



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 19 września 2018 r.*

Pomoc państwa – Pomoc na rzecz stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Sund –
Finansowanie publiczne przyznane przez państwo szwedzkie i państwo duńskie na rzecz projektu
infrastrukturalnego dotyczącego stałego połączenia przez cieśninę Sund – Gwarancje państwowe –
Pomoc podatkowa – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Decyzja stwierdzająca brak pomocy
państwa – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt zaskarżalny – Dopuszczalność – Brak wszczęcia
formalnego postępowania wyjaśniającego – Poważne trudności – Pojęcie systemu pomocy –
Pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego
europejskiego zainteresowania – Ocena elementu pomocy zawartego w gwarancji –
Ograniczony charakter pomocy zawartej w gwarancji – Proporcjonalność – Uzasadnione oczekiwania

W sprawie T-68/15

HH Ferries I/S, dawniej Scandlines Øresund I/S, z siedzibą w Helsingør (Dania),

HH Ferries Helsingor ApS, z siedzibą w Helsingør,

HH Ferries Helsingborg AB, dawniej HH-Ferries Helsingborg AB, z siedzibą w Helsingborgu
(Szwecja),

reprezentowane przez adwokatów M. Johanssona, R. Azeliusa, P. Remnelida i L. Sandberg-Mørch,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez L. Flynna, S. Noëgo, R. Sauera i L. Armati, działających
w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Danii, reprezentowane początkowo przez C. Thorninga, a następnie przez
J. Nymanna-Lindegrena, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata
R. Holdgaard,

oraz przez

* Język postępowania: angielski.

Królestwo Szwecji, reprezentowane początkowo przez E. Karlssona, L. Swedenborga, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, a następnie przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, L. Zettergren i H. Shev, działających w charakterze pełnomocników,

interwencji,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2014) 7358 final z dnia 15 października 2014 r. o nieuznaniu niektórych środków za pomoc oraz o niewnoszeniu zastrzeżeń po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE w odniesieniu do pomocy państwa SA.36558 (2014/NN) oraz SA.38371 (2014/NN) – Dania, jak również SA.36662 (2014/NN) – Szwecja, dotyczącej finansowania publicznego na rzecz projektu infrastrukturalnego polegającego na utworzeniu stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Sund (Dz.U. 2014, C 418, s. 1 i Dz.U. 2014, C 437, s. 1),

SĄD (szósta izba),

w składzie: G. Berardis, prezes, D. Spielmann i Z. Csehi (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 października 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok¹

I. Okoliczności powstania sporu

A. Skarżące

- 1 HH Ferries I/S, dawniej Scandlines Øresund I/S, jest przedsiębiorstwem joint venture należącym w równych częściach do dwóch prywatnych spółek, mianowicie do duńskiej spółki HH Ferries Helsingør ApS i do szwedzkiej spółki HH Ferries Helsingborg AB, dawniej HH-Ferries Helsingborg AB (zwane dalej łącznie „skarżącymi”). Od końca stycznia 2015 r. First State European Diversified Infrastructure Fund FCP-SIF jest jedynym właścicielem HH Ferries Helsingør i HH Ferries Helsingborg, a tym samym jedynym właścicielem HH Ferries.
- 2 Od ponad stu lat skarżące obsługują połączenie transportowe przez cieśninę Sund między Helsingør w Danii a Helsingborgiem w Szwecji, wykorzystując promy bliskiego zasięgu celem przewożenia pojazdów ciężarowych, autobusów, pojazdów osób prywatnych i pieszych.

1 Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

B. Beneficjent

- 3 Øresundsbro Konsortiet (zwane dalej „konsorcjum”) należy w równych częściach do dwóch spółek z ograniczoną odpowiedzialnością: A/S Øresundsforbindelse (zwanej dalej „A/S Øresund”), która należy w 100% do Sund & Bælt Holding A/S (zwanej dalej „Sund & Bælt”), która należy w całości do państwa duńskiego, oraz Svensk-Danska Broförbindelsen AB (zwanej dalej „SVEDAB”), która należy w całości do państwa szwedzkiego (zwane dalej łącznie „spółkami dominującymi konsorcjum”).
- 4 Konsorcjum posiada, planuje, finansuje, buduje i eksploatuje połączenie drogowo-kolejowe o długości 16 km przebiegające przez cieśninę Sund między Kastrup w Danii a Limhamn w Szwecji.

C. Połączenie stałe, połączenia wewnętrzne z obszarami w głębi lądu oraz przedmiotowe środki

- 5 Stałe połączenie przez cieśninę Sund składa się z mostu o długości 16 km, po którym przejazd jest płatny, ze sztucznej wyspy Peberholm (Dania) oraz z tunelu znajdującego się częściowo pod wodą i jest przeznaczone dla ruchu drogowego i kolejowego między wybrzeżem szwedzkim i duńską wyspą Amager (zwane dalej „stałym połączeniem”). Chodzi tu o najdłuższy w Europie most łączący ruch drogowy i kolejowy. Został on zbudowany w latach 1995–2000 i jest eksploatowany od dnia 1 lipca 2000 r. Projekt ten był jednym z priorytetowych projektów w zakresie transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) zatwierdzonych przez Radę Europejską w 1994 r.
- 6 Aspekty prawne i operacyjne dotyczące budowy i eksploatacji stałego połączenia są uregulowane w:
 - traktacie z dnia 23 marca 1991 r. między rządem Danii i rządem Szwecji dotyczącym stałego połączenia przez Sund (zwanym dalej „umową międzyrządową”), ratyfikowanym przez Królestwo Szwecji w dniu 8 sierpnia 1991 r. oraz przez Królestwo Danii w dniu 24 sierpnia 1994 r.;
 - umowie z dnia 27 stycznia 1992 r. w sprawie utworzenia konsorcjum, która została zawarta między spółkami dominującymi konsorcjum (zwanej dalej „umową konsorcjum”).
- 7 Artykuł 10 umowy międzyrządowej przewiduje utworzenie konsorcjum, „które będzie odpowiedzialne, w imieniu [spółek dominujących] i jako jeden podmiot, za koncepcję projektu oraz za przygotowania niezbędne do uruchomienia stałego połączenia, jak również za jego finansowanie, budowę i eksploatację”.
- 8 Artykuły 14 i 15 umowy międzyrządowej, § 4 protokołu dodatkowego do umowy międzyrządowej oraz pkt 4 § 6 umowy konsorcjum stanowią w istocie, że opłaty pobierane od użytkowników stałego połączenia oraz opłata roczna z tytułu użytkowania linii kolejowej przebiegającej przez stałe połączenie są przeznaczone na pokrycie kosztów projektu, planowania, budowy, eksploatacji i utrzymania stałego połączenia, a także kosztów budowy wewnętrznych połączeń drogowych i kolejowych z obszarami w głębi lądu. Konsorcjum ustala i pobiera opłaty zgodnie z zasadami uzgodnionymi przez rządy szwedzki i duński.
- 9 Artykuł 12 umowy międzyrządowej stanowi, że „[Królestwo] Danii i [Królestwo] Szwecji zobowiązują się zagwarantować wspólnie, na zasadach odpowiedzialności solidarnej, wykonanie zobowiązań dotyczących pożyczek konsorcjum i innych instrumentów finansowych wykorzystywanych do finansowania [i że] oba państwa będą jednakowo odpowiedzialne w ramach każdego przedsiębiorstwa joint venture”. W tym względzie pkt 4 § 3 umowy konsorcjum stanowi, że „[z]apotrzebowanie konsorcjum na kapitał w zakresie planowania, koncepcji projektu i budowy połączenia przez Sund, w tym kosztów obsługi zadłużenia, a także zapotrzebowanie na kapitał wynikające ze strat księgowych, które są antycypowane przez szereg lat po otwarciu stałego połączenia dla ruchu, powinno – stosownie

do tego, co zostało uzgodnione w umowie międzyrządowej – zostać zaspokojone poprzez uzyskane pożyczki lub poprzez emisję instrumentów finansowych na otwartym rynku, przy czym zabezpieczenie powinno mieć formę gwarancji udzielonych przez rządy szwedzki i duński”.

- 10 Zgodnie z § 1 protokołu dodatkowego do umowy międzyrządowej państwa duńskie i szwedzkie nie będą pobierały żadnej opłaty za udzielenie gwarancji w zamian za „zobowiązania gwarancyjne przyjęte przez nie w odniesieniu do pożyczek konsorcjum oraz innych instrumentów finansowych wykorzystywanych do finansowania”.
- 11 Poza stałym połączeniem projekt obejmuje również naziemne instalacje drogowe i kolejowe łączące skrajne końce stałego połączenia z infrastrukturą drogową i kolejową na obszarach w głębi lądu w Danii i Szwecji (zwane dalej „połączeniami wewnętrznymi”). Zgodnie z art. 8 umowy międzyrządowej odpowiedzialność za budowę połączeń wewnętrznych ponosi każde z państw w odniesieniu do swego terytorium. Każde z dwóch państw powierzyło odnośnym spółkom dominującym konsorcjum działającym na ich terytorium zadania dotyczące koncepcji, finansowania, budowy i eksploatacji połączeń wewnętrznych (zob. motyw 25 zaskarżonej decyzji). Zgodnie z art. 17 umowy międzyrządowej oraz pkt 2 § 5 umowy konsorcjum Królestwo Danii i Królestwo Szwecji postanowiły, że nie zostanie pobrana żadna opłata za korzystanie przez pojazdy samochodowe z wewnętrznych połączeń drogowych, o ile skorzystały one ze stałego połączenia.

D. Postępowanie administracyjne

- 12 W piśmie z dnia 1 sierpnia 1995 r. konsorcjum poinformowało Komisję Europejską, że korzystało z gwarancji udzielonej wspólnie, na zasadach odpowiedzialności solidarnej, przez rządy duński i szwedzki, obejmującej pożyczki i inne instrumenty finansowe służące finansowaniu stałego połączenia (zwanej dalej „gwarancjami państwowymi”) i zwróciło się do Komisji o potwierdzenie, że gwarancje te nie stanowiły pomocy państwa. Komisja odpowiedziała w dwóch identycznych pismach z dnia 27 października 1995 r. skierowanych odpowiednio do państwa duńskiego i do państwa szwedzkiego, wskazując, że gwarancje państwowe są związane z projektem infrastrukturalnym leżącym w interesie publicznym, który należy uznać za dobro publiczne poprawiające infrastrukturę w zakresie usług transportowych w obu państwach, tak że udzielenie gwarancji dotyczących inwestycji w dobra publiczne nie powinno, co do zasady, zostać uznane za przyznanie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja doszła na tej podstawie do wniosku, że nie istniała konieczność zgłoszenia jej gwarancji państwowych.
- 13 Państwo duńskie i państwo szwedzkie nigdy nie zgłosiły formalnie Komisji modelu finansowania stałego połączenia.
- 14 W dniu 17 kwietnia 2013 r. HH Ferries złożyła skargę do Komisji, podnosząc, że gwarancje państwowe stanowią pomoc państwa niezgodną z prawem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i niezgodną z rynkiem wewnętrznym (sprawy zarejestrowane pod numerami SA.36558 w odniesieniu do Danii i SA.36662 w odniesieniu do Szwecji).

[...]

- 18 W dniu 15 września 2014 r. Królestwo Danii i Królestwo Szwecji przekazały Komisji wspólne oświadczenie (zwane dalej „zobowiązaniami”) wyjaśniające następujące kwestie:
- gwarancje państwowe są ograniczone do celów pokrycia rzeczywistego łącznego zadłużenia konsorcjum w dowolnym momencie;

- gwarancje państwowe i wszelkie inne korzyści gospodarcze, w szczególności podatkowe, które konsorcjum mogłoby uzyskać, są ograniczone do okresu faktycznej spłaty długu, tak że konsorcjum nie otrzyma żadnych korzyści po spłacie całego długu;
- w przypadku gdyby konieczne było zaciągnięcie przez konsorcjum nowych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi lub przyznanie konsorcjum przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji nowych korzyści gospodarczych po roku 2040, oba państwa zobowiązują się zgłosić takie środki Komisji, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE;
- Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zobowiązują się informować Komisję co roku o rozwoju sytuacji dotyczącej spłaty długu konsorcjum.

E. Zaskarżona decyzja

- 19 W dniu 15 października 2014 r. Komisja wydała decyzję C(2014) 7358 final w sprawie pomocy państwa SA.36558 (2014/NN) oraz SA.38371 (2014/NN) – Dania, jak również SA.36662 (2014/NN) – Szwecja, dotyczącej finansowania publicznego na rzecz projektu infrastrukturalnego polegającego na utworzeniu stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Sund (Dz.U. 2014, C 418, s. 1 i Dz.U. 2014, C 437, s. 1) (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). Komisja ograniczyła swe badanie do następujących środków (motywy 50–55 zaskarżonej decyzji):
- gwarancje państwa udzielone konsorcjum w zakresie pożyczek zaciągniętych przez nie w celu sfinansowania budowy i eksploatacji projektu infrastrukturalnego dotyczącego stałego połączenia przez Sund;
 - następujące duńskie środki podatkowe:
 - przeniesienie strat na kolejny okres mające zastosowanie do konsorcjum;
 - obniżenie wartości aktywów mające zastosowanie do konsorcjum;
 - system wspólnego opodatkowania.
 - środki wsparcia finansowego przyznane spółkom dominującym konsorcjum, aby sfinansować planowanie, budowę i eksploatację wewnętrznych połączeń drogowych i kolejowych.
- 20 Komisja wyjaśniła, że jej decyzja nie obejmowała innych ewentualnych środków przyznanych przez Królestwo Danii lub Królestwo Szwecji na rzecz konsorcjum, A/S Øresund, SVEDAB, Sund & Bælt lub jakiegokolwiek spółki powiązanej (motyw 56 zaskarżonej decyzji).

