II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/1472 DER KOMMISSION

vom 20. März 2020

über die staatliche Beihilfe SA.39078 — 2019/C (ex 2014/N) Dänemarks zugunsten von Femern A/S

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 1683)

(Nur der englische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 13. Juli 2009 genehmigte die Kommission Beihilfen zur Finanzierung der Planungsphase für die geplante Feste Fehmarnbeltquerung (im Folgenden „Beschluss zur Planung") [2].

(2) Nach einer Voranmeldephase meldete Dänemark das Finanzierungsmodell für die geplante Feste Fehmarnbeltquerung mit Schreiben vom 22. Dezember 2014 gemäß Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV") bei der Kommission zur Genehmigung an.

(3) Am 5. Juni 2014, 5. September 2014, 26. November 2014, 19. Januar 2015 und 22. April 2015 gingen bei der Kommission fünf Beschwerden [3] ein, in denen es hieß, Dänemark habe Femern A/S und A/S Femern Landanlæg [4] rechtswidrige und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfen für Planung, Bau und Betrieb der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung gewährt.

(4) Am 23. Juli 2015 beschloss die Kommission, keine Einwände gegen die Maßnahmen Dänemarks zugunsten von A/S Femern Landanlæg und Femern A/S zu erheben (im Folgenden „Beschluss zum Bau") [5]. Der verfügende Teil dieses Beschlusses besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen zugunsten von A/S Femern Landanlæg für Planung, Bau und Betrieb der Straßen- und Schienenanbindung in Dänemark keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Im zweiten Teil kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen zugunsten von Femern A/S für Planung, Bau und Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung selbst dann, wenn es sich um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV handeln sollte, nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Am 16. September 2015 übermittelte die Kommission den Beschluss zum Bau an die Beschwerdeführer.

[1] Staatliche Beihilfen — Dänemark — Staatliche Beihilfe SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N) — Finanzierung der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung — Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. C 226 vom 5.7.2019, S. 5).

[2] Beschluss der Kommission vom 13.7.2009 in der Sache N 157/2009 — Dänemark — Finanzierung der Planungsphase für die Feste Fehmarnbeltquerung (ABl. C 202 vom 27.8.2009, S. 1).

[3] Von Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH (im Folgenden „Scandlines"), von 3i Investment Plc, TT Line und Stena Line Scandinavia AB (im Folgenden „Stena Line") sowie von Trelleborgs Hamn AB.

[4] Die Beschwerden wurden unter den Nummern SA.38915 und SA.41640 bei der Kommission registriert.

[5] Beschluss der Kommission vom 23.7.2015 in der Sache SA.39078 (2014/N) — Dänemark — Finanzierung der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung) (ABl. C 325 vom 2.10.2015, S. 1).

(5) Aufgrund von Nichtigkeitsklagen von zwei Beschwerdeführern ([6]) wurde der Beschluss zum Bau vom Gericht mit den Urteilen vom 13. Dezember 2018 ([7]) teilweise für nichtig erklärt, und zwar insoweit, als die Kommission beschlossen hat, keine Einwände gegen die Maßnahmen Dänemarks zugunsten von Femern A/S für Planung, Bau und Betrieb der Querung (der Verbindung von Küste zu Küste) zu erheben.

(6) Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen, so insbesondere in Bezug auf die Argumente der Kläger betreffend die Schlussfolgerung der Kommission, dass die Maßnahmen zugunsten von A/S Femern Landanlæg für Planung, Bau und Betrieb der Straßen- und Schienenanbindung in Dänemark keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

(7) Die beiden Beschwerdeführer legten Rechtsmittel gegen die Urteile vom 13. Dezember 2018 ein ([8]).

(8) Am 24. Januar und am 22. Mai 2019 fanden Treffen zwischen den Kommissionsdienststellen und den dänischen Behörden statt. Am 12. April und am 20. Juni 2019 fanden Telefonkonferenzen zwischen den Kommissionsdienststellen und den dänischen Behörden statt. Am 26. März, 18. April und 24. April 2019 ersuchten die Kommissionsdienststellen um weitere Auskünfte. Am 18. Januar, 4. Februar, 25. Februar, 28. März, 5. April, 7. Mai. 8. Mai, 16. Mai, 20. Mai, 28. Mai und 10. Juni 2019 übermittelten die dänischen Behörden weitere Informationen.

(9) Am 18. und 25. März 2019 trafen die Kommissionsdienststellen mit Stena Line Scandinavia AB (im Folgenden „Stena Line") bzw. mit Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH (im Folgenden „Scandlines") zusammen. Am 4. April und 13. Mai 2019 trafen die Kommissionsdienststellen mit dem Naturschutzbund Deutschland e. V. (im Folgenden „NABU") bzw. mit dem Verband schwedischer Reedereien (Föreningen för Svensk Sjöfart — im Folgenden „FSS") zusammen. Am 29. Januar, 14. Februar, 18. Februar, 26. März, 15. April, 16. April, 24. April, 24. Mai, 29. Mai, 6. Juni und 7. Juni 2019 erhielt die Kommission weitere Informationen von Beteiligten. Am 29. Januar 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von Scandlines, das sie am 8. Februar 2019 beantwortete. Am
20. Februar 2019 erhielt die Kommission ein weiteres Schreiben von Scandlines, das sie am 13. März 2019 beantwortete. Am 7. Februar 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von Stena Line, das sie am 28. Februar 2019 beantwortete. Am 18. Februar 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben vom NABU, das sie am 18. März 2019 beantwortete. Am 19. Februar 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben vom FSS, das sie am 8. März 2019 beantwortete. Am 12. März 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben vom Verband Deutscher Reeder („VDR"), das sie am 21. März 2019 beantwortete. Am 28. März 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von Grimaldi Group, das sie am 16. April 2019 beantwortete. Am 8. April 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von Trelleborg Port, das sie am 9. April 2019 beantwortete. Am 15. April 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von Trelleborg Port, das sie am 2. Mai 2019 beantwortete. Am 15. April 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben vom Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e. V., das sie am 2. Mai 2019 beantwortete.

(10) Mit Schreiben vom 14. Juni 2019 setzte die Kommission die dänischen Behörden von ihrem Beschluss in Kenntnis, in Bezug auf die staatliche Finanzierung der festen Querung das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss").

(11) Am 5. Juli 2019 wurde der Einleitungsbeschluss im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([9]) veröffentlicht. Im Einleitungsbeschluss forderte die Kommission die Beteiligten auf, binnen eines Monats zu dem Beschluss Stellung zu nehmen.

(12) Am 12. Juli 2019 übermittelten die Kommissionsdienststellen eine frühere Stellungnahme von Scandlines vom 7. Juni 2019 an die dänischen Behörden. Am 23. Juli 2019 übermittelten die Kommissionsdienststellen weitere frühere Stellungnahmen und Anmerkungen von Scandlines vom 28. Januar 2019 und vom 29. Mai 2019 an die dänischen Behörden.

(13) Scandlines beantragte sukzessiv eine Verlängerung der Frist für ihre Stellungnahme auf den Einleitungsbeschluss bis Ende August/Anfang September. Am 22. Juli 2019 stimmten die Kommissionsdienststellen einer Verlängerung der Frist um 10 Werktage auf den 20. August 2019 zu und räumten diese Fristverlängerung auch den anderen Beteiligten ein.

(14) Am 17. August 2019 reichte Scandlines eine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses, mit dem die Frist für ihre Stellungnahme auf den 20. August 2019 statt wie von Scandlines beantragt bis zum Monatsende verlängert wurde. Mit separatem Antrag gleichen Datums ersuchte Scandlines den Präsidenten des Gerichts, die Kommission im Wege einer einstweiligen Anordnung zur Aussetzung des förmlichen Prüfverfahrens anzuweisen und/oder der Kommission den Erlass eines endgültigen Beschlusses zu untersagen, oder eine andere Form des einstweiligen Rechtsschutzes zu gewähren.

([6]) Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH (im Folgenden „Scandlines") sowie Stena Line Scandinavia AB (im Folgenden „Stena Line").

([7]) Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Stena Line Scandinavia AB u. a./Kommission, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, und Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Rechtssache C-174/19 P, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, und Rechtssache C-175/19 P, Stena Line Scandinavia/Kommission. Beide Fälle sind anhängig.

([9]) Siehe Fußnote 1.

(15) Der Präsident des Gerichts wies den Antrag auf einstweilige Anordnung mit Beschluss vom 13. September 2019 zurück ([10]). Daraufhin zog Scandlines die damit verbundene Klage auf Nichtigerklärung zurück. ([11])

(16) Elf Beteiligte übermittelten Stellungnahmen. Am 16. August 2019 übermittelte der dänische Verband der Fährschifffahrt eine Stellungnahme. Am 19. August 2019 übermittelte der Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (European Community Shipowners' Associations — im Folgenden „ECSA") eine Stellungnahme. Am 20. August 2019 übermittelte der FSS eine Stellungnahme. Am 21. August 2019 übermittelten Scandlines, das Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e. V., der NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH und der VDR Stellungnahmen. Die Beteiligten sind in der Schifffahrt tätig (als Fährbetreiber, Häfen und Verbände) oder machen als gemeinnützige Organisationen ein Interesse an der Verbindung von Küste zu Küste geltend. Mit Schreiben vom 3. September 2019 leiteten die Kommissionsdienststellen eine nichtvertrauliche Fassung der Stellungnahmen der elf Beteiligten an die dänischen Behörden weiter, die Gelegenheit zur Äußerung erhielten. Am 4. Oktober 2019 übermittelten die dänischen Behörden — ergänzend zu ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vom 26. August 2019 — Anmerkungen zu den Stellungnahmen der Beteiligten.

(17) Am 27. Juni, am 2., 5. und 9. Juli, am 3. Oktober, am 4., 12., 15., 19., 22. und 25. November 2019 sowie am 7. und 14. Januar und 6. Februar 2020 fanden jeweils Telefonkonferenzen zwischen den Kommissionsdienststellen und den dänischen Behörden statt. Am 18. Dezember 2019 fand in Brüssel ein Treffen zwischen den Kommissionsdienststellen und den dänischen Behörden statt. Am 8., 12. und 17. Juli, am 3. und 12. September, am 4., 17., 18. und 24. Oktober, am 5., 13., 25. und 27. November 2019 sowie am 7. und 9. Januar und am 3., 4., 14., 18., 19. und 28. Februar 2020 ersuchten die Kommissionsdienststellen um weitere Auskünfte. Im Jahr 2019 übermittelten die dänischen Behörden am 27. Juni, am 1., 4., 5., 10., 12. und 15. Juli, am 21. und 27. August, am 13. und 26. September, am 1., 9., 11., 23., 27. und 29. Oktober, am 6., 7., 11., 14., 18., 22. und 25. November sowie am 10. und 20. Dezember weitere Informationen. Im Jahr 2020 übermittelten die dänischen Behörden am 3., 7., 13., 15. und 21. Januar, am 4., 6., 11., 12., 14., 20. und 21. Februar sowie am 3. März weitere Informationen. Mit Schreiben vom 5. März 2020 überarbeiteten die dänischen Behörden die ursprüngliche Anmeldung.

(18) Darüber hinaus gingen bei der Kommission weitere Stellungnahmen von Scandlines und Stena Line ein, die die Kommission angesichts des Urteils in der Rechtssache Mytilinaios Anonymos Etairia — Omilos Epicheiriseon ([12]) nicht berücksichtigen muss, da die Stellungnahmen nicht fristgerecht übermittelt wurden. Scandlines übermittelte diese zusätzlichen Stellungnahmen am 26. Oktober 2019 sowie am 20. Februar 2020 an die Kommission, die sie am 4. November 2019 bzw. am 28. Februar 2020 an die dänischen Behörden weiterleitete. Am 6. November 2019 bzw. am 3. März 2020 übermittelten die dänischen Behörden ihre Anmerkungen zu diesen Stellungnahmen. Am 25. Februar 2020 hatte Scandlines eine Telefonkonferenz mit den Kommissionsdienststellen und übermittelte am 5. März 2020 zusätzliche Informationen. Am 13. Dezember 2019 erhielt die Kommission eine zusätzliche Stellungnahme von Stena Line, die am 23. Dezember 2019 an die dänischen Behörden weitergeleitet wurde. Am 8. Januar 2020 übermittelten die dänischen Behörden ihre Anmerkungen zu diesen Stellungnahmen.

(19) Am 9. September 2019 erhielt die Kommission ein Schreiben von den dänischen Behörden, das sie am 30. September 2019 beantwortete.

(20) Mit Schreiben vom 4. März 2020 erklärten sich die dänischen Behörden damit einverstanden, dass dieser Beschluss in englischer Sprache gefasst und bekannt gegeben wird.

Klarstellung zum Geltungsbereich dieses Beschlusses

(21) Am 2. August 2016 ersuchte Scandlines die Kommission in einem Aufforderungsschreiben, in Bezug auf bestimmte angebliche Beihilfemaßnahmen zugunsten von Femern A/S, die die Kommission nach Auffassung von Scandlines in ihrem Beschluss zum Bau nicht behandelt hatte, obwohl Scandlines die Maßnahmen in ihrer Beschwerde benannt hatte, tätig zu werden.

(22) Mit Schreiben vom 30. September 2016 antworteten die Kommissionsdienststellen auf das Schreiben. Darin wurde angemerkt, dass sich der Beschluss zum Bau mit zwei mutmaßlichen Beihilfemaßnahmen befasste, nämlich zum einen mit nicht-kommerziellen Eisenbahngebühren und zum anderen mit der unentgeltlichen Nutzung von Staatseigentum während der Bauphase des Vorhabens. In Bezug auf die anderen angeblichen Beihilfemaßnahmen war die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ([13]) (im Folgenden „Verfahrensverordnung") der Ansicht, dass die von Scandlines vorgebrachten sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte auf der Grundlage einer Prima-facie-Prüfung nicht als Nachweis für das Vorliegen einer rechtswidrigen Beihilfe ausreichten. Sie forderte Scandlines daher auf, eine binnen eines Monats etwaige Stellungnahme zu übermitteln. Die entsprechende Stellungnahme ging am 30. Oktober 2016 bei der Kommission ein.

([10]) Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 13. September 2019, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Beschluss vom 27. November 2019, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2019, Mytilinaios Anonymos Etairia — Omilos Epicheiriseon/Kommission, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, Rn. 126 und 127.

([13]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

(23) Am 12. Dezember 2016 reichte Scandlines eine Klage auf Nichtigerklärung des Schreibens vom 30. September 2016 ein ([14]). Am selben Tag reichte Scandlines außerdem eine Klage gegen die Kommission wegen Untätigkeit in Bezug auf die Beschwerde ein. ([15])

(24) Am 30. Juli 2018 forderte Scandlines die Kommission in einem zweiten Aufforderungsschreiben ([16]) auf, sich nach ihrer Stellungnahme vom 30. September 2016 zu den anderen angeblichen Beihilfemaßnahmen zu äußern. Am 28. September 2018 erließ die Kommission einen Beschluss (im Folgenden „Beschluss von 2018“) ([17]), in dem sie bestätigte, dass die staatlichen Garantien zugunsten von A/S Femern Landanlæg und die staatlichen Darlehen zugunsten von Femern A/S und A/S Femern Landanlæg sowie die über den Beschluss zur Planung hinaus und in Form von Steuervergünstigungen gewährte angeblich rechtswidrige Beihilfe keine rechtswidrigen staatlichen Beihilfen darstellen. Im selben Beschluss gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass die angeblich rechtswidrige Beihilfe für Femern A/S in Form einer Kapitalzuführung insoweit gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, als sie eine staatliche Beihilfe darstellt, die nicht unter den Beschluss zur Planung fällt. Am 4. Januar 2019 erhob Scandlines Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses ([18]).

(25) Mit Beschlüssen vom 13. Dezember 2018 erklärte das Gericht sowohl die Klage auf Nichtigerklärung des Schreibens der Kommission vom 30. September 2016 als auch die Klage wegen Untätigkeit für unzulässig ([19]). Scandlines legte ein Rechtsmittel gegen den Beschluss zur Abweisung der Nichtigkeitsklage ein ([20]).

(26) Im Einleitungsbeschluss widerrief die Kommission den Beschluss von 2018, soweit er die Maßnahmen zugunsten von Femern S/A für Planung, Bau und Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung betraf. Deshalb werden diese Maßnahmen im Rahmen des vorliegenden Beschlusses geprüft.

(27) Wie im Einleitungsbeschluss vermerkt, erstreckt sich dieses Verfahren auch auf alle für die Planungsphase des Vorhabens relevanten Maßnahmen, die die feste Querung betreffen.

(28) Wie ebenfalls im Einleitungsbeschluss klargestellt, betrifft dieser Beschluss nicht die für die Finanzierung der Hinterlandverbindungen relevanten Maßnahmen zugunsten von A/S Femern Landanlæg. Außerdem erstreckt sich der Beschluss nicht auf andere mögliche Maßnahmen als diejenigen, die Dänemark gemäß Abschnitt 2.4 zugunsten von Femern A/S, A/S Femern Landanlæg, Sund & Bælt Holding A/S oder anderen verbundenen Unternehmen gewährt oder angeblich gewährt hat.

(29) Am 6. November 2017 reichte Scandlines eine weitere Beschwerde über angeblich rechtswidrige und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare Maßnahmen zur Finanzierung der angeblich mit der festen Querung verbundenen Werbe- und Marketingtätigkeiten von Femern A/S (im Folgenden „Werbe-, Marketing und Informationstätigkeiten“) ein. Die in diesem Schreiben benannten Maßnahmen waren in den Geltungsbereich des Einleitungsbeschlusses einbezogen worden und werden folglich im Rahmen dieses Beschlusses geprüft.

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DES VORHABENS UND DER MAßNAHMEN

2.1. Die geplante Feste Fehmarnbeltquerung

(30) Die geplante Feste Fehmarnbeltquerung umfasst eine Verbindung von Küste zu Küste (im Folgenden „feste Querung“) sowie zu beiden Seiten die entsprechende Schienen- und Straßenanbindung an das Hinterland.

(31) Die feste Querung soll als Absenktunnel zwischen Rødby auf der Insel Lolland in Dänemark und Puttgarden in Deutschland errichtet werden. In dem Tunnel, der etwa 19 Kilometer lang sein wird, sind eine zweigleisige, elektrifizierte Bahnstrecke und eine vierspurige Autobahn mit Seitenstreifen vorgesehen.

(32) Zur dänischen Hinterlandanbindung gehört die bestehende etwa 120 Kilometer lange Eisenbahnstrecke zwischen Ringsted und Rødby, die im Besitz des staatlichen Infrastrukturbetreibers Banedanmark (im Folgenden „Rail Net Denmark“) ist. Der gesamte Eisenbahnabschnitt von Ringsted nach Rødby soll elektrifiziert und mit neuen Signalsystemen nach ERTMS ([21]) Level 2 ausgestattet werden. Die dänische Hinterlandanbindung wird außerdem die erforderlichen Umweltverbesserungen und den Ausbau der bestehenden Autobahninfrastruktur von Lolland, d. h. der bestehenden Autobahn E47 zwischen Rødbyhavn und Sakskøbing, umfassen. Schließlich soll der bestehende eingleisige Eisenbahnabschnitt zwischen Vordingborg und Rødby zweigleisig ausgebaut werden.

(33) Ziel der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung ist die Verbesserung der Bedingungen für den Personen- und Warenverkehr zwischen den nordischen Ländern und Mitteleuropa. Darüber hinaus wird die geplante Feste Fehmarnbeltquerung eine Reihe positiver Auswirkungen im Hinblick auf Umwelt, Beschäftigung, regionale Entwicklung, verbesserte Handelsbedingungen und eine allgemeine Stärkung des Verkehrssektors haben. In Verbindung mit der im Juli 2000 in Betrieb genommenen Öresund-Querung zwischen Dänemark und Schweden wird die geplante

([14]) Rechtssache T-890/16, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Rechtssache T-891/16, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) Das Schreiben wurde unter der Nummer SA.51981 registriert.
([17]) Beschluss der Kommission vom 28. September 2018 über die staatliche Beihilfe SA.51981 (2018/FC) — Dänemark — Beschwerde über die angebliche Beihilfe zugunsten von Femern A/S und Femern Landanlæg A/S (ABl. C 406 vom 9.11.2018, S. 1).
([18]) Rechtssache T-7/19, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, anhängig.
([19]) Beschlüsse des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 und T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Rechtssache C-173/19, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, anhängig.
([21]) European Rail Traffic Management System (Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem).

Feste Fehmarnbeltquerung daher zu erheblichen Verbesserungen auf einem der wichtigsten landgestützten Verkehrskorridore zwischen Skandinavien und Mitteleuropa führen. Die Kommission hat die geplante Feste Fehmarnbeltquerung zudem als vorrangiges Vorhaben im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) eingestuft. Außerdem ist es als „vorermitteltes Vorhaben" in Anhang I Teil I Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([22]) aufgeführt.

(34) In ihrer Antwort auf den Einleitungsbeschluss ergänzten die dänischen Behörden, dass die formale Planung der festen Fehmarnbeltquerung bereits 1991 mit Abschluss des Vertrags zwischen der dänischen und der schwedischen Regierung über die Schaffung einer festen Querung über den Öresund (im Folgenden „feste Öresund-Querung") aufgenommen wurde ([23]). Nach Artikel 21 des Vertrags zwischen Dänemark und Schweden über die feste Öresund-Querung erklärte sich die dänische Regierung bereit, auf die Errichtung einer festen Querung über den Fehmarnbelt hinzuarbeiten, sofern ökologischen und finanziellen Erwägungen Rechnung getragen wird. Zwischen 1991 und Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen Dänemark und Deutschland im Jahr 2008 führten die Regierungen Dänemarks und Deutschlands eine Reihe von Prüfungen zur Vorbereitung einer geplanten festen Fehmarnbeltquerung durch.

