



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2018\*

Valtiontuki – Tuki Juutinrauman kiinteälle rautatie-/maatieyhteydelle – Ruotsin ja Tanskan valtioiden myöntämä julkinen rahoitus Juutinrauman ylittävää kiinteää yhteyttä koskevalle infrastruktuurihankkeelle – Valtiontakaukset – Verotuki – Vastustamatta jättämistä koskeva päätös – Päätös, jossa todetaan, ettei kyse ole valtiontuesta – Kumoamiskanne – Kannekelpoinen toimi – Tutkittavaksi ottaminen – Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättäminen – Vakavat vaikeudet – Tukijärjestelmän käsite – Tuki Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen – Takaukseen sisältyvän tukiosuuden arviointi – Takaukseen sisältyvän tuen rajoitettu luonne – Oikeasuhteisuus – Perusteltu luottamus

Asiassa T-68/15,

**HH Ferries I/S**, aiemmin Scandlines Øresund I/S, kotipaikka Helsingør (Tanska),

**HH Ferries Helsingør ApS**, kotipaikka Helsingør,

**HH Ferries Helsingborg AB**, aiemmin HH-Ferries Helsingborg AB, kotipaikka Helsingborg (Ruotsi),

edustajinaan asianajajat M. Johansson, R. Azelius, P. Remnelid ja L. Sandberg-Mørch,

kantajina,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään L. Flynn, S. Noë, R. Sauer ja L. Armati,

vastaajana,

jota tukevat

**Tanskan kuningaskunta**, asiamiehenään aluksi C. Thorning, sittemmin J. Nymann-Lindegren, avustajanaan asianajaja R. Holdgaard,

ja

**Ruotsin kuningaskunta**, asiamiehinään aluksi E. Karlsson, L. Swedenborg, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja N. Otte Widgren, sittemmin Falk, Meyer-Seitz, L. Zettergren ja H. Shev,

väliintulijoina,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamisvaatimuksesta, joka koskee 15.10.2014 annettua komission päätöstä C(2014) 7358 final olla luokittelematta tiettyjä toimenpiteitä valtiontueksi ja olla vastustamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn alustavan tutkintamenettelyn jälkeen valtiontukia SA.36558 (2014/NN) ja SA.38371 (2014/NN) – Tanska sekä SA.36662 (2014/NN) – Ruotsi, jotka koskevat Juutinrauman kiinteää rautatie-/maantieyhteyttä koskevan infrastruktuurihankkeen julkista rahoitusta (EUVL 2014, C 418, s. 1 ja EUVL 2014, C 437, s. 1),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. Berardis sekä tuomarit D. Spielmann ja Z. Csehi (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 4.10.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn, on antanut seuraavan

**tuomion<sup>1</sup>**

**I Asian tausta**

**A Kantajat**

- 1 HH Ferries I/S, aiemmin Scandlines Øresund I/S, on kahden yksityisen yhtiön, Tanskan oikeuden mukaan perustetun yhtiön HH Ferries Helsingør ApS:n ja Ruotsin oikeuden mukaan perustetun yhtiön HH Ferries Helsingborg AB:n, aiemmin HH-Ferries Helsingborg AB (jäljempänä yhdessä kantajat), 50-prosenttisesti omistama yhteisyritys. Vuoden 2015 tammikuun lopusta lähtien First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF on ollut HH Ferries Helsingørin ja HH-Ferries Helsingborgin ainoa omistaja ja siten HH Ferriesin ainoa omistaja.
- 2 Kantajat ovat yli sadan vuoden ajan huolehtineet liikenneyhteydestä Juutinrauman yli Tanskan Helsingørin ja Ruotsin Helsingborgin välillä ja käyttäneet lähiliikenteen lauttoja kuljettaakseen raskaita tavarankuljetusajoneuvoja, linja-autoja, yksityisautoja ja jalankulkijoita.

**B Tuensaja**

- 3 Øresundsbro Konsortietin (jäljempänä konsortio) omistavat 50-prosenttisesti kaksi osakeyhtiötä: A/S Øresundsforbindelse (jäljempänä A/S Øresund), jonka puolestaan omistaa kokonaan Sund & Bælt Holding A/S (jäljempänä Sund & Bælt), josta Tanskan valtio omistaa 100 prosenttia, ja Svensk-Danska Broförbindelsen AB (jäljempänä SVEDAB), joka on kokonaan Ruotsin valtion omistuksessa (jäljempänä yhdessä konsortion emoyhtiöt).
- 4 Konsortio hallinnoi, suunnittelee, rahoittaa, rakentaa ja hyödyntää Juutinrauman ylittävää maantien ja rautatien yhdistävää 16 km:n pituista yhteyttä Kastrupin (Tanska) ja Limhamnin (Ruotsi) välillä.

<sup>1</sup> Tästä tuomiosta esitetään vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisenä.

### **C Kiinteä yhteys, sisämaayhteydet ja kyseessä olevat toimenpiteet**

- 5 Juutinrauman kiinteä yhteys muodostuu 16 km:n pituisesta maksullisesta sillasta, Peberholmin (Tanska) tekosaaresta ja osittain vedenalaisesta maantie- ja rautatieliikenteen tunnelista Ruotsin rannikon ja tanskalaisen Amagerin saaren välillä (jäljempänä kiinteä yhteys). Kyse on Euroopan pisimmästä sekä maantie- että rautatieliikenteen sillasta. Se rakennettiin vuosien 1995 ja 2000 välillä, ja sitä on käytetty 1.7.2000 lähtien. Tämä hanke oli yksi Eurooppa-neuvoston vuonna 1994 hyväksymistä Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) ensisijaisista hankkeista.
- 6 Kiinteän yhteyden rakentamisen ja hyödyntämisen oikeudellisiin ja operatiivisiin näkökohtiin sovelletaan
  - Juutinrauman ylittävästä kiinteästä yhteydestä 23.3.1991 tehtyä Tanskan hallituksen ja Ruotsin hallituksen välistä sopimusta (jäljempänä hallitustenvälinen sopimus), jonka Ruotsin kuningaskunta on ratifioinut 8.8.1991 ja Tanskan kuningaskunta 24.8.1994
  - konsortion perustamisesta 27.1.1992 tehtyä konsortion emoyhtiöiden välistä sopimusta (jäljempänä konsortiosopimus).
- 7 Hallitustenvälisen sopimuksen 10 artiklan mukaan perustetaan konsortio, ”joka vastaa [emoyhtiöiden] yhteiseen lukuun yhtenä yksikkönä kiinteää yhteyttä koskevasta hankesuunnittelusta ja kaikesta muusta valmistelusta sekä sen rahoituksesta, rakentamisesta ja hyödyntämisestä”.
- 8 Hallitustenvälisen sopimuksen 14 ja 15 artiklassa, hallitustenvälisen sopimuksen lisäpöytäkirjan 4 kohdassa ja konsortiosopimuksen 4 §:n 6 kohdassa määrätään, että kiinteän yhteyden käyttäjiltä perittävillä tiemaksuilla sekä kiinteän yhteyden rautatien käytöstä perittävällä vuotuisella rautatiemaksulla on tarkoitus kattaa kiinteän yhteyden kehittämis-, suunnittelu, rakentamis-, hyödyntämis- ja ylläpitokustannukset sekä maantie- ja rautatieliikenteen sisämaayhteyksien rakentamiskustannukset. Konsortio määrittää ja kantaa tiemaksut Ruotsin ja Tanskan hallitusten hyväksymien periaatteiden mukaisesti.
- 9 Hallitustenvälisen sopimuksen 12 artiklassa määrätään, että ”Tanska[n kuningaskunta] ja Ruotsi[n kuningaskunta] sitoutuvat takaamaan yhdessä ja yhteisvastuullisesti konsortion lainasitoumukset ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät sitoumukset, joita käytetään rahoittamiseen, [ja että] molempien valtioiden keskinäinen vastuu on yhtä suuri”. Konsortiosopimuksen 4 §:n 3 kohdassa täsmennetään tältä osin, että ”konsortion pääomantarve Juutinrauman yhteyden suunnittelua, hankesuunnittelua ja rakentamista varten, lainojen palvelukulut mukaan lukien, ja kirjanpitolappioista, joiden ennakoidaan syntyvän joidenkin vuosien ajan kiinteän yhteyden liikenteelle avaamisen jälkeen, seuraava pääomantarve on hallitustenvälisen sopimuksen mukaisesti katettava lainoilla tai rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskulla vapailla markkinoilla, ja niiden vakuudeksi on annettava Ruotsin ja Tanskan valtiontakaukset”.
- 10 Hallitustenvälisen sopimuksen lisäpöytäkirjan 1 kohdan mukaan Tanskan ja Ruotsin valtiot eivät peri minkäänlaista takausmaksua vastikkeena ”takaussitoumuksistaan konsortion lainoille ja muille rahoitukseen käytettäville rahoitusvälineille”.
- 11 Hanke käsittää paitsi itse kiinteän yhteyden, myös maanpäälliset maantie- ja rautatieyhteydet kiinteän yhteyden molempien päiden liittämiseksi Tanskan ja Ruotsin sisämaan maantie- ja rautatieverkkoon (jäljempänä sisämaayhteydet). Hallitustenvälisen sopimuksen 8 artiklan mukaan kumpikin valtio vastaa sisämaayhteyksien rakentamisesta omalla alueellaan. Valtiot ovat delegoineet konsortion emoyhtiöille sisämaayhteyksien suunnittelua, rahoitusta, rakentamista ja hyödyntämistä koskevat tehtävänsä (ks. riidanalaisen päätöksen 25 perustelukappale). Hallitustenvälisen sopimuksen 17 artiklan ja

konsortiosopimuksen 2 §:n 5 kohdan mukaan Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat päättäneet, ettei ajoneuvojen käytöstä maanteiden sisämaayhteyksillä peritä tiemaksuja, jos ne käyttävät kiinteää yhteyttä.

## D Hallinnollinen menettely

- 12 Konsortio ilmoitti 1.8.1995 päivätyllä kirjeellä Euroopan komissiolle, että sillä oli Tanskan ja Ruotsin myöntämä yhteinen ja yhteisvastuullinen valtiontakaus, joka kattoi lainat ja muut rahoitusvälineet, joista oli sovittu kiinteän yhteyden rahoittamiseksi (jäljempänä valtiontakaukset), ja pyysi komissiota vahvistamaan, että nämä takaukset eivät olleet valtiontukea. Komissio vastasi kahdella samanasaisella 27.10.1995 päivätyllä kirjeellä Tanskan valtiolle ja Ruotsin valtiolle ja täsmensi, että valtiontakaukset liittyivät yleistä etua koskevaan infrastruktuurihankkeeseen, jota oli pidettävä maiden liikennepalvelujen infrastruktuuria parantavana julkisena hyödykkeenä, ja että julkisiin hyödykkeisiin investoimisen turvaamista ei pitäisi lähtökohtaisesti pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun valtiontuen myöntämisenä. Komissio päätteli tästä, että valtiontakauksista ei täytynyt tehdä sille ilmoitusta.
- 13 Tanskan valtio ja Ruotsin valtio eivät ole missään vaiheessa virallisesti ilmoittaneet kiinteän yhteyden rahoitusmallia.
- 14 HH Ferries toimitti 17.4.2013 komissiolle kantelun, jossa se väitti, että valtiontakaukset ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua lainvastaista valtiontukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille (Tanskan osalta numerolla SA.36558 rekisteröity asia ja Ruotsin osalta numerolla SA.36662 rekisteröity asia).
- [– –]
- 18 Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta osoittivat 15.9.2014 komissiolle yhteisen julistuksen (jäljempänä sitoumukset), jossa selvennettiin seuraavat seikat:
- valtiontakaukset on rajattu minä tahansa ajankohtana konsortiolle todellisuudessa kertyneen velan kattamiseen
  - valtiontakaukset ja kaikki muut taloudelliset, erityisesti verotukselliset, edut, jotka konsortio voi saada, on rajattu velan todelliseen takaisinmaksuaikaan; siten konsortio ei saa mitään etua maksettuaan velkansa kokonaisuudessaan takaisin
  - mikäli konsortion on tarpeen ottaa uusia valtiontakauksien kattamia lainoja tai mikäli Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta myöntävät konsortiolle uusia taloudellisia etuja vuoden 2040 lopun jälkeen, ne sitoutuvat ilmoittamaan tällaisista toimenpiteistä komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti
  - Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta sitoutuvat ilmoittamaan komissiolle joka vuosi konsortion velan takaisinmaksutilanteen.