1. Istnienie pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

[...]

- 23 Jeśli chodzi o gwarancje państwowe i duńskie środki podatkowe dotyczące obniżenia wartości aktywów i przeniesienia strat na kolejny okres (zwane dalej „duńską pomocą podatkową”), przyznane konsorcjum w celu finansowania budowy i eksploatacji stałego połączenia, Komisja uznała, że stanowią one pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (motyw 107 zaskarżonej decyzji). Komisja uznała też, że obie gwarancje państwa zostały udzielone bezwarunkowo w dniu 27 stycznia 1992 r., to jest w dniu utworzenia konsorcjum (motyw 52 zaskarżonej decyzji). Duńskie środki polegające na przeniesieniu strat na kolejny okres zostały uznane za selektywne w odniesieniu do

okresu od 1991 r. do końca 2001 r. i okresu rozpoczynającego się w 2013 r. Duńskie środki polegające na obniżeniu wartości aktywów zostały uznane za selektywne w odniesieniu do okresu po roku 1999 (motywy 92–97 i 99–103 zaskarżonej decyzji).

2. Uznanie za pomoc nową lub istniejącą

- 24 Komisja uznała, że duńska gwarancja udzielona na rzecz konsorcjum w zakresie zaciągniętych przez nie pożyczek oraz duńska pomoc podatkowa na rzecz konsorcjum stanowiły nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339) (motywy 109 zaskarżonej decyzji).
- 25 Co się tyczy gwarancji szwedzkiej na rzecz konsorcjum, która zdaniem Komisji została przyznana przed przystąpieniem Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej oraz przed wejściem w życie Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) w dniu 1 stycznia 1994 r., została ona uznana za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 659/1999 (motywy 110 zaskarżonej decyzji).

3. Badanie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 TFUE

- 26 Komisja zbadała zgodność gwarancji państwowych oraz duńskiej pomocy podatkowej z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, zgodnie z którym pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (zwanym dalej „projektami WEZ”) można uznać za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 27 Komisja uznała w istocie, że gwarancje państwowe i duńska pomoc podatkowa na rzecz konsorcjum, oceniane łącznie, są niezbędne i proporcjonalne do osiągnięcia celu realizowanego w interesie ogólnym, zważywszy zwłaszcza na zobowiązania przedstawione przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji w trakcie postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi, w szczególności, gdyby okazało się konieczne zaciągnięcie przez konsorcjum nowych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi lub przyznanie konsorcjum innej korzyści gospodarczej po 2040 r., Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zgłosiłyby ten fakt Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE (motywy 122–137 zaskarżonej decyzji). Jeśli chodzi o duńską pomoc podatkową, Komisja wyjaśniła też, że miała ona przyczynić się do zapewnienia powodzenia projektu poprzez ograniczenie okresu spłaty pożyczek konsorcjum i zmniejszenie ryzyka, które jest z tym związane. Komisja uznała, że duńska pomoc podatkowa zmniejszyła ryzyko związane z gwarancjami państwowymi i w konsekwencji korzyść wynikającą z takiej pomocy oraz że korzyść wynikająca z gwarancji państwowych i korzyść wynikająca z duńskiej pomocy podatkowej były wzajemnie od siebie zależne (motywy 133 zaskarżonej decyzji).
- 28 Komisja stwierdziła, że gwarancje państwowe przyznane przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji oraz duńska pomoc podatkowa były zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i że nie musiała ona kierować do Królestwa Szwecji propozycji przyjęcia stosownych środków (motywy 138 i 139 zaskarżonej decyzji).

4. Uzasadnione oczekiwania

- 29 W motywach 138 i 140–153 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że w każdym razie, nawet jeśli omawiane środki pomocy powinny zostać uznane za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, nie mogą one zostać odzyskane przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji z tego względu, że odzyskanie byłoby sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Uznała ona w istocie, że w niniejszej sprawie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności wskazujące na to, że

konsorcjum, a także Królestwo Danii i Królestwo Szwecji mogą mieć uzasadnione oczekiwania co do tego, że gwarancje państwowe i duńska pomoc podatkowa przyznane konsorcjum nie zostaną zakwestionowane. Komisja przypomniała też, że zgodnie z jej stanowiskiem z 1992 r. budowa i eksploatacja projektów infrastrukturalnych nie stanowiły działalności gospodarczej. Jednakże zarówno jej praktyka decyzyjna, jak i orzecznictwo sądów Unii dotyczące pojęcia „działalności gospodarczej” w zakresie finansowania budowy i eksploatacji projektów infrastrukturalnych zmieniły się od czasu wydania wyroków: z dnia 12 grudnia 2000 r., *Aéroports de Paris/Komisja* (T-128/98, EU:T:2000:290); z dnia 17 grudnia 2008 r., *Ryanair/Komisja* (T-196/04, EU:T:2008:585) i z dnia 24 marca 2011 r., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja* (T-443/08 i T-455/08, EU:T:2011:117), przy czym ten ostatni został potwierdzony w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja* (C-288/11 P, EU:C:2012:821) (motywy 61–66 zaskarżonej decyzji). Ponadto w 1995 r. służby Komisji poinformowały Królestwo Danii i Królestwo Szwecji, że gwarancje państwowe nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja uznała, że ten ostatni wniosek zawarty w jej pismach z dnia 27 października 1995 r., skierowanych do Królestwa Danii i do Królestwa Szwecji, rozciąga się na duńską pomoc podatkową w zakresie, w jakim dotyczy ona projektu infrastrukturalnego, który w owym czasie nie był uznawany za stanowiący działalność gospodarczą. Zdaniem Komisji nie było konieczne ustalenie, czy takie uzasadnione oczekiwania wychodzą poza zakres wyroku z dnia 12 grudnia 2000 r., *Aéroports de Paris/Komisja* (T-128/98, EU:T:2000:290) z tego względu, że w każdym razie przedmiotowe środki były zgodne z rynkiem wewnętrznym (motywy 153 zaskarżonej decyzji).

5. Wnioski

30 Komisja postanowiła:

- na podstawie oceny zgodności przedmiotowych środków z rynkiem wewnętrznym i uwzględniając, w szczególności, zobowiązania przedstawione przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji, nie wnosząc zastrzeżeń w odniesieniu do duńskiej pomocy podatkowej i gwarancji udzielonych przez Królestwo Danii na rzecz konsorcjum z tego względu, że ta pomoc państwa powinna zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE;
- że gwarancja udzielona konsorcjum przez Królestwo Szwecji stanowi pomoc istniejącą i że w szczególności z uwagi na zobowiązania Królestwa Danii i Królestwa Szwecji nie było konieczne wszczęcie postępowania w przedmiocie istniejących systemów pomocy;
- że duński system wspólnego opodatkowania i środki przyznane spółkom dominującym konsorcjum na finansowanie wewnętrznych połączeń drogowych i kolejowych w Szwecji i Danii nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

II. Postępowanie i żądania stron

- 31 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 lutego 2015 r. skarżące wniosły niniejszą skargę.
- 32 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 czerwca 2015 r. Królestwo Szwecji złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 33 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 czerwca 2015 r. Królestwo Danii złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.
- 34 Postanowieniami z dnia 13 lipca 2015 r. prezes dziewiątej izby Sądu dopuścił te państwa do sprawy w charakterze interwenientów. Królestwo Szwecji i Królestwo Danii przedłożyły uwagi interwenienta w dniu 28 września 2015 r.

- 35 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do szóstej izby, której w rezultacie, w dniu 26 września 2016 r., została przekazana niniejsza sprawa.
- 36 Skarżące wnoszą do Sądu o;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 37 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.
- 38 Królestwo Szwecji i Królestwo Danii wnoszą do Sądu o oddalenie skargi.

III. Co do prawa

[...]

B. Co do istoty

- 55 Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności skarżące podnoszą w istocie pięć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy naruszeń prawa i oczywistych błędów w ocenie w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, co się tyczy, po pierwsze, przyznanych na rzecz spółek dominujących konsorcjum środków na finansowanie wewnętrznych połączeń kolejowych, a po drugie, gwarancji państwowych przyznanych konsorcjum na finansowanie stałego połączenia. Zarzut drugi dotyczy naruszeń prawa i błędów w ocenie zgodności z rynkiem wewnętrznym gwarancji państwowych oraz duńskiej pomocy podatkowej na rzecz konsorcjum w świetle art. 107 ust. 3 TFUE, a także błędu polegającego na tym, że Komisja nie uznała duńskiego systemu wspólnego opodatkowania za pomoc państwa. Zarzut trzeci dotyczy naruszeń prawa popełnionych przez Komisję, gdy uznała ona, że w przypadku gdyby gwarancje państwowe i duńską pomoc podatkową dla konsorcjum należało jednak uznać za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, po stronie konsorcjum oraz Królestwa Danii i Królestwa Szwecji istniały uzasadnione oczekiwania co do tego, iż wspomniana pomoc nie zostanie zakwestionowana na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa, oraz że nie istniała konieczność ustalenia, czy takie uzasadnione oczekiwania wychodzą poza zakres wyroku z dnia 12 grudnia 2000 r., *Aéroports de Paris/Komisja* (T-128/98, EU:T:2000:290). Zarzut czwarty dotyczy naruszenia obowiązku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. Zarzut piąty dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 56 Sąd uważa, że należy zbadać te zarzuty w zakresie, w jakim dotyczą one, po pierwsze, środków, które zostały uznane za pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym, czyli gwarancji państwowych i duńskiej pomocy podatkowej przyznanych konsorcjum na budowę i eksploatację stałego połączenia, a po drugie, środków, które nie zostały uznane za stanowiące pomoc państwa, mianowicie środków wsparcia finansowego dla spółek dominujących konsorcjum na budowę i eksploatację wewnętrznych połączeń kolejowych oraz duńskiego systemu wspólnego opodatkowania. Po trzecie, zarzuty te zostaną zbadane w zakresie, w jakim zarzuca się w nich Komisji, że nie uzasadniła ona i nie wzięła pod uwagę łącznego skutku wszystkich środków pomocy przyznanych na rzecz projektu stałego połączenia. Po czwarte, owe zarzuty zostaną zbadane w zakresie, w jakim kwestionuje się w nich stwierdzenie poczynione przez Komisję na wypadek, gdyby środki pomocy przyznane konsorcjum należało jednak uznać za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, zgodnie z którym to stwierdzeniem po stronie Królestwa

Danii i Królestwa Szwecji, jak również po stronie konsorcjum istniały uzasadnione oczekiwania co do tego, że środki pomocy na rzecz konsorcjum nie zostaną zakwestionowane na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa.

- 57 Przede wszystkim, co się tyczy środków pomocy państwa uznanych za zgodne z rynkiem wewnętrznym po zakończeniu badania wstępnego, Sąd uważa, że należy najpierw zbadać zarzut czwarty mający na celu wykazanie, że Komisja napotkała poważne trudności, które powinny były zmusić ją do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

1. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych zainteresowanych stron w zakresie, w jakim dotyczy on środków uznanych za pomoc państwa przyznaną konsorcjum

- 58 W ramach zarzutu czwartego skarżące odsyłają wyraźnie do argumentów podniesionych przez nie w kontekście dwóch pierwszych zarzutów, które to argumenty wskazują na niespójności i nieprawidłowości w analizie Komisji w odniesieniu do gwarancji państwowych oraz duńskiej pomocy podatkowej na rzecz konsorcjum. Zdaniem skarżących Komisja popełniła błędy, po pierwsze, przy kwalifikacji gwarancji państwowych w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, a po drugie, przy badaniu zgodności z rynkiem wewnętrznym gwarancji państwowych oraz duńskiej pomocy podatkowej. Niepełny i niewystarczający charakter analizy Komisji stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności napotkanych w trakcie badania wstępnego i „wątpliwości” żywionych przez Komisję w zakresie kwalifikacji i zgodności kwestionowanych środków z rynkiem wewnętrznym.
- 59 Komisja, popierana przez Królestwo Danii, kwestionuje tę argumentację, odwołując się w szczególności do własnych argumentów przedstawionych w ramach badania zarzutów pierwszego i drugiego.
- 60 Zgodnie z orzecznictwem, jeżeli Komisja nie może uzyskać przekonania w następstwie pierwszego badania w ramach procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3 TFUE, że dany środek pomocy państwa albo nie stanowi „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, albo – jeżeli jest zakwalifikowany jako pomoc – jest zgodny z traktatem FUE, lub jeżeli procedura ta nie pozwoliła jej na przewyżczenie trudności spowodowanych oceną zgodności rozpatrywanego środka, instytucja ta ma obowiązek wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, nie dysponując w tym względzie zakresem uznania (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2005:275, pkt 48). Obowiązek ten jest zresztą wyraźnie potwierdzony przez przepisy art. 4 ust. 4 w związku z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 (wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 113).
- 61 Pojęcie poważnych trudności ma obiektywny charakter. Istnienie takich trudności powinno być oceniane zarówno w świetle okoliczności wydania zaskarżonego aktu, jak i jego treści w sposób obiektywny, przy czym należy zestawić motywy decyzji z danymi, jakimi Komisja dysponowała w momencie, gdy wypowiadała się na temat zgodności spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. wyrok z dnia 28 marca 2012 r., Ryanair/Komisja, T-123/09, EU:T:2012:164, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo) Wynika stąd, że kontrola zgodności z prawem przeprowadzana przez Sąd w kwestii istnienia poważnych trudności z racji swej natury nie może ograniczać się do badania oczywistego błędu w ocenie (zob. wyroki: z dnia 27 września 2011 r., 3F/Komisja, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo). Nieważność decyzji wydanej przez Komisję bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego można bowiem stwierdzić na tej już tylko podstawie, że nie zostało przeprowadzone kontradyktoryjne i pogłębione badanie przewidziane przez traktat FUE, nawet jeśli nie wykazano, że ocena merytoryczna dokonana przez Komisję zawierała błędne ustalenia co do prawa lub co do okoliczności faktycznych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2010 r., British Aggregates i in./Komisja, T-359/04, EU:T:2010:366, pkt 58).