(35) Gemäß Artikel 1 des „Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung" (im Folgenden „Fehmarnbelt-Vertrag") ([24]) ist allein Dänemark für die Finanzierung der Querung über den Fehmarnbelt zuständig und trägt das volle Finanzierungsrisiko dafür sowie für den Ausbau der dänischen Hinterlandanbindungen. Deutschland ist für die Finanzierung und den Ausbau der deutschen Hinterlandanbindungen zuständig.

(36) Zum Zeitpunkt der Anmeldung von 2014 veranschlagten die dänischen Behörden die Gesamtkosten für Planung und Bau der festen Querung mit 54,9 Mrd. DKK zu Preisen von 2014 (7,4 Mrd. EUR ([25])). Die mit Planung und Bau des Ausbaus der dänischen Hinterlandverbindungen verbundenen Kosten entsprachen 9,5 Mrd. DKK zu Preisen von 2014 (1,3 Mrd. EUR). Insgesamt beliefen sich die Kosten für das Gesamtvorhaben (Planungstätigkeiten, Baukosten, Rücklagen und sonstige Arbeiten für die feste Querung und die Hinterlandanbindungen) auf 64,4 Mrd. DKK (8,6 Mrd. EUR). In Reaktion auf die im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken überarbeiteten die dänischen Behörden ihre Anmeldung und aktualisierten die für die feste Querung veranschlagten Planungs- und Baukosten. In Anschnitt 5 wird auf diese Aktualisierung näher eingegangen.

(37) Die Kommission gewährte von 2007 bis 2013 im Rahmen der Kofinanzierung Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 205 Mio. EUR für im Zusammenhang mit der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung durchgeführte Planungstätigkeiten. Später wurde der Förderzeitraum bis 2015 verlängert. Das Vorhaben war auch in die Liste der Vorschläge aufgenommen worden, die für die finanzielle Unterstützung der EU im Bereich Verkehr der Fazilität „Connecting Europe" ([26]) (im Folgenden „CEF" — Connecting Europe Facility) ausgewählt wurden. Tatsächlich wurde die geplante Feste Fehmarnbeltquerung nach Angaben der dänischen Behörden im Zeitraum 2007 bis 2015 mit 181 Mio. EUR gefördert. Femern A/S wurden Fördermittel in Höhe von 589 Mio. EUR aus der Fazilität „Connecting Europe" für den Zeitraum 2017 bis 2020 zugeteilt. Nach Angaben der dänischen Behörden hat Femern A/S bislang Mittel in Höhe von etwa 7 Mio. EUR in Anspruch genommen.

(38) Im September 2005 gründete das staatseigene Unternehmen Sund & Bælt Holding A/S das Unternehmen Femern A/S als hundertprozentige Tochtergesellschaft. Später wurde Femern A/S zu einer Tochtergesellschaft des Unternehmens A/S Femern Landanlæg ([27]), das ebenfalls zur Sund & Bælt Holding A/S gehört.

(39) Der dänische Verkehrsminister hat Femern A/S auf der Grundlage des Planungsgesetzes ([28]) die Zuständigkeit für die Planung der Festen Fehmarnbeltquerung übertragen. Infolgedessen hat Femern A/S verschiedene Studien und vorbereitende Arbeiten für den Bau durchgeführt, insbesondere Analysen und Bewertungen zu den ökologischen, technischen und sicherheitsbezogenen Aspekten sowie Vorbereitungen für die Vergabeverfahren zur Fertigstellung des Vorhabens. Außerdem führte Femern A/S die notwendigen Untersuchungen und vorbereitenden Tätigkeiten für die Einrichtung der künftigen Baustelle in Rødbyhavn durch. Schließlich ist Femern A/S für Informationstätigkeiten zuständig, die das Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Kommunen vor Ort durchführen sollte ([29]).

([22]) Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

([23]) Zwischenstaatliches Abkommen vom 23. März 1991 zwischen den Regierungen Dänemarks und Schwedens.

([24]) Der Vertrag wurde am 3. September 2008 unterzeichnet und im Jahr 2009 von Dänemark und Deutschland ratifiziert.

([25]) In Dänemark gilt eine Politik des festen Wechselkurses zu einem Leitsatz von 746,038 DKK für 100 EUR. Dieser Wechselkurs wird im gesamten Beschluss für die Berechnung des ungefähren Euro-Gegenwerts der dänischen Krone zugrunde gelegt.

([26]) Siehe den Durchführungsbeschluss C(2015) 5274 der Kommission vom 31. Juli 2015 zur Festlegung der Liste der Vorschläge, die im Anschluss an die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vom 11. September 2014 auf der Grundlage des Mehrjahresarbeitsprogramms für die finanzielle Unterstützung der EU im Bereich Verkehr der Fazilität „Connecting Europe" (CEF) ausgewählt wurden; und den Durchführungsbeschluss C(2017) 8803 der Kommission vom 5. Januar 2018 zur Festlegung der Liste der Vorschläge, die im Anschluss an die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vom 8. Februar 2017 auf der Grundlage des Mehrjahresarbeitsprogramms für die finanzielle Unterstützung der EU im Bereich Verkehr der Fazilität „Connecting Europe" (CEF) ausgewählt wurden.

([27]) A/S Femern Landanlæg wurde am 16. November 2009 gegründet.

([28]) Das dänische Gesetz über die Projektierung einer Festen Fehmarnbeltquerung mit den Hinterlandanbindungen in Dänemark (Gesetz Nr. 285 vom 15. April 2009).

([29]) Erläuterungen zum Planungsgesetz, 17. Dezember 2008.

(40) Am 16. März 2009 wurde die Finanzierung der Planungsphase aus Gründen der Rechtssicherheit gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV bei der Kommission zur Genehmigung angemeldet. Am 13. Juli 2009 beschloss die Kommission, keine Einwände gegen die Finanzierung der Planungsphase zu erheben ([30]), da sie zu dem Schluss gelangt war, dass Femern A/S in der Planungsphase als öffentliche Hand handelte und somit etwaige Unterstützungsmaßnahmen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fielen. Da die Kommission jedoch nicht ausschließen konnte, dass eine staatliche Förderung der Planungsphase staatliche Beihilfen zugunsten des künftigen Betreibers der festen Querung umfassen könnte, prüfte sie auch die Vereinbarkeit der angemeldeten Maßnahmen mit dem Binnenmarkt und kam zu dem Ergebnis, dass sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden konnten.

(41) Am 28. April 2015 verabschiedete das dänische Parlament das Gesetz über den Bau und den Betrieb einer festen Querung über den Fehmarnbelt mit zugehörigen Hinterlandanbindungen in Dänemark (im Folgenden „Baugesetz“) ([31]). Das Baugesetz bildet auch die Rechtsgrundlage für den künftigen Betrieb der festen Querung. Das Baugesetz trat am 6. Mai 2015 in Kraft.

(42) Am 6. Februar 2019 nahm Femern A/S den unterzeichneten Planfeststellungsbeschluss für die feste Querung von den deutschen Behörden entgegen. Nach Erlass des deutschen Planfeststellungsbeschlusses ermächtigte das dänische Parlament Femern A/S am 26. März 2019, bestimmte erste Bauarbeiten an der festen Querung auf dänischer Seite zu beginnen. Insbesondere wurde Femern A/S aufgefordert, die notwendigen Vereinbarungen mit den Auftragnehmern zur Einleitung folgender Tätigkeiten auszuhandeln: Bau der Tunnelelementfabrik, Errichtung eines Arbeitshafens, Errichtung des Tunnelportals auf der dänischen Seite, Errichtung der Wohn- und Verwaltungseinrichtungen, Sicherstellung, dass der betroffene Auftragnehmer die Beschaffung besonderer Marineausrüstungen einleitet, sowie weitere geringfügige vorbereitende Arbeiten.

2.2. **Die feste Querung**

(43) Mit dem Baugesetz wurde die Femern A/S als Eigentümerin der festen Querung ([32]) zu dem alleinigen Zweck der Verwaltung von Bau, Betrieb und Finanzierung des Vorhabens benannt ([33]). In dieser Eigenschaft wird die Gesellschaft auch als Infrastrukturverwalterin der Eisenbahnverbindung der festen Querung fungieren. Mit dem Baugesetz wird Femern A/S ermächtigt, Darlehen aufzunehmen und sonstige Finanzierungsinstrumente im Zusammenhang mit Planung, Bau und Betrieb der festen Querung zu nutzen.

(44) Femern A/S kann zur Finanzierung der festen Querung Darlehen am internationalen Finanzmarkt aufnehmen. Die dänische Regierung kann solche Darlehen durch staatliche Garantien decken. Alternativ kann Femern A/S das Vorhaben über staatliche Darlehen finanzieren.

(45) Femern A/S darf eine Maut für die Nutzung der Straßeninfrastruktur der festen Querung erheben. Der Verkehrsminister bestimmt die Höhe der Maut und die Grundsätze für deren Regulierung ([34]). Femern A/S darf nur insoweit geltende allgemeine Preisnachlässe ändern und neue Preisnachlässe einführen, als dies die vom Verkehrsminister festgesetzte Höhe der Maut nicht wesentlich ändert. Femern A/S hat auch Anspruch auf Eisenbahngebühren für die Nutzung der Eisenbahnverbindung der festen Querung. Auch die Höhe dieser Gebühren wird vom Verkehrsminister bestimmt ([35]). Nach der gewählten Regelung sollen sowohl die Kosten für Betrieb und Instandhaltung der festen Querung und der dänischen Eisenbahnhinterlandanbindung als auch die Kosten, die mit Zins- und Tilgungszahlungen aus den im Zuge der Planung und des Baus der Festen Fehmarnbeltquerung entstandenen Verbindlichkeiten aus den Maut- und Eisenbahngebühren gedeckt werden.

(46) Die Ausführung der Bauarbeiten für die feste Querung steht allen potenziellen Unternehmen zu gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Bedingungen offen, da Femern A/S alle Bauverträge im Wege öffentlicher Ausschreibungen gemäß den vergaberechtlichen Bestimmungen vergibt.

2.3. **Die Schienen- und Straßenanbindungen an das dänische** ([36]) **Hinterland**

(47) A/S Femern Landanlæg wurde zum Bau und zum Betrieb der dänischen Hinterlandanbindungen ermächtigt ([37]). Bau und Betrieb der Eisenbahnhinterlandanbindungen werden von Rail Net Denmark im Auftrag des dänischen Staates durchgeführt und von A/S Femern Landanlæg finanziert. Rail Net Denmark trägt als dänischer Infrastrukturverwalterin alle mit dem Betrieb der dänischen Eisenbahninfrastruktur einschließlich der Eisenbahnhinterlandanbindungen verbundenen Kosten. Der notwendige Ausbau der Eisenbahnhinterlandanbindungen wird vom dänischen Straßenbauamt im Auftrag des dänischen Staates durchgeführt und von A/S Femern Landanlæg finanziert. Die Straßenhinterlandanbindungen werden Teil des allgemeinen dänischen Straßeninfrastrukturnetzes sein, das vom dänischen Straßenbauamt finanziert, betrieben und instand gehalten wird.

([30]) Siehe Fußnote 2.
([31]) Gesetz Nr. 575 vom 4. Mai 2015.
([32]) Siehe Paragraf 38 des Baugesetzes.
([33]) Siehe Paragrafen 1 und 5 des Baugesetzes.
([34]) Siehe Paragraf 42 des Baugesetzes.
([35]) Siehe Paragraf 41 des Baugesetzes.
([36]) Die deutschen Hinterlandanbindungen waren nicht Gegenstand dieses Falls.
([37]) Siehe Paragraf 2 des Baugesetzes. Eine Beschreibung der Hinterlandanbindungen ist auch Erwägungsgrund 32 zu entnehmen.

(48) Eigentümerin der bestehenden zweigleisigen Eisenbahnstrecke von Ringsted nach Vordingborg und der bestehenden eingleisigen Eisenbahnstrecke von Vordingborg nach Rødby einschließlich des in diesem Abschnitt installierten neuen Signalsystems ist Rail Net Denmark. A/S Femern Landanlæg wird Eigentümerin des neuen Schienenabschnitts von Vordingborg nach Rødby einschließlich des an der neuen Strecke installierten Signalsystems, sowie der Anlagen für die Elektrifizierung des gesamten Abschnitts von Ringsted nach Rødby.

(49) A/S Femern Landanlæg und Rail Net Denmark sind gemeinsam Eigentümer der dänischen Eisenbahnhinterlandanbindungen ([38]). Nach Abschluss der Bauarbeiten wird aufgrund der Tatsache, dass sich das Eigentum an den Eisenbahnanlagen der dänischen Hinterlandanbindungen technisch schwer trennen lässt, zwischen Rail Net Denmark und A/S Femern Landanlæg ein Eigentumstausch stattfinden ([39]).

(50) Das Eigentum an den dänischen Hinterlandanbindungen verbleibt beim Staat.

(51) A/S Femern Landanlæg kann zur Finanzierung der Hinterlandanbindungen Darlehen am internationalen Finanzmarkt aufnehmen. Die dänische Regierung kann diese Darlehen durch staatliche Garantien decken. Alternativ kann A/S Femern Landanlæg die Hinterlandanbindungen über staatliche Darlehen finanzieren.

(52) Femern A/S wird an A/S Femern Landanlæg Dividenden zahlen. Mit diesen Dividenden wird A/S Femern Landanlæg seine Verbindlichkeiten aus den Darlehen begleichen, die das Unternehmen zur Finanzierung der mit den Eisenbahnhinterlandanbindungen verbundenen Planungs-, Bau-, Instandhaltungs- und Reinvestitionskosten sowie der mit dem Bau der Straßenhinterlandanbindung verbundenen Kosten aufgenommen hat.

(53) In Übereinstimmung mit den in Dänemark geltenden allgemeinen Grundsätzen sollen für die Nutzung der dänischen Straßenhinterlandanbindung keine Gebühren erhoben werden.

2.4. **Die zugunsten von Femern A/S gewährten oder angeblich gewährten Maßnahmen**

(54) Im Einleitungsbeschluss wurden Zweifel am Beihilfecharakter mehrerer angemeldeter und angeblicher Beihilfemaßnahmen und an deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt geäußert; diese Maßnahmen werden im Folgenden beschrieben.

2.4.1. *Kapitalzuführungen*

(55) Die dänischen Behörden meldeten Kapitalzuführungen in Höhe von 500 Mio. DKK (67,0 Mio. EUR) zur Genehmigung an, die 2005 und 2009 von der staatseigenen Sund & Bælt Holding A/S an Femern A/S geleistet wurden. Diese Kapitalzuführungen sollten Femern A/S in die Lage versetzen, den dänischen Teil der vorbereitenden Arbeiten und Studien für die geplante Feste Fehmarnbeltquerung durchzuführen ([40]). Wie im Einleitungsbeschluss erwähnt, vertritt Scandlines die Ansicht, dass die Sund & Bælt Holding A/S zusätzliches Kapital für denselben Zeitraum zuführte, das den im Beschluss zum Bau genehmigten Betrag um mindestens 10 Mio. DKK (1,3 Mio. EUR) überstiegen haben könnte.

2.4.2. *Staatliche Garantien*

(56) Der Einleitungsbeschluss erstreckte sich auch auf das von den dänischen Behörden angemeldete Modell in Bezug auf staatliche Garantien. Es umfasst staatliche Garantien für Darlehen oder sonstige Finanzierungsinstrumente, die Femern A/S für die Finanzierung von Planung, Bau und Betrieb der festen Querung an den internationalen Finanzmärkten aufnimmt ([41]).

(57) Gemäß Paragraf 7 Absätze 3 und 5 des Planungsgesetzes bürgt der Staat für die Verpflichtungen von Femern A/S aus Darlehen und sonstigen Finanzierungsinstrumenten, die zur Finanzierung der Vorbereitung, Untersuchung, Planung und sonstiger erforderlicher Maßnahmen in Bezug auf die feste Querung genutzt werden.

(58) Gemäß Paragraf 4 Absatz 2 des Baugesetzes bürgt der Staat für die Verpflichtungen von Femern A/S aus Darlehen und sonstigen Finanzierungsinstrumenten, die zur Finanzierung und Refinanzierung von Planung, Bau und Betrieb und sonstigen im Hinblick auf den Bau und den Betrieb der festen Querung erforderlichen Maßnahmen genutzt werden.

(59) Femern A/S muss ähnlich wie andere öffentliche Unternehmen, die staatlich verbürgte Darlehen erhalten, eine Garantieprämie an den dänischen Staat zahlen, die sich der Anmeldung von 2014 zufolge auf 0,15 % pro Jahr auf die von der Garantie gedeckte Restschuld beläuft.

(60) Die staatliche Garantie erstreckt sich auf die Verpflichtungen von Femern A/S aus Darlehen und sonstigen Finanzierungsinstrumenten, die zur Finanzierung und Refinanzierung von Planung, Bau und Betrieb und sonstigen im Hinblick auf den Bau und den Betrieb der festen Querung erforderlichen Maßnahmen genutzt werden.

(61) Der Staat kann auch beschließen, für andere im Zusammenhang mit der Finanzierung des Vorhabens genutzte Finanzkontrakte (zum Beispiel Swaps) von Femern A/S zu bürgen ([42]). Nach Angaben der dänischen Behörden kann der dänische Staat für Derivategeschäfte Garantien gewähren. Durch diese Garantien kann Femern A/S Derivate zu günstigeren Zinssätzen abschließen, da für die Gegenpartei kein Risiko besteht, dass Femern A/S seinen Verpflichtungen aus dem Derivatekontrakt nicht nachkommt. Femern A/S kann die Garantien auch nutzen, wenn Sicherheiten für die Derivate hinterlegt werden müssen.

([38]) Siehe Paragraf 39 des Baugesetzes.
([39]) Auf der Grundlage des Wertes der Anteile von Rail Net Denmark und der Anteile von A/S Femern Landanlæg.
([40]) Gemäß Paragraf 6 des Sund & Bælt-Gesetzes.
([41]) Siehe Paragraf 7 Absätze 3 und 5 des Planungsgesetzes und Paragraf 4 Absatz 2 des Baugesetzes.
([42]) Paragraf 4 Absatz 2 in Verbindung mit Paragraf 1 des Baugesetzes.

(62) Schließlich sind sonstige von Femern A/S im Zuge der Bauphase übernommene finanzielle Verpflichtungen durch die Garantie gedeckt ([43]).

(63) Die staatliche Garantie kann nur zur Deckung von Darlehen genutzt werden, die Femern A/S zur Finanzierung der festen Querung erhält. Als Zweckgesellschaft kann Femern A/S keine Darlehen für Tätigkeiten erhalten bzw. darf keine Tätigkeiten ausüben, die anderen Zwecken dienen als der Finanzierung, der Planung, dem Bau und dem Betrieb der festen Querung.

(64) Wie im Einleitungsbeschluss erwähnt, argumentierten die Beschwerdeführer, Femern A/S genieße aufgrund der staatlichen Garantie dieselbe Kreditwürdigkeit wie der dänische Staat (AAA) und könne deshalb Darlehen zu wesentlich günstigeren finanziellen Bedingungen erhalten, als es sonst am Finanzmarkt möglich sei. Außerdem gehe, so die Beschwerdeführer, aus dem Planungs- und dem Baugesetz hervor, dass die staatlichen Garantien zeitlich unbefristet und in unbegrenzter Höhe zur Verfügung stünden, sodass eine Insolvenz von Femern A/S faktisch unmöglich sei. Darüber hinaus erfüllten die Garantien keine der in der Mitteilung über Garantien ([44]) genannten Bedingungen, die das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ausschließen könnten.

(65) Die Beschwerdeführer machten außerdem geltend, dass mit jeder neuen von Femern A/S geschlossenen Finanzvereinbarung eine neue Garantie geleistet werde, die eine neue Ad-hoc-Beihilfe beinhalte.

2.4.3. *Staatliche Darlehen*

(66) Was das angemeldete Finanzierungsmodell betrifft, so ist Femern A/S auch befugt, staatliche Darlehen als alternative Finanzierungsquelle aufzunehmen ([45]). Nach den Angaben der dänischen Behörden entspricht der Zinssatz auf staatliche Darlehen den Bedingungen, zu denen der Staat selbst Darlehen aufnimmt ([46]), zuzüglich einer Darlehensmarge, die 2014 mit 0,15 % angemeldet wurde.

(67) Wie im Einleitungsbeschluss erwähnt, argumentierten die Beschwerdeführer, mit dem Beschluss zur Planung seien keine staatlichen Beihilfen in Form von staatlichen Darlehen genehmigt worden. Ihnen zufolge habe der Finanzminister staatliche Darlehen weitergegeben und diese Form der Beihilfe in wesentlich größerem Umfang gewährt als im Beschluss zur Planung genehmigt. Den Beschwerdeführern zufolge habe der Staat Femern A/S und A/S Femern Landanlæg im Zuge der Planungsphase des Vorhabens Darlehen in Höhe von insgesamt 533 Mio. EUR gewährt ([47]). Die dänischen Behörden führten an, dass das ursprüngliche Planungsbudget von 194 Mio. EUR in den Jahren 2010, 2011 und 2013 auf ein Gesamtbudget von 684 Mio. EUR (zu Preisen von 2008) aufgestockt wurde, wobei 534 Mio. EUR die Planungsphase für die feste Querung betrafen (die restlichen Gelder betrafen die Hinterlandanbindungen). Femern A/S habe zur Deckung dieser Ausgaben staatliche Darlehen aufgenommen. Diese Budgetanpassungen seien vom Finanzausschuss des dänischen Parlaments genehmigt worden.