## **E Riidanalainen päätös**

- 19 Komissio antoi 15.10.2014 päätöksen C(2014) 7358 final valtiontuista SA.36558 (2014/NN) ja SA.38371 (2014/NN) – Tanska sekä SA.36662 (2014/NN) – Ruotsi, jotka koskevat Juutinrauman kiinteää rautatie-/maantieyhteyttä koskevan infrastruktuurihankkeen julkista rahoitusta (EUVL 2014, C 418, s. 1 ja EUVL 2014, C 437, s. 1) (jäljempänä riidanalainen päätös). Komissio rajoitti tutkintansa seuraaviin toimenpiteisiin (riidanalaisen päätöksen 50–55 perustelukappale):
- konsortiolle myönnetty valtiontakaukset sen lainoille, jotka on otettu Juutinrauman kiinteän yhteyden infrastruktuurihankkeen rakentamisen ja hyödyntämisen rahoittamiseksi
  - seuraavat Tanskan verotukselliset toimenpiteet:
    - konsortioon sovellettu tappiontasaus
    - konsortioon sovellettu omaisuuserien arvonalennus
    - yhtenäisverotus.
  - konsortion emoyhtiöille myönnetty rahoitustukitoimenpiteet maantie- ja rautatieliikenteen sisämaayhteyksien suunnittelun, rakentamisen ja hyödyntämisen rahoittamiseksi.
- 20 Komissio täsmensi, että sen päätös ei kattanut Tanskan kuningaskunnan tai Ruotsin kuningaskunnan mahdollisesti toteuttamia muita toimenpiteitä konsortion, A/S Øresundin, SVEDABin, Sund & Bæltin tai muun niihin liittyvän yhtiön hyväksi (riidanalaisen päätöksen 56 perustelukappale).

### ***1. SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tukien olemassaolo***

[– –]

- 23 Komissio katsoi, että konsortiolle kiinteän yhteyden rakentamisen ja hyödyntämisen rahoittamiseksi myönnetty valtiontakaukset ja Tanskan verotukselliset toimenpiteet, jotka koskivat omaisuuserien arvonalennusta ja tappiontasausta (jäljempänä Tanskan verotuki), olivat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (riidanalaisen päätöksen 107 perustelukappale). Komissio katsoi siten, että molemmat valtiontakaukset oli myönnetty ehdoilla 27.1.1992, eli konsortion perustamispäivänä (riidanalaisen päätöksen 52 perustelukappale). Tanskan toimenpiteitä, jotka koskivat tappiontasausta, pidettiin valikoivina ajanjaksolla vuodesta 1991 vuoden 2001 loppuun ja vuonna 2013 alkavalla ajanjaksolla. Tanskan toimenpiteitä, jotka koskivat omaisuuserien arvonalennusta, pidettiin valikoivina vuodesta 1999 alkaen (riidanalaisen päätöksen 92–97 ja 99–103 perustelukappale).

### ***2. Luokittelu uudeksi tai voimassa olevaksi tueksi***

- 24 Komissio katsoi, että Tanskan konsortiolle sen lainojen vakuudeksi myöntämä takaus sekä Tanskan verotuki konsortiolle olivat [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja uusia tukia (riidanalaisen päätöksen 109 perustelukappale).
- 25 Ruotsin konsortiolle antamaa takausta, joka oli komission mukaan myönnetty ennen Ruotsin kuningaskunnan liittymistä Euroopan unioniin ja ennen Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3) voimaantuloa 1.1.1994, pidettiin asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena (riidanalaisen päätöksen 110 perustelukappale).

### **3. Valtiontukien sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi SEUT 107 artiklan 3 kohdan perusteella**

- 26 Komissio tutki valtiontakauksien ja Tanskan verotuen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella, sillä sen mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen.
- 27 Komissio katsoi, että valtiontakaukset ja Tanskan verotuki konsortiolle olivat yhdessä arvioituina tarpeellisia ja oikeasuhteisia yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi, erityisesti kun otetaan huomioon Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan hallinnollisen menettelyn kuluessa esittämät sitoumukset etenkin siitä, että jos osoittautuisi, että konsortion on tarpeen ottaa uusia valtiontakauksien kattamia lainoja tai että konsortiolle on myönnettävä mitä tahansa muita taloudellisia etuja vuoden 2040 jälkeen, Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ilmoittavat tästä komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti (riidanalaisen päätöksen 122–137 perustelukappale). Tanskan verotuesta komissio täsmensi myös, että se oli tarkoitettu hankkeen kannattavuuden parantamiseen konsortion lainojen takaisinmaksuaikaa lyhentämällä ja siihen liittyvää riskiä pienentämällä. Komissio katsoi, että Tanskan verotuki pienensi valtiontakauksiin liittyvää riskiä ja siten siitä seuraavaa etua ja että valtiontakauksia koskeva etu ja Tanskan verotukea koskeva etu olivat toisistaan riippuvaisia (riidanalaisen päätöksen 133 perustelukappale).
- 28 Komissio katsoi, että Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan myöntämät valtiontakaukset sekä Tanskan verotuki soveltuivat sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella ja ettei sen ollut tarpeen tehdä Ruotsin kuningaskunnalle ehdotuksia aiheelliseksi toimenpiteiksi (riidanalaisen päätöksen 138 ja 139 perustelukappale).

### **4. Perusteltu luottamus**

- 29 Komissio katsoi riidanalaisen päätöksen 138 ja 140–153 perustelukappaleessa, että edes tilanteessa, jossa kyseisten tukitoimenpiteiden ei olisi katsottava soveltuvan sisämarkkinoille, Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta eivät voisi periä niitä takaisin, koska takaisinperiminen olisi ristiriidassa unionin oikeuden yleisen periaatteen kanssa asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Komission mukaan tässä tapauksessa oli kyse poikkeuksellisista olosuhteista, joiden vuoksi konsortio sekä Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta voivat perustellusti luottaa siihen, että valtiontakauksia ja Tanskan verotukea konsortiolle ei kyseenalaistettaisi. Komissio totesi ottaneensa vuonna 1992 kannan, jonka mukaan infrastruktuurihankkeiden rakentaminen ja hyödyntäminen eivät olleet taloudellista toimintaa. Sen päätöskäytäntö ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jotka koskevat taloudellisen toiminnan käsitettä infrastruktuurihankkeiden rakentamisen ja hyödyntämisen rahoituksen osalta, oli kuitenkin kehittynyt 12.12.2000 annetun tuomion *Aéroports de Paris v. komissio* (T-128/98, EU:T:2000:290), 17.12.2008 annetun tuomion *Ryanair v. komissio* (T-196/04, EU:T:2008:585) ja 24.3.2011 annetun tuomion *Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio* (T-443/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117) myötä, ja näistä viimeksi mainittu oli pysytetty 19.12.2012 annetulla tuomiolla *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio* (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (riidanalaisen päätöksen 61–66 perustelukappale). Lisäksi komission yksiköt olivat ilmoittaneet Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle vuonna 1995, että valtiontakaukset eivät olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio katsoi, että tätä viimeksi mainittua päätelmää, joka sisältyi sen 27.10.1995 Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle osoittamiin kirjeisiin, voitiin soveltaa myös Tanskan verotukeen siltä osin kuin se koski infrastruktuurihanketta, jota ei aikanaan pidetty taloudellisena toimintana. Komission mukaan ei ollut tarpeen määrittää, jatkuiko tämä perusteltu luottamus 12.12.2000 annetun tuomion *Aéroports de Paris v. komissio* (T-128/98, EU:T:2000:290) jälkeen, koska kyseessä olevat toimenpiteet soveltuivat joka tapauksessa sisämarkkinoille (riidanalaisen päätöksen 153 perustelukappale).

## **5. Johtopäätös**

30 Komissio päätti

- kyseessä olevien toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin perusteella – ja kun otetaan huomioon erityisesti Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan sitoumukset – olla vastustamatta Tanskan verotukea ja Tanskan kuningaskunnan konsortiolle myöntämiä takauksia, koska näiden valtiontukien oli katsottava soveltuvan sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella,
- että Ruotsin kuningaskunnan konsortiolle myöntämä takaus oli voimassa olevaa tukea ja että muun muassa Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan sitoumusten vuoksi ei ollut tarpeen aloittaa menettelyä voimassa olevista tukijärjestelmistä, ja
- että Tanskan yhtenäisverotus ja konsortion emoyhtiöiden hyväksi toteutetut toimenpiteet Ruotsin ja Tanskan maantie- ja rautatieliikenteen sisämaayhteyksien rahoittamiseksi eivät olleet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

## **II Oikeudenkäynti ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset**

- 31 Kantajat nostivat nyt käsiteltävänä olevan kanteen 12.2.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 32 Ruotsin kuningaskunta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.6.2015 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 33 Tanskan kuningaskunta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.6.2015 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 34 Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi nämä väliintulohakemukset 13.7.2015 tekemillään päätöksillä. Ruotsin kuningaskunta ja Tanskan kuningaskunta toimittivat väliintulokirjelmänsä 28.9.2015.
- 35 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari määrättiin kuudenteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia siirrettiin 26.9.2016.
- 36 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 37 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
  - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 38 Ruotsin kuningaskunta ja Tanskan kuningaskunta vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

### III Oikeudellinen arviointi

[– –]

#### B Asiakysymys

- 55 Kantajat vetoavat kumoamisvaatimuksensa tueksi pääasiallisesti viiteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee oikeudellisia virheitä ja ilmeisiä arviointivirheitä SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta siltä osin kuin kyse on ensinnäkin konsortion emoyhtiöiden hyväksi toteutetuista toimenpiteistä rautatieliikenteen sisämaayhteyksien rahoittamiseksi ja toiseksi konsortiolle myönnettyistä valtiontakauksista kiinteän yhteyden rahoittamiseksi. Toinen kanneperuste koskee oikeudellisia virheitä ja arviointivirheitä konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien ja Tanskan verotuen soveltuvuuden arvioinnissa SEUT 107 artiklan 3 kohdan kannalta sekä virhettä, joka johtuu siitä, ettei Tanskan yhtenäisverotusta ole luokiteltu valtiontueksi. Kolmannen kanneperusteen mukaan komissio on tehnyt oikeudellisia virheitä katsoessaan, että vaikka konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien ja Tanskan verotuen ei olisi katsottava soveltuvan sisämarkkinoille, konsortio sekä Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta voivat perustellusti luottaa siihen, että kyseisiä tukia ei kyseenalaisteta valtiontukisääntöjen perusteella, ja ettei ollut tarpeen määrittää, jatkuiko tämä perusteltu luottamus 12.12.2000 annetun tuomion Aéroports de Paris v. komissio (T-128/98, EU:T:2000:290) jälkeen. Neljäs kanneperuste koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan velvollisuuden laiminlyöntiä. Viides kanneperuste koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.
- 56 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että nämä kanneperusteet on tutkittava siltä osin kuin ne koskevat ensinnäkin sisämarkkinoille soveltuviksi katsottuja toimenpiteitä, eli valtiontakauksia ja Tanskan verotukea konsortiolle kiinteän yhteyden rakentamiseen ja hyödyntämiseen, ja toiseksi toimenpiteitä, joita ei ole pidetty valtiontukena, eli rahoitustukitoimenpiteitä konsortion emoyhtiöille rautatieliikenteen sisämaayhteyksien rakentamista ja hyödyntämistä varten ja Tanskan yhtenäisverotusta. Kolmanneksi nämä kanneperusteet tutkitaan siltä osin kuin niiden mukaan komissio ei ole perustellut eikä ottanut huomioon kiinteän yhteyden hankkeelle myönnettyjen kaikkien tukitoimenpiteiden yhteisvaikutusta. Neljänneksi nämä kanneperusteet tutkitaan siltä osin kuin niillä arvostellaan toteamusta siitä, että vaikka konsortiolle myönnettyjen tukitoimenpiteiden ei olisi katsottava soveltuvan sisämarkkinoille, Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta sekä konsortio voivat perustellusti luottaa siihen, että konsortiolle myönnettyjä tukitoimenpiteitä ei kyseenalaisteta valtiontukisääntöjen perusteella.
- 57 Alustavan tutkinnan perusteella sisämarkkinoille soveltuviksi katsotuista tukitoimenpiteistä unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että ensin on tutkittava neljäs kanneperuste, jolla pyritään osoittamaan, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia, joiden vuoksi sen olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

***1. Neljäs kanneperuste, joka koskee niiden, joita asia koskee, menettelyllisten oikeuksien loukkaamista siltä osin kuin kyse on valtiontueksi luokitelluista konsortion hyväksi toteutetuista toimenpiteistä***

- 58 Kantajat viittaavat neljännen kanneperusteensa yhteydessä nimenomaisesti väitteisiin, jotka ne ovat esittäneet kahden ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä ja joista ilmenee niiden mukaan, että komission arviointiin valtiontakauksista ja Tanskan verotuesta konsortiolle liittyvät epäjohtonmukaisuuksia ja epätäsmällisyyksiä. Kantajien mukaan komissio on tehnyt virheitä ensinnäkin luokitellessaan valtiontakaukset SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta ja toiseksi tutkiessaan valtiontakauksien ja Tanskan verotuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komission

arvioinnin riittämättömyys ja epätäydellisyys on osoitus siitä, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia alustavassa tutkinnassa ja ”epäilyjä” riitautettujen toimenpiteiden luokittelusta ja soveltuvuudesta.