- 62 Z orzecznictwa wynika też, że niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnej fazy postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności (zob. wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Netherlands Maritime Technology Association/Komisja, T-140/13, niepublikowany, EU:T:2014:1029, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Na skarżących spoczywa ciężar dowodu istnienia poważnych trudności; mogą one przedstawić ten dowód, powołując się na szereg spójnych wskazówek (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2015 r., Pollmeier Massivholz/Komisja, T-89/09, EU:T:2015:153, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 To w świetle tego orzecznictwa należy zbadać argumentację przedstawioną w ramach zarzutu czwartego, dotyczącą środków pomocy państwa na rzecz konsorcjum uznanych za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Argumentacja ta składa się z dwóch części, które dotyczą, po pierwsze, niewystarczającego i niekompletnego badania kwalifikacji gwarancji państwowych udzielonych konsorcjum w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, a po drugie, niewystarczającego i niekompletnego badania zgodności z rynkiem wewnętrznym gwarancji państwowych oraz duńskiej pomocy podatkowej dla konsorcjum w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

a) W przedmiocie części pierwszej, opartej na niewystarczającym i niekompletnym badaniu w świetle art. 107 ust. 1 TFUE kwalifikacji gwarancji państwowych udzielonych konsorcjum

- 65 W ramach pierwszej części zarzutu czwartego argumentacja skarżących dzieli się w istocie na cztery zastrzeżenia oparte na niewystarczającej i niekompletnej ocenie odnoszącej się, po pierwsze, do: bezwarunkowego charakteru udzielenia gwarancji państwowych w chwili utworzenia konsorcjum; podlegającego egzekucji roszczenia konsorcjum o uzyskanie finansowania zagwarantowanego przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji w tej dacie; przysługującej osobom trzecim możliwości powołania się na to roszczenie, w przypadku gdy konsorcjum działa w ramach swoich uprawnień; oraz szeregu gwarancji; po drugie, do kwestii, czy gwarancje państwowe stanowią pomoc indywidualną lub systemy pomocy; po trzecie, do kwestii, czy gwarancje szwedzkie stanowią nową pomoc, czy też pomoc istniejącą, a po czwarte, do kwestii, czy gwarancje państwowe były ograniczone do finansowania stałego połączenia.
- 66 To w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 60–63 powyżej należy zbadać tę argumentację.
- 67 Sąd uważa, że należy wpieryw zbadać zastrzeżenie drugie dotyczące stwierdzenia, że gwarancje państwowe są systemami pomocy.
- 68 W przypadku systemu pomocy Komisja może – w celu stwierdzenia, czy system ten zawiera elementy pomocy – ograniczyć się do zbadania ogólnych cech rozpatrywanego systemu, bez obowiązku badania każdego szczególnego przypadku jego zastosowania (wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 122). Ponadto, jak podnoszą skarżące, różne zasady stosuje się do przypadków pomocy indywidualnej i do systemów pomocy zgodnie z różnymi komunikatami Komisji w sprawie gwarancji, na przykład w odniesieniu do sposobu, w jaki należy obliczyć element pomocy.
- 69 W ramach tego zastrzeżenia skarżące wskazują, po pierwsze, na wewnętrzne sprzeczności w treści zaskarżonej decyzji, po drugie, na brak analizy gwarancji państwowych w świetle pojęcia „systemu” pomocy, a po trzecie, na naruszenie prawa ze względu na to, że gwarancje państwowe nie są objęte którąkolwiek z dwóch definicji systemu pomocy przewidzianych w art. 1 lit. d) rozporządzenia nr 659/1999. Takie braki i wewnętrzne sprzeczności stanowią wskazówkę co do tego, że Komisja napotkała poważne trudności, jeśli chodzi o kwalifikację gwarancji państwowych jako „systemów”

pomocy. Skarżące uważają w istocie, że gwarancje państwowe powinny być zostać zbadane jako tyle gwarancji indywidualnych ad hoc, ile jest pożyczek i instrumentów finansowych pozwalających konsorcjum na budowę i eksploatację stałego połączenia i objętych tymi gwarancjami.

- 70 Komisja nie zgadza się z tą oceną i twierdzi, po pierwsze, iż z uzasadnienia zaskarżonej decyzji jasno wynika, że gwarancje państwowe zostały zbadane jako system pomocy i że wszelka szczególna gwarancja w zakresie pożyczki wdrażająca system gwarancji ostatecznie zapewniony w 1992 r. stanowiła pomoc indywidualną przyznaną na podstawie tego systemu, a nie pomoc indywidualną ad hoc. Po drugie, Komisja podnosi, że gwarancje państwowe odpowiadają definicji systemów pomocy zawartej w art. 1 lit. d) zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 z tego względu, że chodzi o pomoc, „która nie jest związana z konkretnym projektem”, ponieważ obejmują one jednocześnie budowę i eksploatację stałego połączenia i zostały udzielone na nieokreślony czas i nieokreśloną kwotę, nawet jeśli są ograniczone do okresu niezbędnego do spłaty długu konsorcjum. Komisja wyjaśnia w tym względzie, że w okresie, w którym gwarancje zostały udzielone, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji nie wiedziały, ile czasu będzie potrzeba na spłatę długu oraz jak duży będzie ów dług, oraz że gdyby należało interpretować gwarancje państwowe jako związane z „konkretnym projektem”, nigdy nie mogłaby ona zakwestionować ewentualnych środków pomocy przyznanych na cele ogólne, co podważałoby skuteczność przepisów dotyczących pomocy państwa.
- 71 Królestwo Danii podnosi natomiast, że gwarancje państwowe muszą być rozpatrywane jako jeden lub dwa przypadki pomocy indywidualnej w rozumieniu art. 1 lit. e) rozporządzenia nr 659/1999, przyznanej bezwarunkowo w 1992 r., a nie jako jeden lub dwa systemy pomocy, zważywszy, że cała korzyść gospodarcza wynikająca z gwarancji przeszła na konsorcjum w momencie ich udzielenia. Wskazuje ono w związku z tym, że gwarancje państwowe są związane pod względem kwoty, a także pod względem czasowym, z konkretnym projektem stałego połączenia. W odpowiedzi na pytanie Sądu Królestwo Szwecji przedstawiło pogląd podobny do poglądu Królestwa Danii i wyraziło wątpliwości co do kwalifikacji gwarancji państwowych jako „systemu” pomocy w rozumieniu definicji przewidzianej w art. 1 lit. d) zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999 ze względu na to, że dotyczą one jedynie określonego projektu.
- 72 Skarżące uważają, że teza Królestwa Danii, o której mowa w pkt 71 powyżej, powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna, zważywszy, że stoi ona w sprzeczności ze stanowiskiem Komisji oraz że interwenient powinien ograniczyć się do wspierania, w całości lub w części, żądań Komisji, i do zaakceptowania stanu sprawy, a ponadto nie może on podnosić autonomicznych zarzutów.
- 73 W pierwszej kolejności, jeżeli chodzi o podnoszone wewnętrzne sprzeczności w treści, należy zauważyć, podobnie jak czynią to skarżące, że zaskarżona decyzja wspomina o „gwarancji udzielonej przez państwo duńskie”, „gwarancji udzielonej przez [...] państwo szwedzkie” (motywy 109 i 110), „gwarancjach państwowych” (motywy 33, 51, 88, 114, 123, 124, 130, 131, 134 i 135), „gwarancjach” (motywy 85 i 137), „dwóch gwarancjach” (motywy 34, 50, 52 i 129), „gwarancjach udzielonych przez Danię” (wnioski, akapit pierwszy), jak również o „gwarancji udzielonej konsorcjum przez Szwecję” (wnioski, akapit drugi). Komisja uznała jednak w motywie 52 zaskarżonej decyzji, że obie gwarancje zostały udzielone bezwarunkowo w dniu 27 stycznia 1992 r., czyli w dniu, w którym konsorcjum zostało utworzone i uzyskało prawo do finansowania dzięki gwarancjom państwa. W motywie 53 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że wprawdzie gwarancje indywidualne zostały potwierdzone i udzielone dla każdego kredytodawcy przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji, nie zmienia to jednak faktu, iż oba te państwa zobowiązały się ostatecznie zagwarantować wykonanie przez konsorcjum zobowiązań dotyczących pożyczek i innych instrumentów finansowych służących finansowaniu stałego połączenia. Komisja uznała też w sentencji zaskarżonej decyzji, że zwłaszcza w świetle zobowiązań przedstawionych przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji nie było konieczne wszczęcie postępowania dotyczącego „systemów” pomocy istniejącej w odniesieniu do gwarancji udzielonej przez Królestwo Szwecji (wnioski, akapit drugi). Ponadto, jak wynika z motywów 111–138 zaskarżonej decyzji, ocena zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym rzeczywiście została przeprowadzona przez Komisję, jak gdyby miała ona do czynienia z jednym lub z kilkoma

„systemami” pomocy, ponieważ ograniczyła się ona do zbadania cech i zgodności z rynkiem wewnętrznym gwarancji przewidzianych w umowie międzyrządowej i w umowie konsorcjum, nie dokonując indywidualnej oceny każdej gwarancji obejmującej każdą konkretną pożyczkę konsorcjum.

- 74 W związku z tym wprowadzie treść zaskarżonej decyzji nie jest w pełni precyzyjna i spójna w tym względzie, z ogólnego rozumowania Komisji i z sentencji zaskarżonej decyzji wynika jednak, że Komisja faktycznie rozpatrzyła gwarancje państwowe jako jeden lub dwa systemy pomocy przyjęte ostatecznie w 1992 r. i uznała gwarancje udzielone później w ramach każdej pożyczki zaciągniętej przez konsorcjum za pomoc indywidualną wynikającą z tych systemów pomocy.
- 75 W drugiej kolejności, co się tyczy braku analizy gwarancji państwowych w świetle pojęcia „systemu” pomocy, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie zawiera wyjaśnień dotyczących powodów, dla których gwarancje państwowe powinny zostać uznane za systemy pomocy, co jest elementem wskazującym na istnienie niewystarczającego i niekompletnego badania.
- 76 W trzeciej kolejności, nawet przy założeniu, że z zaskarżonej decyzji można wywnioskować, jak podnosi Komisja, iż gwarancje państwowe odpowiadają definicji systemów pomocy zawartej w art. 1 lit. d) zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999, zgodnie z którym system pomocy oznacza „każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”, wystarczy zauważyć, że w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja nie określa w ogóle, w jaki sposób pomoc zawarta w gwarancjach państwowych spełnia warunek, zgodnie z którym pomoc nie powinna być związana z konkretnym projektem.
- 77 Umowa międzyrządowa, której art. 12 stanowi, że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zobowiązują się „zagwarantować wspólnie, na zasadach odpowiedzialności solidarnej, wykonanie zobowiązań dotyczących pożyczek konsorcjum i innych instrumentów finansowych wykorzystywanych do finansowania”, jest bowiem zatytułowana „Traktat [...] dotyczący stałego połączenia przez Sund”. Ponadto pkt 4 § 3 umowy konsorcjum stanowi, że gwarancje państwowe obejmują „[z]apotrzebowanie konsorcjum na kapitał w zakresie planowania, koncepcji projektu i budowy połączenia przez Sund, w tym kosztów obsługi zadłużenia, a także zapotrzebowanie na kapitał wynikające ze strat księgowych, które są antycypowane przez szereg lat po otwarciu stałego połączenia dla ruchu”. Ponadto art. 1 i 2 umowy międzyrządowej oraz załącznik 1 do wspomnianej umowy określają dokładnie położenie geograficzne stałego połączenia oraz jego szczególne cechy techniczne. Nie może więc chodzić o gwarancje udzielone w odniesieniu do jakiegokolwiek mostu.
- 78 Jak podkreślają skarżące, w ramach oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym przeprowadzonej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE Komisja uznała w motywach 115 i 116 zaskarżonej decyzji, że stałe połączenie przez Sund było „konkretnym, szczegółowym i jasno określonym” projektem. Komisja odwołała się w nich do art. 2 umowy międzyrządowej oraz do załącznika 1 do niej, które wskazują na to, że chodzi o projekt określony w sposób bardzo konkretny i jasny zarówno w odniesieniu do położenia geograficznego, jak i do koncepcji technicznej.
- 79 Z jednej strony twierdzenie na etapie kwalifikacji gwarancji państwowych, że chodzi o jeden lub dwa systemy pomocy, ponieważ pomoc wynikająca z tych gwarancji nie jest związana z konkretnym projektem, a z drugiej strony twierdzenie na etapie oceny zgodności środków z rynkiem wewnętrznym, że gwarancje państwowe dotyczą projektu, który jest „konkretny, szczegółowy i jasno określony”, są nie do pogodzenia. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie chodzi tu o różne pojęcia prawne, ale o okoliczność faktyczną ustaloną w motywach 115 i 116 zaskarżonej decyzji, która nie może różnić się w zależności od oceny prawnej.
- 80 W tym względzie Komisja także niesłusznie podnosi, że gwarancje państwowe nie powinny zostać uznane za związane z konkretnym projektem z tego względu, że pomoc zawarta w tych gwarancjach państwowych obejmuje zarówno etap budowy, jak i etap eksploatacji stałego połączenia. Zważywszy