(68) Die Beschwerdeführer brachten weiter vor, dass für die staatlichen Darlehen absichtlich kein fester Rückzahlungszeitraum gelte und sie folglich unbefristet seien. Ohne Rückzahlungsfrist könne Femern A/S die Rückzahlung der ersten Darlehen dauerhaft verzögern, indem das Unternehmen sukzessive neue Darlehen zur Refinanzierung der ersten Darlehen erhält.

(69) Im November und Dezember 2018, als der Beschluss zum Bau noch gültig war, erhielt Femern A/S staatliche Darlehen mit einem Nominalwert von 7,4 Mrd. DKK (1,0 Mrd. EUR), um die für den Beginn der Bauphase erforderlichen Mittel sicherzustellen. Diese Darlehen wurden zwischen November 2018 und April 2019 ausgezahlt.

(70) Die Beschwerdeführer machten außerdem geltend, dass mit jedem von Femern A/S neu aufgenommenen Darlehen eine neue Maßnahme gewährt werde, die eine neue Ad-hoc-Beihilfe beinhalte.

Darlehen für Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten

(71) Wie im Einleitungsbeschluss erwähnt, argumentierte Scandlines, Femern A/S habe zahlreiche Werbe- und Marketingtätigkeiten ([48]) entweder selbst durchgeführt oder durch Auftragnehmer, Berater ([49]) und direkte Lieferanten ausführen lassen. Scandlines führte auch an, dass angesichts dessen, dass Femern A/S über die EU-Förderung hinaus keine Einnahmequelle habe, die Finanzierung dieser Art von Tätigkeiten eine staatliche Beihilfe darstelle, die rechtswidrig und nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Alternativ sei die in Rede stehende angebliche Beihilfe als missbräuchliche Verwendung der im Rahmen des Beschlusses zur Planung genehmigten Beihilfe einzustufen.

([43]) Paragraf 4 Absatz 4 in Verbindung mit Paragraf 1 des Baugesetzes.
([44]) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155 vom 20.6.2008, S. 10).
([45]) Siehe Paragraf 7 Absatz 4 des Planungsgesetzes und Paragraf 4 Absatz 3 des Baugesetzes.
([46]) Festgelegt am Tag der Darlehensaufnahme und festgelegt durch die zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Marktbedingungen.
([47]) Scandlines zufolge wurde der ursprüngliche Betrag von 187 Mio. EUR bis 2013 vier Mal aufgestockt.
([48]) Dazu gehören der Betrieb einer Presseabteilung und von zwei Informationszentren (in Rødbyhavn und in Burg auf der deutschen Insel Fehmarn) sowie eines Videokanals, die Organisation von und Teilnahme an Wettbewerbsveranstaltungen, Informationsmaßnahmen, Veröffentlichungen in den Medien und auf Websites, Vorbereitung und Verbreitung wissenschaftlicher Informationen für Erzeuger, Weiterverarbeiter und Vermarkter, verbraucherorientierte Werbekampagnen, Sponsoring von Marathonläufen und Fußballturnieren.
([49]) Zum Beispiel ein Vertrag betreffend die Überwachung der Medienberichterstattung (2014) und ein Dienstleistungsvertrag im Bereich Marketingmanagement und -beratung (2017).

(72) Diesbezüglich hatten die dänischen Behörden im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens vorgebracht, dass die Informationstätigkeiten von Femern A/S zu den Aufgaben gehören, die das Unternehmen gemäß dem Rechtsrahmen zur Regelung seiner Tätigkeiten als öffentliches Unternehmen im Auftrag des Verkehrsministeriums ausübt. Bei solchen groß angelegten Infrastrukturvorhaben des Staates seien die einschlägigen öffentlichen Stellen verpflichtet, die Öffentlichkeit so umfassend wie möglich zu informieren, damit die Bürgerinnen und Bürger wissen, worum es bei dem Infrastrukturvorhaben geht, wie lange die Bauphase dauert und welche Vorteile mit dem Beschluss des Staates zum Bau der betreffenden Infrastruktur verbunden sind. Daher gehörten diese Tätigkeiten nach ihrer Auffassung zu der öffentlichen Aufgabe des Staates, seine Bürgerinnen und Bürger zu informieren, und stellten keine Werbe- und Marketingtätigkeiten dar, zumal in diesem Stadium der Betrieb der festen Querung noch in ferner Zukunft liege. Deshalb stelle die Finanzierung dieser Maßnahmen keine staatliche Beihilfe dar. Die dänischen Behörden führten ferner aus, dass die Informationstätigkeiten in den Jahren 2014 und 2015 zum Teil aus im Rahmen des TEN-V-Programms der Kommission bereitgestellten EU-Mitteln und zum Teil aus staatlichen Darlehen finanziert wurden. 2014 erhielten die Tätigkeiten den maximalen EU-Fördersatz (50 % der Kosten), 2015 wurde ein begrenzter Fördersatz bewilligt. 2016 erhielt Femern A/S keine EU-Fördermittel für Informationstätigkeiten. Daher wurden diese Tätigkeiten im Jahr 2016 — wie die anderen Tätigkeiten von Femern A/S auch — durch die Aufnahme staatlicher Darlehen finanziert. 2017 erhielt Femern A/S EU-Fördermittel aus dem Programm der Fazilität „Connecting Europe", sodass die Informationstätigkeiten zum Teil durch die EU und zum Teil durch staatliche Darlehen finanziert wurden.

2.4.4. *Besondere steuerliche Maßnahmen*

(73) Im Einleitungsbeschluss wurden außerdem die Bedenken von Scandlines darüber zur Kenntnis genommen, dass Femern A/S nach dem dänischen Steuerrecht einer besonderen Steuerreglung unterliegt, die ursprünglich mit dem Planungsgesetz eingeführt worden war.

2.4.4.1. Verlustvortrag

(74) Nach Paragraf 9 des Planungsgesetzes war Femern A/S befugt, Verluste aus einem Geschäftsjahr in den folgenden Geschäftsjahren uneingeschränkt abzusetzen. Anfangs stand dies mit den in Dänemark für Unternehmen allgemein geltenden Regeln in Einklang. Mit einer am 1. Januar 2013 eingeführten Änderung des dänischen Steuerrechts ([50]) wurden jedoch die in einem einzelnen Jahr absetzbaren historischen Verlustvorträge ([51]) der Höhe nach begrenzt. Nach dieser Bestimmung gilt das Recht, die Verluste vorzutragen, zeitlich unbegrenzt, aber es dürfen jährlich nur bis zu 7,5 Mio. DKK ([52]) (1,0 Mio. EUR) vorgetragen und von den Gewinnen aus den Folgejahren abgesetzt werden. Verbleibende Verluste können nur mit bis zu 60 % des positiven zu versteuernden Einkommens, das 7,5 Mio. EUR überstiegt, abgesetzt werden. Aufgrund der besonderen Bestimmungen des Planungsgesetzes galt diese Einschränkung jedoch nicht für Femern A/S, das weiterhin das Recht auf unbegrenzten Vortrag historischer Verluste genoss. Dieses Recht wurde Ende 2015 aufgehoben ([53]).

(75) Die dänischen Behörden brachten im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens vor, dass Femern A/S im Zeitraum 2013 bis 2015 keinen echten finanziellen Vorteil genossen habe, da eine solche Maßnahme in der Praxis nur in den späteren Phasen des Vorhabens — d. h. wenn das Vorhaben einen steuerpflichtigen Gewinn erwirtschafte — zum Tragen gekommen wäre. Die dänischen Behörden stellten weiter klar, dass Femern A/S in diesem Zeitraum alle entstandenen Verluste zur Verringerung des im selben Geschäftsjahr auf Gruppenebene erwirtschafteten steuerpflichtigen Einkommens geltend gemacht hat. Andere dänische Unternehmen einer Gruppe hätten nach den allgemeinen Steuervorschriften in gleicher Weise handeln können.

2.4.4.2. Abschreibung von Vermögenswerten

(76) Nach Paragraf 12 und 13 des Sund & Bælt-Gesetzes ([54]) wurde der jährliche Abschreibungssatz für Vermögenswerte der zu Sund &Bælt gehörenden Unternehmen — also einschließlich Femern A/S — auf 6 % der ursprünglichen Anschaffungskosten festgesetzt. Die Gesamtkosten für den Bau der festen Querung konnten als ursprüngliche Anschaffungskosten betrachtet werden. Demzufolge würde für alle Vermögenswerte von Femern A/S eine einzige allgemeine Abschreibungsregel gelten. Der Abschreibungssatz von 6 % für Femern A/S würde bis zu dem Einkommensjahr gelten, in dem der Gesamtbetrag der Abschreibungen 60 % der ursprünglichen Anschaffungskosten überschreitet (d. h. für einen Zeitraum von 10 Jahren); von diesem Zeitpunkt an würde der jährliche Abschreibungssatz auf 2 % gesenkt.

(77) Den dänischen Behörden zufolge wurden auch die besonderen Abschreibungsregeln mit Wirkung zum 1. Januar 2016 durch Änderung des Sund & Bælt-Gesetzes aufgehoben ([55]).

([50]) Siehe Paragraf 12, Absatz 2 des Gesetzes Nr. 591 vom 18. Juni 2012 zur Änderung des dänischen Körperschaftsteuergesetzes.
([51]) In vorangegangenen Geschäftsjahren eingetretene Verluste.
([52]) Werte von 2010 — Der Betrag wird jährlich indexiert (außer für die Jahre 2010 bis 2013).
([53]) Paragraf 9 des Planungsgesetzes wurde durch das Gesetz Nr. 581 vom 4. Mai 2015 aufgehoben, das am 1. Januar 2016 in Bezug auf die Steuervorschriften in Kraft trat.
([54]) Siehe Paragrafen 13 und 14 des Gesetzes Nr. 588 vom 24. Juni 2005, Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) (im Folgenden „Sund & Bælt-Gesetz").
([55]) Änderung des Gesetzes Nr. 581, eingeführt am 4. Mai 2015.

2.4.4.3. Regelung über die gemeinsame Besteuerung

(78) Femern A/S unterliegt nach Maßgabe der für alle dänischen Unternehmen einer Gruppe geltenden allgemeinen Regelung über die gemeinsame Besteuerung der obligatorischen gemeinsamen Besteuerung mit der Sund & Bælt Holding. Nach Artikel 31 des dänischen Körperschaftsteuergesetzes ist eine „Gruppe", deren Unternehmen alle in Dänemark niedergelassen sind, gemäß den Bestimmungen über die obligatorische Gruppenbesteuerung zu besteuern. Für Femern A/S gelten diesbezüglich keine Sondervorschriften.

(79) Die Beschwerdeführer machten geltend, dass die vorstehend genannten steuerlichen Maßnahmen zugunsten von Femern A/S eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstellten, die — bis zur Aufhebung der einschlägigen Vorschriften — zeitlich und der Höhe nach unbegrenzt sein sollte und dem Unternehmen unabhängig von den anderen staatlichen Maßnahmen einen Vorteil verschaffte, der gesondert geprüft werden müsse.

2.4.5. *Unentgeltliche Nutzung von Staatseigentum*

(80) Gemäß Artikel 8 des Fehmarnbelt-Vertrags stellen Deutschland und Dänemark die für die Errichtung und den Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung notwendigen Grundstücke (Artikel 8 Absatz 1) einschließlich der notwendigen Wasserflächen und des Meeresbodens (Artikel 8 Absatz 2) unentgeltlich zur Verfügung.

(81) Der dänische Staat wird Femern A/S die für die Vorbereitung, Untersuchung und Planung ([56]) der festen Querung sowie deren Bau und Betrieb ([57]) erforderlichen Wasserflächen und den Meeresboden unentgeltlich zur Verfügung stellen.

(82) Wie im Einleitungsbeschluss dargelegt, argumentierte Scandlines, diese Bestimmungen verschafften Femern A/S einen finanziellen Vorteil, da das Unternehmen ohne solche Bestimmungen normalerweise eine marktgerechte Gebühr für die Nutzung der Wasserflächen und des Meeresbodens entrichten müsste.

(83) Die dänischen Behörden brachten jedoch vor, das dänische Recht sehe keine allgemeine Regel und keinen allgemeinen Grundsatz vor, wonach Unternehmen, die sich in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation wie Femern A/S befinden, verpflichtet wären, für die Nutzung von Wasserflächen und Meeresboden Gebühren an den Staat zu zahlen. Daher gelte für alle anderen durch Mautgebühren finanzierten Verkehrsinfrastrukturen in Dänemark (wie die feste Öresund-Querung und die feste Querung über den Großen Belt) der gleiche Grundsatz des freien Zugangs. Auch von Fährbetreibern oder anderen Schifffahrtsunternehmen — die sich allerdings nicht in einer direkt vergleichbaren Lage befinden — erhebe der dänische Staat keine Gebühren für die Durchquerung dänischer Hoheitsgewässer. Die Häfen zahlten ebenfalls keine Gebühren für die Nutzung des Meeresbodens.

2.4.6. *Eisenbahngebühren*

(84) Femern A/S ist befugt, von den Eisenbahnbetreibern für die Nutzung der Eisenbahnverbindung der festen Querung Gebühren zu erheben. Das Verkehrsministerium legt die Höhe und die Grundsätze für die Regulierung der von den Eisenbahnbetreibergesellschaften an Femern A/S für die Nutzung der Eisenbahnverbindung der festen Querung zu leistenden Zahlung fest. ([58])

(85) Im Einleitungsbeschluss wurden die Bedenken von Scandlines darüber zur Kenntnis genommen, dass der Staat durch seinen eigenen Eisenbahnbetreiber Danske Statsbaner (im Folgenden „DSB") ([59]) auf unbestimmte Zeit jährlich einen Anteil an den Gesamtgebühren in Höhe von 350 Mio. DKK (46,9 Mio. EUR) an Femern A/S zahlen wird. Da diese Gebühr anscheinend unabhängig vom Zugaufkommen in der festen Querung, ohne Anpassungsmechanismus und auf unbestimmte Zeit fällig sei, entstehe daraus, so der Beschwerdeführer, ein wirtschaftlicher Vorteil für Femern A/S.

(86) Die dänischen Behörden brachten vor, in den Vorbemerkungen zum Baugesetz ([60]) (im Folgenden „Vorbemerkungen zum Baugesetz") sei festgelegt, dass in den Eisenbahngebühren neben den unmittelbar beim Betrieb der Eisenbahnverbindung anfallenden Kosten auch ein Teil der Baukosten für die feste Querung langfristig abgebildet werden sollte. Außerdem würden sie im Einklang mit der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([61]) festgesetzt, sodass eine Überkompensierung vermieden werde.

(87) Außerdem erwarten die dänischen Behörden, dass die Einnahmen aus der Eisenbahnnutzung etwa 15 % der betrieblichen Gesamterträge ausmachen werden, während die Baukosten für den Eisenbahnteil der festen Querung 51 % ausmachen, sodass die Nutzer der Straßenverbindung letztlich einen Teil der Eisenbahnverbindung mitbezahlen.

(88) Da alle Eisenbahnbetreiber, die die feste Querung nutzen, die Eisenbahngebühren zahlen sollen, stelle die Erhebung von Eisenbahngebühren, so die dänischen Behörden, keine Nutzung von Femern A/S gewährten staatlichen Mitten dar, zumal sich die Übertragung der Mittel von den Eisenbahnbetreibern an Femern A/S nicht auf den Staatshaushalt auswirken würde.

([56]) Siehe Paragraf 16 des Planungsgesetzes.
([57]) Siehe Paragraf 45 des Baugesetzes.
([58]) Siehe Paragraf 41 des Baugesetzes.
([59]) Dänische Staatsbahnen.
([60]) Lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (Lov nr. 575 af 4. maj 2015).
([61]) Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

(89) Am 14. Juni 2019 leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren ein. In ihrem an diesem Tag angenommenen Einleitungsbeschluss nahm sie eine vorläufige Bewertung der Maßnahmen vor und äußerte Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt.

(90) Die Kommission konnte zum damaligen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen, ob Femern A/S als Unternehmen einzustufen war. Insbesondere hatte die Kommission angesichts der besonderen Rahmenbedingungen, unter denen Femern A/S tätig ist, und der von den dänischen Behörden und den Beschwerdeführern vorgebrachten Argumente Zweifel, ob Femern A/S (während der Planungs-, Bau- und Betriebsphasen des Vorhabens) eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt und somit als Unternehmen anzusehen ist. Die Kommission hatte auch Zweifel, ob die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten als hoheitliche Aufgabe oder als wirtschaftliche Tätigkeit einzustufen sind. Außerdem konnte sie nicht abschließend feststellen, ob bei bestimmten Beihilfemaßnahmen ein selektiver Vorteil vorliegt.

(91) Die Kommission konnte nicht feststellen, ob die staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen als Beihilferegelung angesehen werden sollten oder ob sie als Einzelbeihilfen angesehen werden sollten, die bei Inkrafttreten des Planungsgesetzes und des Baugesetzes gewährt wurden, oder aber als Einzelbeihilfen, die bei jeder von den nationalen Behörden für Femern A/S durchgeführten Finanztransaktion gewährt werden.

(92) In Bezug auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt und im Lichte der Urteile des Gerichts gelangte die Kommission zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die geplante feste Querung ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse darstellt. Allerdings warf die Kommission Fragen dazu auf, ob die Beihilfe zum Teil als Betriebsbeihilfe angesehen werden sollte. Die Kommission hatte auch Schwierigkeiten, die Erforderlichkeit der Beihilfe festzustellen. In Anbetracht der Unsicherheiten, die im Zusammenhang mit dem angemessenen Zeitraum für die Berechnung des internen Zinsfußes des Vorhabens und des seit der Anmeldung 2014 vergangenen Zeitraums bestanden, war die Kommission der Ansicht, dass sie den Richtwert für die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) und die von den dänischen Behörden vorgeschlagene Höhe des internen Zinsfußes des Vorhabens auf der Grundlage aktualisierter und geeigneter Annahmen eingehend würde prüfen müssen. Außerdem ergaben sich für die Kommission Fragen zur Verhältnismäßigkeit der zu prüfenden Maßnahmen, zum einen wegen der Komplexität der Berechnung der Finanzierungslücke und zum anderen weil die Elemente fehlten, die eine angemessene Methode zur Quantifizierung der Beihilfe oder zumindest eine angemessene Methodik mit entsprechenden Grenzen zugelassen hätten. Wenngleich die Kommission die Auswirkungen der zusätzlichen Maßnahmen auf den Wettbewerb nicht abschließend beurteilen konnte, kam sie zu dem vorläufigen Schluss, dass die angemeldeten Beihilfemaßnahmen nur begrenzte negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel haben dürften, die die eindeutigen positiven Auswirkungen des Vorhabens für die Union als Ganzes nicht überwiegen können. Schließlich befand die Kommission, dass sie nicht in der Lage war, im Hinblick auf das spezifische Vereinbarkeitskriterium im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Garantien zu einer Schlussfolgerung zu gelangen, und nicht feststellen konnte, dass Dänemark das Kriterium der Transparenz gemäß Artikel 45 der Mitteilung der Kommission — Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (im Folgenden „IPCEI-Mitteilung“) ([62]) erfüllte.

4. STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER

(93) Alle Beteiligten, die zum Einleitungsbeschluss Stellung nahmen, äußerten Bedenken hinsichtlich der angeblichen staatlichen Beihilfe für Femern A/S. Die vom dänischen Verband der Fährschifffahrt und dem ECSA übermittelten Stellungnahmen sind allgemeiner Natur.

(94) Der VDR betonte insbesondere, dass Femern A/S als Unternehmen angesehen werden sollte, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Da Femern A/S ohne Durchführung eines öffentlichen Vergabeverfahrens mit dem Bau und dem Betrieb der festen Querung beauftragt worden sei, entstehe ihm ein Vorteil. Des Weiteren bezweifelt der VDR das Vorliegen eines Anreizeffekts, ist der Ansicht, dass andere kostengünstigere Alternativen bestehen, fordert die Kommission zur Beschränkung der Beihilfe auf und sieht in der geplanten festen Querung ein hohes Risiko der Wettbewerbsverzerrung.

(95) Rostock Port argumentiert, dass alle Voraussetzungen einer staatlichen Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt seien. Rostock Port ist außerdem der Ansicht, die Auswirkungen und Folgen des Vorhabens seien nicht ordnungsgemäß geprüft und die Auswirkungen auf deren eigene Tätigkeiten unterschätzt worden. Die Verkehrsprognose sei insbesondere in Bezug auf die deutsche Hinterlandanbindung unvollständig, nicht schlüssig und widersprüchlich. Darüber hinaus seien die Auswirkungen der Grenzkontrollen und -verlagerungen (zugunsten der Verbindungen über den Großen Belt und den Öresund) unberücksichtigt geblieben. Daher würden die negativen Auswirkungen des Vorhabens für alle nahe der Fehmarnbeltquerung gelegenen Häfen auf beiden Seiten der Ostsee nicht angemessenen bewertet.

(96) Die Stellungnahme des Aktionsbündnisses gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e. V., von Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS und Scandlines ähneln sich und spiegeln im Wesentlichen die von Scandlines vorgebrachten Argumente wider. Aus Gründen der Lesbarkeit werden diese Stellungnahmen daher im Folgenden unter der Bezeichnung „Scandlines et al.“ zusammengefasst. Die Antwort des NABU befasst sich in

([62]) ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4.

erster Linie mit der Vereinbarkeitsprüfung und deckt sich großenteils mit der Stellungnahme von Scandlines, ergänzt um eine ökologische Perspektive.