- 59 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää nämä väitteet ja viittaa erityisesti omiin väitteisiinsä, jotka se on esittänyt ensimmäisen ja toisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä.
- 60 Oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn puitteissa tehdyn alustavan tutkinnan jälkeen ei ole vakuuttunut siitä, että valtion tukitoimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”tuki”, tai siinä tapauksessa, että se katsotaan tueksi, että se on yhteensopiva EUT-sopimuksen kanssa, tai silloin, kun komissio ei ole tässä menettelyssä kyennyt ratkaisemaan kaikkia kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, ilman että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa (ks. tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 10.5.2005, *Italia v. komissio*, C-400/99, EU:C:2005:275, 48 kohta). Tällainen velvollisuus vahvistetaan lisäksi nimenomaisesti asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdassa ja 13 artiklan 1 kohdassa (tuomio 22.12.2008, *British Aggregates v. komissio*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta).
- 61 Vakavien vaikeuksien käsite on objektiivinen. Tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava riidanalaisen päätöksen tekoon liittyvien olosuhteiden ja päätöksen sisällön perusteella objektiivisin perustein ottaen huomioon päätöksessä esitettyjen perustelujen lisäksi myös ne seikat, jotka komissiolla oli tiedossaan, kun se lausui riidanalaisten tukien soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. tuomio 28.3.2012, *Ryanair v. komissio*, T-123/09, EU:T:2012:164, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa, joka kohdistuu vakavien vaikeuksien olemassaoloon, ei luonnollisestikaan voida rajoittua tarkastelemaan ainoastaan sitä, onko asiassa tehty ilmeinen arviointivirhe (ks. tuomio 27.9.2011, 3F v. komissio, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 10.7.2012, *Smurfit Kappa Group v. komissio*, T-304/08, EU:T:2012:351, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Komission päätös, joka on tehty aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, voidaan kumota jo pelkästään tällä perusteella EUT-sopimuksessa määrätyn kontradiktorisen ja perusteellisen tutkinnan laiminlyönnin vuoksi siinäkin tapauksessa, että asiassa ei näytettäisi komission arvioineen asian sisältöä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti virheellisesti (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2010, *British Aggregates ym. v. komissio*, T-359/04, EU:T:2010:366, 58 kohta).
- 62 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission alustavan tutkintamenettelyn vaiheessa tekemän tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on viite vakavista vaikeuksista (ks. tuomio 9.12.2014, *Netherlands Maritime Technology Association v. komissio*, T-140/13, ei julkaistu, EU:T:2014:1029, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Kantajien on näytettävä vakavat vaikeudet toteen, ja tämä näyttö voidaan esittää useiden yhtäpitävien seikkojen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2015, *Pollmeier Massivholz v. komissio*, T-89/09, EU:T:2015:153, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Neljännen kanneperusteen yhteydessä esitettyjä perusteluja, jotka koskevat sisämarkkinoille soveltuviksi todettuja valtiontukitoimenpiteitä konsortiolle, on tutkittava tämän oikeuskäytännön valossa. Nämä perustelut jakautuvat kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien luokittelun riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta ja toinen konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien ja Tanskan verotuen soveltuvuuden riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta.

***a) Ensimmäinen osa, joka koskee konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien luokittelun riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta***

- 65 Kantajien neljännen kanneperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esittämät perustelut jakautuvat neljään väitteeseen, joiden mukaan asiassa on arvioitu riittämättömästi ja epätäydellisesti ensinnäkin valtiontakauksien myöntämistä ehdoitta konsortion perustamispäivänä, konsortion täytäntöönpanokelpoista oikeutta saada Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan takaama rahoitus kyseisenä päivänä, kolmansien mahdollisuutta vedota tähän oikeuteen konsortion toimiessa toimivaltuuksiensa rajoissa ja takauksien lukumäärää; toiseksi sitä, ovatko valtiontakaukset yksittäisiä tukia vai tukijärjestelmiä; kolmanneksi sitä, ovatko Ruotsin valtiontakaukset uutta vai olemassa olevaa tukea, ja neljänneksi sitä, oliko valtiontakaukset rajattu kiinteän yhteyden rahoitukseen.
- 66 Näitä perusteluja on tutkittava edellä 60–63 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa.
- 67 Unionin yleisen tuomioistuimen mielestä on ensin tutkittava toinen väite, joka koskee toteamusta siitä, että valtiontakaukset ovat tukijärjestelmiä.
- 68 Komissio voi tukijärjestelmää koskevassa asiassa tyytyä tutkimaan asianomaisen järjestelmän yleispiirteitä olematta velvollinen tutkimaan jokaista yksittäistä soveltamistapausta, kun se tarkistaa, onko tuossa järjestelmässä tukiosuuksia (tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 122 kohta). Kuten kantajat väittävät, lisäksi yksittäisiin tukiin ja tukijärjestelmiin sovelletaan eri sääntöjä komission takauksia koskevien eri tiedonantojen mukaisesti, esimerkiksi siitä, miten tukiosuus on laskettava.
- 69 Tällä väitteellään kantajat vetoavat ensinnäkin ristiriitaisuuksiin riidanalaisen päätöksen sanamuodossa; toiseksi siihen, että valtiontakauksia ei ole arvioitu tukijärjestelmän käsitteen kannalta, ja kolmanneksi oikeudelliseen virheeseen, koska valtiontakauksiin ei sovelleta kumpaakaan asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetuista tukijärjestelmän määritelmistä. Tällaiset puutteellisuudet ja ristiriitaisuudet ovat niiden mukaan osoitus siitä, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia sen luokitellessa valtiontakaukset ”tukijärjestelmiksi”. Kantajat katsovat, että valtiontakauksia olisi pitänyt arvioida yhtä monena yksittäisenä tapauskohtaisena takauksena kuin konsortio on sopinut kyseisten takauksien kattamista lainoista ja rahoitusvälineistä kiinteän yhteyden rakentamiseksi ja hyödyntämiseksi.
- 70 Komissio kiistää tämän arvioinnin ja katsoo ensinnäkin, että riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee selvästi, että valtiontakauksia on arvioitu tukijärjestelmänä ja että mikä tahansa erityinen lainan takaus, jolla toteutetaan vuonna 1992 lopullisesti hyväksyttyä takausjärjestelmää, on tämän järjestelmän nojalla myönnetty yksittäinen tuki eikä yksittäinen tapauskohtainen tuki. Toiseksi komissio väittää, että valtiontakaukset vastaavat asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan d alakohdan lopussa tukijärjestelmälle annettua määritelmää, koska kyse on ”erityiseen hankkeeseen liittymättömistä” tuista, sillä ne kattavat samalla sekä kiinteän yhteyden rakentamisen että hyödyntämisen ja ne on myönnetty toistaiseksi ja niiden määrää rajoittamatta, vaikka ne onkin rajattu konsortion velan takaisinmaksuun tarvittavaan aikaan. Komissio selittää tältä osin, että valtiontakauksien myöntämisaikaan Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta eivät tienneet, kuinka pitkä aika velan takaisinmaksuun tarvittaisiin ja kuinka suuri tämä velka olisi, ja että jos valtiontakauksien pitäisi tulkita liittyvän ”erityiseen hankkeeseen”, komissio ei voisi koskaan kyseenalaistaa yleisiin tarkoituksiin myönnettyjä mahdollisia tukitoimenpiteitä, mikä vaarantaisi valtiontukisääntöjen tehokkaan vaikutuksen.
- 71 Tanskan kuningaskunta puolestaan väittää, että valtiontakauksia on pidettävä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna yhtenä tai kahtena yksittäisenä tukena, jotka on myönnetty ehdoitta vuonna 1992, eikä yhtenä tai kahtena tukijärjestelmänä, sillä takauksista seuraava taloudellinen etu on kokonaisuudessaan annettu konsortiolle myöntämisajankohtana. Se toteaa tältä osin, että valtiontakaukset liittyvät täysin määrältään ja kestoaltaan kiinteän yhteyden erityiseen hankkeeseen. Ruotsin kuningaskunta toi vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen

esille vastaavan näkemyksen kuin Tanskan kuningaskunta ja ilmaisi epäilyksenä valtiontakauksien luokittelusta tukijärjestelmäksi asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan d alakohdan lopussa olevan määritelmän mukaisesti sillä perusteella, että ne koskevat ainoastaan tiettyä hanketta.

- 72 Kantajat katsovat, että edellä 71 kohdassa mainittu Tanskan kuningaskunnan väite on jätettävä tutkimatta, koska se on ristiriidassa komission kannan kanssa ja koska väliintulijan on rajoitettava tukemaan kokonaan tai osittain komission vaatimuksia ja hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on, eikä se voi esittää itsenäisiä kanneperusteita.
- 73 Ensinnäkin esille tuoduista sanamuotoon liittyvistä ristiriitaisuuksista on todettava kantajien tavoin, että riidanalaisessa päätöksessä viitataan milloin ”Tanskan valtion myöntämään takaukseen”, milloin ”Ruotsin valtion myöntämään takaukseen” (109 ja 110 perustelukappale), ”valtiontakauksiin” (33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 ja 135 perustelukappale), ”takauksiin” (85 ja 137 perustelukappale), ”molempiin takauksiin” (34, 50, 52 ja 129 perustelukappale), ”Tanskan myöntämiin takauksiin” (päätelemät, ensimmäinen luettelunakohta) taikka ”Ruotsin konsortiolle myöntämään takaukseen” (päätelemät, toinen luettelunakohta). Riidanalaisen päätöksen 52 perustelukappaleessa komissio kuitenkin katsoo, että molemmat takaukset oli myönnetty ehdoilla 27.1.1992 eli päivänä, jona konsortio perustettiin ja se sai laillisen oikeuden saada rahoitusta valtiontakauksilla. Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 53 perustelukappaleessa, että vaikka Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat vahvistaneet ja antaneet kullekin lainantantajalle yksittäiset takaukset, tämä ei muuta mitenkään sitä, että nämä valtiot olivat lopullisesti sitoutuneet takaamaan konsortion lainasitoumukset ja muita rahoitusvälineitä koskevat sitoumukset kiinteän yhteyden rahoittamiseksi. Komissio katsoo myös riidanalaisen päätöksen päätösoasassa, että kun otetaan erityisesti huomioon Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan antamat sitoumukset, Ruotsin kuningaskunnan myöntämän takauksen osalta ei ollut tarpeen aloittaa voimassa olevia tukijärjestelmiä koskevaa menettelyä (päätelemät, toinen luettelunakohta). Lisäksi riidanalaisen päätöksen 111–138 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio on tehnyt arvioinnin valtiontakauksien soveltuvuudesta sisämarkkinoille samalla tavoin kuin jos sen käsiteltävänä olisi ollut yksi tai useampi tukijärjestelmä, sillä se on arvioinut ainoastaan takauksien erityispiirteitä ja soveltuvuutta, sellaisina kuin niistä määrätään hallitustenvälisessä sopimuksessa ja konsortiosopimuksessa, arvioimatta tapauskohtaisesti kutakin takausta, joka on annettu konsortion kunkin erityisen lainan vakuudeksi.
- 74 Vaikka riidanalaisen päätöksen sanamuoto ei ole täysin täsmällinen ja johdonmukainen tältä osin, komission yleisestä päättelystä ja riidanalaisen päätöksen päätösoasasta ilmenee, että komissio on todellisuudessa pitänyt valtiontakauksia yhtenä tai kahtena tukijärjestelmänä, jotka on hyväksytty lopullisesti vuonna 1992, ja tarkastellut konsortion ottaman lainan osalta myöhemmin annettuja takauksia kyseisiin tukijärjestelmiin perustuvina yksittäisinä tukina.
- 75 Toiseksi siitä, että valtiontakauksia ei ole arvioitu tukijärjestelmän käsitteen kannalta, on todettava, että riidanalaisessa päätöksessä ei selitetä syitä, joiden vuoksi valtiontakauksia on pidettävä tukijärjestelminä, mikä osoittaa, että tutkinta on ollut riittämätöntä ja epätäydellistä.
- 76 Kolmanneksi oletettaessa, että riidanalaisesta päätöksestä voitaisiin päätellä, kuten komissio väittää, että valtiontakaukset vastaavat asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan d alakohdan lopussa annettua tukijärjestelmän määritelmää, jonka mukaan sillä tarkoitetaan ”säädestä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”, riittää, kun todetaan, että esillä olevassa asiassa riidanalaisessa päätöksessä ei selitetä millään tavoin, miten valtiontakauksiin sisältyvät tuet täyttävät edellytyksen, jonka mukaan tuen ei pidä liittyä erityiseen hankkeeseen.
- 77 Hallitustenvälisen sopimus, jonka 12 artiklan mukaan Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta takaavat ”yhdessä ja yhteisvastuullisesti konsortion lainasitoumukset ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät sitoumukset, joita käytetään rahoittamiseen”, on nimeltään ”Sopimus – – Juutinrauman ylittävstä kiinteästä yhteydestä”. Lisäksi konsortiosopimuksen 4 §:n 3 kohdassa

täsmennetään, että valtiontakauksilla katetaan ”konsortion pääomantarve Juutinrauman yhteyden suunnittelua, hankesuunnittelua ja rakentamista varten, lainojen palvelukulut mukaan lukien, ja kirjanpitolappioista, joiden ennakoidaan syntyvän joidenkin vuosien ajan kiinteän yhteyden liikenteelle avaamisen jälkeen, seuraava pääomantarve”. Hallitustenvälisen sopimuksen 1 ja 2 artiklassa ja kyseisen sopimuksen liitteessä I määrätään nimenomaan kiinteän yhteyden maantieteellisestä sijainnista ja sen teknisistä erityispiirteistä. Kyse ei siis voi olla mille tahansa sillalle myönnettyistä takauksista.

