate că Comisia nu a procedat la o examinare suficientă pentru a verifica dacă ajutorul legat de garanțiile de stat era limitat la minimul necesar.

191 În sfârșit, justificările, invocate în considerentul (129) al deciziei atacate, potrivit cărora recurgerea la forme mai directe de ajutor ar fi crescut sarcina asupra bugetului Regatului Danemarcei și al Regatului Suediei și, prin urmare, costul total al proiectului, și potrivit cărora nicio garanție nu ar fi fost activată până în prezent, nu sunt de natură să ridice îndoieli în legătură cu faptul că elementul de ajutor legat de garanțiile de stat a fost limitat la minimul necesar. În primul rând, „sarcina asupra bugetului” Regatului Danemarcei și al Regatului Suediei și „costul total al proiectului” nu sunt în mod necesar echivalente cu elementul de ajutor al garanțiilor. În al doilea rând, decizia atacată nu indică în mod suficient cum trebuie calculat elementul de ajutor legat de garanții și reiese din cele de mai sus că ajutoarele acordate Consorțiului nu sunt suficient limitate în ceea ce privește cuantumul și durata lor, chiar ținând seama de angajamente. În consecință, chiar dacă forme mai directe de ajutor erau eventual de natură să constituie ajutoare mai importante decât garanțiile, nu rezultă din decizia atacată că ajutorul legat de garanțiile de stat a fost, în ceea ce îl privește, limitat la minimul necesar pentru atingerea obiectivului de realizare a proiectului de interes european comun al legăturii fixe. În al treilea rând, trebuie amintit că ajutorul este acordat la momentul la care garanția este oferită, iar nu la momentul la care aceasta este mobilizată sau la care aceasta determină plăți. În consecință, faptul că, până în prezent, nicio garanție nu a fost activată este fără relevanță asupra evaluării caracterului limitat la minimul posibil al ajutorului conținut în garanții. În plus, o garanție poate, totuși, să fie activată și să determine o pierdere de venituri efective pentru stat cu atât mai importantă cu cât, în speță, garanțiile acoperă 100 % dintr-un cuantum al împrumuturilor a cărui limită nu este cunoscută.

[*omissis*]

196 Reiese din cele de mai sus că reclamantele au demonstrat o examinare insuficientă și incompletă în ceea ce privea necesitatea și proporționalitatea ajutoarelor în cauză, ceea ce indică existența unor dificultăți serioase care ar fi trebuit să conducă Comisia la inițierea procedurii oficiale de investigare.

197 Prin urmare, a cincea critică din cadrul celui de al doilea aspect trebuie primită.

[*omissis*]

iii) Cu privire la a șasea critică, referitoare la absența examinării efectelor negative ale ajutoarelor acordate Consorțiului asupra denaturării concurenței și asupra afectării schimburilor comerciale dintre state membre și la absența evaluării comparative a efectelor pozitive și negative ale ajutoarelor menționate

200 În cadrul celei de a șasea critici, reclamantele invocă în esență două argumente. În primul rând, acestea invocă absența totală a examinării efectelor negative ale ajutoarelor de stat acordate Consorțiului asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre state membre. În al doilea rând, reclamantele susțin în mod mai specific absența evaluării comparative a efectelor pozitive ale ajutoarelor menționate în privința realizării obiectivului de interes comun vizat și a efectelor lor negative asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre statele membre.

201 Potrivit reclamantelor, Comisia s-a concentrat, în mod eronat, în considerentul (129) al deciziei atacate, asupra efectelor pe care le-ar fi avut recurgerea la alte forme de ajutor asupra bugetului Regatului Danemarcei și al Regatului Suediei, în loc să examineze efectele ajutoarelor în cauză asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre state membre. Acestea subliniază că criteriul denumit

al „testului comparativ” al efectelor pozitive ale ajutorului asupra realizării PIIEC în raport cu efectele negative asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre state membre era totuși aplicabil în speță, întrucât ar fi fost enunțat de Tribunal în Hotărârea din 25 iunie 1998, British Airways și alții/Comisia (T-371/94 și T-394/94, EU:T:1998:140, punctul 283), și integrat în aproape toate orientările adoptate ulterior, inclusiv la punctele 26 și 40-44 din Comunicarea privind PIIEC.