4.1. **Stellungnahmen zum Vorliegen einer Beihilfe**

4.1.1. *Der Begriff des Unternehmens*

(97) Scandlines et al. zufolge sollte Femern A/S als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV betrachtet werden, da Femern A/S durch das Anbieten kostenpflichtiger Verkehrsdienstleistungen eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe. Dazu verweisen Scandlines et al. auf den Beschluss der Kommission von 2014 betreffend die Finanzierung des Baus der Öresund-Brücke (im Folgenden „Öresund-Beschluss von 2014“) ([63]), in dem die Kommission befand, dass genau dieselben vom Öresundbrücken-Konsortium ausgeübten Tätigkeiten wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen.

(98) Außerdem machen Scandlines et al. geltend, Femern A/S biete keine mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbundenen Dienstleistungen an. Der ständigen Rechtsprechung nach sei eine Tätigkeit nur dann mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden, wenn es sich bei der Tätigkeit um eine im Allgemeininteresse liegende Dienstleistung handelt, die *typischerweise* ein hoheitliches Vorrecht ist ([64]). Dies treffe auf keine der von Femern A/S ausgeübten Tätigkeiten zu.

(99) Darüber hinaus verweisen Scandlines et al. auf die Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union und die Entscheidungspraxis der Kommission und argumentieren, es sei unerheblich, ob Femern A/S die eigenen Preise festlegen kann oder einer staatlichen Preisregelung unterliegt. Außerdem verfüge Femern A/S über ein weites Ermessen bei der Gewährung von Ermäßigungen, sodass der Verkehrsminister nicht die genaue Gegenleistung, sondern nur Preisobergrenzen bestimme.

(100) Da die Tätigkeiten von Femern A/S nach Ansicht von Scandlines et al. wirtschaftlicher Art sind, betrachten sie nicht nur die Finanzierung von Planung, Bau und Betrieb, sondern auch die Finanzierung von Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten als staatliche Beihilfe. Scandlines et al. betonen weiter, dass Femern A/S eindeutige Marketingtätigkeiten ausgeübt habe, die weit über die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ein Infrastrukturvorhaben hinausgingen.

4.1.2. *Selektiver Vorteil*

(101) Scandlines et al. merken an, dass die direkte Bestellung von Femern A/S zur alleinigen Bauherrin und Betreiberin der festen Querung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens nach der Entscheidungspraxis der Kommission an sich einen wirtschaftlichen Vorteil beinhalte. Scandlines et al. argumentieren, jede der in Abschnitt 2.4 des Einleitungsbeschlusses aufgeführten Beihilfemaßnahmen verschaffe Femern A/S einen selektiven Vorteil.

(102) Was die Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen anbelangt, so bringen Scandlines et al. vor, die Beihilfe bestehe aus der gesamten von Staat garantierten bzw. verliehenen Summe statt nur aus der Differenz zwischen dem von Femern A/S gezahlten Prämien- bzw. Zinssatz und dem marktkonformen Prämien- bzw. Zinssatz. Zur Begründung dessen führen sie an, die finanzielle Lage von Femern A/S sei so schlecht, dass kein privater Darlehens- bzw. Garantiegeber Darlehen oder Garantien gewähren würde. Scandlines et al. leiten diese schwache Finanzlage aus ihrer Auslegung des Markterkundungsverfahrens ab, wonach kein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsbeteiligter Garantien oder Darlehen an Femern A/S vergeben würde. Auf dieser Grundlage kommen Scandlines et al. zu dem Ergebnis, dass kein Marktpreis vorliegt und dass das Beihilfeelement somit aus dem gesamten Garantiebetrag und dem gesamten Darlehensbetrag besteht.

(103) In Bezug auf die Eisenbahngebühren argumentieren Scandlines et al., nur die Kosten seien als Parameter für die Preisfestsetzung relevant, da nach der Entfernung der Gleise zu den Scandlines-Fähren kein Wettbewerber eine ähnliche Dienstleistung anbieten werde. Da der dänische Staat durch den staatseigenen Eisenbahnbetreiber DSB eine jährliche Eisenbahngebühr von 350 Mio. DKK (46,9 Mio. EUR) an Femern A/S zahlen werde und keine Regelung vorgesehen sei, um die Preise an das tatsächliche Zugaufkommen in der festen Querung nach unten anzupassen, sei der Preis nicht kostenbasiert. Der FSS erklärt außerdem, dass der Betrag von 350 Mio. DKK einen bestimmten Anteil an den jährlich aus den Eisenbahngebühren erwirtschafteten Einnahmen darstellt und die Anwendung dieser Gebühr zeitlich nicht befristet ist.

(104) In Bezug auf die steuerlichen Maßnahmen behaupten Scandlines et al., dass alle Maßnahmen einen Vorteil beinhalteten. Sie weisen zudem darauf hin, dass die steuerlichen Maßnahmen sowohl auf die Planungstätigkeiten als auch auf die Bauarbeiten angewandt worden seien.

(105) In Bezug auf die unentgeltliche Nutzung von Staatseigentum argumentieren Scandlines et al., dass Femern A/S durch die ausdrücklich im Planungs- und im Baugesetz vorgesehene unentgeltliche Nutzung von Wasserflächen und Teilen des Meeresbodens einen Vorteil genieße. Ihrer Auffassung nach steht die Behauptung Dänemarks, Fährbetreiber und anderen Schifffahrtsunternehmen müssten für die Durchquerung von Gewässern grundsätzlich keine Gebühren an den dänischen Staat zahlen, im Gegensatz zu der Tatsache, dass die besagte Bestimmung in die Gesetze aufgenommen wurde. Nach Ansicht des FSS ist es unerheblich, dass Unternehmen tatsächlich keine Gebühren für die Durchquerung nationaler Hoheitsgewässer zahlen.

([63]) Beschluss der Kommission vom 15.10.2014 in der Beihilfesache SA.36558 (2014/NN) und SA.38371 (2014/NN) — Dänemark, SA.36662 (2014/NN) — Schweden, Aid granted to Øresundsbro Konsortiet (ABl. C 437 vom 5.12.2014, S. 1).

([64]) Hierzu wird auf das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT-Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Rn. 17 verwiesen.

4.2. **Stellungnahmen zur Einstufung der Beihilfe**

(106) Scandlines et al. widersprechen der Argumentation im Einleitungsbeschluss, in dem drei Möglichkeiten zur Einstufung der mit staatlichen Darlehen und Garantien verbundenen Beihilfen genannt werden, nämlich i) als Beihilferegelung, ii) als Einzelbeihilfen, die bei Inkrafttreten des Planungs- und des Baugesetzes gewährt werden, oder iii) als Einzelbeihilfen, die immer dann gewährt werden, wenn die nationalen Behörden eine Finanztransaktion für Femern A/S durchführen.

(107) Scandlines et al. bringen vor, die Beihilfe werde ausschließlich Femern A/S für ein bestimmtes Vorhaben gewährt und sei somit nicht als Regelung, sondern als Einzelbeihilfe (d. h. als Ad-hoc-Beihilfe) anzusehen.

(108) Nach der Auslegung von Scandlines et al. handelte es sich bei dem von Kommission in Erwägungsgrund 132 des Einleitungsbeschlusses angeführten Argument betreffend die Pflicht des Staates, die Finanzierung des Vorhabens sicherzustellen, um ein Argument zugunsten der Einstufung als Beihilferegelung. Nach Auffassung von Scandlines et al. würde dies der Verfahrensverordnung und dem Öresund-Urteil widersprechen ([65]).

(109) Da die Beihilfe, so die Schlussfolgerung von Scandlines et al., nicht als Beihilferegelung eingestuft werden könne, handele es sich zwangsläufig um eine Reihe einzelner Ad-hoc-Beihilfen, die immer dann gewährt werden, wenn Femern A/S eine Finanztransaktion zur Finanzierung des Vorhabens abschließt (d. h. Option iii). Scandlines et al. haben keine weiteren Argumente oder Beweise vorgebracht, die rechtfertigen würden, dass die Ad-hoc-Beihilfe bei Abschluss jeder Einzeltransaktion gewährt wird, und nicht bei Inkrafttreten des Planungs- bzw. des Baugesetzes (d. h. Option ii).

(110) Der FSS ist der Auffassung, dass die Beihilfe nicht als Beihilferegelung angesehen werden kann, äußert sich jedoch nicht zum Zeitpunkt/den Zeitpunkten der Beihilfegewährung.

4.3. **Stellungnahmen zur Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt**

4.3.1. *Einstufung des Vorhabens im Lichte der Vorschriften über wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI)*

(111) Scandlines et al. bringen vor, die Kommission habe zu Unrecht akzeptiert, dass es sich bei der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung um ein Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse handelt. Der NABU bringt vor, der Umstand, dass das Vorhaben (in Bezug auf den Eisenbahnteil) als TEN-V-Vorhaben vorgesehen ist und Anspruch auf EU-Fördermittel hat, rechtfertige nicht das Vorliegen eines gemeinsamen europäischen Interesses. Nach Ansicht von Scandlines et al. beruht die im Einleitungsbeschluss vorausgesetzte positive sozioökonomische Rendite der festen Querung auf widersprüchlichen und veralteten Studien aus dem Jahr 2015 ([66]). Scandlines et al. betonen insbesondere, in der dem Einleitungsbeschluss zugrunde liegenden Analyse würde den Auswirkungen des Wettbewerbs im Fährbetrieb nicht angemessen Rechnung getragen, und sind der Auffassung, die Berechnung des sozioökonomischen Rendite beruhe auf veralteten Verkehrsprognosen. Diesbezüglich verweisen Scandlines et al. auf aktuelle Studien von PwC ([67]) (im Folgenden „PwC-Gutachten“) und Knud Erik Andersen ([68]) (im Folgenden „Knud Erik Andersen-Studie“) vom Januar bzw. vom August 2019. Das PwC-Gutachten wurde im Rahmen des deutschen Planfeststellungsverfahrens zur geplanten Festen Fehmarnbeltquerung für die deutschen Behörden erstellt. Es befasste sich mit der Wettbewerbsfähigkeit der Fähren nach Eröffnung der festen Querung. Auf der Grundlage der Knud Erik Andersen-Studie argumentieren Scandlines und Stena Line, die Kosten von Scandlines seien in den Studien von 2015 stark überbewertet worden, weil darin unterstellt werde, dass Scandlines erhebliche Verluste erwirtschaftet hätte. Bei Zugrundelegung korrekt bestimmter Kosten würde die sozioökonomische Rendite der Festen Fehmarnbeltquerung negativ ausfallen. Darüber hinaus, so Scandlines und Stena Line, seien die Studien aus dem Jahr 2015 auch aufgrund gestiegener Kosten im deutschen Hinterland fehlerhaft, was die sozioökonomische Rendite weiter schmälere. Der NABU fügte hinzu, dass den Auswirkungen auf die Umwelt in den Studien nicht angemessen Rechnung getragen werde.

(112) Weiter bringen Scandlines et al. vor, dass der tatsächliche Nettonutzen der Fehmarnbeltquerung für die Union negativ sei und dass die Rentabilität der Festen Fehmarnbeltquerung deutlich unter 4 % liege, der Scandlines et al. zufolge in Dänemark anerkannten Mindestrendite für Infrastrukturvorhaben.

(113) Der FSS äußerte sich zu diesem Punkt nicht.

(114) Nach Auffassung des NABU hat die geplante Feste Fehmarnbeltquerung nicht den von den dänischen Behörden behaupteten Nutzen, da er weder zu einer Verbesserung der Verkehrsverhältnisse noch zu den angeblichen Zeiteinsparungen führe und folglich keinen positiven Beitrag zur Verkehrsverbindung zwischen Deutschland und Skandinavien leiste.

([65]) Urteil des Gerichts vom 19. September 2018, HH Ferries u. a./Kommission, T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Scandlines et al. bezeichnen die von Incentive im Auftrag des dänischen Verkehrsministeriums angefertigten Kosten-Nutzen-Analysen als die „ursprüngliche Studie“ („Original study“) vom 5. Januar 2015 und die „aktualisierte Studie“ („Updated study“) vom 27. März 2015.

([67]) Scandlines et al. verweisen auf ein PwC-Gutachten vom 29. Januar 2019.

([68]) Knud Erik Andersen: „Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter“, veröffentlicht in der elektronischen Zeitschrift „Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet“ (Bericht von der jährlichen Verkehrskonferenz an der Universität Aalborg), ISSN 1603-9696.

4.3.2. *Gewährung von Betriebsbeihilfen*

(115) Nach Ansicht von Scandlines et al. sind Betriebsbeihilfen untersagt und dürfen nicht genehmigt werden. Scandlines et al. sind der Auffassung, dass Betriebsbeihilfen nicht mit einer bestimmten Projektphase (zum Beispiel mit der Betriebsphase), sondern mit der Art der Kosten zusammenhängen. Beihilfen zur Deckung von Betriebskosten stellten Betriebsbeihilfen dar. Daher seien alle einschlägigen Betriebskosten aus der Berechnung der Finanzierungslücke auszuschließen. Der FSS fügt hinzu, dass nach seiner Auslegung des Öresund-Urteils jedes Darlehen, das zur Refinanzierung eines früheren Darlehens aufgenommen wird, automatisch zu den Betriebskosten zählt und dass daher Beihilfen zum Zwecke einer solchen Refinanzierung unzulässig sind. Für Femern A/S genehmigte Beihilfen dürften daher grundsätzlich nicht der Deckung von Refinanzierungsdarlehen dienen. Nach Ansicht von FSS sollten die Mauttarife auf den Kosten basieren und sollte Preisdumping ausgeschlossen sein. Der NABU hat sich zur Frage der Betriebsbeihilfen nicht geäußert.

4.3.3. *Stellungnahmen zur Finanzierungslücke*

(116) Scandlines et al. behaupten, die im Einleitungsbeschluss dargelegte Finanzierungslücke sei aus drei Gründen fehlerhaft: 1) Sie umfasse überhöhte und nicht beihilfefähige Kosten in Bezug auf i) an A/S Femern Landanlæg für die Hinterlandanbindung gezahlte Dividenden und ii) Betriebskosten; 2) sie umfasse künstlich niedrig gehaltene Einnahmen, da i) die TEN-V-Zuschüsse ausgenommen wurden und ii) akzeptiert wurde, dass Femern A/S die Mauttarife unter Kostenniveau festsetzt; und 3) die Lebensdauer der festen Querung sei zu kurz bemessen. Nach Auffassung von Scandlines et al. führen diese drei Elemente zu einer unangemessen hohen Finanzierungslücke und folglich auch zu einem überhöhten Beihilfehöchstbetrag.

(117) Was die beihilfefähigen Kosten anbelangt, so weisen Scandlines et al. darauf hin, dass die Kommission in Bezug auf Vorhaben, die sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten betrafen, in der Vergangenheit die Auffassung vertrat, dass nur mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit verbundene Kosten in die Berechnung der Finanzierungslücke einbezogen werden dürfen. Auf dieser Grundlage argumentieren sie, dass die mit dem Hinterland verbundenen Kosten und die Betriebskosten nicht in die Finanzierungslücke einbezogen werden dürften, da sie nicht zu den Kosten für die geplante feste Querung gehören. Darüber hinaus könnten Dividendenzahlungen nicht in die Analyse der Finanzierungslücke einbezogen werden, da sie keine Kostenposition, sondern eine Gewinnausschüttung darstellten. Der FSS fügt hinzu, dass die 2013 begonnenen vorbereitenden Arbeiten Baukosten darstellen, sodass diese nicht als beihilfefähige Kosten für Planungszwecke genehmigt werden könnten. Des Weiteren zählen Planungskosten nach Ansicht des FSS nicht zu den in Tabelle 1 des Einleitungsbeschlusses aufgeführten Baukosten.

(118) In Bezug auf die Einnahmen machen Scandlines et al. geltend, dass in der Analyse der Finanzierungslücke von 2014 keine TEN-V-Zuschüsse berücksichtigt wurden. Bei Berücksichtigung dieser Zuschüsse ergebe sich eine wesentlich kleinere Finanzierungslücke. Außerdem würden die Einnahmen künstlich niedrig gehalten, weil die Mauttarife von Femern A/S nicht kostenbasiert, sondern auf der Grundlage der Fährpreise von Scandlines festgelegt wurden. Die Kommission müsse daher verlangen, dass die Preise für die feste Querung in der Zeit, in der Femern A/S in den Genuss staatlicher Beihilfen kommt, unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten einschließlich des Schuldendienstes festgesetzt werden. Dieser letzte Punkt wurde vom FSS nicht vorgebracht. Was die Lebensdauer des Vorhabens anbelangt, so weisen Scandlines et al. darauf hin, dass die Analyse der Finanzierungslücke und des internen Zinsfußes auf der Lebensdauer der Investition und nicht auf dem Rückzahlungszeitraum von 55 Jahren beruhen sollte, wie auch vom Gericht bestätigt wurde. Auf der Website von Femern A/S sei eine Lebensdauer des Tunnels von 120 Jahren angegeben.

4.3.4. *Höhe und Laufzeit der Beihilfe*

(119) Scandlines et al. zufolge ist der Beihilfebetrag zu niedrig angesetzt, da er sich nur auf die Differenz zwischen den von Femern A/S für die staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien entrichteten Zins- bzw. Prämiensätzen einerseits und den entsprechenden Marktsätzen andererseits bezieht.

(120) Scandlines et al. bringen außerdem vor, dass die Laufzeit der Beihilfe wesentlich kürzer als 55 Jahre sein sollte. Außerdem müssten jede staatliche Garantie und jedes staatliche Darlehen befristet sein. Die Beihilfe für Femern A/S müsse auslaufen, wenn die Einnahmen zur Deckung der Betriebskosten und der mit den Verbindlichkeiten zusammenhängenden marktgerechten Kosten ausreichten. Scandlines et al. schlagen unter Verweis auf die Jahresberichte der festen Querungen über den Großen Belt und den Öresund vor, die Laufzeit jeder einzelnen staatlichen Garantie und jedes einzelnen staatlichen Darlehens auf 4 bis 5 Jahre nach Eröffnung der festen Querung zu beschränken, und auch die Möglichkeit zur Aufnahme staatlicher Garantien und staatlicher Darlehen auf 4 bis 5 Jahre nach Eröffnung der festen Querung zu beschränken.

4.3.5. *Anreizeffekt*

(121) Scandlines et al. behaupten, Femern A/S habe bereits 2013 mit den Bauarbeiten an der festen Querung begonnen, obwohl die dänischen Behörden die Gewährung der Beihilfe frühestens für das Jahr 2015 mit Verabschiedung des Baugesetzes zugesagt hätten. Daher habe die Beihilfe für Femern A/S nicht den erforderlichen Anreizeffekt. Scandlines et al. kritisieren außerdem die Feststellung der Kommission, dass nur Unternehmen der öffentlichen Hand von der Anreizerfordernis ausgenommen werden sollten, und machen geltend, dieser Ansatz sei ein Beispiel für Diskriminierung zugunsten von Unternehmen der öffentlichen Hand und verstoße damit gegen Artikel 345 AEUV.

4.3.6. *Die kontrafaktische Fallkonstellation*

(122) Scandlines et al. behaupten, es gebe mehrere alternative Vorhaben. Die Kommission könne sich daher bei der kontrafaktischen Prüfung nicht auf das Fehlen eines alternativen Vorhabens stützen. Die Tatsache, dass Femern A/S selbst nicht über ein alternatives Vorhaben entscheiden könne, sei unerheblich. Nach Auffassung von Scandlines et al. ist der Verweis auf das Markterkundungsverfahren von 2001 falsch, da daraus nicht hervorgehe, dass es keine alternativen Vorhaben ohne Beihilfen gebe. Außerdem sei die Studie 17 Jahre alt und daher veraltet, und sie betreffe ein anderes Vorhaben. Der NABU äußerte sich ausführlicher darüber, inwiefern alternative Vorhaben ohne Beihilfen existierten. Der NABU stellte unter Verweis auf eine Studie der Hanseatic Transport Consultancy (im Folgenden „HTC-Gutachten") ([69]) aus dem Jahr 2019 fest, dass das derzeit geschätzte Verkehrsaufkommen weit unter dem Aufkommen liegt, von dem zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Fehmarnbelt-Vertrags 2008 ausgegangen wurde. Insbesondere wird in der HTC-Studie erklärt, aufgrund der aktuellen Marktdaten sei nicht darstellbar, wo das Wachstum für eine wirtschaftlich tragfähige Nutzung der festen Querung generiert werden kann. Auch im Zusammenhang mit seiner Aussage, nicht einmal das gegenwärtige Verkehrsaufkommen werde aufgrund struktureller Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr erreicht, verwies der NABU auf den HTC-Bericht. Vor diesem Hintergrund macht der NABU geltend, die Kommission müsse als Alternative den Bau einer reinen Eisenbahnverbindung in Kombination mit einer Lösung für den Fährverkehr prüfen. Dies sei die kostengünstigste und aus ökologischer Sicht beste Lösung und entspreche der TEN-V-Zielsetzung, den Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Darüber hinaus ist der NABU der Ansicht, dass für den Bau des Tunnels das Kernbohrverfahren als Alternative zum Absenkverfahren geprüft werden sollte. Außerdem sollte die Kommission die Umweltauswirkungen der gewählten Lösung in die Kosten-Nutzen-Berechnungen und die Analyse alternativer Vorhaben einbeziehen.