- 78 Kuten kantajat korostavat, komissio on arvioidessaan hankkeen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla katsonut riidanalaisen päätöksen 115 ja 116 perustelukappaleessa, että Juutinrauman kiinteä yhteys oli ”erityinen, täsmällinen ja selkeästi määritelty” hanke. Komissio viittaa niissä hallitustenvälisen sopimuksen 2 artiklaan ja liitteeseen I, jotka osoittavat, että kyse on hyvin tarkasti ja selkeästi määritellystä hankkeesta sekä maantieteellisen sijainnin että teknisen suunnittelun osalta.
- 79 Sitä, että valtiontakauksien luokittelun vaiheessa todetaan, että kyse on yhdestä tai kahdesta tukijärjestelmästä, koska näihin takauksiin perustuva tuki ei liity erityiseen hankkeeseen, ja sitä, että toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin vaiheessa todetaan, että valtiontakaukset koskevat ”erityistä, täsmällistä ja selkeästi määriteltyä” hanketta, ei voida sovittaa yhteen. Toisin kuin komissio väittää, kyse ei ole eri oikeudellisista käsitteistä, vaan riidanalaisen päätöksen 115 ja 116 perustelukappaleessa todetusta tosiseikasta, joka ei voi vaihdella oikeudellisesta arvioinnista toiseen.
- 80 Tältä osin komissio väittää niin ikään virheellisesti, että valtiontakauksien ei pidä katsoa liittyvän ”erityiseen” hankkeeseen, koska näihin valtiontakauksiin sisältyvät tuet kattavat kiinteän yhteyden sekä rakentamis- että hyödyntämisvaiheen. Koska adjektiivi ”erityinen” tarkoittaa ”jollekin tunnusomaista”, valtiontakauksia koskevien tukien on katsottava liittyvän erityiseen hankkeeseen sillä perusteella, että ne kattavat konsortion lainat, jotka koskevat pelkästään kiinteän yhteyden hanketta, hyödyntämisvaihe mukaan lukien, eivätkä muita hankkeita tai muuta toimintaa. Komission korostama hyödyntämisvaiheen ”rajoittamaton” luonne ei koske varsinaisesti hankkeen erityisyyttä, vaan todellisuudessa valtiontakauksien soveltuvuuden arvioinnin yhteydessä tehtävää arviointia siitä, ovatko ne rajoitettuja vai eivät. Komission väite, jonka mukaan esillä olevassa asiassa tukitoimenpiteet on myönnetty ”yleisiin tarkoituksiin”, on myös ristiriidassa riidanalaisen päätöksen 51 ja 131 perustelukappaleen kanssa, sillä niiden mukaan valtiontakaukset koskevat ainoastaan Juutinrauman ylittävän kiinteän yhteyden suunnittelua, rakentamista ja hyödyntämistä eivätkä mitään muuta toimintaa.
- 81 Edellä esitetystä seuraa, että komissiolla oli alustavassa tutkintamenettelyssä vakavia vaikeuksia sen luokittellessa valtiontakaukset ”tukijärjestelmiksi”.
- 82 Esillä olevassa asiassa esille tulleet kysymykset, jotka koskevat sitä, muodostavatko takaukset yhden tai useamman vuonna 1992 hyväksytyn tukijärjestelmän, yhden tai kaksi yksittäistä tapauskohtaista tukea, jotka on myönnetty ehdoilla vuonna 1992, vai yhtä monta yksittäistä tapauskohtaista tukea kuin konsortiolle on valtiontakauksilla katettuja lainoja, liittyvät erottamattomasti ensimmäisen osan toiseen väitteeseen, mutta myös ensimmäiseen väitteeseen, joka koskee konsortiolle myönnettyjen valtiontakauksien ehdoilla myöntämisen päivämäärää ja takauksien lukumäärää. Kuten komissio itsekin myöntää, neljännen kanneperusteen ensimmäisen osan kahden ensimmäisen väitteen yhteydessä esille tulleilla kysymyksillä on lisäksi seurauksia myös valtiontakauksien luokitteluun kolmanteen kanneperusteeseen liittyvän, asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i ja iv alakohdassa määritellyn voimassa olevan tuen käsitteen kannalta.
- 83 Näin ollen neljännen kanneperusteen ensimmäisen osan toinen väite ja siten kyseisen kanneperusteen ensimmäinen osa on kokonaisuudessaan hyväksyttävä ilman, että ensimmäiseen ja kolmanteen väitteeseen taikka edellä 71 kohdassa mainittuihin Tanskan kuningaskunnan perusteluihin olisi tarpeen ottaa kantaa. Riidanalainen päätös on siten kumottava siltä osin kuin siinä on luokiteltu

valtiontakaukset tukijärjestelmiksi muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, ja asia on kokonaisuudessaan palautettava komissiolle valtiontakauksien myöntämispäivää, niiden lukumäärää ja luokittelua uudeksi tai voimassa olevaksi tueksi koskevaa arviointia varten.

[– –]

***b) Toinen osa, joka koskee konsortiolle myönnettyjen valtiontukien soveltuvuuden riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta***

85 Kantajat vetoavat neljännen kanneperusteen toisen osan yhteydessä valtiontakauksien ja Tanskan verotuen sisämarkkinoille soveltuvuuden riittämättömyyden ja epätäydelliseen tutkintaan. Ne esittävät pääasiassa seitsemän väitettä. Komissio on niiden mukaan ensinnäkin jättänyt määrittämättä valtiontakauksiin sisältyvän tukiosuuden määrän. Toiseksi se on jättänyt tutkimatta, oliko valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettu ehtoja. Kolmanneksi se on arvioinut riittämättömästi ja epätäydellisesti kiinteän yhteyden rakennus- ja hyödyntämisvaiheiden erottelua ja jättänyt tutkimatta valtiontakauksien soveltuvuutta pelkästään hyödyntämisvaiheen kannalta. Neljänneksi se on arvioinut riittämättömästi ja epätäydellisesti sitä, olivatko valtiontakaukset ja Tanskan verotuki määrältään ja kestoaltaan rajoitettuja. Viidenneksi se on arvioinut riittämättömästi ja epätäydellisesti valtiontakauksien ja Tanskan verotuen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Kuudenneksi se ei ole tutkinut kyseisten tukien kielteistä vaikutusta kilpailuun ja kauppaan ja on jättänyt soveltamatta niin kutsuttua tasapainotestiä. Seitsemänneksi se on arvioinut riittämättömästi ja epätäydellisesti verotuksellisten etujen ja valtiontakauksien välistä suhdetta.

86 Komissio katsoo aluksi, että kantajien yleiset perustelut muodostuvat siitä, että unionin yleistä tuomioistuinta kehoitetaan tutkimaan riidanalaisen päätöksen laillisuus riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana eikä valtiontukien myöntämisaikana voimassa olleiden käytäntöjen ja suuntaviivojen valossa, mikä olisi oikeudellisesti virheellistä. Komissio toteaa Tanskan kuningaskunnan tukemana, että sen valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä 22.5.2002 antaman ilmoituksen (EUVL 2002, C 119, s. 22) mukaan valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille on arvioitava tuen myöntämisaikana voimassa olevissa säännöissä asetettujen aineellisten perusteiden pohjalta. Komission mukaan valtiontakaukset on myönnetty lopullisesti tammikuussa 1992, jolloin konsortio perustettiin.

[– –]

90 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että ensin on tutkittava toinen, kolmas ja neljäs väite, sitten ensimmäinen, viides ja kuudes väite ja lopuksi seitsemäs väite.

***1) Toinen väite, jonka mukaan asiassa ei ole tarkistettu, onko takausvelkojen perimiselle asetettu ehtoja***

91 Kantajat viittaavat perusteluihin, jotka on esitetty sen kanneperusteen yhteydessä, joka koskee valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettujen ehtojen tutkimatta jättämistä koskevaa oikeudellista virhettä, [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina annetun komission tiedonannon (EUVL 2008, C 155, s. 10; jäljempänä vuoden 2008 takauksia koskeva tiedonanto) 5.3 kohdan mukaisesti.

92 Komissio ei kiistä sitä, että se ei ole tarkistanut, oliko takausvelkojen perimiselle asetettu tällaisia ehtoja. Se katsoo kuitenkin, että ne eivät olleet tarpeen, koska vuoden 2008 takauksia koskevaa tiedonantoa ei sovellettu ajallisesti vuonna 1992 myönnettyyn tukijärjestelmään. Lisäksi se katsoo, että esillä olevassa asiassa oli kyse hyvin erityisestä tapauksesta, eli julkisten yritysten kumppanuudesta kiinteän yhteyden rakentamista ja hyödyntämisestä koskevan täsmällisen päämäärän toteuttamiseksi eikä Tanskan tai Ruotsin oikeuden mukaan perustetusta oikeushenkilöstä, jonka näiden jäsenvaltioiden tuomioistuimet voisivat asettaa konkurssiin. Komissio korostaa, että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta

käyttävät konsortioon täyttää strategista ja operatiivista määräysvaltaa, jollaista jäsenvaltioilla ei yleensä ole takauksen saaneeseen itsenäiseen yksityiseen toimijaan. Komissio huomauttaa myös, että tällaiset takausvelkojen perimiselle asetetut ehdot olisivat joka tapauksessa olleet todennäköisesti ristiriidassa hallitustenvälisen sopimuksen kanssa.

- 93 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa aluksi, ettei ole tarpeen tarkistaa, oliko vuoden 2008 takauksia koskevan tiedonannon 5.3 kohta sovellettavissa esillä olevaan asiaan, koska – kuten komissio on itse myöntänyt – tällaisia takausvelkojen perimisehtoja koskeva vaatimus oli asetettu jo vuonna 1992, jolloin riidanalaisen päätöksen mukaan takaukset oli myönnetty. Jo komission 5.4.1989 jäsenvaltioille osoittamassa kirjeessä SG(89) D/4328 mainittiin, että ”komissio hyväksyy takaukset ainoastaan, jos takausvelkojen perimiselle on asetettu sopimuksessa erityisiä ehtoja, joihin voi jopa sisältyä tuensaaajayrityksen asettaminen konkurssiin tai vastaava menettely, [ja että nämä] ehdot on hyväksyttävä ehdotettujen valtiontakausten alustavassa – ja ainoassa – tutkinnassa osana [SEUT 108] artiklan 3 kohdan mukaista tavanomaista menettelyä takauksen myöntämisvaiheessa”.
- 94 Valtiontukia koskevalla erityisellä alalla unionin tuomioistuimilla on ollut jo tilaisuus korostaa, että komissio voi ottaa harkintavaltansa käyttämisessä avukseen suuntaviivoja ja että niihin sisältyvät ohjeelliset säännöt ovat toimielintä sitovia, kunhan ne eivät poikkea EUT-sopimuksen määräyksistä (ks. tuomio 13.6.2002, Alankomaat v. komissio, C-382/99, EU:C:2002:363, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On myös todettava, että kun komissio antaa käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta, ellei se anna näitä samoja periaatteita koskevia syitä sille, että se poikkeaa omista säännöistään (ks. vastaavasti tuomio 28.6.2005, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 211 kohta ja tuomio 11.9.2008, Saksa ym. v. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, 60 kohta).
- 95 Esillä olevassa asiassa on selvää, että riidanalaisessa päätöksessä ei mainita mitään valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetetuista ehdoista. Edellä 93 ja 94 kohdassa todetun perusteella komissio on siten virheellisesti jättänyt tarkistamatta, onko valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettu ehtoja. Tästä seuraa, että valtiontakauksien sisämarkkinoille soveltuvuutta on arvioitu riittämättömästi ja epätäydellisesti, mikä on osoitus vakavista vaikeuksista edellä 62 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 96 Edellä 92 kohdassa mainituista komission perusteluista on todettava, että komissio ei selitä, miten se, että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta käyttävät konsortioon täyttää strategista ja operatiivista määräysvaltaa, varmistaisi sen, että mikäli valtiontakauksiin perustuvat takausvelat tulisivat perittäviksi, Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta olisivat valmiita asettamaan konsortion konkurssiin. Komissio ei mainitse yhtäkään säännöstä tai määräystä, joka velvoittaisi ne tällaiseen toimintaan. Sitä vastoin komissio esittää jopa, että konsortion konkurssi olisi oikeudellisesti mahdoton hallitustenvälisen sopimuksen vuoksi.
- 97 Joka tapauksessa on todettava, että näillä perusteluilla ei voida korjata sitä, että komissio ei ole tutkinut, onko valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettu ehtoja.
- 98 Näin ollen toinen väite, joka koskee valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettuja ehtoja koskevan tutkinnan riittämättömyyttä ja epätäydellisyyttä, on hyväksyttävä.

*2) Kolmas väite, jonka mukaan kiinteän yhteyden rakentamisen ja hyödyntämisen erottelua on arvioitu riittämättömästi ja epätäydellisesti eikä valtiontakauksien soveltuvuutta ole arvioitu kiinteän yhteyden hyödyntämisen kannalta, ja ensimmäisen osan neljäs väite, jonka mukaan sitä, oliko valtiontakaukset rajattu kiinteän yhteyden rahoitukseen, on arvioitu riittämättömästi ja epätäydellisesti*

- 99 Kantajat vetoavat kolmannen väitteen yhteydessä siihen, että valtiontakauksien soveltuvuutta arvioitaessa on virheellisesti jätetty tekemättä ero kiinteän yhteyden rakentamis- ja hyödyntämisvaiheiden välillä. Niiden mukaan komission olisi pitänyt tutkia, miten hyödyntämisvaiheen kattavien valtiontakauksien oli katsottava soveltuvan sisämarkkinoille, sillä todellisuudessa ne olivat toimintatukea, joka on luonnostaan sisämarkkinoille soveltumatonta.