202 Comisia contestă această argumentație și susține în esență că criteriul testului comparativ ar avea ca origine cuprinsul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, referitor la ajutoarele destinate facilitării dezvoltării anumitor activități economice sau a anumitor regiuni economice, dar nu ar face parte dintre criteriile uzuale pentru examinarea compatibilității în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Deși Comunicarea privind PIIEC menționează criteriul testului comparativ, Comisia apreciază că aceasta era inaplicabilă *ratione temporis* în speță.

203 În primul rând, prin argumentația lor, reclamantele reproșează Comisiei faptul că nu a analizat, în cadrul examinării compatibilității, efectele ajutoarelor în cauză în ceea ce privește denaturarea concurenței și afectarea schimburilor comerciale în cadrul Uniunii.

204 Rezultă din jurisprudență că aprecierile economice în aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, în lumina cărora Comisia beneficiază de o largă putere discreționară, trebuie efectuate la scara Uniunii, ceea ce înseamnă că Comisia are obligația să examineze impactul unui ajutor asupra concurenței și a comerțului în Uniune (a se vedea Hotărârea din 25 iunie 1998, British Airways și alții/Comisia, T-371/94 și T-394/94, EU:T:1998:140, punctul 282 și jurisprudența citată).

205 Trebuie amintit că, potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, „[c]u excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”. Fiind vorba despre o derogare de la principiul general al incompatibilității ajutoarelor de stat cu piața internă, enunțat la articolul 107 alineatul (1) TFUE, articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este de strictă interpretare (a se vedea Hotărârea din 9 aprilie 2014, Grecia/Comisia, T-150/12, nepublicată, EU:T:2014:191, punctul 146 și jurisprudența citată).

206 Or, s-a statuat de asemenea că Comisia se bucura de o largă putere de apreciere în punerea în aplicare a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, a cărei exercitare implica evaluări de ordin economic și social care trebuiau efectuate la scara Uniunii (Hotărârea din 12 decembrie 2014, Banco Privado Português și Massa Insolvente do Banco Privado Português/Comisia, T-487/11, EU:T:2014:1077, punctul 83).

207 În consecință, Comisia are de asemenea obligația să examineze efectul unui ajutor asupra concurenței și a comerțului din Uniune în cadrul aprecierilor sale economice cu ocazia aplicării articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Această obligație este de altfel conformă cu o jurisprudență constantă (a se vedea Hotărârea din 6 iulie 1995, AITEC și alții/Comisia, T-447/93-T-449/93, EU:T:1995:130, punctele 136, 137, 141 și 142 și jurisprudența citată).

208 În speță, nu se contestă că Comisia nu a efectuat această examinare. În considerentul (129) al deciziei atacate, Comisia a evaluat efectele potențiale ale altor forme de ajutor (injecții de capital, împrumuturi de stat) asupra costului total al proiectului și asupra bugetelor Regatului Danemarcei și Regatului Suediei, dar, în niciun moment, nu a avut în vedere efectele ajutoarelor în cauză asupra situației concurențiale sau asupra schimburilor comerciale din Uniune, în cadrul analizei privind compatibilitatea. Cu toate acestea, reclamantele par să se fi plâns în special de faptul că ajutoarele în cauză ar permite Consorțiului să stabilească taxa pentru legătura fixă în mod artificial de scăzut.

209 În consecință, se impune ca a șasea critică să fie primită, în măsura în care vizează o lipsă a examinării efectelor ajutoarelor acordate Consorțiului asupra denaturării concurenței și a afectării schimburilor dintre statele membre.