bowiem, że przymiotnik „konkretny” oznacza „precyzyjnie określony, rzeczowy”, należy uznać, iż pomoc odnosząca się do gwarancji państwowych jest związana z konkretnym projektem z tego względu, że obejmuje ona pożyczki konsorcjum dotyczące jedynie projektu stałego połączenia, w tym w odniesieniu do etapu eksploatacji, z wyłączeniem innych projektów lub działań. „Nieokreślony” charakter etapu eksploatacji, na który zwraca uwagę Komisja, nie dotyczy specyfiki projektu w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz odnosi się tak naprawdę do oceny ograniczonego lub nieograniczonego charakteru gwarancji państwowych w ramach badania ich zgodności z rynkiem wewnętrznym. Co się tyczy argumentu Komisji, zgodnie z którym w niniejszej sprawie środki pomocy zostały przyznane w istocie „w celach ogólnych”, jest on również sprzeczny z motywami 51 i 131 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którymi gwarancje państwowe są ograniczone do planowania, budowy i eksploatacji jedynie stałego połączenia przez Sund, z wyłączeniem jakiegokolwiek innej działalności.

- 81 Z powyższego wynika, że w trakcie wstępnego postępowania wyjaśniającego Komisja napotkała poważne trudności w zakresie kwalifikacji gwarancji państwowych jako „systemów” pomocy.
- 82 Tymczasem pytania nasuwające się w niniejszej sprawie, mianowicie czy gwarancje stanowią system pomocy lub systemy pomocy przyjęte w 1992 r., jeden lub dwa przypadki pomocy indywidualnej ad hoc przyznanej bezwarunkowo w 1992 r. lub tyle przypadków pomocy indywidualnej ad hoc, ile istnieje pożyczek konsorcjum objętych gwarancjami państwowymi, są nierozdzielnie związane z badaniem drugiego zastrzeżenia z pierwszej części, ale również pierwszego zastrzeżenia, które dotyczy określenia daty bezwarunkowego udzielenia gwarancji państwowych na rzecz konsorcjum i liczby gwarancji. Ponadto, jak przyznaje sama Komisja, kwestie poruszone w dwóch pierwszych zastrzeżeniach z pierwszej części zarzutu czwartego mają również wpływ na kwalifikację gwarancji państwowych w świetle pojęcia pomocy „istniejącej” określonego w art. 1 lit. b) ppkt (i) i (iv) rozporządzenia nr 659/1999, której to kwalifikacji dotyczy zastrzeżenie trzecie.
- 83 Należy zatem uwzględnić zastrzeżenie drugie z pierwszej części zarzutu czwartego i w konsekwencji pierwszą część tego zarzutu w całości, bez konieczności wypowiedzania się w przedmiocie zastrzeżeń pierwszego i trzeciego, ani też w przedmiocie argumentacji Królestwa Danii, o której mowa w pkt 71 powyżej. Należy więc stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja zakwalifikowała w niej gwarancje państwowe jako „systemy” pomocy bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, i odesłać do Komisji całą analizę dotyczącą daty udzielenia gwarancji państwowych, ich liczby oraz kwestii, czy stanowią one pomoc nową lub istniejącą.

[...]

b) W przedmiocie części drugiej, opartej na niewystarczającym i niekompletnym badaniu w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa przyznanej konsorcjum

- 85 W ramach drugiej części zarzutu czwartego skarżące wskazują na niewystarczające i niekompletne badanie zgodności gwarancji państwowych i duńskiej pomocy podatkowej z rynkiem wewnętrznym. Podnoszą one w istocie siedem zastrzeżeń. Po pierwsze, Komisja nie obliczyła wartości elementu pomocy zawartego w gwarancjach państwowych. Po drugie, nie zbadała, czy istniały przesłanki uruchomienia gwarancji państwowych. Po trzecie, przeprowadziła niewystarczającą i niekompletną analizę rozróżnienia między etapem budowy i etapem eksploatacji stałego połączenia i nie zbadała zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do samego etapu eksploatacji. Po czwarte, Komisja przeprowadziła niewystarczającą i niekompletną analizę w odniesieniu do kwestii, czy gwarancje państwowe i duńska pomoc podatkowa były ograniczone pod względem ich wielkości i w czasie. Po piąte, przeprowadziła niewystarczającą i niekompletną analizę konieczności i proporcjonalności gwarancji państwowych i duńskiej pomocy podatkowej. Po szóste, nie zbadała negatywnego wpływu tej pomocy na konkurencję i wymianę handlową oraz nie

zastosowała tak zwanego „kryterium wyważenia”. Po siódme, przeprowadziła niewystarczającą i niekompletną w istocie analizę związku między korzyściami podatkowymi i gwarancjami państwowymi.

- 86 Na wstępie Komisja stwierdza, że ogólna argumentacja skarżących polega na zwróceniu się do Sądu o skontrolowanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle praktyk i wytycznych obowiązujących w chwili wydania tej decyzji, a nie w świetle tych praktyk i wytycznych, które istniały w dniu przyznania pomocy państwa, co jest błędne z punktu widzenia prawa. Komisja przypomina, popierana w tym względzie przez Królestwo Danii, że zgodnie z jej komunikatem z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem (Dz.U. 2002, C 119, s. 22) zgodność pomocy z prawem należy oceniać według kryteriów materialnych określonych w każdym instrumencie obowiązującym w chwili jej przyznania. Tymczasem, zdaniem Komisji, gwarancje państwowe zostały ostatecznie udzielone w styczniu 1992 r., kiedy utworzono konsorcjum.

[...]

- 90 Sąd uważa, że należy wpierw zbadać zastrzeżenia drugie, trzecie i czwarte, następnie trzeba zbadać łącznie zastrzeżenia pierwsze, piąte i szóste i wreszcie zastrzeżenie siódme.

1) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, opartego na braku badania, czy istniały przesłanki uruchomienia gwarancji

- 91 Skarżące powołują się w istocie na argumenty podniesione w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia prawa polegającego na braku badania, czy istniały przesłanki uruchomienia gwarancji państwowych, zgodnie z pkt 5.3 obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. [107] i [108 TFUE] do pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. 2008, C 155, s. 10, zwanego dalej „komunikatem z 2008 r. w sprawie gwarancji”).
- 92 Komisja nie kwestionuje tego, że nie sprawdziła, czy takie przesłanki uruchomienia gwarancji istniały. Uważa ona jednak, że nie były one konieczne, ponieważ komunikat z 2008 r. w sprawie gwarancji nie znajdował zastosowania *ratione temporis* do systemu pomocy przyznanego w 1992 r. Ponadto Komisja uważa, że w niniejszej sprawie chodzi o bardzo szczególny przypadek, mianowicie o partnerstwo przedsiębiorstw publicznych utworzone w konkretnym celu budowy i eksploatacji stałego połączenia, a nie o osobę prawną prawa duńskiego lub szwedzkiego, która mogłaby zostać postawiona w stan upadłości przez sądy tych państw członkowskich. Podkreśla ona, że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji sprawują pełną kontrolę strategiczną i operacyjną nad konsorcjum, której to kontroli nie sprawują zazwyczaj państwa członkowskie nad niezależnym podmiotem prywatnym korzystającym z gwarancji. Komisja zauważa również, że w każdym razie takie przesłanki uruchomienia gwarancji byłyby prawdopodobnie niezgodne z umową międzyrządową.
- 93 Na wstępie Sąd zauważa, że nie jest konieczne sprawdzenie, czy pkt 5.3 komunikatu z 2008 r. w sprawie gwarancji miał zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ – jak przyznała sama Komisja – wymóg takich przesłanek uruchomienia gwarancji istniał już w 1992 r., która to data została uwzględniona w zaskarżonej decyzji jako data udzielenia gwarancji. W piśmie SG(89) D/4328 z dnia 5 kwietnia 1989 r. skierowanym do państw członkowskich Komisja wskazała już bowiem, że „zaakceptuje gwarancje jedynie wówczas, gdy ich uruchomienie [zostanie] umownie uzależnione od konkretnych warunków, mogących obejmować nawet obowiązkowe ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa-beneficjenta lub analogiczną procedurę, [i że te] warunki [powinny] zostać uzgodnione w trakcie jednego początkowego badania planowanych gwarancji państwa w ramach normalnej procedury z art. [108] ust. 3 [TFUE] na etapie udzielenia”.

- 94 W szczególnej dziedzinie pomocy państwa sąd Unii miał już okazję podkreślić, że Komisja może przyjąć wytyczne w celu wykonywania przysługującego jej uznania oraz że w zakresie, w jakim nie odbiegają one od norm traktatu FUE, wskazówki w nich zawarte obowiązują instytucję (zob. wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., *Niderlandy/Komisja*, C-382/99, EU:C:2002:363, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy również zaznaczyć, że Komisja, przyjmując normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, sama sobie wyznacza granice przysługującego jej uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się, w odpowiednim przypadku, na sankcje z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, chyba że zostaną podane względy uzasadniające w świetle tych zasad odstępianie od własnych norm (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2005 r., *Dansk Rørindustri i in./Komisja*, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 211; z dnia 11 września 2008 r., *Niemcy i in./Kronofrance*, C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482, pkt 60).
- 95 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że zaskarżona decyzja milczy na temat istnienia przesłanek uruchomienia gwarancji państwowych. W związku z tym, w świetle pkt 93 i 94 powyżej, Komisja niesłusznie nie zbadała istnienia przesłanek uruchomienia gwarancji państwowych. Wynika stąd, że badanie zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym było niewystarczające i niekompletne, co stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 62 powyżej.
- 96 W odniesieniu do uzasadnienia podanego przez Komisję, o którym mowa w pkt 92 powyżej, należy zaznaczyć, że Komisja nie wyjaśnia, w jaki sposób fakt, iż Królestwo Danii i Królestwo Szwecji sprawują pełną kontrolę strategiczną i operacyjną nad konsorcjum, daje pewność, że w przypadku gdyby gwarancje państwowe musiały zostać uruchomione, Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zdecydowałyby się nawet na postawienie konsorcjum w stan likwidacji. Komisja nie określa żadnego przepisu, który zobowiązywałby je do podjęcia takiego działania. Przeciwnie, Komisja sugeruje nawet, że likwidacja konsorcjum byłaby niemożliwa z prawnego punktu widzenia w świetle umowy międzyrządowej.
- 97 W każdym razie należy stwierdzić, że owe rozważania nie pozwalają zaradzić temu, że Komisja nie zbadała przesłanek uruchomienia gwarancji państwowych.
- 98 W konsekwencji należy uwzględnić zastrzeżenie drugie dotyczące niewystarczającego i niekompletnego badania istnienia przesłanek uruchomienia gwarancji państwowych.

2) W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, opartego na niewystarczającej i niekompletnej ocenie rozróżnienia między budową i eksploatacją stałego połączenia i na braku oceny zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do eksploatacji stałego połączenia, oraz w przedmiocie zastrzeżenia czwartego z pierwszej części zarzutu, opartego na niewystarczającej i niekompletnej ocenie kwestii, czy gwarancje państwowe były ograniczone do finansowania stałego połączenia

- 99 W ramach zastrzeżenia trzeciego skarżące podnoszą, że w ramach analizy zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym niesłusznie nie dokonano żadnego rozróżnienia między etapem budowy i etapem eksploatacji stałego połączenia. Ich zdaniem Komisja powinna była zbadać, dlaczego gwarancje państwowe obejmujące etap eksploatacji należało uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym, mimo że w rzeczywistości stanowią one pomoc operacyjną, która ze swej natury jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

[...]