[– –]

- 101 Komissio kiistää tämän tulkinnan ja katsoo riidanalaisesta päätöksestä ilmenevän, että valtiontakaukset ja Tanskan verotuki koskivat kiinteän yhteyden rakentamista ja hyödyntämistä ja että sen sisämarkkinoille soveltuvuuden tutkinta kattoi nämä molemmat vaiheet. Komission mukaan on ”loogista”, että riidanalaisessa päätöksessä keskitytään enemmän kiinteän yhteyden rakentamista koskevaan tukeen ja siten investointitukeen, sillä rakennuskustannukset muodostavat suurimman osan kustannuksista. Komissio kiistää kuitenkin kaikki väitteet toimintatuesta sillä perusteella, että konsortio maksaa takaisin velkansa, mikä edellyttää, että tulot riittävät kattamaan toimintakustannukset ja että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta sitoutuvat ilmoittamaan kaikista valtiontakauksen kattamista uusista lainoista ja kaikista uusista eduista, jotka myönnetään vuoden 2040 jälkeen (velan takaisinmaksuaika on 30–43 vuotta kiinteän yhteyden avaamisesta vuonna 2000). Komissio väittää vielä, että sen Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita koskevassa päätöskäytännössä ei tehdä eroa infrastruktuurin rakentamisen ja hyödyntämisen välillä.

[– –]

- 103 Oikeuskäytännön mukaan toimintatukena on pidettävä tukea, jolla pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, EU:C:2000:467, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 104 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimintatuet eivät lähtökohtaisesti kuulu SEUT 107 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Itse asiassa oikeuskäytännön mukaan nämä tuet periaatteessa vääristävät kilpailua aloilla, joilla niitä myönnetään, ilman, että niillä voitaisiin sellaisenaan saavuttaa jokin edellä mainituissa poikkeussäännöksissä vahvistetuista tavoitteista (ks. vastaavasti tuomio 14.2.1990, Ranska v. komissio, C-301/87, EU:C:1990:67, 50 kohta; tuomio 6.11.1990, Italia v. komissio, C-86/89, EU:C:1990:373, 18 kohta ja tuomio 8.6.1995, Siemens v. komissio, T-459/93, EU:T:1995:100, 48 kohta). Oikeuskäytännön perusteella voidaan siis olettaa, että toimintatuet vääristävät jo sellaisenaan kilpailua (tuomio 5.10.2000, Saksa v. komissio, C-288/96, EU:C:2000:537, 77 kohta) ja muuttavat kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (tuomio 6.11.1990, Italia v. komissio, C-86/89, EU:C:1990:373, 18 kohta). Tällaiset tuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2002, Espanja v. komissio, C-113/00, EU:C:2002:507, 69–71 kohta ja tuomio 20.10.2011, Eridania Sadam v. komissio, T-579/08, ei julkaistu, EU:T:2011:608, 41 kohta).
- 105 Riidanalaisen päätöksen 32 ja 33 perustelukappaleessa mainitaan, että valtiontakaukset kattavat ”kaikki lainat ja muut rahoitusvälineet, joita konsortio käyttää [kiinteän yhteyden] rahoittamiseen”. Tämä ilmenee myös hallitustenvälisen sopimuksen 12 artiklasta, jonka mukaan ”Tanska[n kuningaskunta] ja Ruotsi[n kuningaskunta] sitoutuvat takaamaan yhdessä ja yhteisvastuullisesti konsortion lainasitoumukset ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät sitoumukset, joita käytetään [kiinteän yhteyden] rahoittamiseen”. Tuen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevassa osassa viitataan hyvin yleisluonteisesti kiinteän yhteyden ”rahoitukseen” (123, 124, 129 ja 131 perustelukappale).

- 106 Komissio ilmoittaa riidanalaisen päätöksen 126 perustelukappaleessa ainoastaan kiinteän yhteyden suunnittelua ja rakentamista koskevan alkuperäisen talousarvion ennakoidut luvut, mutta se ei viittaa missään määrään, joka konsortion on pitänyt ja pitää vielä lainata toimintakustannusten kattamiseksi. Komissio selittää riidanalaisen päätöksen 130 perustelukappaleessa, että ”valtiontakauksien ensisijaisena tavoitteena oli varmistaa kiinteän yhteyden rakentamisen rahoitus ja varmistua siitä, että konsortio ei voi saada takauksilla katettuja lainoja laajentaakseen toimintaansa tämän tavoitteen ulkopuolelle”.
- 107 Hallitustenvälisen sopimuksen 10 artiklassa, jossa luetellaan tyhjentävästi konsortion tehtävät, mainitaan myös kiinteän yhteyden hyödyntäminen. Konsortiosopimuksen 4 §:n 3 kohdassa määrätään myös, että valtiontakauksilla katetaan konsortion pääomantarve, joka seuraa ”kirjanpitotappioista, joiden ennakoidaan syntyvän joidenkin vuosien ajan kiinteän yhteyden liikenteelle avaamisen jälkeen”. Tältä osin komissio taikka Tanskan kuningaskunta tai Ruotsin kuningaskunta eivät kiistä sitä, että valtiontakaukset kattavat myös konsortion toimintakustannusten kattamiseksi otetut lainat, mikä todetaan myös riidanalaisen päätöksen 50 perustelukappaleessa. Toimintakustannukset ovat kustannuksia, joista konsortion olisi muuten täytynyt vastata liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan.
- 108 Vaikka on selvää, että valtiontakaukset kattavat kiinteän yhteyden sekä rakennuskustannukset että toimintakustannukset, valtiontakauksiin liittyvän tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden ja erityisesti sen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkinnassa ei eroteta tai ei eroteta riittävästi tukea kiinteän yhteyden rakentamiseen ja tukea sen hyödyntämiseen, ja itse hyödyntämisvaiheen osalta tällaista tutkintaa ei ole lainkaan. Siten tuesta, joka kattaa kiinteän yhteyden toimintakustannukset, ei ole tehty erityistä soveltuvuuden arviointia, vaikka se voi olla toimintatukea.
- 109 Yksikään komissio väitteistä, edes vakavia vaikeuksia koskevan neljännen kanneperusteen yhteydessä tarkasteltuna, ei horjuta tätä toteamusta.
- [– –]
- 111 Toiseksi väitteestä, jonka mukaan luokittelu toimintatueksi ei ole mahdollinen, koska konsortio maksaa velkansa säännönmukaisesti takaisin, on todettava, että sen lainojen säännönmukainen takaisinmaksu ei sulje pois sitä, että konsortio saa kilpailijoihinsa nähden edun, joka johtuu siitä, että sillä on vastikkeetta takauksia, jotka kattavat 100 prosenttia sen lainoista, kuten lainat sellaisten kustannusten kattamiseksi, joista sen olisi muuten pitänyt vastata yksin liikkeenjohdossaan ja tavanomaisessa toiminnassaan, eli toimintakustannusten kattamiseksi. Valtiontakauksen avulla se voi saada erittäin edullisia lainaehtoja. Lisäksi on korostettava, ettei riidanalaisen päätöksen perusteella ole pois suljettua, että se, että konsortio maksaa säännönmukaisesti lainansa takaisin, voi olla mahdollista juuri kyseisten takauksien kattamien uusien lainojen avulla, koska riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa mainitaan, että valtiontakaukset kattavat konsortion rahoitus- tai uudelleenrahoitustarpeen ja että muita takauksien kattamia lainoja voidaan ottaa ilman komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta aina vuoden 2040 loppuun saakka.
- 112 Kolmanneksi on hylättävä väite, jonka mukaan toimintatueksi luokittelu on joka tapauksessa pois suljettua, koska Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat sitoutuneet ilmoittamaan kaikista valtiontakauksen kattamista uusista lainoista vuoden 2040 lopun jälkeen ja kaikista uusista eduista, jotka myönnetään tämän ajankohdan jälkeen. Komissio ei ole selittänyt riidanalaisessa päätöksessä eikä myöskään esillä olevan menettelyn kuluessa, miten toimintatueksi luokittelu olisi pois suljettua sellaisten takauksien osalta, jotka on annettu toimintakustannusten kattamiseksi aina vuoden 2040 loppuun saakka otettujen lainojen vakuudeksi.

[– –]

114 Näin ollen on hyväksyttävä kolmas väite, joka koskee valtiontakauksien soveltuvuuden arvioinnissa kiinteän yhteyden rakennusvaiheen ja hyödyntämisvaiheen erottelun osalta tehtyä riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa ja sitä, ettei kiinteän yhteyden hyödyntämiseen liittyvien takauksien erityistä soveltuvuutta ole arvioitu.

[– –]

*3) Neljäs väite, joka koskee valtiontakauksien keston ja määrän rajoittamisen sekä konsortiolle myönnetyn Tanskan verotuen riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa*

118 Kantajat vetoavat toisen osan neljännen väitteen yhteydessä siihen, että riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa on tutkittu riittämättömästi ja epätäydellisesti valtiontakauksien keston ja määrän rajoittamista. Kantajat toteavat, että rajoittamattomat tuet ovat lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltumattomia valtiontukea. Ne vetoavat myös konsortiolle myönnetyn Tanskan verotuen rajoittamisen riittämättömyyden arviointiin.

119 Komissio kiistää nämä perustelut ja selittää, että se, että konsortiolle kertynyt velka vaihtelee eri aikoina, ei muuta mitenkään toteamusta, jonka mukaan valtiontakaukset on tosiasiallisesti rajattu minä tahansa ajankohtana konsortiolle kertyneeseen velkaan, jonka on todellisuudessa jatkuvasti pienennyt. Pelkäämään se, että komissio ei vielä tiedä, milloin velka on kokonaisuudessaan maksettu takaisin, ei vaikuta siihen, että valtiontakaukset on rajattu tarvittavaan velan takaisinmaksuaikaan. Komissio korostaa lisäksi, että Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan ehdottamat sitoumukset ovat merkittävä seikka sen arvioinnissa tuen rajoitettua luonnetta, sillä niiden avulla on mahdollista reagoida valtiontakauksilla katettuihin muihin lainoihin, joita otetaan vuoden 2040 lopun jälkeen, ja muihin taloudellisiin etuihin, joita myönnetään tämän ajankohdan jälkeen.

120 Oikeuskäytännön mukaan myöntämällä muu kuin markkinaehtoinen takaus, kuten rajoittamaton takaus ilman vastavakuuksia, parannetaan pääsääntöisesti edunsaajan taloudellista tilannetta keventämällä tämän varoihin kohdistuvaa tavanomaista taloudellista raskautta. Rajoittamattoman valtiontakauksen ansiosta sen edunsaaja hyötyy edullisemmista rahoitusehdoista kuin mitkä sille olisi myönnetty pelkäämään sen oman rahoitusaseman perusteella, ja näin ollen valtiontakauksella voidaan alentaa edunsaajalle aiheutuvaa taloudellista raskautta (tuomio 20.9.2012, Ranska v. komissio, T-154/10, EU:T:2012:452, 106 ja 108 kohta).

121 Esillä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen 127 perustelukappaleesta ilmenee, että vuoden 2000 lopulla konsortion nettovelka kertyneine korkoineen oli 19,4 miljardia Tanskan kruunua (DKK), että vuoden 2003 lopulla se oli kasvanut ja oli 20,1 miljardia DKK, mutta pienentynyt vuoden 2013 lopulla, jolloin se oli 16,6 miljardia DKK, ja että konsortio odotti, että se ei ylittäisi vuoden 2013 tasoa. Komissio korosti riidanalaisen päätöksen 128 perustelukappaleessa, että konsortion investoinnin takaisinmaksuajaksi oli vuonna 1991 arvioitu 30 vuotta vuodesta 2000 alkaen, mutta tämä arvio oli vaihdellut 30 ja 36 vuoden välillä, sillä konsortion arvioitu takaisinmaksuaika lasketaan vuosittain ja julkaistaan konsortion vuosikertomuksissa. Vuoden 2013 vuosikertomuksessa arvioitiin, että velka olisi maksettu vuoteen 2034 mennessä. Konsortion velan takaisinmaksuajan laskeminen perustui tiettyihin ennusteisiin muun muassa liikenteestä saatavien tulojen kehityksestä, toimintakustannuksista, uudelleeninvestointikustannuksista, rahoituskustannuksista ja osinkojen maksamisesta konsortion emoyhtiöille. Näistä tärkein oli ennuste maantieliikenteestä saatavista tuloista, jotka olivat 75 prosenttia kaikista tuloista ja jotka olivat vaihdelleet huomattavasti eri aikoina. Komissio totesi myös, että koska liikenteen tuleva kehitys oli epävarmaa, konsortio oli varautunut kolmeen mahdolliseen skenaarioon: perusskenaarioon, jossa takaisinmaksuaika oli 34 vuotta, kasvuskenaarioon, jossa takaisinmaksuaika oli 30 vuotta, ja stagnaatio-skenaarioon, jossa takaisinmaksuaika oli 43 vuotta.