210 În al doilea rând, în ceea ce privește mai precis absența evaluării comparative a efectelor pozitive ale unui ajutor cu efectele sale negative, în Hotărârea din 25 iunie 1970, Franța/Comisia (47/69, EU:C:1970:60, punctul 7), Curtea a decis că, pentru a aprecia dacă un ajutor modifica condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun, era necesar să se examineze în special dacă nu exista un dezechilibru între, pe de o parte, sarcinile care trebuiau să fie suportate de întreprinderile interesate și, pe de altă parte, beneficiile care rezultau din atribuirea ajutorului în cauză. Tribunalul a dedus de aici că îi revenea Comisiei, în cadrul examinării efectului unui ajutor de stat, astfel cum arătase de altfel chiar aceasta în cel de *Al paisprezecelea raport privind politica în domeniul concurenței* (1984, p. 143, nr. 202), sarcina de a evalua comparativ efectele benefice ale ajutorului și efectele sale negative asupra condițiilor schimburilor comerciale și asupra menținerii unei concurențe nedenaturate (Hotărârea din 25 iunie 1998, British Airways și alții/Comisia, T-371/94 și T-394/94, EU:T:1998:140, punctele 282 și 283).

211 Deși a fost exprimată în cadrul unei cauze privind articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE, trebuie constatat că necesitatea unui astfel de „test comparativ” al efectelor pozitive așteptate în ceea ce privește atingerea obiectivelor vizate la articolul 107 alineatul (3) literele (a)-(e) TFUE în raport cu efectele negative ale unui ajutor în ceea ce privește denaturarea concurenței și afectarea schimburilor comerciale între state membre nu este decât expresia principiului proporționalității și a principiului interpretării stricte a exceptărilor vizate la articolul 107 alineatul (3) TFUE.

212 În plus, dacă s-ar permite, astfel cum sugerează Comisia, ca un astfel de test comparativ să fie efectuat pentru anumite exceptări prevăzute la articolul 107 alineatul (3) TFUE, dar nu pentru altele, acest lucru ar echivala cu recunoașterea faptului că, pentru unele dintre obiectivele vizate la articolul 107 alineatul (3) TFUE, un ajutor ar putea fi declarat compatibil chiar dacă efectele sale pozitive în ceea ce privește atingerea obiectivelor vizate ar fi mai mici decât efectele sale negative privind denaturarea concurenței și afectarea schimburilor economice. O asemenea interpretare ar fi de natură să instituie o asimetrie în aprecierea diverselor exceptări vizate la articolul 107 alineatul (3) TFUE, ceea ce ar fi contrar efectului util al normelor privind ajutoarele de stat.

213 Cu titlu suplimentar, trebuie observat că faptul că Comunicarea privind PIIEC menționează acest criteriu, la alineatul (26) și la punctul 4.2 intitulat „Prevenirea denaturărilor nejustificate ale concurenței și testul comparativ”, demonstrează într-adevăr că Comisia însăși îl consideră aplicabil pentru aprecierea compatibilității efectuată în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE. Contrar celor susținute de Comisie, eventualitatea ca Comunicarea privind PIIEC să nu fie aplicabilă *ratione temporis* nu este de natură să infirme ideea potrivit căreia criteriul testului comparativ este aplicabil *ratione materiae* ajutoarelor care vizează realizarea unui PIIEC, conform articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

214 Prin urmare, trebuie respins argumentul Comisiei potrivit căruia criteriul testului comparativ nu ar fi aplicabil analizelor efectuate în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

215 În speță, Comisia arată că ar fi clar că efectele negative ale ajutorului asupra concurenței se limitează la introducerea unui serviciu care se substituie serviciilor de feribot care au asigurat în mod tradițional traversarea Sund, dar că Regatul Danemarcei și Regatul Suediei ar fi considerat că era în interesul comun al Uniunii să aibă o legătură mai bună și că, în consecință, efectele pozitive ale ajutorului contrabalansau în mod clar efectele negative. Trebuie totuși să se constate că un astfel de raționament nu rezultă în niciun mod din decizia atacată, ceea ce exprimă absența examinării Comisiei în această privință.