101 Komisja nie zgadza się z taką interpretacją i uważa, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż gwarancje państwowe i duńska pomoc podatkowa dotyczą faktycznie budowy i eksploatacji stałego połączenia i że przeprowadzone przez nią badanie zgodności z rynkiem wewnętrznym obejmowało istotnie dwa etapy. Komisja uważa, że „logiczne” jest, iż zaskarżona decyzja koncentruje się w większym stopniu na pomocy przeznaczonej na budowę stałego połączenia, a tym samym na pomocy na inwestycję, ponieważ koszty budowy stanowią najbardziej znaczącą część kosztów. Komisja kwestionuje jednak wszelkie twierdzenia dotyczące pomocy operacyjnej z tego względu, że konsorcjum spłaca swe długi, co pozwala przyjąć, iż dochody są wystarczające na pokrycie kosztów eksploatacji, z jednej strony, i że Królestwo Danii oraz Królestwo Szwecji zobowiązały się do informowania Komisji o wszelkich nowych pożyczkach objętych gwarancjami i wszelkich nowych korzyściach przyznanych po 2040 r. (przewidywany termin spłaty długu wynosi od 30 do 43 lat od momentu otwarcia stałego połączenia w 2000 r.), z drugiej strony. Wreszcie Komisja twierdzi, że jej praktyka decyzyjna w odniesieniu do projektów WEZ nie wprowadza rozróżnienia między budową i eksploatacją infrastruktury.

[...]

103 Zgodnie z orzecznictwem za pomoc operacyjną należy uznać pomoc mającą na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musiałoby normalnie ponieść w ramach zwykłego zarządu lub swojej działalności (zob. podobnie wyrok z dnia 19 września 2000 r., Niemcy/Komisja, C-156/98, EU:C:2000:467, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

104 Z orzecznictwa wynika, że zasadniczo pomoc operacyjna nie jest objęta zakresem stosowania art. 107 ust. 3 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem pomoc ta zakłóca bowiem co do zasady warunki konkurencji w sektorach, w których została przyznana, przy czym ze swej istoty nie może ona spowodować osiągnięcia celów ustalonych w wymienionych postanowieniach ustanawiających odstępstwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja, C-301/87, EU:C:1990:67, pkt 50; z dnia 6 listopada 1990 r., Włochy/Komisja, C-86/89, EU:C:1990:373, pkt 18; z dnia 8 czerwca 1995 r., Siemens/Komisja, T-459/93, EU:T:1995:100, pkt 48). W związku z tym istnieje wynikające z orzecznictwa domniemanie, zgodnie z którym pomoc operacyjna zakłóca ze swej istoty konkurencję (wyrok z dnia 5 października 2000 r., Niemcy/Komisja, C-288/96, EU:C:2000:537, pkt 77) i zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (wyrok z dnia 6 listopada 1990 r., Włochy/Komisja, C-86/89, EU:C:1990:373, pkt 18). Taka pomoc jest co do zasady zakazana (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2002 r., Hiszpania/Komisja, C-113/00, EU:C:2002:507, pkt 69–71; z dnia 20 października 2011 r., Eridania Sadam/Komisja, T-579/08, niepublikowany, EU:T:2011:608, pkt 41).

105 W motywach 32 i 33 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że gwarancje państwowe obejmują „wszystkie pożyczki i inne instrumenty finansowe wykorzystywane przez konsorcjum do finansowania [stałego połączenia]”. Wynika to również z art. 12 umowy międzyrządowej, który stanowi, że „[Królestwo] Danii i [Królestwo] Szwecji zobowiązują się zagwarantować wspólnie, na zasadach odpowiedzialności solidarnej, wykonanie zobowiązań dotyczących pożyczek konsorcjum i innych instrumentów finansowych wykorzystywanych do finansowania [stałego połączenia]”. W części poświęconej ocenie konieczności i proporcjonalności pomocy wspomina się w sposób bardzo ogólny o „finansowaniu” stałego połączenia (motywy 123, 124, 129 i 131).

106 W motywie 126 zaskarżonej decyzji Komisja podaje jedynie szacunkowe dane liczbowe dotyczące budżetu początkowego w zakresie planowania i budowy stałego połączenia, lecz nigdzie nie określa kwoty, jaką konsorcjum musiało i będzie jeszcze musiało pożyczyć celem pokrycia kosztów eksploatacji. W motywie 130 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśnia, że „głównym celem gwarancji państwowych było zapewnienie finansowania budowy stałego połączenia i upewnienie się, że konsorcjum nie [będzie mogło] uzyskać pożyczek objętych gwarancjami w celu rozszerzenia zakresu swej działalności poza ten cel”.

107 Tymczasem art. 10 umowy międzyrządowej, który wymienia w sposób wyczerpujący zadania konsorcjum, wspomina również o eksploatacji stałego połączenia. Punkt 4 § 3 umowy konsorcjum przewiduje też, że gwarancje państwowe pokryją zapotrzebowanie konsorcjum na kapitał „wynikające ze strat księgowych, które są antycypowane przez szereg lat po otwarciu stałego połączenia dla ruchu”. W tym względzie ani Komisja, ani Królestwo Danii lub Królestwo Szwecji nie kwestionują tego, że gwarancje państwowe obejmują również pożyczki zaciągnięte celem pokrycia kosztów eksploatacyjnych konsorcjum, co zostało przypomniane także w motywie 50 zaskarżonej decyzji. Tymczasem kosztami eksploatacyjnymi są koszty, które konsorcjum musiałoby normalnie ponieść w ramach zwykłego zarządu lub swojej działalności.

108 W związku z tym wprawdzie bezsporne jest, że gwarancje państwowe obejmują zarówno koszty budowy, jak i koszty eksploatacji stałego połączenia, badanie zgodności z prawem pomocy związanej z gwarancjami państwowymi, a w szczególności jej konieczności i proporcjonalności, nie wprowadza jednak rozróżnienia, lub nie wprowadza go wystarczająco, między pomocą na budowę i pomocą na eksploatację stałego połączenia i nie przeprowadzono takiego badania w odniesieniu do samego etapu eksploatacji. Tak więc pomoc pokrywająca koszty eksploatacji stałego połączenia nie została objęta szczególną oceną zgodności z rynkiem wewnętrznym, mimo że może ona stanowić pomoc operacyjną.

109 Żaden z argumentów Komisji, rozpatrywany nawet pod kątem zarzutu czwartego dotyczącego istnienia poważnych trudności, nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia.

[...]

111 Po drugie, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym uznanie za pomoc operacyjną jest wykluczone, ponieważ konsorcjum spłaca regularnie swe zadłużenie, należy stwierdzić, iż regularna spłata pożyczek nie wyklucza tego, że konsorcjum korzysta z przewagi w stosunku do swych konkurentów, wynikającej z tego, że dysponuje ono, bez wynagrodzenia, gwarancjami obejmującymi 100% jego pożyczek, w tym pożyczek pozwalających na pokrycie kosztów, które musiałoby normalnie ponieść samo, w ramach zwykłego zarządu lub swojej działalności, mianowicie kosztów eksploatacyjnych. Gwarancje państwowe zapewniają mu zatem dostęp do pożyczek zaciąganych na bardzo korzystnych warunkach. Ponadto należy podkreślić, że nie jest wykluczone, na podstawie lektury zaskarżonej decyzji, iż regularny zwrot pożyczek przez konsorcjum może właśnie wynikać z nowych pożyczek objętych rzeczonymi gwarancjami, zważywszy, że w motywie 131 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że gwarancje państwowe obejmują zapotrzebowanie w zakresie finansowania lub refinansowania zadłużenia konsorcjum i że inne objęte gwarancjami pożyczki mogą zostać zaciągnięte bez uprzedniego zgłoszenia do Komisji do końca 2040 r.

112 Po trzecie, należy oddalić argument, zgodnie z którym uznanie za pomoc operacyjną jest w każdym razie wykluczone, ponieważ Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zobowiązały się zgłosić Komisji każdą nową pożyczkę objętą gwarancjami po 2040 r., jak również każdą nową korzyść przyznaną po tej dacie. Komisja nie wyjaśnia bowiem ani w zaskarżonej decyzji, ani w ramach niniejszego postępowania, dlaczego uznanie za pomoc operacyjną jest wykluczone w przypadku gwarancji dotyczących pożyczek zaciągniętych w celu pokrycia kosztów eksploatacyjnych do końca 2040 r.

[...]

114 Należy zatem uwzględnić zastrzeżenie trzecie oparte na twierdzeniu, że w ramach analizy zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym Komisja przeprowadziła niewystarczające i niekompletne badanie rozróżnienia między etapem budowy i etapem eksploatacji stałego połączenia i nie zbadała szczególnej zgodności z rynkiem wewnętrznym gwarancji związanych z eksploatacją stałego połączenia.

[...]

3) *W przedmiocie zastrzeżenia czwartego, opartego na niewystarczającym i niekompletnym badaniu kwestii, czy gwarancje państwowe i duńska pomoc podatkowa, przyznane na rzecz konsorcjum, były ograniczone w czasie i pod względem ich wielkości*

- 118 W ramach zastrzeżenia czwartego z drugiej części zarzutu skarżące podnoszą, że w motywie 131 zaskarżonej decyzji Komisja przeprowadziła niewystarczające i niekompletne badanie kwestii, czy gwarancje państwowe były ograniczone w czasie i pod względem ich wielkości. Skarżące przypominają, że nieograniczona pomoc stanowi co do zasady pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Wskazują one również na niewystarczającą ocenę odnośnie do kwestii ograniczenia duńskiej pomocy podatkowej przyznanej konsorcjum.
- 119 Komisja kwestionuje tę argumentację i wyjaśnia, że fakt, iż łączne zadłużenie konsorcjum zmienia się w czasie, nie wpływa w żaden sposób na ustalenie, zgodnie z którym gwarancje państwowe ograniczone są w praktyce do łącznego zadłużenia konsorcjum w dowolnym momencie, które to zadłużenie powinno w rzeczywistości stale maleć. Sam fakt, iż Komisja nie wie jeszcze, kiedy dług zostanie spłacony w całości, nie wpływa na okoliczność, że gwarancje państwowe są ograniczone do okresu niezbędnego do spłaty długu. Ponadto Komisja podkreśla, że zobowiązania zaproponowane przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji są ważnym elementem jej oceny dotyczącej kwestii, czy pomoc jest ograniczona, ponieważ umożliwiają jej podjęcie działań w przypadku innych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi, które zostałyby zaciągnięte po 2040 r., i w przypadku innych korzyści gospodarczych, które zostałyby przyznane po tej dacie.
- 120 Zgodnie z orzecznictwem należy stwierdzić, iż przyznanie gwarancji na warunkach, które nie odpowiadają warunkom rynkowym, takiej jak nieograniczona gwarancja przyznana bez świadczenia wzajemnego, może generalnie oznaczać przyznanie korzyści osobie będącej jej beneficjentem w tym sensie, że skutkuje ono poprawą sytuacji finansowej beneficjenta poprzez złagodzenie obciążeń, jakim podlega zazwyczaj jego budżet. Nieograniczona gwarancja państwa umożliwia jej beneficjentowi w szczególności uzyskanie warunków finansowania korzystniejszych niż te, które uzyskałby on wyłącznie na podstawie swych wyników, a tym samym pozwala na zmniejszenie presji wywieranej na jego budżet (wyrok z dnia 20 września 2012 r., Francja/Komisja, T-154/10, EU:T:2012:452, pkt 106, 108).
- 121 W niniejszej sprawie z motywu 127 zaskarżonej decyzji wynika, że pod koniec 2000 r. dług netto konsorcjum łącznie z narosłymi odsetkami wynosił 19,4 mld DKK (kron duńskich), że pod koniec 2003 r. wzrósł on do 20,1 mld DKK, ale pod koniec 2013 r. spadł do 16,6 mld DKK oraz że konsorcjum oczekiwało, iż nie wzrośnie on do poziomu wyższego niż poziom z roku 2013. W motywie 128 zaskarżonej decyzji Komisja podkreśliła, że okres zwrotu inwestycji realizowanej przez konsorcjum został oszacowany w 1991 r. na 30 lat, począwszy od 2000 r., jednakże owe szacunki wahały się w zakresie od 30 do 36 lat, przy czym przewidywany okres zwrotu długu przez konsorcjum był obliczony w ujęciu rocznym i publikowany w rocznych sprawozdaniach konsorcjum. W sprawozdaniu rocznym z 2013 r. uznano, że dług zostanie spłacony do roku 2034. Przy obliczeniu okresu spłaty zadłużenia konsorcjum oparto się na szeregu prognoz dotyczących między innymi wzrostu dochodów z ruchu, kosztów operacyjnych, kosztów ponownych inwestycji, kosztów finansowania i wypłat dywidend spółkom dominującym konsorcjum. Najważniejszą z nich była prognoza dotycząca dochodów generowanych przez ruch drogowy, które stanowiły 75% całości dochodów i które znacznie zmieniały się w czasie. Komisja stwierdziła również, że zważywszy na brak pewności co do przyszłego rozwoju ruchu, konsorcjum opracowało trzy możliwe scenariusze: scenariusz podstawowy z okresem spłaty wynoszącym 34 lata, scenariusz wzrostu z okresem spłaty wynoszącym 30 lat i scenariusz stagnacji z okresem spłaty wynoszącym 43 lata.
- 122 W motywie 129 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że gwarancje państwowe obejmowały 100% długu konsorcjum. Komisja wskazała następnie w motywie 130 zaskarżonej decyzji, że głównym celem gwarancji państwowych było umożliwienie konsorcjum sfinansowania budowy stałego połączenia z wyłączeniem rozszerzenia zakresu jego działalności poza ten cel. Komisja wywnioskowała na tej

podstawie w motywie 131 zaskarżonej decyzji, że gwarancje państwowe były ograniczone do tego, co było konieczne, aby konsorcjum finansowało lub refinansowało swoje łączne zadłużenie spowodowane ciężącymi na nim zadaniami finansowania stałego połączenia. Wyjaśniła ona również, że ponieważ gwarancje państwowe nie mogły zostać użyte do celów innych niż finansowanie stałego połączenia, w rzeczywistości ograniczały się one do pokrycia „całkowitej kwoty łącznego zadłużenia konsorcjum w dowolnym momencie”. Ponadto Komisja, odsyłając do motywów 128 i 129 zaskarżonej decyzji, uznała, że w praktyce gwarancje państwowe były ograniczone w czasie, gdyż konsorcjum nie mogłoby już z nich korzystać po spłaceniu swego długu w całości.