- 122 Komissio mainitsi riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa, että valtiontakaukset kattoivat 100 prosenttia konsortion velasta. Tämän jälkeen komissio totesi riidanalaisen päätöksen 130 perustelukappaleessa, että valtiontakauksien ensisijaisena tarkoituksena oli mahdollistaa konsortiolle kiinteän yhteyden rakentamisen rahoitus, mutta sitä ei voitu käyttää sen toiminnan minkäänlaiseen laajentamiseen. Komissio päätteli tästä riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa, että valtiontakaukset oli rajattu siihen, mikä oli tarpeellista, jotta konsortio rahoittaa tai uudelleenrahoittaa kiinteän yhteyden rahoitukseen liittyvien tehtäviensä seurauksena kertyneen velkansa. Lisäksi se täsmensi, että koska valtiontakauksia ei voitu käyttää muihin tarkoituksiin kuin kiinteän yhteyden rahoitukseen, ne rajoittuivat tosiasiallisesti kattamaan ”minä tahansa ajankohtana konsortiolle kertyneen velan kokonaismäärän”. Komissio katsoi myös riidanalaisen päätöksen 128 ja 129 perustelukappaleeseen viitaten, että valtiontakaukset olivat käytännössä ajallisesti rajattuja, koska konsortio ei voi enää käyttää niitä sen jälkeen, kun sen velka on maksettu kokonaisuudessaan takaisin.
- 123 Komissio katsoi myös riidanalaisen päätöksen 132 ja 133 perustelukappaleessa, että valtiontakauksista seuraava etu ja Tanskan verotuesta seuraava etu olivat toisistaan riippuvaisia.
- 124 Komissio päätteli riidanalaisen päätöksen 134–136 perustelukappaleessa, että valtiontakaukset ja kaikki muut taloudelliset edut, verotukselliset edut mukaan lukien, joita konsortio saattoi saada, oli rajoitettu ”todelliseen velan takaisinmaksuaikaan” ja että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta olivat sitoutuneet siihen, että konsortio ei saa tällaisia etuja sen jälkeen, kun se on ”maksanut velkansa kokonaan takaisin”. Komissio otti myös huomioon riidanalaisen päätöksen 135 perustelukappaleessa Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan sitoumukset ilmoittaa sille kaikista vuoden 2040 lopun jälkeen otetuista uusista valtiontakauksien kattamista lainoista tai mistä tahansa tämän ajankohdan jälkeen myönnettyistä uusista taloudellisista eduista sekä toimittaa sille vuotuinen kertomus konsortion velan takaisinmaksutilanteesta.
- 125 Asiassa ei ensinnäkään ole kiistetty sitä, että valtiontakauksilla katetaan 100 prosenttia kiinteän yhteyden rakentamiseen ja hyödyntämiseen tarvittavien konsortion lainojen määrästä. Asiassa ei liioin ole kiistetty sitä, että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta eivät ole vahvistaneet mitään rajaa valtiontakauksien määrälle tai kestolle niitä koskeissa ja riidanalaisessa päätöksessä mainituissa asiakirjoissa.
- 126 Tämä vahvistetaan myös riidanalaisen päätöksen 51 perustelukappaleessa, jonka mukaan ”hallitustenvälisen sopimuksen sanamuodosta ilmenee, että valtiontakaukset eivät ole ajallisesti rajattuja”. Vaikka konsortiosopimuksen 4 §:n 3 kohdassa todetaan, että valtiontakauksilla katetaan konsortion pääomantarve, joka seuraa ”kirjanpitotappioista, joiden ennakoidaan syntyvän joidenkin vuosien ajan [kiinteän] yhteyden liikenteelle avaamisen jälkeen”, on todettava, että ilmaisu ”joidenkin vuosien ajan” jää hyvin epämääräiseksi, eikä siinä vahvisteta todellista aikarajaa tai määrällistä rajaa valtiontakauksilla katettavan hyödyntämisvaiheen osalta.
- 127 On toki korostettava, että konsortion riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana jo ottamat valtiontakauksilla katetut lainat on varmasti rajattu kunkin lainasopimuksen ehdoilla, joissa vahvistetaan takaisinmaksettava määrä sekä takaisinmaksuaika. Riidanalaiseen päätökseen ei kuitenkaan sisälly minkäänlaista täsmennystä mahdollisesta rajoituksesta lainojen kokonaismäärään, joka valtiontakauksilla voidaan teoreettisesti kattaa. Komissio selitti vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, ettei se tiennyt edes sitä, mistä takaisinmaksuajoista ja lainojen määristä konsortio oli sopinut hankkeen alusta alkaen, ja ettei se ollut pyytänyt tai tutkinut konsortion voimassa olevia lainasopimuksia.
- 128 Toiseksi on huomattava, että vaikka komissio ilmoittaa riidanalaisen päätöksen 128 perustelukappaleessa konsortion kokonaisvelan takaisinmaksuajan todennäköisen pituuden, sellaisena kuin se on arvioitu vuonna 2013, se ilmoittaa niin ikään, että tämä kesto on jo vaihdellut 30 vuodesta

36 vuoteen ja voi vielä muuttua tulevaisuudessa, sillä erilaisiin takaisinmaksuskenaarioihin, jotka riippuvat useista taloudellisista seikoista, on varauduttu. Komissio vahvisti myös vastinekirjelmänsä 93 kohdassa, ettei ollut tarkalleen tiedossa, koska kyseinen velka maksettaisiin takaisin.

129 Kolmanneksi, kuten kantajat väittävät, se, ettei takauksilla katettuja määriä tai niiden takaisinmaksuaikaa ole rajattu, yhdistettynä mahdollisuuteen ottaa uusia lainoja, joista katetaan valtiontakauksilla 100 prosenttia, ainakin vuoden 2040 loppuun saakka, voi johtaa konsortion lainojen takaisinmaksuajan useisiin pidennyksiin sekä valtiontakauksilla katetun velan kokonaismäärän kasvuun. Tältä osin riidanalaisesta päätöksestä ja erityisesti 131 ja 135 perustelukappaleesta ilmenee, että konsortio voi ottaa takauksilla katettuja uusia lainoja ja saada säännönmukaisesti uudelleenrahoitusta vuoden 2040 loppuun saakka ilman, että sen täytyisi ilmoittaa kyseisistä takauksien kattamista lainoista komissiolle. On huomattava, että tässä tapauksessa suurin epävarmuus liittyy siihen, että konsortion velan enimmäismäärää, jolle voidaan antaa valtiontakaus, ei ole vahvistettu vuoden 2040 loppuun saakka. Riidanalaisesta päätöksestä ei siis ilmene riittävästi, että konsortion velka olisi ajallisesti ja määrällisesti rajoitettu.

130 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa esitetty toteamus, jonka mukaan ”takaukset on rajattu siihen, mikä on tarpeellista, jotta konsortio (uudelleen)rahoittaa kiinteän yhteyden rahoitukseen liittyvien tehtäviensä seurauksena kertyneen velkansa”, ei osoita riittävästi, että näillä takauksilla katetut lainat olisi rajattu ajallisesti ja määrällisesti, erityisesti koska kiinteän yhteyden rahoitus kattaa sen hyödyntämisen. Näin ollen toteamukset siitä, että ”koska valtiontakauksia voidaan käyttää ainoastaan [Juutinrauman] kiinteän yhteyden rahoitukseen liittyviin tehtäviin eikä mihinkään muuhun tarkoitukseen, ne rajoittuvat tosiasiallisesti kattamaan minä tahansa ajankohtana konsortiolle kertyneen velan kokonaismäärän”, tai siitä, että ”takaukset on tosiasiallisesti rajattu ajallisesti, koska konsortio ei voi käyttää takauksia velan tultua kokonaisuudessaan maksetuksi”, perustuvat kehäpäätelmään eivätkä riitä määrittelemään nimenomaan valtiontakauksien ajallista ja määrällistä rajoitusta, sillä konsortion velka itsessään ei näytä olevan rajattu.

131 Mikään komission esittämistä perusteluista ei voi horjuttaa tätä toteamusta.

[– –]

134 Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan alustavan tutkinnan vaiheessa antamasta sitoumuksesta ilmoittaa komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikista valtiontakauksen kattamista uusista lainoista, jotka konsortio ottaa vuoden 2040 jälkeen, komissio on vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen myöntänyt, ettei siinä rajoitettu valtiontakauksien itsensä kestoja vuoden 2040 loppuun, koska sitä sovellettiin ainoastaan kyseisillä takauksilla katettujen uusien lainojen myöntämiseen. Tämä ajankohta on siis pelkästään viimeinen ajankohta, jona Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta voivat myöntää uusia lainojen takauksia niistä komissiolle ilmoittamatta. Tämä ajankohta ei anna minkäänlaista tietoa kyseisten takauksien kestosta, joka korreloi niiden kattamien lainojen takaisinmaksuajan kanssa. Kyseisten lainojen takaisinmaksuaikaa ei myöskään ole rajattu sitoumuksilla. Komissio myöntää, ettei sillä ole tietoa konsortion jo ottamien lainojen kestosta. Näin ollen on todettava, että riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleessa mainittu Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan sitoumus ei ole esteenä sille, että valtiontakaukset, jotka kattavat jo otettuja lainoja tai vuoden 2040 loppuun mennessä otettavia uusia lainoja, ovat voimassa pitkälti vuoden 2040 jälkeen.

135 Kuten edellä 125 kohdassa on jo todettu, sitoumuksissa ei vahvisteta minkäänlaista rajaa lainojen määrälle tai itse takauksille. Näin ollen vuoden 2040 loppuun mennessä otetut uudet lainat, joista katetaan takauksilla 100 prosenttia, ilman minkäänlaista määrällistä rajoitusta, voivat lisätä konsortion todellista velkaa ja siten valtiontakauksiin liittyvän tuen määrää.

136 Vaikka komissio pyrkii perusteluillaan väittämään, että kyseinen ”sitoumus” asettaa teoreettisen rajan valtiontakauksille, koska loogisesti vuoden 2040 loppuun mennessä tehtävissä lainasopimuksissa mainitaan lainan määrä ja takaisinmaksuaika ja koska laina jonain päivänä maksetaan takaisin, riittää, kun todetaan, että valtiontakaukset voisivat siten tosiasiallisesti olla voimassa pitkälti vuoden 2040 lopun jälkeen ja kattaa enimmäismäärän, joka ei ole tiedossa ja on mahdollisesti konsortion nykyistä velkaa suurempi, eikä riidanalaisessa päätöksessä anneta näistä kysymyksistä minkäänlaista tietoa. Näin ollen komissiolla ei ollut tarkkoja tietoja valtiontakauksiin sisältyvän tuen kestosta ja enimmäismäärästä.

137 Näin ollen on todettava, että komission tutkinta valtiontakauksien ja siten kyseisiin takauksiin sisältyvän tuen ajallisesti ja määrällisesti rajoitetusta luonteesta on riittämätön ja epätäydellinen.

138 Siltä osin kuin komissio katsoo riidanalaisen päätöksen 134 perustelukappaleessa, että valtiontakaukset ja kaikki muut taloudelliset edut, verotukselliset edut mukaan lukien, jotka konsortio saattoi saada, oli rajattu velan todelliseen takaisinmaksu-aikaan, komission tutkinnan puutteellisuudet ja erityisesti edellä 129 kohdassa mainitut puutteellisuudet koskevat myös Tanskan veroetua.

139 Nämä puutteellisuudet ovat lisäosoitus siitä, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia arvioidessaan valtiontakauksien soveltuvuutta sisämarkkinoille, minkä vuoksi sen olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Näin ollen neljäs väite on hyväksyttävä.

*4) Ensimmäinen, viides ja kuudes väite, jotka koskevat valtiontakauksiin sisältyvän tukiosuuden määrän määrittämisen, tukitoimenpiteiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden sekä tasapainotestin riittämättömyyttä ja epätäydellistä tutkintaa*

140 Toisen osan ensimmäisen väitteen mukaan komissio ei ole määrittänyt tai ei ole määrittänyt riittävästi valtiontakauksiin sisältyvän tuen määrää, vaikka tällainen määrän määrittäminen oli välttämätöntä tuen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioimiseksi. Viidennen väitteen mukaan komissio ei ole tutkinut riittävästi valtiontakauksien ja verotuksellisten etujen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Kuudes väite koskee erityisesti sitä, että komissio ei ole suorittanut ”vertailua” kyseisten tukien myönteisten vaikutusten, jotka liittyvät yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseen, ja niiden kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten välillä. Nämä virheet koskevat kantajien mukaan sekä valtiontakauksia että Tanskan verotukea.