4.3.7. *Interner Zinsfuß und gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten*

(123) Nach Auffassung von Scandlines et al. wurden der interne Zinsfuß und die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) falsch berechnet. Der interne Zinsfuß sollte über die Lebensdauer des Vorhabens statt über 55 Jahre berechnet werden und nicht beihilfefähige Kosten sollten ausgeschlossen werden. Der WACC-Wert sei mit 11 % zu hoch bemessen. Scandlines et al. zufolge sollten die WACC zwischen 5,68 % und 6,71 % liegen. Zur Begründung ihres Standpunkts zur Berechnung der WACC legten Scandlines et al. zwei weitere Studien vor, zum einen eine Studie vom Februar 2018 und zum anderen Angaben aus der Damodaran-Datenbank aus dem Jahr 2014.

4.3.8. *Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen und Abwägungsprüfung*

(124) Nach Auffassung von Scandlines et al. sollte die Kommission prüfen, wie schwerwiegend die Wettbewerbsverzerrungen sind, und dabei nicht nur die Tatsache feststellen, dass die Beihilfe den Wettbewerb verfälscht, da dies bereits in der Einstufung als staatliche Beihilfe enthalten sei. Dem sozioökonomischen Gutachten und der Verkehrsprognose von 2014 sei zu entnehmen, dass Femern A/S voraussichtlich eine erhebliche Marktmacht und sogar ein Monopol besitzen werde. Außerdem sei zu erwarten, dass Femern A/S seine Marktmacht missbraucht. Scandlines et al. zufolge bedeuten die Weigerung der dänischen Regierung, einen Antrag von Scandlines ([70]) auf EU-Fördermittel zu unterstützen, und eine angebliche Nutzung staatlicher Beihilfen zur Herabstufung der Zufahrtsstraßen zum Hafen in Puttgarden, dass der Wettbewerb durch die Beihilfe für Femern A/S unverhältnismäßig verzerrt wird. Scandlines et al. behaupten außerdem, dass Überkapazitäten entstehen könnten und dass die sozioökonomische Rendite im Falle der Fortführung des Fährverkehrs unter dem dänischen Schwellenwert von 4 % liegen werde.

(125) Der NABU ergänzte, dass die Umweltauswirkungen in die Abwägungsprüfung einbezogen werden sollten. Die negativen Auswirkungen der Beihilfe sollten nicht auf die Frage der Wettbewerbsverzerrungen beschränkt sein.

4.3.9. *Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der staatlichen Garantien*

(126) Unter Verweis auf die Mitteilung über Garantien erinnerten Scandlines et al. die Kommission daran, dass sie nicht befugt ist, Beihilfen in Form von staatlichen Garantien zu genehmigen, sofern der Kommission die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der betreffenden Garantien nicht im Voraus bekannt sind. Der FSS verlangt, dass sich die dänischen Behörden verpflichten sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme staatlicher Garantien den Anforderungen der Mitteilung über Garantien entsprechen.

5. STELLUNGNAHME DÄNEMARKS

(127) Dieser Abschnitt enthält die Stellungnahme der dänischen Behörden zum Einleitungsbeschluss und die Stellungnahmen der dänischen Behörden zu den Vorbringen der Beteiligten, die den dänischen Behörden in nichtvertraulicher Fassung übermittelt wurden.

(128) Insgesamt widersprechen die dänischen Behörden den Vorbringen der Beteiligten. Sie legten weitere Informationen und Gegenargumente vor, die im Folgenden zusammengefasst werden.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC): Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ), 17. Juni 2019. Der Bericht wurde vom NABU in Auftrag gegeben.

([70]) Die Reederei Scandlines bezieht sich auf ihren Antrag auf Fördermittel aus der Fazilität „Connecting Europe" zur Unterstützung ihrer technischen Durchführbarkeitsstudien 2019-2020 über die Möglichkeit des Umschlags emissionsfreier Frachtfähren in den Häfen in Rødby und Puttgarden („Capacity upgrade for Sustainable Traffic Machines — Preparing for zero emission operation").

5.1. **Ergänzende Stellungnahmen zur Beschreibung der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung und der Finanzierungsmaßnahmen**

(129) Die dänischen Behörden übermittelten sachliche Klarstellungen zum beschreibenden Teil des Einleitungsbeschlusses. Sie erläuterten auch, dass die in Tabelle 1 als „Baukosten" bezeichneten Angaben die Planungskosten beinhalten.

(130) Außerdem legten die dänischen Behörden Klarstellungen zur Maßnahme der Kapitalzuführung vor. Femern A/S wurde 2005 gemäß Paragraf 6 des Sund & Bælt-Gesetzes gegründet. Bei der Gründung betrug das eingetragene Grundkapital von Femern Bælt A/S (heute Femern A/S) 10 Mio. DKK (1,3 Mio. EUR). Das eingetragene Grundkapital wurde mit einem Agio von 40 Mio. DKK (5,4 Mio. EUR) eingezahlt, sodass sich ein Gesamtbetrag von 50 Mio. DKK (6,7 Mio. EUR) ergab. Die Kapitaleinlage wurde von der Sund & Bælt Holding A/S im Einklang mit Paragraf 6 des Sund & Bælt Holding A/S-Gesetzes geleistet. Am 24. Juli 2009 wurde das eingetragene Grundkapital von Femern Bælt A/S von ehemals 10 Mio. DKK auf nunmehr 500 Mio. DKK (67,0 Mio. EUR) aufgestockt, und zwar zum einen durch eine Barkapitalzuführung der Sund &Bælt Holding A/S an die Femern Bælt A/S in Höhe von 460 Mio. DKK (61,7 Mio. EUR) und zum anderen durch eine Zuteilung von Aktien (auf Dänisch: „Fondsemission") in Höhe von 30 Mio. DKK (4,0 Mio. EUR). Bei der Zuteilung von Aktien werden der Eigenkapitalrücklagen von Femern A/S in Aktienkapital umgewandelt, wodurch sich das Kapital erhöht, ohne dass Kapital zugeführt wird. Die Barkapitalzuführung erfolgte gemäß Paragraf 7 Absatz 2 des Planungsgesetzes. Somit wurde Femern A/S Kapital in Höhe von insgesamt 510 Mio. DKK (68,4 Mio. EUR) zugeführt; 500 Mio. DKK davon wurden als Aktienkapital zugeführt (und eingetragen). Seit 2009 sind keine Kapitalzuführungen erfolgt.

(131) In Bezug auf die Garantien lieferten die dänischen Behörden weitere Hintergrundinformationen zur Bedeutung von Paragraf 4 Absatz 4 des Baugesetzes. Gemäß dieser Bestimmung deckt die staatliche Garantie auch sonstige finanzielle Verpflichtungen ab, die Femern A/S im Zuge der Durchführung des Bauvorhabens übernommen hat. Diese Bestimmung bedeutete zum Beispiel, so die dänischen Behörden, dass im Zusammenhang mit den Bauarbeiten an der festen Querung geführte Schiedsverfahren von der staatlichen Garantie gedeckt sind. Die Bestimmung erstrecke sich nicht auf die Betriebsphase. Sie diene als Garantie dafür, dass die Bauunternehmer bezahlt werden, falls Femern A/S keine Zahlung leistet. Da die Baukosten bereits durch staatliche Darlehen oder staatlich garantierte Darlehen gedeckt seien, werde Femern A/S dadurch kein zusätzlicher Vorteil gewährt.

(132) Die dänischen Behörden gaben der Kommission außerdem einen Überblick über die bereits vorhandenen Finanzierungsmaßnahmen.

(133) Am 19. November 2018 ermächtigte der Verkehrsminister Femern A/S erstmals, staatliche Darlehen zur Finanzierung der Baukosten aufzunehmen. Daraufhin wurden im November und Dezember 2018 entsprechende Darlehensverträge geschlossen.

5.2. **Stellungnahmen zum Vorliegen einer Beihilfe**

(134) Die dänischen Behörden rechtfertigten ihre allgemeine Auffassung, dass die staatliche Finanzierung der festen Querung nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fällt, mit zwei Hauptargumenten.

(135) Konkret behaupten die dänischen Behörden, dass 1) Planung, Bau und Betrieb der festen Querung nicht als „wirtschaftliche Tätigkeiten" einzustufen sind, sondern als Ausübung hoheitlicher Befugnisse, und 2) dass es sich bei den positiven und negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die die feste Querung für die angrenzenden Märkte und die EU im Allgemeinen haben könnte, nicht um „Wettbewerbsverzerrungen" handelt.

(136) Die dänischen Behörden sind außerdem der Auffassung, dass Femern A/S in jedem Fall vor Beginn der Betriebstätigkeit keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausübt, da Femern A/S keine Dienstleistungen am Markt anbietet.

5.2.1. *Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Femern A/S*

(137) Nach Ansicht der dänischen Behörden sind Planung, Bau und Betrieb der festen Querung klassische Beispiele für die Ausübung hoheitlicher Planungsbefugnisse, die nicht unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV fallen und auch nicht darunter fallen sollten. Folglich seien die staatlichen Maßnahmen, insbesondere die zugunsten von Femern A/S gewährten staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen, nicht Gegenstand der Wettbewerbspolitik der Union.

(138) Im Gegensatz zu der von der Kommission im Einleitungsbeschluss gewählten Methode machen die dänischen Behörden geltend, dass eine Gesamtbeurteilung der Tätigkeiten von Femern A/S — im Lichte ihres Wesens, ihres Ziels und der für sie geltenden Vorschriften — zu dem Schluss führen sollte, dass Femern A/S hoheitliche Befugnisse ausübt, oder zumindest, dass Femern A/S in der Zeit vor dem Betriebsbeginn hoheitliche Befugnisse ausübt.

(139) Die dänischen Behörden argumentieren, dass das Ziel, die staatseigenen dänischen und deutschen Straßen- und Schieneninfrastrukturen miteinander zu verbinden, wesentlich umfassender sei als bei anderen öffentlichen Investitionen wie etwa im Versorgungssektor. Auch würden sich Wesen und Tätigkeiten von Femern A/S beispielsweise von denen eines Fährbetreibers grundlegend unterscheiden, da Femern A/S ausschließlich zu dem Zweck gegründet wurde, die Beschlüsse des dänischen Staates in Bezug auf den Bau einer bestimmten Infrastruktur (der festen Querung) umzusetzen. Daher handele es sich bei Femern A/S um eine Zweckgesellschaft, die keiner Norm der Gewinnmaximierung unterliege und nach den anwendbaren Vorschriften keine nicht mit der Betriebstätigkeit verbundenen Tätigkeiten ausüben dürfe.

(140) Den dänischen Behörden zufolge rechtfertigt die Würdigung dieser allgemeineren politischen Überlegungen, die der Gründung von Femern A/S zugrunde liegen, die Auffassung, dass Femern A/S keine wirtschaftlichen Tätigkeiten, sondern hoheitliche Befugnisse ausübt.

(141) Die Tatsache an sich, dass eine Nutzungsgebühr erhoben wird, ändere das Wesen dieser Tätigkeit nicht, da geprüft werden müsse, ob die Erhebung einer Gebühr von der Ausübung hoheitlicher Befugnisse losgelöst werden kann. Nur wenn diese beiden Tätigkeiten voneinander losgelöst werden können, werde die Erhebung einer Gebühr für die Erbringung einer Dienstleistung als wirtschaftliche Tätigkeit gewertet ([71]).

(142) Den dänischen Behörden zufolge sei klar, dass der Einzug von Gebühren durch Femern A/S, die nach dem Gesetz durch den Finanzminister bestimmt werden, nicht von der Ausübung mit hoheitlichen Befugnissen verbundener Aufgaben, wie die Bereitstellung des Zugangs zu staatseigenen allgemeinen Straßen- und Schieneninfrastrukturen und deren Instandhaltung, losgelöst werden kann. Daher sollten alle von Femern A/S ausgeübten Tätigkeiten in ihrer Gesamtheit als Ausübung hoheitlicher Befugnisse betrachtet werden.

(143) Die dänischen Behörden stellen außerdem klar, dass der Verkehrsminister noch nicht entschieden hat, wie und in welcher Höhe die Nutzungsgebühren festgelegt werden sollen. Die im Einleitungsbeschluss und in den Stellungnahmen der Beteiligten genannten Gebühren beruhten lediglich auf budgetären Annahmen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Nutzungsgebühren hauptsächlich dem Ausgleich der öffentlichen Haushalte dienen sollen.

(144) Sollte die Kommission nicht akzeptieren können, dass alle Tätigkeiten von Femern A/S in ihrer Gesamtheit als Ausübung hoheitlicher Befugnisse zu betrachten sind, machen die dänischen Behörden geltend, dass nach vernünftigem Ermessen nur der Betrieb als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden könne. Nach Ansicht der dänischen Behörden ist die Argumentation im Urteil Leipzig/Halle ([72]) in diesem Fall unter anderem deshalb nicht anwendbar, weil das Urteil den Ausbau der Kapazität einer bereits vorhandenen wirtschaftlichen Tätigkeit auf einem liberalisierten Markt betraf.

(145) Die dänischen Behörden bitten die Kommission außerdem um sorgfältige Prüfung der Frage, wann der Zeitraum möglicher wirtschaftlicher Tätigkeiten beginnen würde, und verweisen auf die Rechtsprechung, wonach immer dann, wenn Tätigkeiten losgelöst werden können, jede der betreffenden Tätigkeiten einer separaten Beihilfenprüfung unterzogen werden sollte.

(146) Darüber hinaus argumentieren sie, es sei wenig sinnvoll anzunehmen, dass mit Inkrafttreten des Baugesetzes und der damit verbundenen Ermächtigung von Femern A/S zum Bau und Betrieb der festen Querung alle Femern A/S vor diesem Zeitpunkt gewährten Finanzierungshilfen *rückwirkend* zu staatlichen Beihilfen wurden.

(147) Des Weiteren wiesen die dänischen Behörden das Argument von Scandlines et al. zurück, der Femern A/S eingeräumte Ermessensspielraum bei der Festlegung bestimmter Ermäßigungen beweise, dass der Verkehrsminister die genaue Höhe der Nutzungsgebühren nicht bestimmt. Die dänischen Behörden bringen vor, dass Femern A/S die Gebühren nicht nach Belieben festlegen kann, sondern nur befugt ist, bestimmte Gebühren in einem Umfang nach unten anzupassen, der die Höhe der Gebühren nicht wesentlich ändert. Sie weisen außerdem darauf hin, dass die Gestaltungsfreiheit von Femern A/S in Bezug auf die Änderung und Einführung neuer Ermäßigungsregelungen auch durch die Eurovignetten-Richtlinie ([73]) begrenzt ist.

5.2.2. *Informationstätigkeiten von Femern A/S*

(148) Nach Auffassung der dänischen Behörden handelt es sich bei den Informationstätigkeiten von Femern A/S zweifelsfrei um eine öffentliche Aufgabe und nicht um eine wirtschaftliche Tätigkeit. Mit dem Planungsgesetz sei Femern A/S unter anderem die Aufgabe übertragen worden, „Informationstätigkeiten" in Zusammenarbeit mit den Kommunen vor Ort durchzuführen. Dies sei eine Aufgabe, die kein privater, gewerblich tätiger Infrastrukturbetreiber habe. Sie sei untrennbarer Bestandteil der öffentlichen Aufgaben, die mit der Planung und dem Bau staatlicher, die örtlichen Gemeinschaften betreffender Infrastrukturvorhaben einhergehen. Die dänischen Behörden weisen außerdem darauf hin, dass diese Informationstätigkeiten in dem Fall, dass sie nicht als öffentliche Aufgabe gelten, als mit der Realisierung des Vorhabens untrennbar verbunden und somit als nach der IPCEI-Mitteilung beihilfefähig angesehen werden sollten.

5.2.3. *Die Tätigkeiten von Femern A/S verfälschen nicht den Wettbewerb*

(149) Nach Ansicht der dänischen Behörden muss die Kommission im Rahmen einer spezifischen Prüfung klären, ob der Wettbewerb verzerrt wird. Diese Prüfung sollte eine gründliche Analyse der Organisation der staatlichen Straßeninfrastruktur in Dänemark umfassen, um feststellen zu können, ob staatliche Straßen in einem echten Wettbewerbsverhältnis zu anderen Verkehrsträgern wie Fähren, Fluggesellschaften, Eisenbahnbetreibern usw. stehen.

([71]) Die dänischen Behörden verweisen auf das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Rn. 28, auf das Urteil vom 18. März 1997, Diego Calì & Figli Srl/Servizi Ecologici Porto di Genova SpA, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, Rn. 24, und allgemeiner auf die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (C/2016/2946, ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1), Rn. 15.

([72]) Urteil des Gerichts vom 24. März 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt u. a./Kommission, T-443/08 und T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig/Halle GmbH/Kommission, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42), Artikel 7 Buchstabe b.

(150) Nach Ansicht der dänischen Behörden steht die feste Querung nicht im direkten Wettbewerb beispielsweise mit Fähren, so wie auch die Schieneninfrastruktur nicht direkt mit Straßen, Bussen oder Flughäfen konkurriert. Die dänischen Behörden verweisen ausdrücklich auf Randnummer 220 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe") ([74]) und auf das Raster der Kommission für Infrastrukturen (Straßen, Brücken, Tunnel und Binnenwasserstraßen) ([75]). Sie weisen außerdem darauf hin, dass die feste Querung allen Nutzern diskriminierungsfrei zur Verfügung steht und dass sie nicht mit dem Ziel der Begünstigung eines bestimmten Unternehmens oder Wirtschaftszweigs errichtet wird.

(151) Auf dieser Grundlage machen die dänischen Behörden geltend, dass etwaige wirtschaftliche Auswirkungen der Tätigkeiten von Femern A/S auf andere gewerbliche Betreiber grundsätzlich nicht als Wettbewerbsverzerrung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV anzusehen sind. Insbesondere sei klar, dass Femern A/S während der Planungs- und Bauarbeiten für die feste Querung den Wettbewerb in keiner Weise verfälscht.

(152) Schließlich weisen die dänischen Behörden diesbezüglich darauf hin, dass sich der Fall der festen Querung wesentlich von der Sachlage beim Bau einer zusätzlichen Start- und Landebahn für den Flughafen Leipzig/Halle ([76]) unterscheidet, da Femern A/S erst dann Dienstleistungen am Markt erbringt, wenn die Infrastruktur für den Verkehr geöffnet wird. Der Flughafen Leipzig/Halle stand auf dem regionalen Flughafenmarkt mit anderen Flughäfen im Wettbewerb um Kunden, und als ein Expansionsbedarf entstand, wurde der Bau der neuen Infrastruktur mit staatlichen Beihilfen gefördert.

5.3. **Stellungnahmen zur Einstufung der Beihilfe**

(153) Die dänischen Behörden sind der Auffassung, dass die Femern A/S mit der Verabschiedung des Baugesetzes am 4. Mai 2015 einen Rechtsanspruch auf Finanzierung ihrer Tätigkeiten erwarb, da in dem Gesetz eindeutig davon ausgegangen werde, dass Femern A/S seine Schuldverpflichtungen aus staatlich garantierten Darlehen und staatlichen Darlehen finanziert. Daher sei die Beihilfe zu diesem Zeitpunkt gewährt worden. Sie weisen jedoch darauf hin, dass die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen nicht in Anspruch genommen werden konnten, bis Femern A/S eine entsprechende Anweisung vom Verkehrsminister erhielt, sodass bis dahin auch kein wirtschaftlicher Vorteil für Femern A/S entstehen konnte.

(154) Somit widersprechen die dänischen Behörden der Auffassung von Scandlines et al., bei den mit staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen verbundenen Beihilfen handele es sich um eine Reihe von Ad-hoc-Zuschüssen. Die dänischen Behörden merken jedoch an, dass die Kommission selbst dann, wenn die Beihilfen als eine Reihe von Ad-hoc-Zuschüssen gewertet würden, nichts daran hindere, die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu prüfen und alle derartigen künftigen Zuschüsse gleichzeitig und auf Ex-ante-Basis zu genehmigen. Die dänischen Behörden legten auch ausführlichere Informationen über das Fehlen eines Ermessensspielraums des Verkehrsministers in Bezug auf die spezifischen Darlehensvereinbarungen vor.

(155) Sie merken außerdem an, dass sich aus dem Standpunkt von Scandlines et al. ableiten lässt, Femern A/S sollte stattdessen zu Beginn ein umfangreiches, bis zur zulässigen Höchstgrenze staatlich garantiertes Darlehen aufnehmen. Nach Auffassung der dänischen Behörden wäre diese Vorgehensweise ungeeignet, um die Beihilfe auf ein Minimum zu begrenzen, und stünde somit den allgemeinen Anforderungen für die Vereinbarkeitsprüfung der Kommission gemäß Randnummer 28 der IPCEI-Mitteilung entgegen.

(156) Die dänischen Behörden sind ferner der Ansicht, dass die Stillhalteverpflichtung eingehalten wurde. Ihrer Auffassung nach bildete Paragraf 2 des Planungsgesetzes die Rechtsgrundlage für alle vor Inkrafttreten des Baugesetzes durchgeführten Tätigkeiten. Seit Verabschiedung des Planungsgesetzes habe der Finanzausschuss des dänischen Parlaments drei Mal einer Aufstockung der Haushaltsmittel für die Planungsphase zugestimmt. In jedem Fall habe die Bewilligung spezifische, von Paragraf 2 des Planungsgesetzes abgedeckte Planungstätigkeiten (die sogenannten „vorbereitenden Arbeiten") betroffen.