- 123 Komisja uznała również w motywach 132 i 133 zaskarżonej decyzji, że korzyść wynikająca z gwarancji państwowych oraz korzyść wynikająca z duńskiej pomocy podatkowej były wzajemnie od siebie zależne.
- 124 W motywach 134–136 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że gwarancje państwowe i wszelkie inne korzyści gospodarcze, w tym korzyści podatkowe, które konsorcjum mogłoby uzyskać, ograniczały się do „okresu spłaty rzeczywistego długu”, oraz że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zobowiązały się do tego, iż konsorcjum nie otrzyma takich korzyści po „całkowitej spłacie długu”. W motywie 135 zaskarżonej decyzji Komisja wzięła również pod uwagę fakt, że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji zobowiązały się do zgłoszenia jej wszelkich nowych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi zaciągniętych po 2040 r. lub wszelkich nowych korzyści gospodarczych przyznanych po tej dacie oraz do przedkładania jej sprawozdań rocznych z postępów w spłacie długu konsorcjum.
- 125 W pierwszej kolejności nie jest kwestionowana okoliczność, że gwarancje państwowe obejmują 100% kwoty pożyczek konsorcjum niezbędnych zarówno do budowy stałego połączenia, jak i do jego eksploatacji. Nie jest też kwestionowany fakt, że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji nie ustaliły żadnego limitu kwoty lub czasu trwania gwarancji państwowych w tekstach je regulujących i wymienionych w zaskarżonej decyzji.
- 126 Znajduje to zresztą potwierdzenie w motywie 51 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym „z treści umowy międzyrządowej wynika, że gwarancje państwowe nie są ograniczone w czasie”. O ile pkt 4 § 3 umowy konsorcjum stanowi, że gwarancje państwowe pokryją zapotrzebowanie konsorcjum na kapitał „wynikające ze strat księgowych, które są antycypowane przez szereg lat po otwarciu stałego połączenia dla ruchu”, o tyle należy stwierdzić, że wyrażenie „przez szereg lat” jest bardzo niejasne i nie określa rzeczywistego limitu czasowego lub względnego dla kwoty, jeśli chodzi o pokrycie fazy eksploatacji przez gwarancje państwowe.
- 127 Prawdą jest, że co się tyczy objętych gwarancjami pożyczek zaciągniętych już przez konsorcjum w dniu wydania zaskarżonej decyzji, należy podkreślić, iż są one w sposób oczywisty ograniczone warunkami każdej umowy pożyczki, która ustala kwotę podlegającą zwrotowi oraz okres spłaty. Jednakże zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego wyjaśnienia co do ewentualnego ograniczenia łącznej kwoty pożyczek, które teoretycznie mogą być objęte gwarancjami państwowymi. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na piśmie Komisja wyjaśniła ponadto, że nie wiedziała nawet, jakie były okresy spłaty oraz kwoty pożyczek zaciągniętych przez konsorcjum od momentu rozpoczęcia projektu oraz że nie zażądała ani zbadała istniejących umów pożyczki zawartych przez konsorcjum.
- 128 W drugiej kolejności, o ile w motywie 128 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje prawdopodobny okres spłaty łącznego długu konsorcjum, tak jak został on oszacowany w 2013 r., o tyle dodaje ona też, że ów okres zmienił się już, wzrastając z 30 do 36 lat, i może się jeszcze zmienić w przyszłości, zważywszy, że wzięto pod uwagę różne scenariusze spłaty, które zależą od wielu czynników gospodarczych. Komisja potwierdziła też w pkt 93 odpowiedzi na skargę, że nie wiadomo było dokładnie, kiedy rzeczony dług zostanie spłacony.
- 129 W trzeciej kolejności, jak podnoszą skarżące, brak ograniczenia kwot gwarantowanych lub okresu ich spłaty w połączeniu z możliwością zaciągnięcia nowych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi w 100% co najmniej do końca 2040 r. może powodować liczne przedłużenia terminu zwrotu pożyczek

konsorcjum, a także wzrost całkowitej kwoty długu objętego gwarancjami państwowymi. Jak wynika w tym zakresie z zaskarżonej decyzji, a w szczególności z jej motywów 131 i 135, konsorcjum może zaciągać nowe pożyczki gwarantowane i refinansować się regularnie aż do końca 2040 r., bez konieczności zgłaszania tych pożyczek gwarantowanych do Komisji. Należy zauważyć w tym względzie, że główna wątpliwość w niniejszej sprawie dotyczy braku ustalenia maksymalnej kwoty długu konsorcjum, która może być objęta gwarancjami państwowymi do końca 2040 r. W związku z tym z zaskarżonej decyzji nie wynika wystarczająco, że dług konsorcjum jest ograniczony w czasie i w zakresie jego wysokości.

130 Z powyższego wynika, że twierdzenie zawarte w motywie 131 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym „gwarancje [są] ograniczone do tego, co [jest] konieczne, aby konsorcjum (re)finansowało swoje łączne zadłużenie spowodowane ciężącymi na nim zadaniami finansowania stałego połączenia”, nie pozwala dostatecznie wykazać, że istnieje ograniczenie w czasie i pod względem wysokości długu objętego tymi gwarancjami w zakresie, w jakim w szczególności finansowanie stałego połączenia obejmuje jego eksploatację. W związku z tym twierdzenia, zgodnie z którymi „[z] uwagi na okoliczność, że gwarancje państwowe mogą zostać wykorzystane jedynie w odniesieniu do zadań dotyczących finansowania stałego połączenia [przez Sund], a nie na inny cel, są one faktycznie ograniczone do pokrycia całkowitej kwoty łącznego zadłużenia konsorcjum w dowolnym momencie” lub zgodnie z którymi „gwarancje są faktycznie ograniczone w czasie, gdyż konsorcjum nie będzie mogło korzystać z gwarancji po tym, jak dług [zostanie] całkowicie spłacony”, opierają się na rozumowaniu mającym charakter błędnego koła i nie są wystarczające do celów określenia w dokładny sposób limitów w zakresie czasu trwania i wysokości gwarancji państwowych, ponieważ dług konsorcjum nie wydaje się być ograniczony.

131 Żaden z argumentów przedstawionych przez Komisję nie może podważyć tego stwierdzenia.

[...]

134 Po trzecie, jeśli chodzi o okoliczność, że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji przedstawiły na etapie badania wstępnego zobowiązanie do zgłoszenia Komisji, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, wszelkich nowych pożyczek objętych gwarancjami państwowymi, które zostałyby zaciągnięte przez konsorcjum po 2040 r., Komisja w odpowiedzi na pytanie Sądu przyznała, że owo zobowiązanie nie ograniczało czasu trwania samych gwarancji państwowych do końca 2040 r. w zakresie, w jakim odnosiło się ono tylko do udzielania nowych pożyczek objętych tymi gwarancjami. Data ta stanowi zatem jedynie datę graniczną, do której Królestwo Danii i Królestwo Szwecji mogą udzielić nowych gwarancji kredytowych, bez zgłoszenia do Komisji. Data ta nie zawiera żadnych wskazówek co do czasu trwania rzeczonych gwarancji, który jest skorelowany z okresem spłaty pożyczek, które są nimi objęte. Tymczasem okres spłaty tych pożyczek również nie jest ograniczony przez zobowiązania. Ponadto Komisja przyznała, że nie miała informacji na temat czasu trwania pożyczek zaciągniętych już przez konsorcjum. W związku z tym należy stwierdzić, że zobowiązanie Królestwa Danii i Królestwa Szwecji, o którym mowa w motywie 13 zaskarżonej decyzji, nie stoi na przeszkodzie temu, by gwarancje państwowe obejmujące pożyczki już zaciągnięte lub nowe pożyczki, które zostałyby zaciągnięte do końca 2040 r., wykraczały znacznie poza rok 2040.

135 Ponadto, jak zostało już przypomniane w pkt 125 powyżej, zobowiązania nie określają żadnego limitu w zakresie kwoty pożyczek lub samych gwarancji. W konsekwencji nowe pożyczki zaciągnięte przed końcem 2040 r., zagwarantowane w 100% bez żadnego limitu kwoty, mogą doprowadzić do zwiększenia rzeczywistego długu konsorcjum i, co za tym idzie, kwoty pomocy związanej z gwarancjami państwowymi.

136 Jeżeli w swojej argumentacji Komisja pragnie wykazać, że omawiane „zobowiązanie” wprowadza teoretyczny limit dla gwarancji państwowych w zakresie, w jakim, logicznie rzecz biorąc, umowy pożyczki zawarte do końca 2040 r. będą określać wysokość pożyczek i okres ich spłaty, a ostatecznie pożyczki te zostaną zwrócone któregoś dnia, wystarczy stwierdzić, że faktyczny czas trwania gwarancji

państwowych mógłby w ten sposób wyjść poza rok 2040 i to w odniesieniu do nieznannej maksymalnej kwoty, potencjalnie wyższej od aktualnego długu konsorcjum, przy czym zaskarżona decyzja nie zawiera żadnych informacji na ten temat. W konsekwencji Komisja nie posiadała dokładnych danych dotyczących czasu trwania i maksymalnej kwoty pomocy zawartej w gwarancjach państwowych.

137 W związku z tym należy stwierdzić, że analiza Komisji co do ograniczonego w czasie i pod względem kwoty charakteru gwarancji państwowych i tym samym pomocy zawartej w tych gwarancjach jest niewystarczająca i niepełna.

138 W zakresie, w jakim w motywie 134 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że gwarancje państwowe i wszelkie inne korzyści gospodarcze, w tym korzyści podatkowe, które konsorcjum mogło uzyskać, były ograniczone do okresu rzeczywistej spłaty długu, braki w analizie Komisji, które zostały stwierdzone w szczególności w pkt 129 powyżej, dotyczą również duńskiej pomocy podatkowej.

139 Braki te stanowią dodatkową wskazówkę co do tego, że Komisja napotkała poważne trudności przy ocenie zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym, które powinny były zmusić ją do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W związku z tym należy uwzględnić zastrzeżenie czwarte.

4) W przedmiocie zastrzeżeń pierwszego, piątego i szóstego, opartych na niewystarczającym i niekompletnym badaniu dotyczącym, odpowiednio, obliczenia wartości elementu pomocy zawartego w gwarancjach państwowych, konieczności i proporcjonalności środków pomocy i wreszcie tak zwanego „kryterium wyważenia”

140 Zastrzeżenie pierwsze podniesione w ramach drugiej części omawianego zarzutu jest oparte na tym, że Komisja nie obliczyła lub nie obliczyła w dostateczny sposób wielkości pomocy zawartej w gwarancjach państwowych, mimo że takie ilościowe obliczenie jest niezbędne do oceny konieczności i proporcjonalności pomocy. Zastrzeżenie piąte dotyczy tego, że Komisja nie zbadała w wystarczającym zakresie konieczności i proporcjonalności gwarancji państwowych oraz korzyści podatkowych. Zastrzeżenie szóste jest oparte w szczególności na tym, że Komisja nie dokonała „wyważenia” pozytywnych skutków rozpatrywanej pomocy pod względem wkładu w realizację odnośnego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania z ich negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej. Błędy te dotyczą zarówno gwarancji państwowych, jak i duńskiej pomocy podatkowej.

141 Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”.