141 SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan ”sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen”.

142 On huomattava, että koska kyse on poikkeuksesta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat sisämarkkinoille soveltumattomia, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava suppeasti (ks. tuomio 9.4.2014, Kreikka v. komissio, T-150/12, ei julkaistu, EU:T:2014:191, 146 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

143 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissio voi todeta tuen SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaiseksi vain, jos se voi todeta, että tämä tuki edistää jonkin tässä määräyksessä nimetyn tavoitteen saavuttamista, joka ei olisi tuensaajana olevalle yritykselle mahdollinen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Toisin sanoen jäsenvaltiot eivät voi suorittaa maksuja, joilla tuensaajana olevan yrityksen taloudellinen tilanne paranee ilman, että maksut ovat välttämättömiä SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

144 Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksissä, päätöksissä ja muissa toimenpiteissä määrättyjen keinojen avulla on voitava toteuttaa niissä tavoiteltu päämäärä, eikä niillä saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tämän päämäärän toteuttamiseksi (tuomio 18.9.1986,

komissio v. Saksa, 116/82, EU:C:1986:322, 21 kohta). Suhteellisuusperiaate on unionin oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena unionin toimielinten kaiken toiminnan laillisuuden mittari, mukaan luettuina komission kilpailuviranomaisena tekemät päätökset (ks. tuomio 8.4.2014, ABN Amro Group v. komissio, T-319/11, EU:T:2014:186, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Oikeuskäytännön mukaan ei voida hyväksyä sitä, että tukeen kuuluu yksityiskohtia, erityisesti sen määrä, jonka rajoittavat vaikutukset ylittävät sen, mikä on tarpeen, jotta tuella saavutettaisiin EUT-sopimuksessa hyväksytyt päämäärät (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2009, Kronoply v. komissio, T-162/06, EU:T:2009:2, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

*i) Ensimmäinen väite, joka koskee valtiontakauksiin sisältyvän tukiosuuden määrittämistä*

- 145 Kantajat vetoavat ensimmäisen väitteensä yhteydessä siihen, että komission olisi pitänyt määrittää valtiontakauksiin sisältyvä tukiosuus vuoden 2008 takauksia koskevan tiedonannon 4.1 ja 4.2 kohdan mukaisesti. Ne katsovat, että valtiontakauksiin sisältyvän tukiosuuden määrittäminen oli välttämätön ennakkoodellytys näiden takauksien tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioimiseksi.
- 146 Komissio muistuttaa, että vuoden 2008 takauksia koskevaa tiedonantoa ei sovellettu ajallisesti esillä olevassa asiassa kyseessä oleviin valtiontukiin, koska sen mukaan ne on myönnetty vuonna 1992. Komissio katsoo, että tuen määrän määrittäminen ei ole välttämätön ennakkoodellytys sen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioimiseksi ja että koska se oli katsonut tuen olevan tarpeellinen ja oikeasuhteinen hankkeen rahoituksen järjestämistä koskevan tavoitteen toteuttamiseksi silloisessa asiayhteydessä, tuen määrää ei ollut tarpeen määrittää liiallisten korvausten välttämiseksi. Lisäksi komissio vetoaa siihen, että vuoden 2008 takauksia koskevan tiedonannon sanamuodonkin mukaan valtiontuen osuus on määritettävä, jotta voidaan tarkistaa, onko tukea pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana vain tietyn poikkeuksen nojalla.
- 147 Aluksi on todettava, että ensimmäisellä väitteellään kantajat eivät arvostele komissiota siitä, että valtiontakauksiin perustuvan tuen kokonaismäärää ei ole ilmaistu lopullisena ja tarkkana lukuna, vaan siitä, että valtiontakauksiin perustuvaa tukiosuutta, toisin sanoen takaukseen sisältyvän tuen laskemiseksi noudatettavaa menetelmää, ei ole määritetty tai määritetty riittävästi. Näin ollen on tutkittava, oliko valtiontakauksiin sisältyvän tuen määrän määrittäminen, toisin sanoen takauksiin liittyvän tukiosuuden määrittäminen, tarpeen sen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioimiseksi, ja mikäli näin oli, tarkistettava, onko komissio määrittänyt riittävästi tämän tukiosuuden riidanalaisessa päätöksessä.
- 148 On myös todettava, että koska SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava suppeasti, komission oli tarkistettava, että valtiontakauksiin ja Tanskan verotukseen sisältyvät tuet olivat tarpeellisia ja oikeasuhteisia asetettuun tavoitteeseen nähden, eli tässä tapauksessa kiinteää yhteyttä koskevan, Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen toteuttamiseen nähden. Tätä komissio ei ole edes kiistänyt.
- 149 Ensinnäkin on todettava, että esillä olevaan asiaan ajallisesti sovellettavista aineellisista säännöksistä riippumatta se, miten takaukseen sisältyvä tukiosuus määritetään, toisin sanoen tukiosuuden määrittämiseen käytetyn menetelmän selvittäminen, tarkkaa lopullista lukua kuitenkin edellyttämättä, on välttämätön ennakkoodellytys sen arvioimiseksi, onko kyseessä oleva tuki tarpeellinen ja oikeasuhteinen, toisin kuin komissio väittää.
- 150 Edellä 144 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tuen oikeasuhteisuuden arvioiminen edellyttää sen tarkistamista, rajoittuuko tuki välttämättömään SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen eri poikkeusten tavoitteiden toteuttamiseksi, mikä edellyttää sen selvittämistä, missä suhteessa tuki on tarpeen asetetun tavoitteen toteuttamiseksi, ja siten sen selvittämistä, miten tukiosuus on laskettava etukäteen.

- 151 On korostettava, että tämä on sen oikeuskäytännön mukaista, jonka mukaan yhdessäkään unionin oikeuden määräyksessä tai säännöksessä ei edellytetä, että kun komissio määrää sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen palautettavaksi, sen on vahvistettava palautettavan tuen täsmällinen määrä, ja jonka mukaan on riittävää, että komission päätös sisältää sellaiset tiedot, joiden nojalla sen adressaatti voi itse suuremmista vaikeuksista määrittää tuon summan (tuomio 12.5.2005, komissio v. Kreikka, C-415/03, EU:C:2005:287, 39 kohta ja tuomio 18.10.2007, komissio v. Ranska, C-441/06, EU:C:2007:616, 29 kohta).
- 152 Komission väite, jonka mukaan vuoden 2008 takauksia koskevan tiedonannon 4.1 kohdan, joka koskee ”yleiseltä” kannalta ”takauksia, joissa on tukiosuus”, sanamuodonkin mukaan tukiosuuden määrittäminen olisi tarpeen vain sen tarkistamiseksi, soveltuuko tuki sisämarkkinoille ”tietyn poikkeuksen” nojalla mutta ei SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla, on hylättävä, koska tässä yhteydessä ilmaisulla ”tietty poikkeus” viitataan SEUT 107 artiklan 3 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin.

[– –]

*ii) Viides väite, joka koskee valtiontukien tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta*

[– –]

- 184 Kantajat väittävät, että komissio ei ole tutkinut, ylittikö konsortiolle myönnetyn tuen määrä sen, mikä oli tarpeen asetetun tavoitteen toteuttamiseksi. Riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa esitetylle toteamukselle, jonka mukaan 100 prosenttia konsortion velasta kattaviin valtiontakauksiin ja verotuksellisiin etuihin liittyvä tuki on oikeasuhteinen ja rajoittuu välttämättömään, kun otetaan huomioon kiinteän yhteyden hankkeen luonne ja koko, ei ole esitetty näyttöä. Kantajat väittävät myös, että Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon 30 kohtaa ei ole noudatettu.
- 185 Komissio kiistää, että sen tutkinta olisi ollut riittämätöntä, ja katsoo, ettei näiden väitteiden tueksi ole esitetty näyttöä. Se huomauttaa aluksi, että tukiosuuden määrittäminen ei ole välttämätön vaihe tuen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden arvioinnissa. Seuraavaksi se väittää, että kantajat eivät ole osoittaneet, että yritys olisi voinut rakentaa tässä tarkoitettua kaltaisen infrastruktuurihankkeen ilman valtiontukea. Mikään ei myöskään osoita, että hanke olisi voitu toteuttaa pienemmällä tuella. Valitsemalla valtiontakaus on voitu nimenomaan varmistua siitä, että tuki on paljon pienempi kuin tilanteessa, jossa Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta olisivat myöntäneet konsortiolle avustuksia tai lainoja. Lisäksi Tanskan ja Ruotsin hallitusten sitoumuksilla voidaan välttää tilanne, jossa takauksista tulisi tarpeettomia ja suhteettomia. Komissio korostaa vielä Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon 30 kohdan väitetystä noudattamatta jättämisestä, että vaikka tätä kohtaa olisi voitu soveltaa, minkä se kiistää, siinä ei velvoiteta laskemaan sisäistä tuottoa prosenttia kaikissa tapauksissa. Esillä olevassa asiassa epävarmuudet ovat olleet sitä luokkaa, että yksityiskohtaiset laskelmat eivät olisi selventäneet millään tavoin sen arviointia.
- 186 Esillä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa todetaan, että kun otetaan huomioon kiinteän yhteyden luonne ja koko, tukea valitussa rahoitusrakenteessa, joka käsittää 100 prosenttia konsortion velasta kattavat kaksi valtiontakautta sekä verotukselliset edut, on pidettävä oikeasuhteisena ja sen on katsottava rajoittuvan välttämättömään. Komissio korosti myös, edelleen 129 perustelukappaleessa, että ”mikä tahansa muu tapa rahoittaa kiinteä yhteys olisi johtanut samaan hankkeeseen, mutta rahoituskustannukset olisivat saattaneet olla korkeammat [Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle]” ja että ”[jos nämä viimeksi mainitut] olisivat esimerkiksi myöntäneet konsortiolle pääomanlisäyksiä tai lainoja, olisi ollut vaarana, että niiden talousarvioon kohdistuva kokonaisrasitus olisi ollut suurempi ja että hankkeen kokonaiskustannukset

olisivat siten kasvaneet”. Komissio korosti myös, ettei tähän mennessä yksikään takaus ollut realisoitunut ja ettei ollut mitään näyttöä siitä, että konsortio ei kykenisi tulevaisuudessa täyttämään velvoitteitaan.

- 187 Edellä 167, 114 ja 137 kohdassa esitetystä ilmenee, että jo valtiontakauksiin liittyvän tuen määrän määrittämättä jättäminen, rakennus- ja hyödyntämisvaiheiden välisen eron tekemättä jättäminen ja se, että valtiontakauksiin liittyvää tukea ei ole rajattu riittävän täsmällisesti määrän ja keston osalta, osoittavat valtiontakauksien sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnin riittämättömäksi.
- 188 Kantajat väittävät perustellusti, että komissio ei ole myöskään tutkinut, olisiko samaan lopputulokseen voitu päästä vähemmällä tuella, esimerkiksi ottamalla käyttöön jonkinlainen rajoitettu takausmaksu, rajoittamalla takaukset kattamaan alle 100 prosenttia kustakin lainasta, jonka vakuutena on takaus, rajoittamalla valtiontakauksien kestoja tai tarkistamalla, rajoittuiko tuki-intensiteetti välttämättömään. Riidanalaisessa päätöksessä ei ole tehty mitään tämänkaltaista arviointia.
- 189 Riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa esitetty toteamus, jonka mukaan 100 prosenttia konsortion velasta kattaviin valtiontakauksiin ja verotuksellisiin etuihin liittyvä tuki on oikeasuhteinen ja rajoittuu välttämättömään, kun otetaan huomioon kiinteän yhteyden hankkeen jo pelkkä luonne ja koko, on riittämätön eikä sen tueksi ole esitetty näyttöä. On kuitenkin huomattava, että koska kyse on poikkeuksesta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan tuet ovat sisämarkkinoille soveltumattomia, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava suppeasti (ks. tuomio 9.4.2014, Kreikka v. komissio, T-150/12, ei julkaistu, EU:T:2014:191, 146 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 190 Komissio toteaa tosin perustellusti, että Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon 30 kohdassa esitetty vaatimus laskea sisäinen tuotto prosentti vaihtoehtoisen skenaarion puuttuessa, jotta voidaan tarkistaa, että tukimäärä ei ylitä vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuetun hankkeen saattamiseksi riittävän kannattavaksi, on mainittu vain ”esimerkkinä”. Kuitenkin velvollisuus ”tarkistaa, että tukimäärä ei ylitä vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuetun hankkeen saattamiseksi riittävän kannattavaksi”, on vain ilmaus yleisestä suhteellisuusperiaatteesta, jota sovelletaan tässä tapauksessa. On kuitenkin todettava, että komissio ei ole suorittanut riittävää tutkintaa tarkistaakseen, oliko valtiontakauksiin liittyvä tuki rajattu välttämättömään.
- 191 Riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa esitetyt perustelut, joiden mukaan turvautuminen suurempiin tukimuotoihin olisi kasvattanut Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan talousarvioon kohdistuvaa raskautta ja siten hankkeen kokonaiskustannuksia ja joiden mukaan tähän mennessä yksikään takaus ei ole realisoitunut, eivät poista epäilyjä, jotka liittyvät siihen, onko valtiontakauksiin liittyvä tukiosuus puolestaan rajattu välttämättömään. Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan ”talousarvioon kohdistuva raskaus” ja ”hankkeen kokonaiskustannukset” eivät ensinnäkään välttämättä vastaa takauksien tukiosuutta. Toiseksi riidanalaisessa päätöksessä ei todeta riittävästi, miten takauksiin liittyvä tukiosuus on laskettava, ja edellä esitetystä seuraa, että konsortiolle myönnettyjä tukia ei ole rajattu riittävästi määrältään ja kestoaltaan, vaikka sitoumukset otettaisiin huomioon. Vaikka siis suuremmat tukimuodot saattoivat mahdollisesti merkitä takauksia suurempaa tukea, riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, että valtiontakauksiin liittyvä tuki olisi puolestaan rajattu kiinteää yhteyttä koskevan Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen toteuttamisen kannalta välttämättömään. Kolmanneksi on muistettava, että tuen myöntäminen tapahtuu, kun takaus annetaan, ei silloin, kun vaaditaan takausvelan maksamista tai kun se johtaa maksusuorituksiin. Näin ollen sillä, että tähän mennessä yksikään takaus ei ole realisoitunut, ei ole merkitystä arvioitaessa, onko takauksiin sisältyvä tuki rajattu välttämättömään. Lisäksi takaus voi kuitenkin realisoitua ja valtion tulojen menetys voi tosiasiallisesti olla sitäkin suurempi, kun takaukset kattavat tässä tapauksessa 100 prosenttia lainojen määrästä, joiden yläraja ei ole tiedossa.