(157) Bei Verabschiedung des Baugesetzes wies der Verkehrsminister Femern A/S an, die Bauphase nicht einzuleiten und folglich auch keine Bauverträge zu unterzeichnen, bevor der Minister eine entsprechende Genehmigung erteilt. Im November und Dezember 2018 nahm Femern A/S staatliche Darlehen auf, um die für den Beginn der Bauphase erforderliche Finanzierung zu sichern. Wie die dänischen Behörden jedoch erklärten, wurde Femern A/S erst am 26. März 2019 ermächtigt, die ersten genau bezeichneten Bauarbeiten für die feste Querung aufzunehmen. Bislang hat Femern A/S noch keine dieser Arbeiten begonnen.

5.4. **Stellungnahmen zu den angeblichen Beihilfemaßnahmen**

5.4.1. *Eisenbahngebühren*

(158) Die dänischen Behörden machen geltend, dass die Eisenbahngebühren keine staatliche Beihilfe für Femern A/S beinhalten, und weisen daher die von Scandlines et al. vorgebrachten Argumente zurück. Die Eisenbahngebühren stellten eine künftige Einnahmequelle für Femern A/S dar und würden — wie auch die Mauttarife — vom Verkehrsminister geregelt. Konkret legt der Minister die Vorschriften für die Regulierung der Höhe und der Grundsätze fest, nach denen die Gebühren von den Nutzern der festen Querung (d. h. von den Eisenbahnbetreibern) erhoben

([74]) Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (C/2016/2946, ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).
([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf
([76]) Siehe Fußnote 72.

werden sollen. Diese Gebühren sollen im Einklang mit der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums festgelegt werden. Wie die dänischen Behörden betonen, sollen die für Femern A/S vorgesehenen Eisenbahngebühren von Rail Net Denmark ([77]) im Namen von Femern A/S erhoben werden und nicht — wie im Einleitungsbeschluss angenommen — durch Femern A/S selbst. Rail Net Denmark erhebt diese Gebühren auf der gesamten dänischen staatseigenen Eisenbahninfrastruktur. Daher haben man es für besonders zweckmäßig erachtet, diese Aufgabe auch in Bezug auf die feste Querung an Rail Net Denmark heranzutragen. Die Mittel werden direkt Femern A/S übertragen; Rail Net Denmark kann nicht für eigene Zwecke über die Mittel verfügen. Die für die Nutzung der festen Querung erhobenen und Femern A/S übertragenen Gebühren werden in den jährlichen Haushaltsplänen aufgeführt. Mit den von Rail Net Denmark erhobenen Gebühren werde eine Dienstleistung bezahlt, es handele sich also nicht um eine Abgabe oder ein Entgelt. Rail Net Denmark trägt als Infrastrukturverwalterin der dänischen Eisenbahn alle mit dem Betrieb der dänischen Eisenbahninfrastruktur verbundenen Kosten.

5.4.2. *Steuerliche Maßnahmen*

(159) Die dänischen Behörden weisen darauf hin, dass Femern A/S die früher geltenden Vorschriften über die Abschreibung von Vermögenswerten und über den Verlustvortrag zu keinem Zeitpunkt in Anspruch genommen hat. Somit ist Femern A/S unabhängig von der Frage, ob die Vorschriften dem Unternehmen einen selektiven Vorteil hätten verschaffen können, tatsächlich kein solcher Vorteil entstanden.

5.4.3. *Unentgeltliche Nutzung des Meeresbodens*

(160) In ihren Anmerkungen zu den Stellungnahmen der Beteiligten erläutern die dänischen Behörden, dass das Baugesetz, um alle Zweifel auszuschließen, lediglich klarstellt, dass Femern A/S keine Gebühr für die Nutzung des Meeresbodens zahlen sollte. Sie weisen erneut darauf hin, dass Femern A/S in diesen Bestimmungen nicht anders behandelt wird als andere Unternehmen, die sich in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

5.5. **Stellungnahmen zur Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt**

5.5.1. *Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse*

(161) Nach Auffassung der dänischen Behörden sind die von Scandlines und Stena Line vorgelegten neuen Studien unerheblich und auf jeden Fall fehlerhaft. In Bezug auf die Knud Erik Andersen-Studie weisen sie darauf hin, dass der Verfasser ein bekannter Gegner der geplanten Fehmarnbeltquerung ist und dass die Studie hinsichtlich der Verkehrsprognosen und der Baukosten auf falschen Berechnungsannahmen beruht. Die dänischen Behörden weisen außerdem das von Scandlines und Stena Line vorgebrachte Argument zurück, in den Studien von 2015 seien derart überhöhte Kosten von Scandlines angesetzt worden, dass sie zu der Annahme führten, Scandlines erwirtschafte erhebliche Verluste. Nach Auffassung der dänischen Behörden werden damit die in der „ursprünglichen Studie" von 2015 vorgenommenen Berechnungen falsch und verzerrt dargestellt, weil die Studie auf der Annahme beruhe, dass die Einnahmen der Fähren über den Betriebskosten liegen (die Differenz zwischen Einnahmen und Kosten wird mit etwa 15 % der Kosten veranschlagt). Darüber hinaus argumentieren die dänischen Behörden, die Studien würden nicht dadurch fehlerhaft, dass sich untergeordnete Komponenten oder Umstände verändern; sie weisen zudem darauf hin, dass es nicht notwendig ist, die sozioökonomischen Auswirkungen bei jeder Veränderung einer untergeordneten Komponente neu zu berechnen. Insofern weisen die dänischen Behörden auch die Aussage zurück, die Studien von 2015 seien aufgrund gestiegener Kosten des deutschen Hinterlands fehlerhaft.

(162) Die dänischen Behörden bringen außerdem vor, dass sozioökonomische Berechnungen bei großen Infrastrukturvorhaben immer in den politischen Entscheidungsprozess einfließen. Es gebe jedoch keine Vorgabe, wonach ein sozioökonomischer Ertrag von 4 % erzielt werden müsse, wie im Gutachten und von den Beteiligten behauptet. Die dänischen Behörden wiesen auch darauf hin, dass die geplante Fehmarnbeltquerung in ihrer Gesamtheit als vorrangiges grenzüberschreitendes TEN-V-Vorhaben eingestuft wurde, und nicht nur die Eisenbahnkomponente des Vorhabens. In Bezug auf die Verkehrsprognose legten die dänischen Behörden ein zusätzliches Gutachten von Intraplan/TSS Trimode vor, in dem zum HTC-Gutachten Stellung genommen wird. Insgesamt kommen Intraplan/TSS Trimode zu dem Ergebnis, dass das HTC-Gutachten fehlerhaft und irreführend ist und die Verkehrsprognose für die geplante Fehmarnbeltquerung nicht ausdrücklich infrage stellt. Darüber hinaus verweisen die dänischen Behörden auf ein Gutachten des dänischen Straßenbauamts ([78]), das zeigt, dass der Straßenverkehr von und nach Dänemark stark zunimmt. Konkret zeige der Bericht, dass der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr zwischen Dänemark und Deutschland über die feste Öresund-Querung sowie auf den Fährverbindungen über den Öresund und den Fehmarnbelt von 2010 bis 2018 um 38 % zugenommen hat, was ebenfalls im Widerspruch zum HTC-Gutachten stehe.

([77]) Nach Maßgabe der Verordnung Nr. 1276 vom 20. November 2015 über Aufgaben und Befugnisse von Rail Net Denmark (Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)) ist Rail Net Denmark dafür zuständig, von den Betreibern die Eisenbahngebühren für die Nutzung der dänischen Eisenbahninfrastruktur zu erheben.

([78]) Vejdirektoratet: „Oversigt over tilstand og udvikling", Gutachten 597, August 2019.

5.5.2. *Es werden keine Betriebsbeihilfen gewährt*

(163) Nach Ansicht der dänischen Behörden handelt es sich bei Betriebsbeihilfen um Beihilfen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb der Infrastruktur gewährt werden. Sämtliche in der Bauphase anfallenden Ausgaben, einschließlich der Ausgaben für die laufende Verwaltung des Bauvorhabens, werden als Baukosten betrachtet. Zur Finanzierung seines Tagesgeschäfts in der Betriebsphase werde Femern A/S keine Darlehen des Staates oder staatlich garantierte Darlehen benötigen.

5.5.3. *Finanzierungslücke*

(164) Die dänischen Behörden legten aktualisierte Annahmen für die Berechnung der Finanzierungslücke und des Beihilfeelements (bzw. des Bruttosubventionsäquivalents) vor. Als Ausgangspunkt beruhen die Annahmen auf der aktuellsten vollständig überarbeiteten Finanzanalyse des Vorhabens: „Finanzanalyse der festen Fehmarnbeltquerung inkl. der dänischen Hinterlandanbindungen“ ([79]) vom Februar 2016 (im Folgenden „Finanzanalyse von 2016“).

(165) In den Vorbemerkungen zum Baugesetz wurde ausdrücklich erwähnt, dass die gesamte Finanzierung des Vorhabens neu bewertet werden würde. Vor Unterzeichnung der Bauverträge musste ein Verfahren zur Senkung der Baukosten eingeleitet werden. Am 28. April 2015 wies der Finanzminister Femern A/S an, die großen Bauverträge für das Vorhaben nicht zu unterzeichnen, bevor eine Neubewertung der Gesamtfinanzierung durchgeführt worden war. Der Finanzanalyse von 2016 zufolge trug die in der Finanzanalyse von 2016 vorgenommene Verlängerung der Bauzeit von den in der Finanzanalyse 2014 ursprünglich vorgesehenen 6,5 Jahren auf 8,5 Jahre wesentlich zur Senkung der Baukosten bei. Laut der Finanzanalyse von 2016 mündete das Ausschreibungsverfahren in der Einreichung der endgültigen, verbindlichen Ausschreibungsangebote seitens der Bauunternehmen ([80]) bei Femern A/S unter Zugrundelegung einer Bauzeit von 8,5 Jahren. Femern A/S analysierte auch die anderen Parameter der finanziellen Berechnungen und aktualisierte daraufhin mehrere Annahmen gegenüber der Analyse, die dem Baugesetz zugrunde gelegen hatte. Die für die feste Querung relevanten Aktualisierungen in der Finanzanalyse von 2016 betreffen insbesondere folgende Faktoren: aktualisierte Bausumme, aktualisierte Schätzung der Ausgaben für Betrieb, Instandhaltung und Reinvestitionen, Überarbeitung des Zeitplans, Anpassung der Verkehrseinnahmen infolge des überarbeiteten Zeitplans, aktualisierte Schätzung der EU-Fördermittel, Aktualisierung verschiedener technischer Voraussetzungen. Außerdem nahmen die dänischen Behörden weitere Anpassungen an der Finanzanalyse von 2016 vor, um sicherzustellen, dass die Kommission ihre Prüfung auf möglichst präzise und aktuelle finanzielle Annahmen stützt (Näheres dazu siehe unten). Soweit angebracht, legten die dänischen Behörden auch konkrete Zahlen beispielsweise zu bereits aufgenommenen Darlehen oder zur Inflationsrate vor. In den folgenden Erwägungsgründen werden die Annahmen des Modells für die Ermittlung der Finanzierungslücke näher beschrieben.

(166) Die 2014 angemeldeten Baukosten beliefen sich auf 54,9 Mrd. DKK (7,4 Mrd. EUR) zu festen Preisen von 2014. Dieser Betrag entspricht den im Baugesetz von 2015 genannten Baukosten: 55,1 Mrd. DKK (7,4 Mrd. EUR) zu festen Preisen von 2015. Im September 2015 erhielt Femern A/S Ausschreibungsangebote. Daraufhin stellte Femern A/S ein aktualisiertes Baubudget auf, wobei die prognostizierten Planungs- und Baukosten für die feste Querung auf 52,6 Mrd. DKK (7,1 Mrd. EUR) zu festen Preisen von 2015 bzw. auf 62,2 Mrd. DKK (8,3 Mrd. EUR) zum Nennwert reduziert wurden. Darin enthalten ist ein Rücklagenbedarf von 7,3 Mrd. DKK (1,0 Mrd. EUR) zu Preisen von 2015. Die Rücklagen ergeben sich aus einer Berechnung auf der Grundlage des Risikoverzeichnisses von Femern A/S und bilden die Kosten ab, die wahrscheinlich im Rahmen des Vorhabens übernommen werden müssen. Es wurde ein „P-Wert“ (Überschreitungswahrscheinlichkeit) von P80 angewendet. Dies bedeutet nach Angaben der dänischen Behörden, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Rücklagen zur Deckung des identifizierten Risikos ausreichen, bei 80 % liegt. Das Unternehmen Ernst & Young hat eine externe Qualitätssicherung der mit der festen Querung verbundenen Rücklagen und Risiken durchgeführt.

(167) In den finanziellen Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass die feste Querung von der EU mit Fördermitteln in einer Höhe von 10 % der während der gesamten Bauzeit anfallenden Baukosten bezuschusst wird; dieser Fördersatz liegt auch der Finanzanalyse von 2016 zugrunde. Auch die Fördermittel für die Planungsphase wurden im Finanzierungsmodell berücksichtigt.

(168) Die Verkehrsprognose wurde von den deutschen Beratungsunternehmen Intraplan und BVU ausgearbeitet und mit anderen Modellen wie dem Trans-Tools-Modell der Europäischen Kommission abgeglichen. Die Verkehrsprognose wurde im November 2014 vorgestellt. Wie in der Finanzanalyse von 2016 dargelegt, hat die COWI-Beratungsgruppe eine externe Qualitätssicherung der Prognose durchgeführt und kam zu dem Schluss, dass die Annahmen angemessen sind und der professionellen Praxis für Verkehrsprognosen entsprechen. In der Verkehrsprognose von 2014 wird davon ausgegangen, dass der bestehende parallele Fährbetrieb nach der Eröffnung der festen Querung eingestellt wird. Gleichzeitig wird in der Verkehrsprognose von 2014 ein Alternativszenario mit fortgesetztem (parallelem) Fährbetrieb im 1-Stunden-Takt untersucht. Die Reederei Scandlines hat seit 2014 mehrfach erklärt, dass sie plant, den Fährbetrieb nach Eröffnung der festen Querung fortzusetzen. Daher bezogen die dänischen Behörden eine Fährverbindung zwischen Rødby und Puttgarden im 1-Stunden-Takt in ihr Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke ein. Dies steht nach Angaben der dänischen Behörden im Einklang mit der für die deutschen Behörden im Rahmen des deutschen Planfeststellungsverfahrens erstellten PwC-Studie, die Scandlines et al. im Anhang zu ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vorlegten. Außerdem wird in der von

([79]) Femern A/S — Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, Februar 2016.
([80]) Gemäß Baugesetz an der Ausschreibung teilnehmende Bauunternehmer.

KPMG-Beratern im Auftrag des dänischen Verkehrsministeriums erstellten Studie „Forretningsanalyse af færgefarten Rødby-Puttgarden“ vom 24. Januar 2016 bestätigt, dass die Fährverbindung mit sehr geringem Grenzertrag weiter bestehen kann. Bei fortgesetztem Fährbetrieb im 1-Stunden-Takt wird sich das — in der Verkehrsprognose von 2014 bereits geschätzte — Verkehrsaufkommen für Pkw im ersten Jahr nach Eröffnung der festen Querung um 14 % verringern, wobei die Verringerung in den 13 Jahren nach Eröffnung auf 12 % zurückgehen wird. Der Anteil an Lkw, die die parallele Fährverbindung nutzen, wurde auf 15 % geschätzt. Ein zweiter nach der Finanzanalyse von 2016 aktualisierter Punkt betrifft die Auswirkungen der Mautermäßigung auf der Verbindung über den Großen Belt um 25 %, die ab dem 1. Januar 2023 voll wirksam wird. Dadurch geht das Verkehrsaufkommen auf der festen Querung leicht zurück.

(169) Was die Tarife für den Straßenverkehr betrifft, so wird der dänische Verkehrsminister die endgültigen Tarife kurz vor der Eröffnung der Festen Querung festlegen. Die dänischen Behörden erklärten, dass die Straßenverkehrstarife anhand der Fährpreise von 2007 hochgerechnet wurden, als das gesetzliche Monopol an der Fährverbindung zwischen Rødby und Puttgarden noch beim dänischen und beim deutschen Staat lag. Die dänischen Behörden erläuterten, die Fährpreise würden als vertretbarer und transparenter Richtwert betrachtet — auch unter Berücksichtigung der Zahlungsbereitschaft künftiger Nutzer der festen Querung, ohne die umfassenderen Ziele der festen Querung zu gefährden. Als Durchschnittstarife wurden für Pkw 494 DKK (66,20 EUR) und für Lkw 2 092 DKK (280,40 EUR), zu Preisen von 2015, angenommen.

(170) Im Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke werden die Eisenbahneinnahmen mit etwa 400 Mio. DKK (53,6 Mio. EUR) pro Jahr (Preise von 2015) veranschlagt. Die Gebühren werden nach den Bestimmungen der Richtlinie 2012/34/EU festgesetzt. Die dänischen Behörden legten ein Gutachten der Beratungsgesellschaft TetraPlan mit dem Titel „Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link“ (Analyse der Zahlungen für die Schieneninfrastruktur der Festen Fehmarnbeltquerung) vom März 2003 mit einer aktualisierten Fassung aus dem Jahr 2008 vor. Das Dokument von 2003 beinhaltet eine technische Analyse der Frage, ob die Eisenbahn für die Nutzung einer festen Querung würde zahlen können. Mit der Analyse sollte ermittelt werden, inwieweit zu erwarten war, dass sich die veranschlagten Zahlungen für die Nutzung der Eisenbahnverbindung tatsächlich einstellen würden. In den Analysen von TetraPlan wird davon ausgegangen, dass die Gebühren für den Zugverkehr von und nach Hamburg über die feste Fehmarnbeltquerung insgesamt den Gebühren für den Zugverkehr über die feste Querung des Großen Belts entsprechen sollten.

(171) Die jährlichen Ausgaben für Betrieb, Instandhaltung und Reinvestitionen für die feste Querung belaufen sich auf 468 Mio. DKK (62,7 Mio. EUR) pro Jahr (zu Preisen von 2015). Diese Schätzung entspricht der Finanzanalyse von 2016, weil diese Zahlen nach Ansicht der dänischen Behörden nicht angepasst werden mussten. Die dänischen Behörden nahmen eine Bewertung der Auswirkungen des verringerten Verkehrsaufkommens auf die Ausgaben für Betrieb, Instandhaltung und Reinvestitionen vor. Sie kamen zu dem Schluss, dass das verringerte Verkehrsaufkommen nur geringfügige Auswirkungen auf die Betriebs- und Instandhaltungskosten und keine spürbaren Auswirkungen auf die Berechnungen der staatlichen Beihilfe und den Garantiezeitraum hat.

(172) Zur Berechnung der Finanzierungslücke müssen die verschiedenen Cashflows (z. B. Baukosten oder Betriebsergebnisse) abgezinst werden; hierfür legten die dänischen Behörden die WACC als angemessenen Abzinsungssatz zugrunde. In Reaktion auf die im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens von der Kommission geäußerten Bedenken, dass der durchschnittliche risikolose Nominalzinssatz von 5 % als wesentliche Komponente der WACC unter den aktuellen Marktgegebenheiten zu hoch sein könnte, schlugen die dänischen Behörden die Anwendung eines durchschnittlichen risikolosen Zinssatz von 3,5 % pro Jahr vor. Dieser Satz würde auf der aktualisierten amtlichen Projektion des Finanzministeriums für die dänische Volkswirtschaft einschließlich der öffentlichen Finanzen für das Jahr 2025 beruhen ([81]). Die dänischen Behörden sind der Ansicht, dass die auf der Projektion des Finanzministeriums beruhende Annahme die objektivste Prognose zur künftigen Entwicklung des Zinsniveaus darstellt, die in Dänemark verfügbar ist, und hält sie daher für einen glaubwürdigen Richtwert. Hierbei werde auch berücksichtigt, dass Femern A/S in der Praxis keine Darlehen erhalten kann, die den gesamten Finanzierungsbedarf des Unternehmens auf einmal decken, sodass sich der aktuelle Marktzinssatz nicht als Wert für einen längeren Zeitraum eigne, in dem Femern A/S häufig Darlehen aufnimmt und refinanziert.

(173) Nachdem die Kommission zu bedenken gegeben hatte, dass auch ein durchschnittlicher risikoloser Zinssatz von 3,5 % pro Jahr zu hoch sein könnte, erläuterten die dänischen Behörden, dass sie aufgrund der Dringlichkeit einer Entscheidung über staatliche Beihilfen bereit sei, zur Ermittlung der Finanzierungslücke einen risikolosen Zinssatz von 1,5 % zugrunde zu legen, wenn die Kommission dies mit Blick auf die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt für notwendig erachte.

(174) Dementsprechend legten die dänischen Behörden zwei Modelle für die Berechnung der Finanzierungslücke vor. Ein Modell beruhte auf einem durchschnittlichen risikolosen Zinssatz von 3,5 % (zeitlich variabel, anfangs niedrig und mit der Zeit ansteigend) (im Folgenden „erstes Berechnungsmodell“) und in einem zweiten alternativen Modell wurde ein risikoloser Zinssatz von 1,5 % angenommen (im Folgenden „alternatives Berechnungsmodell“).

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019 Dem Gutachten zufolge wird für die zehnjährige Staatsanleihe folgende Zinsentwicklung erwartet: -0,1 % pro Jahr im Jahr 2019, 1,6 % pro Jahr im Jahr 2025 und 4,5 % pro Jahr im Jahr 2040. Dies entspricht einem festen Nominalzinssatz von etwa 3,5 % pro Jahr.