216 În consecință, este necesar de asemenea să fie primită a șasea critică din cadrul celui de al doilea aspect, în măsura în care vizează absența evaluării comparative a efectelor negative și pozitive ale ajutoarelor în cauză, o asemenea insuficiență indicând existența unor dificultăți serioase.

217 În concluzie, fără chiar să fie necesară pronunțarea cu privire la aplicabilitatea *ratione temporis* a Comunicării privind garanțiile din 2008 și a Comunicării privind PIIEC, reiese din al doilea aspect al celui de al patrulea motiv că examinarea compatibilității ajutoarelor de stat acordate Consorțiului a fost insuficientă și incompletă întrucât Comisia, în primul rând, nu a verificat existența unor condiții pentru mobilizarea garanțiilor de stat, în al doilea rând, nu era capabilă, la sfârșitul examinării sale preliminare, să determine elementul de ajutor conținut în garanțiile de stat, în al treilea rând, nu a verificat eventualitatea unui ajutor pentru funcționare care să acopere costurile de exploatare, în al patrulea rând, nu cunoștea limita cuantumului, nici limita de durată precisă a ajutoarelor în cauză, în al cincilea rând, nu se afla în posesia a suficiente elemente pentru a demonstra că ajutorul legat de garanțiile de stat și ajutorul legat de ajutoarele fiscale daneze erau limitate la minimul necesar pentru realizarea PIIEC și, în al șaselea rând, nu a examinat efectele ajutoarelor în cauză asupra concurenței și asupra schimburilor comerciale dintre state membre și nici nu a efectuat evaluarea comparativă a efectelor lor negative și a efectelor lor pozitive. În consecință, trebuie constatat că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase în ceea ce privește constatarea compatibilității ajutoarelor de stat în cauză, care ar fi trebuit să o oblige să inițieze procedura oficială de investigare.

c) Concluzie cu privire la al patrulea motiv referitor la ajutoarele de stat acordate Consorțiului

218 În lumina considerațiilor care precedă, și în special a punctelor 81-83 și 217 de mai sus, trebuie să se concluzioneze că există un ansamblu de indicii obiective și concordante care stabilesc că Comisia nu era în măsură, la data adoptării deciziei atacate, să depășească toate dificultățile serioase identificate în speță (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 noiembrie 2014, Ryanair/Comisia, T-512/11, nepublicată, EU:T:2014:989, punctul 106).

219 În aceste împrejurări, îi revenea Comisiei sarcina să inițieze procedura oficială de investigare, pentru a primi orice element pertinent pentru verificarea aspectelor contestate și pentru a permite reclamantelor și celorlalte părți interesate să își prezinte observațiile în cadrul procedurii menționate.

220 Prin urmare, se impune anularea, pe baza celui de al patrulea motiv referitor la încălcarea drepturilor procedurale ale părților interesate, a deciziei atacate, în măsura în care aceasta nu ridică obiecții în privința garanțiilor de stat acordate Consorțiului de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei și a ajutoarelor fiscale daneze acordate Consorțiului.

[*omissis*]

Cu privire la cheltuielile de judecată

329 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a concluziilor sale, se impune obligarea acesteia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de reclamante.

330 Pe de altă parte, potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șasea)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Decizia C(2014) 7358 final a Comisiei Europene din 15 octombrie 2014, în măsura în care prin aceasta s-a decis să nu se ridice obiecții în privința ajutoarelor fiscale privind deprecierea activelor și reportarea pierderilor acordate Øresundsbro Konsortiet de Regatul Danemarcei și a garanțiilor acordate Øresundsbro Konsortiet de Regatul Danemarcei și de Regatul Suediei.**

2) **Respinge în rest acțiunea.**

3) **Comisia suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de HH Ferries I/S, de HH Ferries Helsingor ApS și de HH Ferries Helsingborg AB.**

4) **Regatul Danemarcei și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Berardis Spielmann Csehi

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 septembrie 2018.

Semnături

[*omissis*]