142 Należy przypomnieć, że z uwagi na to, iż art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE stanowi odstępstwo od ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnej zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, jego wykładnia powinna być dokonywana w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 9 kwietnia 2014 r., Grecja/Komisja, T-150/12, niepublikowany, EU:T:2014:191, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 Z orzecznictwa wynika, że Komisja może uznać pomoc za zgodną z art. 107 ust. 3 TFUE jedynie wówczas, gdy może stwierdzić, że pomoc ta przyczynia się do realizacji jednego z określonych w tym przepisie celów, a celów tych przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc nie mogłoby osiągnąć w normalnych warunkach rynkowych za pomocą samodzielnie podejmowanych działań. Nie można zatem zezwolić na dokonywanie przez państwa członkowskie wypłat, które służyłyby poprawie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, jeśli nie są one konieczne dla osiągnięcia ustanowionych w art. 107 ust. 3 TFUE celów (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

144 Zasada proporcjonalności wymaga, by środki nakładane w aktach instytucji Unii były zdolne do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 18 września 1986 r., Komisja/Niemcy, 116/82, EU:C:1986:322, pkt 21). Jako ogólna zasada Unii zasada proporcjonalności jest kryterium zgodności z prawem wszelkich aktów instytucji Unii, włącznie z decyzjami Komisji działającej w charakterze organu ochrony konkurencji (zob. wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., ABN Amro Group/Komisja, T-319/11, EU:T:2014:186, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z orzecznictwem nie można zatwierdzić pomocy, której pewne aspekty, a w szczególności jej kwota, mają skutki ograniczające, które wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przez tę pomoc celów przewidzianych w traktacie FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., Kronoply/Komisja, T-162/06, EU:T:2009:2, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

i) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego określenia elementu pomocy zawartego w gwarancjach państwowych

145 W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżące podnoszą, że Komisja powinna była obliczyć wartość elementu pomocy wynikającego z gwarancji państwowych zgodnie z pkt 4.1 i 4.2 komunikatu z 2008 r. w sprawie gwarancji. Uważają one, że obliczenie wartości elementu pomocy w gwarancjach państwowych było niezbędnym warunkiem wstępnym oceny konieczności i proporcjonalności tych gwarancji.

146 Komisja przypomina, że komunikat z 2008 r. w sprawie gwarancji nie znajduje zastosowania *ratione temporis* do pomocy państwa rozpatrywanej w niniejszej sprawie, ponieważ jej zdaniem została ona przyznana w 1992 r. Komisja uważa, że obliczenie wartości pomocy nie jest niezbędnym warunkiem wstępnym analizy jej konieczności i proporcjonalności oraz że skoro uznała ona, iż pomoc była konieczna i proporcjonalna, aby osiągnąć cel polegający na zapewnieniu finansowania projektu w kontekście istniejącym w tamtym okresie, nie było niezbędne obliczenie kwoty pomocy w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty. Ponadto Komisja podnosi, że zgodnie z samym komunikatem z 2008 r. w sprawie gwarancji wartość elementu pomocy powinna zostać obliczona, aby można było sprawdzić, czy pomoc powinna zostać uznana za zgodną z prawem jedynie na podstawie specjalnego zwolnienia.

147 Na wstępie należy stwierdzić, że poprzez swoje zastrzeżenie pierwsze skarżące nie zarzucają Komisji braku końcowego i dokładnego wyliczenia całkowitej kwoty pomocy wynikającej z gwarancji państwowych, ale brak określenia lub niewystarczające określenie elementu pomocy wynikającego z gwarancji państwowych, to jest metody obliczenia pomocy zawartej w gwarancji. Należy zatem zbadać, czy obliczenie wartości pomocy zawartej w gwarancjach państwowych, to znaczy określenie elementu pomocy związanej z gwarancjami, było konieczne do dokonania oceny jej zgodności z rynkiem wewnętrznym i, jeżeli tak było, należy sprawdzić, czy Komisja w wystarczającym stopniu obliczyła wartość tego elementu pomocy w zaskarżonej decyzji.

148 Należy również przypomnieć, że w szczególności w zakresie, w jakim art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE należy interpretować w ścisły sposób, to Komisja powinna była sprawdzić, czy pomoc zawarta w gwarancjach państwowych oraz w duńskiej pomocy podatkowej była konieczna i proporcjonalna do zamierzonego celu, mianowicie realizacji projektu WEZ, jakim było połączenie stałe. Stwierdzenie to nie zostało zresztą zakwestionowane przez Komisję.

149 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że niezależnie od przepisów materialnych mających zastosowanie *ratione temporis* w niniejszej sprawie kwestia, w jaki sposób określić element pomocy zawartej w gwarancji, to znaczy kwestia zapoznania się z metodą określenia elementu pomocy, bez wymogu końcowego i dokładnego wyliczenia całkowitej kwoty pomocy, stanowi niezbędny warunek wstępny oceny, czy rzeczona pomoc jest konieczna i proporcjonalna, wbrew temu, co podnosi Komisja.

150 Zgodnie bowiem z orzecznictwem przytoczonym w pkt 144 powyżej ocena proporcjonalności pomocy wymaga sprawdzenia, czy pomoc ta jest ograniczona do minimum niezbędnego do realizacji celów określonych w różnych odstępstwach, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, co oznacza, że należy ustalić, w jakim stopniu pomoc jest konieczna do realizacji zamierzonego celu, a zatem określić, w jaki sposób obliczyć wcześniej element pomocy.

151 Należy podkreślić, że jest to zgodne z orzecznictwem, zgodnie z którym żaden przepis prawa Unii nie wymaga od Komisji, aby przy nakazywaniu zwrotu pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym określała ona dokładną kwotę pomocy podlegającą zwrotowi, i zgodnie z którym wystarczy w tym względzie, aby decyzja Komisji zawierała wskazówki pozwalające jej adresatowi na ustalenie tej kwoty samodzielnie i bez nadmiernych trudności (wyroki: z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Grecja, C-415/03, EU:C:2005:287, pkt 39; z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Francja, C-441/06, EU:C:2007:616, pkt 29).

152 W tym względzie argument Komisji, zgodnie z którym stosownie nawet do pkt 4.1 komunikatu z 2008 r. w sprawie gwarancji dotyczącego „kwestii ogólnych” związanych z „gwarancjami z elementem pomocy” określenie wartości jest przydatne jedynie po to, aby sprawdzić, czy pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie „specjalnego zwolnienia”, ale nie na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE, powinien zostać oddalony, ponieważ w tym kontekście wyrażenie „specjalne zwolnienie” odnosi się do zwolnień, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. a)–e) TFUE.

[...]

ii) W przedmiocie zastrzeżenia piątego, dotyczącego konieczności i proporcjonalności pomocy państwa

[...]

184 Po trzecie, skarżące podnoszą w istocie, że Komisja nie zbadała, czy kwota pomocy przyznanej konsorcjum wykraczała poza to, co było konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. W tym względzie stwierdzenie zawarte w motywie 129 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym pomoc związana z gwarancjami państwowymi obejmującymi 100% długu konsorcjum oraz z korzyściami podatkowymi jest proporcjonalna i ograniczona do niezbędnego minimum, zważywszy na charakter i wielkość projektu stałego połączenia, nie zostało poparte żadnymi dowodami. Ponadto podnoszą one w istocie naruszenie pkt 30 komunikatu w sprawie projektów WEZ.

185 Komisja kwestionuje wszelkie twierdzenia dotyczące braków w jej analizie i uważa, że argumentacja ta nie jest poparta dowodami. Przede wszystkim przypomina ona, że obliczenie wartości elementu pomocy nie jest niezbędnym etapem oceny konieczności i proporcjonalności pomocy. Następnie Komisja podnosi, że skarżące nie wykazują, iż przedsiębiorstwo byłoby w stanie zrealizować projekt infrastrukturalny, taki jak projekt w niniejszej sprawie, bez pomocy państwa. Ponadto żadna okoliczność nie pozwala dowieść, że projekt mógłby zostać zrealizowany przy przyznaniu mniejszej pomocy. Skorzystanie z gwarancji państwowej pozwoliło właśnie na zapewnienie, że pomoc była znacznie niższa, niż gdyby Królestwo Danii i Królestwo Szwecji udzieliły konsorcjum dotacji lub pożyczek. Ponadto zobowiązania rządów duńskiego i szwedzkiego pozwoliły uniknąć sytuacji, w której gwarancje stałyby się zbędne i nieproporcjonalne. Wreszcie, co się tyczy domniemanego naruszenia pkt 30 komunikatu w sprawie projektów WEZ, Komisja podkreśla, że nawet gdyby przepis ten miał zastosowanie, czemu ona zresztą zaprzecza, nie wymaga on obliczenia wewnętrznej stopy zwrotu we wszystkich przypadkach. W niniejszej sprawie wątpliwości były tego rodzaju, że szczegółowe obliczenia nie rzuciłyby innego światła na jej ocenę.

186 W niniejszym przypadku motyw 129 zaskarżonej decyzji stanowi, że ze względu na charakter i wielkość stałego połączenia pomoc zawarta w wybranej strukturze finansowania obejmującej dwie gwarancje państwa pokrywające 100% długu konsorcjum, jak również korzyści podatkowe powinna zostać

uznana za proporcjonalną i ograniczoną do niezbędnego minimum. Komisja podkreśliła też w motywie 129 tej decyzji, że „każdy inny sposób finansowania stałego połączenia prowadziłby do realizacji tego samego projektu, lecz ryzyko w zakresie kosztów finansowania byłoby znacznie większe dla [Królestwa Danii i Królestwa Szwecji]” i że „na przykład [gdyby państwa te] zapewniły konsorcjum zastrzyki kapitałowe lub przyznały mu pożyczki, istniałoby ryzyko, że całkowite obciążenie dla [ich] budżetów będzie wyższe, w związku z czym całkowite koszty projektu wzrosłyby”. Komisja podkreśliła również, że dotychczas nie została uruchomiona żadna gwarancja i że nie wystąpiła jakakolwiek okoliczność wskazująca, że konsorcjum nie byłoby w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w przyszłości.

- 187 Przede wszystkim, jak wynika w szczególności z pkt 167, 114 i 137 powyżej, brak obliczenia wartości pomocy związanej z gwarancjami państwowymi, brak rozróżnienia między etapem budowy i etapem eksploatacji oraz brak wystarczająco dokładnego ograniczenia pomocy związanej z gwarancjami państwowymi pod względem wysokości i w czasie dowodzą już tego, że analiza zgodności gwarancji państwowych z rynkiem wewnętrznym była niewystarczająca.
- 188 Następnie skarżące słusznie podnoszą, że Komisja nie zbadała też, czy ten sam rezultat mógłby zostać osiągnięty przy wykorzystaniu mniejszej pomocy, na przykład gdyby wprowadzono pewną formę ograniczonej opłaty z tytułu udzielenia gwarancji, ograniczono gwarancje tak, by obejmowały mniej niż 100% kwoty każdej pokrytej pożyczki, ograniczono czas trwania gwarancji państwowych lub sprawdzono, czy intensywność pomocy była ograniczona do niezbędnego minimum. Komisja nie przeprowadziła w zaskarżonej decyzji jakiejkolwiek analizy tego rodzaju.
- 189 Stwierdzenie zawarte w motywie 129 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym pomoc związana z gwarancjami państwowymi obejmującymi 100% długu konsorcjum oraz z korzyściami podatkowymi jest proporcjonalna i ograniczona do niezbędnego minimum, zważywszy na sam charakter i wielkość projektu stałego połączenia, jest niewystarczające i nie zostało poparte żadnymi dowodami. Tymczasem należy przypomnieć, że z uwagi na to, iż art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE stanowi odstępstwo od ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnej zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, jego wykładnia powinna być dokonywana w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 9 kwietnia 2014 r., Grecja/Komisja, T-150/12, niepublikowany, EU:T:2014:191, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 190 Rzeczywiście Komisja słusznie stwierdza, że zawarty w pkt 30 komunikatu w sprawie projektów WEZ wymóg obliczenia wewnętrznej stopy zwrotu w razie braku alternatywnego scenariusza w celu sprawdzenia, czy kwota pomocy nie przekracza minimalnego poziomu niezbędnego do tego, aby projekt objęty pomocą był wystarczająco rentowny, jest wymieniony jedynie tytułem „przykładu”. Jednakże obowiązek „sprawdzenia, czy kwota pomocy nie przekracza minimalnego poziomu niezbędnego do zapewniania wystarczającej rentowności projektu objętego pomocą”, jest jedynie wyrazem ogólnej zasady proporcjonalności, która ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Tymczasem należy stwierdzić, że Komisja nie dokonała wystarczającego badania celem sprawdzenia, czy pomoc związana z gwarancjami państwowymi, była ograniczona do niezbędnego minimum.
- 191 Wreszcie uzasadnienie przedstawione w motywie 129 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym skorzystanie z bardziej bezpośrednich form pomocy zwiększyłoby obciążenie dla budżetu Królestwa Danii i Królestwa Szwecji, a zatem całkowity koszt projektu, i zgodnie z którym żadna gwarancja nie została uruchomiona do tej pory, nie jest w stanie rozwiać wątpliwości co do tego, czy element pomocy związanej z gwarancjami państwowymi został natomiast ograniczony do niezbędnego minimum. Po pierwsze, „obciążenie dla budżetu” Królestwa Danii i Królestwa Szwecji oraz „całkowity koszt projektu” niekoniecznie są równoważne z elementem pomocy w gwarancjach. Po drugie, zaskarżona decyzja nie wyjaśnia wystarczająco, w jaki sposób obliczyć element pomocy związany z gwarancjami, a z powyższego wynika, że pomoc przyznana konsorcjum nie jest w dostatecznym stopniu ograniczona pod względem kwoty i czasu jej trwania, nawet przy uwzględnieniu zobowiązań. W konsekwencji nawet jeżeli bardziej bezpośrednie formy pomocy mogły ewentualnie stanowić

196 pomoc większą niż gwarancje, z zaskarżonej decyzji nie wynika, że pomoc związana z gwarancjami państwowymi została ograniczona do minimum niezbędnego do osiągnięcia celu polegającego na realizacji projektu stałego połączenia będącego projektem stanowiącym przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania. Po trzecie, należy przypomnieć, że pomoc zostaje przyznana w chwili, gdy gwarancja zostaje udzielona, a nie w chwili, gdy zostaje ona uruchomiona lub gdy pociąga za sobą płatności. W związku z tym fakt, że do tej pory żadna gwarancja nie została uruchomiona, jest bez znaczenia dla oceny, czy pomoc zawarta w gwarancjach jest ograniczona do możliwego minimum. Ponadto gwarancja może jednak zostać uruchomiona i spowodować faktyczną utratę dochodu dla państwa tym większą, że gwarancje pokrywają w niniejszej sprawie 100% kwoty pożyczek, których limit nie jest znany.