[– –]

196 Edellä esitetystä seuraa, että kantajat ovat osoittaneet kyseessä olevien tukien tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkinnan puutteelliseksi ja epätäydelliseksi, mikä viittaa vakaviin vaikeuksiin, joiden vuoksi komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

197 Näin ollen toisen osan viides väite on hyväksyttävä.

[– –]

*iii) Kuudes väite, jonka mukaan konsortiolle myönnettyjen tukien kielteisiä vaikutuksia kilpailun vääristymiseen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole tutkittu eikä kyseisten tukien myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia ole vertailtu*

200 Kantajat esittävät kuudennen väitteen yhteydessä pääasiassa kaksi perustelua. Ensinäkin ne vetoavat siihen, että konsortiolle myönnettyjen valtiontukien kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole tutkittu lainkaan. Toiseksi ne vetoavat erityisesti siihen, että kyseisten tukien myönteisiä vaikutuksia, jotka liittyvät yhteisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseen, ei ole verrattu niiden kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin.

201 Kantajien mukaan komissio on virheellisesti keskittynyt riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa siihen, mitä vaikutuksia muihin tukimuotoihin turvautumisella olisi ollut Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan talousarvioon, sen sijaan, että se olisi tutkinut kyseessä olevien tukien vaikutuksia kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ne korostavat, että esillä olevassa asiassa oli sovellettava niin kutsuttua tasapainotestiä, jonka avulla tuen myönteisiä vaikutuksia Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen toteuttamiseen verrataan sen kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin, sillä tämä testi vahvistettiin 25.6.1998 annetussa tuomiossa British Airways ym. v. komissio (T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, 283 kohta), ja se on sisällytetty lähes kaikkiin siitä lähtien annettuihin suuntaviivoihin ja myös Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon 26 ja 40–44 kohtaan.

202 Komissio kiistää nämä perustelut ja väittää, että tasapainotesti perustuu tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen koskevan SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuotoon, mutta se ei kuulu soveltuvuuden arviointia SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta koskeviin tavanomaisiin arviointiperusteisiin. Vaikka tasapainotesti mainitaan Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetussa tiedonannossa, komissio katsoo, että tämä tiedonanto ei ollut ajallisesti sovellettavissa tässä tapauksessa.

203 Kantajat arvostelevat esittämillään perusteluilla komissiota siitä, että se ei ole arvioinut soveltuvuutta tutkiessaan kyseessä olevien tukien vaikutuksia kilpailun vääristymiseen ja unionin sisäiseen kauppaan.

204 Oikeuskäytännöstä seuraa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa sovellettaessa tehtävä taloudellinen arviointi, jonka osalta komissiolla on laaja harkintavalta, on tehtävä unionin tasolla, mikä tarkoittaa, että komissiolla on velvollisuus tutkia tuen vaikutus kilpailuun ja unionin sisäiseen kauppaan (ks. tuomio 25.6.1998, British Airways ym. v. komissio, T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, 282 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

205 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Koska kyse on poikkeuksesta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat

sisämarkkinoille soveltumattomia, SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava suppeasti (ks. tuomio 9.4.2014, Kreikka v. komissio, T-150/12, ei julkaistu, EU:T:2014:191, 146 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 206 On myös katsottu, että komissiolla on SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on niin ikään tehtävä unionin tasolla (tuomio 12.12.2014, Banco Privado Português ja Massa Insolvente do Banco Privado Português v. komissio, T-487/11, EU:T:2014:1077, 83 kohta).
- 207 Näin ollen komissiolla on myös velvollisuus tutkia tuen vaikutus kilpailuun ja kauppaan unionin sisällä, kun se tekee taloudellisia arviointeja SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltaessaan. Tämä on myös vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista (ks. tuomio 6.7.1995, AITEC ym. v. komissio, T-447/93–T-449/93, EU:T:1995:130, 136, 137, 141 ja 142 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 208 Esillä olevassa asiassa on riidatonta, että komissio ei ole suorittanut tätä tutkintaa. Komissio on riidanalaisen päätöksen 129 perustelukappaleessa arvioinut muiden tukimuotojen (pääomanlisäykset, valtion lainat) mahdollisia vaikutuksia hankkeen kokonaiskustannuksiin ja Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan talousarvioihin, mutta se ei ole missään vaiheessa tarkastellut kyseessä olevien tukien vaikutuksia kilpailutilanteeseen tai unionin sisäiseen kauppaan niiden sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioidessaan. Kantajat näyttävät kannelleen erityisesti siitä, että kyseessä olevien tukien avulla konsortio voi vahvistaa kiinteän yhteyden tiemaksun keinotekoisien alhaiseksi.
- 209 Näin ollen kuudes väite, jonka mukaan konsortiolle myönnettyjen tukien vaikutuksia kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole tutkittu, on hyväksyttävä.
- 210 Toiseksi tarkasteltaessa nimenomaan tuen myönteisten vaikutusten ja kielteisten vaikutusten toisiinsa vertaamatta jättämisestä on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimien totesi 25.6.1970 antamassaan tuomiossa Ranska v. komissio (47/69, EU:C:1970:60, 7 kohta), että sen arvioimiseksi, muuttaako tuki kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, on otettava huomioon erityisesti se, ovatko yrityksiltä, joita asia koskee, kannettavat maksut ja kyseessä olevasta tuesta saatu hyöty tasapainossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli tästä, että komission on tutkiessaan valtiontuen vaikutuksia verrattava keskenään tuen edullisia vaikutuksia ja niitä epäedullisia vaikutuksia, jotka tuella on kaupankäynnin edellytyksiin ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen, kuten komissio oli sitä paitsi itsekin todennut XIV:ssä kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessaan (1984, s. 143, nro 202) (tuomio 25.6.1998, British Airways ym. v. komissio, T-371/94 ja T-394/94, EU:T:1998:140, 282 ja 283 kohta).
- 211 Vaikka tämä on todettu SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa koskevassa asiassa, tällaisen odotettujen myönteisten vaikutusten, jotka kohdistuvat SEUT 107 artiklan 3 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen, ja tuen kielteisten vaikutusten, jotka kohdistuvat kilpailun vääristymisen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vertailun tarve on vain ilmaus suhteellisuusperiaatteesta ja periaatteesta, jonka mukaan kyseisiä SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti.
- 212 Lisäksi se, että komission ehdottamalla tavalla hyväksyttäisiin, että tällainen vertailu suoritetaan tiettyjen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten osalta mutta ei toisten osalta, vastaisi sen tunnustamista, että tiettyjen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden kannalta tuki voidaan todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi, vaikka sille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen liittyvät myönteiset vaikutukset olisivat vähäisempiä kuin sen kielteiset vaikutukset, jotka koskevat kilpailun vääristymistä ja vaikutusta kauppaan. Tällainen tulkinta merkitsisi eroavuuksia SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen eri poikkeuksien arvioinnissa, mikä olisi valtiontukisääntöjen tehokkaan vaikutuksen vastaista.

- 213 Ylimääräisenä huomautuksena on todettava, että se, että tämä testi mainitaan Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon 26 kohdassa ja 4.2 kohdassa, jonka otsikkona on ”Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen ehkäiseminen ja tasapainotesti”, osoittaa komission itsensä katsovan, että sitä voidaan soveltaa arvioitaessa sisämarkkinoille soveltuvuutta SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta. Toisin kuin komissio väittää, se, että Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annettu tiedonanto ei mahdollisesti olisi ajallisesti sovellettavissa, ei horjuta ajatusta, jonka mukaan tasapainotesti on sovellettavissa ajallisesti tukiin, joilla pyritään toteuttamaan Euroopan yhteistä etua koskeva tärkeä hanke SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti.
- 214 Näin ollen komission väite, jonka mukaan tasapainotesti ei ole sovellettavissa SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan kannalta suoritettaviin arviointeihin, on hylättävä.
- 215 Esillä olevassa asiassa komissio väittää olevan selvää, että tuen kilpailuun kohdistuvat kielteiset vaikutukset rajoittuvat sellaisen palvelun käyttöönottoon, jolla korvataan Juutinrauman ylityksen perinteisesti turvanneet lauttaliikennepalvelut, mutta Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat katsoneet, että paremman yhteyden saaminen on unionin yhteisen edun mukaista ja että tuen myönteiset vaikutukset kompensoivat siten selvästi kielteiset vaikutukset. On kuitenkin todettava, että tällainen päättely ei ilmene millään tavoin riidanalaisesta päätöksestä, mikä kuvastaa sitä, ettei komissio ole tutkinut asiaa tältä kannalta.
- 216 Näin ollen on hyväksyttävä myös toisen osan kuudes väite siltä osin kuin sen mukaan kyseessä olevien tukien kielteisiä ja myönteisiä vaikutuksia ei ole vertailtu keskenään, sillä tällainen puutteellisuus on osoitus vakavista vaikeuksista.
- 217 Johtopäätöksenä on todettava ilman, että vuoden 2008 takauksia koskevan tiedonannon ja Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista annetun tiedonannon ajalliseen sovellettavuuteen olisi tarpeen ottaa kantaa, että neljännen kanneperusteen toisesta osasta ilmenee, että konsortiolle myönnettyjen valtiontukien soveltuvuuden tutkinta on ollut riittämätöntä ja epätäydellistä siltä osin kuin ensinnäkin komissio on jättänyt tutkimatta, oliko valtiontakauksiin perustuvien takausvelkojen perimiselle asetettu ehtoja, toiseksi se ei ole kyennyt alustavan tutkimuksen perusteella määrittämään valtiontakauksiin sisältyvää tukiosuutta, kolmanneksi se ei ole tarkistanut toimintakustannukset kattavan toimintatuen mahdollisuutta, neljänneksi se ei ole tiennyt kyseessä olevien tukien määrällistä rajaa tai tarkkaa aika-rajaa, viidenneksi sillä ei ole ollut riittävästi näyttöä sen osoittamiseksi, että valtiontakauksiin liittyvä tuki ja Tanskan verotukeen liittyvä tuki oli rajattu Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen toteuttamisen kannalta välttämättömään, ja kuudenneksi se ei ole tutkinut kyseessä olevien tukien vaikutuksia kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä myöskään verrannut niiden kielteisiä ja myönteisiä vaikutuksia toisiinsa. Näin ollen on todettava, että komissiolla on ollut vakavia vaikeuksia kyseessä olevien valtiontukien soveltuvuuden toteamisessa, minkä vuoksi sen olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

***c) Johtopäätös konsortiolle myönnettyjä valtiontukia koskevasta neljännestä kanneperusteesta***

- 218 Edellä esitetyn ja erityisesti edellä 81–83 ja 217 kohdassa todetun perusteella on pääteltävä, että useat objektiiviset ja yhtäpitävät seikat osoittavat, että komissio ei ole kyennyt riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana ylittämään kaikkia tässä tapauksessa todettuja vakavia vaikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 25.11.2014, Ryanair v. komissio, T-512/11, ei julkaistu, EU:T:2014:989, 106 kohta).
- 219 Näissä olosuhteissa komission oli aloitettava muodollinen tutkintamenettely, jotta se voisi hankkia kaikki asian kannalta merkitykselliset todisteet tarkistaakseen riitautetut seikat ja jotta kantajat ja muut osapuolet, joita asia koskee, voivat esittää huomautuksensa kyseisessä menettelyssä.

220 Näin ollen osapuolten, joita asia koskee, menettelyllisten oikeuksien loukkaamista koskevan neljännen kanneperusteen perusteella riidanalainen on kumottava siltä osin kuin siinä ei vastusteta Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan konsortiolle myöntämiä valtiontakauksia ja konsortiolle myönnettyä Tanskan verotukea.

[– –]

### Oikeudenkäyntikulut

329 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on pääosin hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on veloitettava korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut.

330 Lisäksi työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

### UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan komission 15.10.2014 antama päätös C(2014) 7358 final kumotaan siltä osin kuin siinä on päätetty olla vastustamatta Tanskan kuningaskunnan Øresundsbro Konsortietille myöntämää omaisuuserien arvonalennusta ja tappiontasausta koskevaa verotukea ja Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan Øresundsbro Konsortietille myöntämiä takauksia.
- 2) Kanne hylätään muilta osin.
- 3) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan HH Ferries I/S:n, HH Ferries Helsingør ApS:n ja HH Ferries Helsingborg AB:n oikeudenkäyntikulut.
- 4) Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Berardis

Spielmann

Csehi

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä syyskuuta 2018.

Allekirjoitukset