(175) Folglich hängt der ermittelte WACC-Wert jeweils vom zugrunde gelegten Modell ab. Die auf der Projektion des Finanzministeriums gestützten Berechnungen ergeben im ersten Berechnungsmodell WACC zwischen 4,2 % und 8,3 %, die auf einem risikolosen Zinssatz von 1,5 % gestützten Berechnungen (im alternativen Berechnungsmodell) einen festen WACC-Wert von 5,59 %. Zur Schätzung der Höhe der WACC hatte man sich, so die dänischen Behörden, an dem orientiert, was ein typischer Kapitalgeber für ein Vorhaben mit vergleichbaren Risikomerkmalen verlangen würde. Die dänischen Behörden legten umfassend dar, wie sie bei der Ermittlung dieses WACC-Werts vorgegangen sind.

(176) Die dänischen Behörden gingen im Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke von einem Betriebszeitraum von 40 Jahren aus. Mit dem Hinterland verbundene Dividendenzahlungen wurden nicht einbezogen.

5.5.4. *Höhe und Laufzeit der Beihilfe*

(177) Um den im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, überarbeiteten die dänischen Behörden die Anmeldung und beschränkten die Verwendung staatlicher Garantien und staatlicher Darlehen. Die staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen werden auf die Finanzierung der während der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten beschränkt. Femern A/S wird spätestens 16 Jahre nach der Inbetriebnahme der festen Querung alle staatlich garantierten Darlehen kündigen und alle staatlichen Darlehen zurückzahlen (im Folgenden „maximale Garantielaufzeit"). Als Zeitpunkt der Inbetriebnahme gilt der Termin, an dem die feste Querung für den Straßen- und Schienenverkehr geöffnet wird. Femern A/S wird staatlich garantierte Darlehen und staatliche Darlehen nur bis zu einer Höhe von zusammengenommen 69,3 Mrd. DKK (9,3 Mrd. EUR) aufnehmen dürfen (im Folgenden „maximaler Garantiebetrag"). Der Höchstbetrag entspricht der für den Bau der festen Querung angenommenen Gesamtnettoverschuldung von Femern A/S inklusive während der Planungs- und Bauphase aufgelaufener Zinskosten. Zu diesem Betrag wurden eine Liquiditätsreserve von 2,0 Mrd. DKK (0,27 Mrd. EUR) und ein „Baukostenpuffer" von 2,5 Mrd. DKK (0,34 Mrd. EUR) hinzugerechnet (Preise von 2015). Die zusätzliche Liquiditätsreserve soll zum Ausgleich etwaiger kurzfristiger Schwankungen bei den vorhabenbezogenen Zahlungen dienen. Der zusätzliche Baukostenpuffer war nach Angaben der dänischen Behörden erforderlich, weil es Femern A/S — noch in der Bauphase — im Falle einer Baukostenüberschreitung (die zu erwartenden Baukosten wurden mit einer Überschreitungswahrscheinlichkeit von 80 % berechnet) nicht möglich wäre, Darlehen am Markt zu erhalten. Der Puffer entspricht einer Erhöhung der Überschreitungswahrscheinlichkeit auf 99 %. Die dänischen Behörden verpflichteten sich jedoch zur Anwendung eines Neuberechnungsmechanismus, bei dem der maximale Garantiebetrag und die maximale Garantielaufzeit nach unten angepasst werden, wenn sich aufgrund der tatsächlich anfallenden Baukosten herausstellen sollte, dass der Baukostenpuffer nicht benötigt wird, damit gewährleistet ist, dass der Gesamtbetrag der Beihilfe die Finanzierungslücke nicht übersteigt. Die dänischen Behörden verpflichteten sich dazu, diese Neuberechnung spätestens fünf Jahre nach der Inbetriebnahme vorzunehmen.

(178) Femern A/S muss für die Inanspruchnahme der staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen eine Prämie zahlen. Wie in den Vorbemerkungen zum Baugesetz (Paragraf 11.1) dargelegt, beträgt dieser Prämiensatz 0,15 %. Dies entspricht der Prämie, die Femern A/S nach dem in der überarbeiteten Anmeldung dargelegten ersten Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke zu zahlen hat. Das alternative Berechnungsmodell ergibt einen höheren Prämiensatz von 2 %.

(179) Außerdem wird die Femern A/S an ihre Eigentümerin A/S Femern Landanlæg zahlbare Dividenden nicht aus staatlichen Darlehen oder staatlich garantierten Darlehen finanzieren. Folglich darf Femern A/S erst dann beginnen, Dividenden an A/S Femern Landanlæg auszuzahlen, wenn Femern A/S sämtliche Verbindlichkeiten zurückgezahlt und keine Möglichkeit mehr hat, zur Finanzierung künftiger Verbindlichkeiten neue staatliche Darlehen oder staatliche Garantien in Anspruch zu nehmen.

(180) Darüber hinaus teilten die dänischen Behörden der Kommission mit, dass die Swap- und Derivatekontrakte von Femern A/S zu Marktbedingungen ausgeführt werden. Daher werde Femern A/S für die staatliche Garantie und für die Sicherheiten, die Femern A/S beim Abschluss von Swap- bzw. Derivategeschäften gegebenenfalls stellen muss, eine marktübliche Prämie auf den Nominalwert der einzelnen Geschäfte an den dänischen Staat zahlen.

(181) Die dänischen Behörden brachten außerdem vor, dass der maximale Garantiebetrag auf die Planungs- und Baukosten (mit den zugehörigen finanziellen Kosten) beschränkt sei, sodass Betriebsbeihilfen aus ihrer Sicht ausgeschlossen sind. Um dies weiter zu belegen, werden die dänischen Behörden dafür sorgen, dass Femern A/S jährlich über seine Cashflows Bericht erstattet.

5.5.5. *Anreizeffekt*

(182) In ihren Stellungnahmen zu den Vorbringen von Scandlines et al. vertreten die dänischen Behörden die Ansicht, dass der Ansatz der Kommission in Bezug auf den formellen Anreizeffekt, den das Gericht in seinen Urteilen vom 13. Dezember 2018 bestätigte, nicht zur Diskriminierung privatwirtschaftlicher Unternehmen führt und nicht gegen die Grundvoraussetzung verstößt, dass staatliche Beihilfen einen Anreizeffekt haben sollten. Sie argumentieren außerdem, dass sich ein Anreizeffekt auf verschiedene Weise nachweisen lässt ([82]). Es sei äußerst künstlich zu verlangen, dass eine staatliche Zweckgesellschaft bei dem Mitgliedstaat Beihilfen beantragt. Eine Zweckgesellschaft

([82]) Urteil des Gerichts vom 20. September 2011, Regione autonoma della Sardegna u. a./Kommission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 und T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, Rn. 226, bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, Rn. 108-109, und Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, Rn. 78.

könne das Vorhaben zwangsläufig nicht ohne Beihilfen einleiten, da sie keine anderen Einnahmequellen habe. Dies unterscheide sich von der logischen Anforderung an privatwirtschaftliche Unternehmen, einen Beihilfeantrag zu stellen. Die Lage von Femern A/S sei nicht mit der eines privatwirtschaftlichen Unternehmens vergleichbar, das Beihilfen für ein bestimmtes Infrastrukturvorhaben beantragt. Bei der Prüfung des Anreizeffekts durch die Kommission werde daher nicht zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen unterschieden. In jedem Fall folge aus der ständigen Praxis der Kommission, dass Beihilfen dann einen Anreizeffekt haben können, wenn ein Vorhaben — unabhängig davon, ob der Antrag nach Einleitung eines Vorhabens eingereicht wird — ohne die Beihilfe nicht fortgeführt bzw. abgeschlossen werden kann ([83]).

5.5.6. *Die kontrafaktische Fallkonstellation*

(183) Nach Ansicht der dänischen Behörden ist es wenig sinnvoll, eine kontrafaktische Fallkonstellation für eine allgemeine Verkehrsinfrastruktur wie die feste Querung zu prüfen, weil das Vorhaben von zwei Staaten für übergeordnete öffentliche Zwecke beschlossen wurde und die Infrastruktur von einer per Gesetz geschaffenen öffentlichen Zweckgesellschaft ohne andere Tätigkeiten oder Interessen umgesetzt wird. Insofern seien kontrafaktische Fallkonstellationen in Bezug auf diese Zweckgesellschaft rein spekulativer Art. Die kontrafaktische Fallkonstellation bestehe somit in dem Fehlen eines alternativen Vorhabens.

5.5.7. *Der Wettbewerb wird nicht über Gebühr verfälscht*

(184) Die dänischen Behörden verweisen in ihrer Stellungnahme zu den Vorbringen von Scandlines et al. auf die Urteile des Gerichts vom 13. Dezember 2018. Sie argumentieren außerdem, dass die feste Querung zu mehr und nicht zu weniger Wettbewerb führen werde, dass ein möglicher Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung rein hypothetisch sei, dass der dänische bzw. deutsche Staat über die Abschaffung des Eisenbahnzugangs und die Kapazität der festen Querung entscheide und dass der dänische Verkehrsminister die Tarife festlege. In Bezug auf die Weigerung der dänischen Regierung, einen Antrag von Scandlines auf Fördermittel aus der Fazilität „Connecting Europe“ (Connecting Europe Facility — CEF) zu unterstützen, stellten die dänischen Behörden klar, dass das Verkehrsministerium kein Vorhaben unterstützen könne, mit dem das Potenzial für beträchtliche Neuinvestitionen in den Fährbetrieb über den Fehmarnbelt ausgelotet werden soll, da dies nicht mit der in Anhang I der CEF-Verordnung verankerten Verkehrspolitik im Einklang stehe. Die dänischen Behörden wiesen außerdem darauf hin, dass der CEF-Ausschuss den Antrag von Scandlines am 27. September 2019 auch aus Gründen abgelehnt habe, die nicht mit der Verweigerung der Mitunterzeichnung seitens der dänischen Behörden zusammenhingen. Schließlich weisen die dänischen Behörden die Behauptung zurück, staatliche Beihilfen für Femern A/S könnten zur Finanzierung und somit zur Herabstufung des Zugangs zu Puttgarden verwendet werden, den sie als deutsche Hinterlandanbindung betrachten. Allein Deutschland sei, so die Begründung, für die Verbesserung und Finanzierung der Anbindung der festen Querung an das Hinterland zuständig.

5.5.8. *Voraussetzungen für die Inanspruchnahme staatlicher Garantien*

(185) Die dänischen Behörden legten die Mindestvoraussetzungen für die Inanspruchnahme vor.

5.5.9. *Transparenz*

(186) Die dänischen Behörden haben sich verpflichtet, den Transparenzpflichten gemäß Ziffer 45 der IPCEI-Mitteilung nachzukommen.

6. **WÜRDIGUNG DER MAßNAHME/BEIHILFE**

6.1. **Vorliegen einer staatlichen Beihilfe**

(187) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

6.1.1. *Der Begriff des Unternehmens*

(188) Die Kommission weist darauf hin, dass die Beihilfevorschriften nur dann anwendbar sind, wenn es sich bei dem Beihilfeempfänger um ein „Unternehmen“ handelt. Laut ständiger Rechtsprechung ist ein Unternehmen jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform ([84]). Wirtschaftliche Tätigkeiten sind solche, „die darin bestehen, Güter und Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten“ ([85]).

([83]) Beschluss der Kommission vom 1. April 2009, N 356/2008, Beihilfesache N 602/2004 — Dänemark, Förderung der umweltfreundlichen Stromerzeugung, und Beschlüsse der Kommission vom 13. Dezember 2013, Beihilfesache SA.36893, Rückstellung der griechischen Autobahnkonzessionsprojekte — Central Motorway (E65), Rn. 99 und 102, sowie Beihilfesache SA.36877, Rückstellung der griechischen Autobahnkonzessionsprojekte — Aegean Motorway, Erwägungsgrund 74.

([84]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a./Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italienische Republik, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a./Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) In seinem Urteil Aéroports de Paris ([86]) entschied das Gericht, dass der Betrieb eines Flughafens als Tätigkeit wirtschaftlicher Art anzusehen ist. In jüngerer Zeit wurde in den Urteilen Leipzig/Halle ([87]) festgestellt, dass, wenn eine Flughafenstart- und -landebahn für wirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, auch der Bau einer solchen Start- und Landebahn als wirtschaftliche Tätigkeit zu werten ist und ihre Finanzierung daher in den Anwendungsbereich der Beihilfevorschriften fallen kann. Auch wenn es in diesen Rechtssachen speziell um Flughäfen geht, sind die von den Unionsgerichten entwickelten Grundsätze auf den Bau anderer Infrastrukturen übertragbar ([88]) ([89]), wie jüngst im Urteil über die belgischen Häfen ([90]) bestätigt wurde.

(190) Wie die Kommission bereits im Einleitungsbeschluss darlegte, könnte dem ersten Anschein nach davon ausgegangen werden, dass Femern A/S eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt und als Unternehmen angesehen werden sollte. Nach Auffassung der dänischen Behörden sollte hingegen eine Gesamtbewertung der Tätigkeiten von Femern A/S — im Lichte ihres Wesens, ihres Ziels und der für sie geltenden Vorschriften — zu dem Schluss führen, dass Femern A/S staatliche Befugnisse ausübt. In der Tat findet Artikel 107 Absatz 1 AEUV keine Anwendung, wenn der Staat als „öffentliche Hand" ([91]) handelt oder öffentliche Stellen in ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt ([92]) handeln. Eine Einheit kann dann als „als öffentliche Hand handelnd" angesehen werden, wenn die betreffende Tätigkeit Teil der wesentlichen Aufgaben des Staates ist oder sie ihrem Wesen, ihrem Ziel und den für sie geltenden Vorschriften nach mit diesen Aufgaben verbunden ist ([93]). Die dänischen Behörden brachten diesbezüglich vor, dass die *Ziele* der festen Querung weit über die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung hinausgingen, wie dies etwa bei Versorgungsunternehmen, Postbetreibern und öffentlichen Verkehrsunternehmen der Fall sei. Die dänischen Behörden begründen ihre Haltung damit, dass die feste Querung die notwendigen Voraussetzungen für eine intensivere kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit zum Wohle der Europäischen Union, beider Staaten und der Regionen entlang des Fehmarnbelts schaffen würde. Das *Wesen* der Planung, des Baus und des Betriebs der festen Querung ist nach Ansicht der dänischen Behörden ebenfalls eindeutig mit dem Handeln als öffentliche Hand verbunden, weil Dänemark damit eine zwischenstaatliche Vereinbarung und eine weitreichende staatliche Planungsentscheidung des dänischen Staates umsetze. Das Wesen der Tätigkeiten ist nach Ansicht der dänischen Behörden eher mit den Tätigkeiten internationaler und nationaler Verkehrsbehörden (wie Eurocontrol oder den dänischen Straßen- und Eisenbahnbehörden) als mit den Tätigkeiten eines privatwirtschaftlichen Verkehrsbetreibers vergleichbar. Die dänischen Behörden sind außerdem der Auffassung, dass für Femern A/S spezifische *Vorschriften* gelten, etwa dass Femern A/S keiner Norm der Gewinnmaximierung unterliegt. Aufgrund ihrer Eigenschaft als Zweckgesellschaft bestehe auch keine Gefahr, dass ihre Finanzierung zur Quersubventionierung von Tätigkeiten verwendet wird, die nicht mit den spezifischen Aufgaben zusammenhängen, für deren Erfüllung Femern A/S gegründet wurde.

(191) Diesbezüglich ist die Kommission der Ansicht, dass eine Gesamtbewertung erforderlich ist und dass die Tätigkeit von Femern A/S ihrem Wesen, ihrem Ziel *und* den für sie geltenden Vorschriften nach mit den wesentlichen Aufgaben des Staates verbunden sein sollte, um das Kriterium des „Handelns als öffentliche Hand" zu erfüllen. Die Kommission kann sich dem Vorbringen der dänischen Behörden nicht anschließen, die von der Kommission in den Erwägungsgründen 85 bis 88 des Einleitungsbeschlusses dargelegte vorläufige Analyse sei fehlerhaft. Die von den dänischen Behörden betreffend das Ziel, das Wesen und die geltenden Vorschriften vorgebrachten Argumente genügen nicht, um diese Analyse zu entkräften, und rechtfertigen nicht die Schlussfolgerung, dass Femern A/S als öffentliche Hand handelt.

(192) Nach ständiger Rechtsprechung sollte die Einstufung als wirtschaftliche Tätigkeit auf Sachverhaltselementen beruhen, nämlich auf der Bereitstellung von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt. Femern A/S bietet Bürgern und Unternehmen in ihrer Eigenschaft als Eigentümerin und Betreiberin der festen Querung Verkehrsdienstleistungen an. Femern A/S wird von den Nutzern des Straßenabschnitts der festen Querung eine Gebühr (Maut) für die Überquerung des Fehmarnbelts erheben. Außerdem werden Eisenbahnunternehmen Gebühren für den Zugang zur Schieneninfrastruktur auf der festen Querung entrichten. Die Einnahmen von Femern A/S aus dem Straßen- und Schienenverkehr sollen die Gesamtkosten für Planung, Bau und Betrieb der festen Querung finanzieren, sollen aber auch — nach Rückzahlung der staatlich garantierten Darlehen und staatlichen Darlehen — über Dividendenausschüttungen an die Muttergesellschaft zur Finanzierung des Baus der Hinterlandanbindungen dienen.

(193) Es gibt einen Markt für die Überquerung des Fehmarnbelts, insbesondere weil die Dienstleistung bereits von dem bestehenden Fährbetreiber, einem eindeutig unter Marktbedingungen tätigen privatwirtschaftlichen Unternehmen, entgeltpflichtig erbracht wird. Deshalb werden die von Femern A/S erbrachten Verkehrsdienstleistungen im

([86]) Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2000, Aéroports de Paris/Kommission, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, Rn. 125, im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.
([87]) Siehe Fußnote 72.
([88]) Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Rn. 40; Urteil des Gerichts vom 15. März 2018, Naviera Armas/Kommission, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, Rn. 78.
([89]) Siehe auch Randnummer 202 der Bekanntmachung der Kommission über den Begriff der staatlichen Beihilfe.
([90]) Urteil des Gerichts vom 20. September 2019, Havenbedrijf Antwerpen und Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Kommission, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, Rn. 107.
([91]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7 und 8;
([92]) Urteil des Gerichtshofs vom 4. Mai 1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, Rn. 18;
([93]) Siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Rn. 30 und das Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, Rn. 22 und 23.

Wettbewerb zu den von Fährbetreibern erbrachten Verkehrsdienstleistungen stehen. Darüber hinaus wird die feste Querung auch mit anderen Verkehrsverbindungen konkurrieren, die alternative Möglichkeiten zur Überquerung des Fehmarnbelts bieten. Somit wird Femern A/S Dienstleistungen auf einem Markt anbieten.

(194) Erwähnenswert ist, dass Femern A/S keine spezifischen hoheitlichen Befugnisse übertragen wurden, sondern die Infrastruktur als Wirtschaftsbeteiligter bauen und betreiben wird. Der Bau und die kommerzielle Nutzung großer Infrastrukturvorhaben stellen an sich keine Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Befugnisse dar; außerdem liegt dem Bau und dem Betrieb der festen Querung eine wirtschaftliche Logik zugrunde, zumal die Querung zu einem Großteil durch Nutzungsgebühren finanziert werden soll ([94]). Die Tätigkeiten von Femern A/S unterscheiden sich deutlich von dem, was in der Vergangenheit zu den Tätigkeiten der öffentlichen Hand gezählt wurde, wie Streitkräfte oder Polizei, Luftverkehrssicherheit und -kontrolle, Seeverkehrskontrolle und -sicherheit, Überwachung der Umweltverschmutzung, Organisation, Finanzierung und Vollzug von Haftstrafen, Entwicklung und Sanierung staatseigener Grundstücke durch Behörden und Erfassung von Daten zu öffentlichen Zwecken aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung der betroffenen Unternehmen zur Offenlegung entsprechender Daten ([95]).

(195) Auch ist nicht entscheidend, dass Femern A/S keine Gewinnmaximierung anstrebt. Nach ständiger Rechtsprechung ist es für die Anwendbarkeit der Beihilfevorschriften unerheblich, ob eine Einheit mit der Absicht der Gewinnerzielung gegründet wurde ([96]).

(196) Auf jeden Fall ist es in Anlehnung an den Öresund-Beschluss von 2014, in dem festgestellt wurde, dass der Eigentümer bzw. Betreiber eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, offensichtlich, dass sich die dänischen Behörden für die Einführung eines Marktmechanismus entschieden haben. Wie die Öresundbrücke/der Öresundtunnel soll auch die feste Querung als kommerziell genutzte, durch eine Maut finanzierte Infrastruktur betrieben werden. Dies steht im Widerspruch zu der Argumentation, die Tätigkeit erfolge in Ausübung hoheitlicher Befugnisse.

(197) Es trifft zu, dass die Gebühren für die Nutzung der festen Querung nach Maßgabe des Baugesetzes nicht von Femern A/S, sondern direkt vom Staat durch den Verkehrsminister festgelegt werden. Aus Paragraf 42 Absatz 3 des Baugesetzes geht jedoch hervor, dass Femern A/S ungeachtet des Absatzes 2 die bestehenden Ermäßigungsregelungen innerhalb bestimmter Grenzen ändern oder neue Ermäßigungen einführen kann. Außerdem ist die Tätigkeit von Femern A/S gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Fehmarnbelt-Vertrags in Übereinstimmung mit allgemeinen Geschäftsprinzipien auszuführen ([97]). Daher stellt die Kommission fest, dass Femern A/S einen gewissen Ermessensspielraum für die eigene Preisgestaltung hat. Auf jeden Fall ist es für die Feststellung, ob ein Unternehmen eine Tätigkeit wirtschaftlicher Art ausübt, nicht entscheidend, ob das betreffende Unternehmen seine Preise selbst festlegt oder einer staatlich regulierten Preisregelung unterliegt ([98]). Nach der Rechtsprechung ist die Frage, inwiefern eine Einheit die Preise ihrer Dienstleistungen selbst beeinflussen kann, nur einer von mehreren zu berücksichtigenden Aspekten ([99]). Eine Tätigkeit ist nämlich dann wirtschaftlicher Art, wenn sie darin besteht, Waren oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten (etwa durch die kommerzielle Nutzung einer Infrastruktur). Wie das Gericht vor Kurzem bestätigte, hindert der Umstand, dass eine Dienstleistung ohne Gewinnabsichten angeboten wird (etwa aufgrund einer staatlich vorgeschriebenen Preisgestaltung), die Einheit, die die besagten Tätigkeiten ausführt, nicht daran, als Unternehmen eingestuft zu werden, wenn die angebotenen Dienstleistungen mit denen anderer gewinnorientierter Unternehmen konkurrieren ([100]).