[...]

196 Z powyższego wynika, że skarżące wykazały niewystarczające i niepełne badanie w odniesieniu do konieczności i proporcjonalności spornej pomocy, co wskazuje na poważne trudności, które powinny być skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

197 Należy zatem uwzględnić zastrzeżenie piąte podniesione w ramach drugiej części omawianego zarzutu.

[...]

iii) W przedmiocie zastrzeżenia szóstego, dotyczącego braku badania negatywnego wpływu pomocy przyznanej konsorcjum na zakłócenie konkurencji i jej wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jak również braku wyważenia pozytywnych i negatywnych skutków rzeczony pomocy

200 W ramach zastrzeżenia szóstego skarżące podnoszą w istocie dwa argumenty. Po pierwsze, wskazują one na całkowity brak badania dotyczącego negatywnego wpływu pomocy państwa przyznanej konsorcjum na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po drugie, podnoszą one konkretnie brak wyważenia pozytywnych skutków tej pomocy pod względem realizacji celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania z negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi.

201 Zdaniem skarżących Komisja niesłusznie skupiła się w motywie 129 zaskarżonej decyzji na skutkach dla budżetu Królestwa Danii i Królestwa Szwecji wynikających z posłużenia się innymi formami pomocy, zamiast zbadać wpływ spornej pomocy na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Podkreślają one, że tak zwane kryterium „wyważenia” pozytywnego wpływu pomocy na realizację projektów WEZ z negatywnym wpływem na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi miało jednak zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ zostało ono określone przez Sąd w wyroku z dnia 25 czerwca 1998 r., *British Airways i in./Komisja* (T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, pkt 283) i włączone do prawie wszystkich wytycznych, w tym do pkt 26 i 40–44 komunikatu w sprawie projektów WEZ.

202 Komisja kwestionuje tę argumentację i podnosi w istocie, że kryterium wyważenia ma swe źródło w brzmieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE dotyczącego pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, lecz nie jest jednym z kryteriów stosowanych zwykle do badania zgodności pomocy w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Wprawdzie komunikat w sprawie projektów WEZ przewiduje kryterium wyważenia, Komisja uważa jednak, że ów komunikat nie ma zastosowania w niniejszej sprawie *ratione temporis*.

203 W pierwszej kolejności w swej argumentacji skarżące zarzucają Komisji, że w ramach badania zgodności nie przeanalizowała skutków spornej pomocy w kontekście zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową w Unii.

- 204 Z orzecznictwa wynika, że oceny gospodarcze związane ze stosowaniem art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, w ramach których Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, muszą być dokonywane na szczeblu Unii, co oznacza, że Komisja ma obowiązek zbadać wpływ pomocy na konkurencję i na wymianę handlową w Unii (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r., *British Airways i in./Komisja*, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, pkt 282 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 205 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Z uwagi na to, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE stanowi odstępstwo od ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE ogólnej zasady niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, jego wykładnia powinna być dokonywana w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 9 kwietnia 2014 r., *Grecja/Komisja*, T-150/12, niepublikowany, EU:T:2014:191, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 206 Orzeczono też, że przy stosowaniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE Komisji przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, których wykonywanie wiąże się z ocenami natury gospodarczej i społecznej, które powinny być dokonywane na poziomie Unii (wyrok z dnia 12 grudnia 2014 r., *Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português/Komisja*, T-487/11, EU:T:2014:1077, pkt 83).
- 207 W związku z tym, gdy Komisja dokonuje ocen gospodarczych w ramach stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, ma także obowiązek zbadania wpływu pomocy na konkurencję i na wymianę handlową w Unii. Jest to zresztą zgodne z utrwalonym orzecznictwem (zob. wyrok z dnia 6 lipca 1995 r., *AITEC i in./Komisja*, od T-447/93 do T-449/93, EU:T:1995:130, pkt 136, 137, 141, 142 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 208 W niniejszej sprawie nie jest kwestionowana okoliczność, że Komisja nie przeprowadziła tego badania. W motywie 129 zaskarżonej decyzji Komisja dokonała oceny potencjalnego wpływu innych form pomocy (zastrywki kapitałowe, pożyczki państwowe) na całkowity koszt projektu oraz na budżety Królestwa Danii i Królestwa Szwecji, ale w żadnym momencie w ramach analizy zgodności nie rozważyła wpływu rozpatrywanej pomocy na sytuację konkurencyjną lub na wymianę handlową w Unii. Tymczasem zdaje się, że skarżące skarżyły się w szczególności na fakt, iż przedmiotowa pomoc pozwoli konsorcjum na ustalanie opłat za przejazd przez stałe połączenie na sztucznie niskim poziomie.
- 209 W związku z tym należy uwzględnić zastrzeżenie szóste w zakresie, w jakim dotyczy braku badania wpływu pomocy przyznanej konsorcjum na zakłócenie konkurencji i na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 210 W drugiej kolejności, odnosząc się bardziej szczegółowo do braku wyważenia pozytywnych skutków pomocy z jej negatywnymi skutkami, w wyroku z dnia 25 czerwca 1970 r., *Francja/Komisja* (47/69, EU:C:1970:60, pkt 7) Trybunał orzekł, że w celu dokonania oceny, czy pomoc zmienia warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, należy zbadać w szczególności, czy nie występuje brak równowagi między, z jednej strony, ciężarami, które muszą ponieść odnośne przedsiębiorstwa i, z drugiej strony, korzyściami wynikającymi z przyznania spornej pomocy. Sąd wywiódł stąd, że w ramach analizy wpływu pomocy państwa Komisja ma obowiązek – jak to zresztą sama wskazała w swoim *Quatorzième Rapport sur la politique de concurrence* (czternastym sprawozdaniu dotyczącym polityki konkurencji, 1984, s. 143, nr 202) – wyważenia korzystnych skutków pomocy i jej negatywnego wpływu na warunki wymiany handlowej i na utrzymanie niezakłóconej konkurencji (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r., *British Airways i in./Komisja*, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, pkt 282, 283).

- 211 Chociaż konieczność takiego „wyważenia” oczekiwanych pozytywnych skutków w postaci realizacji celów, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit. a)–e) TFUE, z negatywnymi skutkami pomocy w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi została wyrażona w ramach sprawy dotyczącej art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, należy stwierdzić, że owa konieczność „wyważenia” jest jedynie wyrazem zasady proporcjonalności i zasady ścisłej interpretacji tych wyłączeń, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE.
- 212 Ponadto, gdyby należało pozwolić, jak sugeruje Komisja, aby takie wyważenie było dokonywane w odniesieniu do niektórych wyłączeń przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE, ale nie w odniesieniu do innych wyłączeń, sprowadzałoby się to do uznania, że w przypadku niektórych celów, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, pomoc mogłaby zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nawet gdyby jej pozytywne skutki w postaci realizacji odnośnych celów były mniejsze niż jej skutki negatywne w postaci zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową. Taka wykładnia mogłaby wprowadzić asymetrię w ocenie różnych wyłączeń, o których mowa w art. 107 ust. 3 TFUE, co byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności przepisów dotyczących pomocy państwa.
- 213 Tytułem uzupełnienia należy zauważyć, że fakt, iż komunikat w sprawie projektów WEZ wspomina o tym kryterium w pkt 26 i w sekcji 4.2 zatytułowanej „Zapobieganie przypadkom nadmiernego zakłócenia konkurencji i test bilansujący”, wskazuje, że sama Komisja uznaje, iż to kryterium ma zastosowanie przy ocenie zgodności przeprowadzanej w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, ewentualność, że komunikat w sprawie projektów WEZ nie ma zastosowania *ratione temporis*, nie jest w stanie podważyć twierdzenia, że kryterium wyważenia ma zastosowanie *ratione materiae* do pomocy mającej na celu realizację projektów WEZ zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- 214 Należy zatem oddalić argument Komisji, zgodnie z którym kryterium wyważenia nie ma zastosowania do analiz przeprowadzanych w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- 215 W niniejszej sprawie Komisja podnosi, że jest oczywiste, iż negatywne skutki pomocy dla konkurencji ograniczają się do wprowadzenia usługi, która zastępuje usługi świadczone przez promy, które tradycyjnie zapewniały przepłynięcie Sundu, ale że Królestwo Danii i Królestwo Szwecji uznały, iż we wspólnym interesie Unii było wprowadzenie lepszego połączenia, w związku z czym pozytywne skutki pomocy równoważą zdecydowanie skutki negatywne. Należy jednak stwierdzić, że takie rozumowanie w żaden sposób nie wynika z zaskarżonej decyzji, co oznacza, że Komisja nie przeprowadziła badania w tym względzie.
- 216 W związku z tym należy również uwzględnić zastrzeżenie szóste podniesione w ramach drugiej części omawianego zarzutu w zakresie, w jakim dotyczy ono braku wyważenia negatywnych i pozytywnych skutków spornej pomocy, ponieważ taki brak wskazuje na poważne trudności.
- 217 Podsumowując, nawet bez konieczności wypowiedzania się w przedmiocie możliwości stosowania *ratione temporis* komunikatu z 2008 r. w sprawie gwarancji oraz komunikatu w sprawie projektów WEZ, należy stwierdzić, że z drugiej części zarzutu czwartego wynika, iż badanie zgodności pomocy państwa przyznanej konsorcjum z rynkiem wewnętrznym było niewystarczające i niekompletne ze względu na to, że Komisja, po pierwsze, nie zweryfikowała istnienia warunków uruchomienia gwarancji państwowych, po drugie, nie była w stanie, po przeprowadzeniu badania wstępnego, określić elementu pomocy zawartej w gwarancjach państwowych, po trzecie, nie sprawdziła ewentualności przyznania pomocy operacyjnej obejmującej koszty operacyjne, po czwarte, nie znała dokładnego limitu wysokości ani limitu czasu trwania rozpatrywanej pomocy, po piąte, nie była w posiadaniu wystarczających dowodów pozwalających wykazać, że pomoc związana z gwarancjami państwowymi oraz pomoc związana z duńską pomocą podatkową były ograniczone do minimum niezbędnego do realizacji projektu WEZ, a po szóste, nie zbadała wpływu przedmiotowej pomocy na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ani nie dokonała wyważenia negatywnych skutków tej pomocy z jej pozytywnymi skutkami. W konsekwencji należy

stwierdzić, że Komisja napotkała poważne trudności w odniesieniu do stwierdzenia zgodności przedmiotowej pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, które powinny być zmusić ją do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

c) Wnioski w przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego pomocy państwa przyznanej konsorcjum

- 218 W świetle powyższych rozważań, a w szczególności w świetle pkt 81–83 i 217 powyżej, należy stwierdzić, że istnieje szereg obiektywnych i spójnych poszlak wskazujących na to, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji Komisja nie była w stanie przewyżczyć wszystkich poważnych trudności zidentyfikowanych w niniejszej sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 25 listopada 2014 r., Ryanair/Komisja, T-512/11, niepublikowany, EU:T:2014:989, pkt 106).
- 219 W tych okolicznościach Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, aby zebrać wszystkie istotne dowody celem weryfikacji zakwestionowanych punktów oraz aby umożliwić skarżącemu i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag w ramach tego postępowania.
- 220 W związku z tym na podstawie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia praw proceduralnych zainteresowanych stron należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nie wnosi w niej zastrzeżeń w odniesieniu do gwarancji państwowych udzielonych konsorcjum przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji oraz w odniesieniu do duńskiej pomocy podatkowej przyznanej konsorcjum.

[...]

W przedmiocie kosztów

- 329 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja zasadniczo przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżące.
- 330 Ponadto art. 138 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, iż państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej C(2014) 7358 final z dnia 15 października 2014 r. w zakresie, w jakim Komisja postanowiła w niej nie wnosić zastrzeżeń w odniesieniu do pomocy podatkowej dotyczącej obniżenia wartości aktywów i przeniesienia strat na kolejny okres, przyznanej na rzecz Øresundsbro Konsortiet przez Królestwo Danii, oraz w odniesieniu do gwarancji udzielonych na rzecz Øresundsbro Konsortiet przez Królestwo Danii i Królestwo Szwecji.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Komisja pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez HH Ferries I/S, HH Ferries Helsingor ApS i HH Ferries Helsingborg AB.**
- 4) **Królestwo Danii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 września 2018 r.

Podpisy