([94]) Urteil des Gerichtshofs vom 29. Oktober 1980, Van Landewyck, 209/78 bis 215/78 und 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, Rn. 88; Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, FFSA u. a., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 21; Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, Rn. 27 und 28.

([95]) Beschluss der Kommission vom 7. Dezember 2011 über die staatliche Beihilfe SA.32820 (2011/NN) — Vereinigtes Königreich — Beihilfe zugunsten von Forensic Science Services Limited (ABl. C 29 vom 2.2.2012, S. 4), Erwägungsgrund 8. Urteil des Gerichtshofs vom 19. Januar 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, Rn. 27; Urteil des Gerichtshofs vom 26. März 2009, Selex Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, Rn. 71; Beschluss der Kommission vom 16. Oktober 2002 über die staatliche Beihilfe N 438/02 — Belgien — Subventionen zugunsten der Hafenverwaltungen (ABl. C 284 vom 21.11.2002, S. 2); Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 1997, Calì &Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, Rn. 22; Entscheidung der Kommission vom 19. Juli 2006 über die staatliche Beihilfe N 140/06 — Litauen — Zuweisung von Beihilfen an Besserungsanstalten leitende staatliche Unternehmen (ABl. C 244 vom 11.10.2006, S. 12); Beschluss der Kommission vom 27. März 2014 über die staatliche Beihilfe SA.36346 — Deutschland — GRW-Regelung zur Erschließung von Grundstücken für die industrielle und gewerbliche Nutzung (ABl. C 141 vom 9.5.2014, S. 1); Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, Rn. 40.

([96]) Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG und Flughafen Leipzig/Halle GmbH/Kommission, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, Rn. 50, und das Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio die Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 122 und 123.

([97]) Artikel 6 Absatz 2 besagt Folgendes: „Die Gesellschaft wird nach dänischem Recht gegründet. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist in Übereinstimmung mit allgemeinen Geschäftsprinzipien und in Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen, einschließlich gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen, auszuführen."

([98]) Urteil vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank GmbH/Republik Österreich C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, Rn. 38, mit weiteren Verweisen.

([99]) Urteil vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; Urteil vom 18. März 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; Urteil vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Urteil des Gerichts vom 20. September 2019, Havenbedrijf Antwerpen und Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Kommission, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2018, C-622/16 P bis C-624/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, ECLI:EU:C:2018:873, Rn. 104; Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, Rn. 47 und 48.

(198) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei dem Betrieb der festen Querung um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Aus dem Urteil in der Sache Leipzig/Halle ([101]) ergibt sich, dass auch der Bau der von Femern A/S betriebenen Infrastruktur eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt und dass somit die dafür bereitgestellten Fördermittel staatliche Beihilfen beinhalten können. Somit ist Femern A/S im Hinblick auf diese Tätigkeiten als Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu betrachten.

(199) Da die Kommission im Rahmen des Einleitungsbeschlusses keine Feststellung über die Art der Haupttätigkeit von Femern A/S treffen konnte, war es ihr auch nicht möglich, zu einem abschließenden Ergebnis im Hinblick auf die sogenannten Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten von Femern A/S zu gelangen.

(200) Da die dänischen Behörden die mit der Planung und dem Bau der festen Querung verbundenen Tätigkeiten von Femern A/S als Ausübung hoheitlicher Befugnisse betrachten, werten sie auch die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten als Ausübung hoheitlicher Befugnisse. Da staatliche Stellen sind oftmals verpflichtet seien, über ihre Tätigkeiten und Vorhaben zu kommunizieren und zu informieren, sollten diese Tätigkeiten aus ihrer Sicht nicht, wie von Scandlines et al. vorgeschlagen, als Marketingaktivitäten eingestuft werden. Die dänischen Behörden argumentieren auch, dass ein intensiver Dialog mit den betroffenen Gruppen in Deutschland und Dänemark sowie die Zusammenarbeit mit NRO und den örtlichen Behörden in Deutschland und Dänemark für die Verwirklichung der geplanten Fehmarnbeltquerung unerlässlich ist.

(201) Nach Ansicht der Kommission ist haben die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten eindeutig zu Planung, Bau und Betrieb der festen Querung beigetragen, wie die von Scandlines et al. und den dänischen Behörden vorgelegten Tätigkeitsbeschreibungen zu bestätigen scheinen. Die Marketingtätigkeiten würden, gemäß der von Scandlines et al. vertretenen Auslegung, eindeutig zu der wirtschaftlichen Tätigkeit von Femern A/S beitragen. Allerdings würden diese Tätigkeiten auch dann zur wirtschaftlichen Tätigkeit von Femern A/S beitragen, wenn die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten wie von den dänischen Behörden vorgebracht als Informationstätigkeiten gewertet werden. Wie Scandlines et al. zudem geltend machen, ist es nicht ungewöhnlich, dass Unternehmen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten informieren müssen. Diese Informationspflichten gelten im Allgemeinen nicht als Ausübung hoheitlicher Befugnisse. Die Kommission ist der Ansicht, dass es in diesem Sinne unerheblich ist, ob die Tätigkeiten als Informations-, Werbe- oder Marketingtätigkeiten eingestuft werden. Maßgeblich für die Einstufung als staatliche Beihilfe ist, dass die betreffenden Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Tätigkeit beitragen. Daher betrachtet die Kommission auch die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten als wirtschaftliche Tätigkeiten.

6.1.2. *Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

(202) Was die Finanzierung der aus den Maßnahmen erwachsenden Vorteile durch staatliche Mittel anbelangt, so ist der Begriff der Beihilfe weiter gefasst als der Begriff der Subvention. Der Begriff der Beihilfe umfasst nämlich nicht nur positive Leistungen wie Subventionen und Kapitalzuführungen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen ([102]).

(203) Nicht marktkonforme Kapitalzuführungen umfassen positive Leistungen. Auch wenn eine Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmte Unternehmen steuerlich begünstigen, nicht mit einer positiven Übertragung von Mitteln verbunden ist, versetzt sie die Begünstigten in eine bessere finanzielle Lage als die übrigen Steuerpflichtigen und stellt eine Übertragung staatlicher Mittel dar ([103]). Darüber hinaus genügt es für die Einstufung von Garantien oder Darlehen als Übertragung öffentlicher Mittel, wenn der öffentlichen Hand dadurch eine potenzielle zukünftige Belastung entsteht, dass Garantien oder Darlehen zu nicht marktgerechten Bedingungen gewährt werden ([104]). Gleiches gilt beispielsweise auch in dem Fall, dass ein Mitgliedstaat Garantien gewährt, ohne dafür vom Garantieempfänger die Zahlung einer marktgerechten Prämie zu verlangen. Außerdem ist auch dann von einer Übertragung staatlicher Mittel auszugehen, wenn die öffentliche Hand für den Zugang zu öffentlichen Bereichen oder natürlichen Ressourcen nicht den Betrag verlangt, den sie dafür normalerweise verlangen würde.

(204) Da die vorstehend genannten Maßnahmen (Kapitalzuführung, steuerliche Maßnahmen, staatliche Darlehen und staatliche Garantien sowie die unentgeltliche Nutzung des Meeresbodens) von Dänemark gewährt wurden, sind sie definitionsgemäß diesem Staat zuzurechnen.

(205) Was die Eisenbahngebühren anbelangt, so stellen sie eine künftige Einnahmequelle für Femern A/S dar, die — wie auch die Maut — vom Finanzminister festgelegt wird. Bei den Gebühren und der Maut handelt es sich um ein Entgelt für die Nutzung der festen Querung. Die Tatsache, dass es sich bei einem der Eisenbahnbetreiber um den staatseigenen dänischen Eisenbahnbetreiber DSB handelt, rechtfertigt nicht die Feststellung, dass die von diesem

([101]) Siehe Fußnote 72.

([102]) Siehe unter anderem das Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, Rn. 38; Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, Spanien/Kommission, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, Rn. 90, und darin zitierte Rechtsprechung; Urteil des Gerichtshofs vom 15. Dezember 2005, Italien/Kommission, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, Rn. 77; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 131, und darin zitierte Rechtsprechung.

([103]) Siehe zum Beispiel das Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, Rn. 14; Urteil des Gerichtshofs vom 9. Oktober 2014, Ministerio de Defensa und Navantia, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Urteil des Gerichtshofs vom 1. Dezember 1998, Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, Rn. 41; Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, Rn. 137, 138 und 139.

Betreiber über Rail Net Denmark an Femern A/S gezahlten Eisenbahngebühren staatliche Mittel beinhalten, weil von allen Eisenbahnbetreibern, die die feste Querung nutzen, auf objektiver und diskriminierungsfreier Grundlage ein Entgelt verlangt wird ([105]). Darüber hinaus wurde Rail Net Denmark nicht mit der Einziehung bzw. Verteilung staatlicher Beihilfen beauftragt, sondern die Mittel werden direkt an Femern A/S übertragen. Auf dieser Grundlage kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Eisenbahngebühren nicht um staatliches Eingreifen oder eine aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme handelt.

6.1.3. *Selektiver Vorteil*

(206) Um zu bestimmen, ob eine staatliche Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt, muss laut ständiger Rechtsprechung festgestellt werden, ob das empfangende Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat, den es unter normalen Marktbedingungen, d. h. bei Fehlen des staatlichen Eingriffs, nicht erlangt hätte ([106]). Maßgeblich ist lediglich die Auswirkung der Maßnahme auf das Unternehmen und nicht die Ursache oder das Ziel des staatlichen Eingreifens ([107]). Um dies zu bewerten, ist die finanzielle Situation des Unternehmens nach der Maßnahme mit der finanziellen Situation in dem Fall zu vergleichen, in dem die Maßnahme nicht eingeführt worden wäre.

6.1.3.1. Die Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen

(207) Es kann angenommen werden, dass Femern A/S durch die von der Sund & Bælt Holding A/S gewährten Kapitalzuführungen ein Vorteil entstanden ist. Angesichts der Unsicherheiten, die im Zusammenhang mit der Rentabilität und den hohen Risiken des Vorhabens bestehen, hätte ein privater Wirtschaftsbeteiligter ohne irgendeine Form staatlicher Unterstützung wahrscheinlich keine Veranlassung gesehen, Femern A/S Kapital zuzuführen. Außerdem kann dem Darlehensnehmer durch eine öffentliche Garantie oder ein zu Vorzugsbedingungen gewährtes staatliches Darlehen ein Vorteil entstehen, weil er Kapital zu einem Zinssatz und zu Kosten aufnehmen kann, die er ohne die Garantie ([108]) bzw. ohne das staatliche Darlehen am Markt nicht erhalten hätte. Im vorliegenden Fall muss Femern A/S auf die durch eine staatliche Garantie gedeckten ausstehenden Verbindlichkeiten und auf das ausstehende Kapital der staatlichen Darlehen eine jährliche Prämie an den dänischen Staat zahlen. Es wird — insbesondere angesichts der Risiken des Vorhabens — nicht bestritten, dass diese Prämie, selbst wenn sie nach dem alternativen Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke 2 % ([109]) betrüge, unter dem marktüblichen Satz liegt. Außerdem mindert eine staatliche Garantie, mit der die aus Vertragsverhältnissen entstandenen Verbindlichkeiten von Femern A/S gedeckt werden, die Risiken, die ein privater Wirtschaftsbeteiligter im Rahmen normaler Vertragspflichten unter normalen Marktbedingungen zu tragen hätte. In diesem Fall verschaffte der dänische Staat Femern A/S einen Vorteil, indem er die staatlichen Garantien für Darlehen und die staatlichen Darlehen gewährte, ohne dafür die Zahlung einer Prämie zu Marktbedingungen oder des marktüblichen Zinssatzes zu verlangen. Im Hinblick auf die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten stellt die Kommission fest, dass sie aus staatlichen Darlehen für Planungstätigkeiten finanziert werden und nicht aus besonderen, für jene Tätigkeiten vorgesehenen staatlichen Darlehen.

(208) Da die besagten Vorteile speziell Femern A/S betreffen, sind sie de jure selektiv. Daher verschaffen die Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien für Darlehen und die staatlichen Darlehen Femern A/S selektive Vorteile im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

6.1.3.2. Staatliche Garantien für Derivategeschäfte

(209) Das Planungs- und im Baugesetz sieht auch vor, dass staatliche Garantien für Derivategeschäfte gestellt werden können. Bislang hat Femern A/S noch keine derartigen Geschäfte getätigt. Im Hinblick auf die Garantien für künftige Derivategeschäfte werden die dänischen Behörden die Zahlung einer Prämie verlangen, die sie für marktkonform halten.

(210) Nummer 3.1 der Mitteilung über Garantien besagt Folgendes: „Verschafft eine einzelne staatliche Garantie oder eine vom Staat erlassene Garantieregelung einem Unternehmen keinen Vorteil, so handelt es sich nicht um eine staatliche Beihilfe.“ In Nummern 3.2 bis 3.5 der Mitteilung über Garantien werden mehrere ausreichende Voraussetzungen dafür aufgeführt, dass keine staatliche Beihilfe vorliegt. Nummer 3.6 der Mitteilung über Garantien zufolge ist in dem Fall, dass „die unter den Nummern 3.2 bis 3.5 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt [sind], ... die entsprechende Garantie oder Garantieregelung nicht automatisch als staatliche Beihilfe zu werten“. Aus Nummer 1 der Mitteilung über Garantien geht hervor, dass die Bestimmungen unmittelbar — jedoch nicht ausschließlich — für Garantien gelten, die sich auf eine bestimmte finanzielle Transaktion wie ein Darlehen beziehen.

([105]) Urteil des Gerichtshofs vom 13. September 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, Rn. 23 bis 37.

([106]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) u. a./La Poste u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

([107]) Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974, Italien/Kommission, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, Rn. 13.

([108]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. Dezember 2011, Residex Capital/Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, Rn. 39.

([109]) Dieser Prämiensatz wurde ursprünglich auf 0,15 % festgesetzt und entspricht dem nach dem ersten Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke ermittelten Prämiensatz. Nach dem alternativen Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke beträgt der Prämiensatz 2 %.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Garantien für Derivatekontrakte nicht unmittelbar mit Garantien für Darlehen vergleichbar sind und dass bei dieser Form der Garantie für Derivate eine Einzelfallprüfung gemäß Nummer 1.4 der Mitteilung über Garantien angemessen ist.

(211) Garantien für Derivatekontrakte unterscheiden sich von Garantien für Darlehen. Bei einem Derivat handelt es sich um eine gegenseitige Verpflichtung, die bei Abschluss des Kontrakts einen Marktwert von null hat. Der Marktwert kann sich im Laufe der Zeit — zum Beispiel aufgrund von Zinsschwankungen — zugunsten einer Partei (und zum Nachteil der anderen Partei) verändern. Der Derivatehandel von Femern A/S wird durch eine allgemeine Vereinbarung mit jeder finanziellen Gegenpartei geregelt (einer sogenannten „ISDA-Vereinbarung"), die auch einen Kreditsicherungsanhang umfasst. Im Rahmen der gegenseitigen Vereinbarung im Kreditsicherungsanhang ist jede Partei verpflichtet, Sicherheiten in Höhe des negativen Nettomarktwerts des gesamten Derivateportfolios zwischen beiden Parteien zu hinterlegen. Die von Femern A/S für die Hinterlegung der Sicherheiten bereitgestellte Liquidität darf für keine anderen Zwecke verwendet werden. Die Sicherheiten werden in einem geschlossenen System mit getrennten Konten verwaltet. Eine staatliche Garantie für einen Derivatekontrakt entspricht einer Garantie für die Zahlungsverpflichtungen von Femern A/S aus der Derivatevereinbarung und für die Fähigkeit von Femern A/S, die für die Hinterlegung der Sicherheiten bei der Gegenpartei erforderliche Liquidität aufzubringen, womit ein möglicher negativer Marktwert der Transaktion gedeckt wird.

(212) Die Preisgestaltung eines Derivategeschäfts hängt von den mit diesen potenziellen Marktwertveränderungen verbundenen Kredit- und Finanzierungsrisiken ab. Ohne Garantie und gegenseitige Kollateralvereinbarung schlägt die Bank als Gegenpartei diese Risikofaktoren auf den Preis auf. Wie die dänischen Behörden erläuterten, sind diese Risikoaufschläge wesentlich niedriger als die Risikoprämie eines Darlehens mit gleichem Kapitalbetrag.

(213) Die dänischen Behörden teilten der Kommission mit, dass Femern A/S für jede mit einem Derivategeschäft verbundene Garantie eine marktkonforme Gebühr zahlen wird. Die marktkonforme Gebühr wird wie folgt ermittelt: Femern A/S holt vor Abschluss eines neuen Derivategeschäfts zwei verbindliche Angebote von mindestens zwei verschiedenen Privatbanken ein. Die Banken geben für zwei Arten von Geschäften ein verbindliches Angebot ab: a) für das Derivategeschäft mit Unterstützung durch eine staatliche Garantie und gegenseitiger CSA-Vereinbarung und b) für das gleiche Geschäft ohne diese unterstützenden Elemente. Die Angebote beruhen auf einer von jeder Bank vorgenommenen spezifischen Einschätzung der Finanzlage von Femern A/S. Femern A/S kann dann zwischen diesen beiden Arten von Geschäften wählen. Wählt Femern A/S das Geschäft a), so zahlt Femern A/S die Differenz zwischen dem Angebot für Geschäft a) und dem Angebot für Geschäft b) als Prämie an den dänischen Staat. Die Prämie wird als Prozentsatz der Kapitalsumme des Geschäfts ausgedrückt und ist während der gesamten Laufzeit des Geschäfts jährlich zahlbar.

(214) Auf der Grundlage dieser Methode, wonach zwei verbindliche Angebote verglichen und der daraus resultierende Differenzbetrag als Prämie an den dänischen Staat gezahlt wird, ist die Kommission der Auffassung, dass der Staat Femern A/S durch die Übernahme einer Garantie für die Derivategeschäfte keinen Vorteil verschafft. Folglich beinhaltet diese Maßnahme keine staatliche Beihilfe. Somit muss nicht geprüft werden, inwieweit die Maßnahme den Wettbewerb zu verfälschen oder den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen droht.

6.1.3.3. Eisenbahngebühren

(215) Im vorhergehenden Abschnitt kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhebung von Eisenbahngebühren keine Nutzung dem Staat zurechenbarer staatlicher Mittel darstellt, die Femern A/S gewährt wurden. Im Interesse der Vollständigkeit und da die Frage im Einleitungsbeschluss offengelassen wurde, hat die Kommission außerdem untersucht, ob Femern A/S in Bezug auf die Eisenbahngebühren einen selektiven Vorteil genießt.

(216) Nach Angaben der dänischen Behörden handelt es sich bei den Infrastrukturgebühren um Nutzungsgebühren, d. h. um die Bezahlung einer Leistung und nicht um eine Abgabe oder ein Entgelt. Die Behauptung von Scandlines, der Staat werde Femern A/S über seinen eigenen Eisenbahnbetreiber DSB unabhängig vom Zugaufkommen in der festen Querung, ohne Anpassungsmechanismus und für unbestimmte Zeit jährlich einen Anteil an den insgesamt erhobenen Gebühren zahlen, ist nicht zutreffend. Die dänischen Behörden bestätigten, dass die Gebühren in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2012/34/EU festgelegt werden und für jeden Eisenbahnbetreiber gelten werden, der die feste Querung nutzt. Die Eisenbahngebühren würden über Rail Net Denmark an Femern A/S gezahlt und durch Rail Net Denmark erhoben.

(217) Die Kommission stellt fest, dass die Eisenbahngebühren eine Gegenleistung für die von Femern A/S für Eisenbahnbetreiber erbrachten Dienstleistungen darstellen. Unter Berücksichtigung der Klarstellungen in Erwägungsgrund 87 dieses Beschlusses besteht kein Grund zu der Annahme, dass die Eisenbahneinnahmen zu hoch wären.

(218) Daher kommt die Kommission in Bezug auf die Eisenbahngebühren zu dem Schluss, dass Femern A/S kein selektiver Vorteil entsteht.

6.1.3.4. Die besonderen steuerlichen Maßnahmen

(219) Damit eine steuerliche Maßnahme in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fällt, muss festgestellt werden, dass sie *bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige* gegenüber anderen begünstigt, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden ([110]). Erlässt der Mitgliedstaat hingegen Ad-hoc-Maßnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen, so ermöglicht die Feststellung eines Vorteils grundsätzlich eine Annahme der Selektivität ([111]). Normalerweise ist die Selektivität solcher Maßnahmen leicht festzustellen, weil die Begünstigung nur einem oder wenigen Unternehmen vorbehalten ist ([112]).

(220) Im vorliegenden Fall verringert die besondere steuerliche Regelung für Abschreibungen und den Verlustvortrag die Steuerschuld von Femern A/S gegenüber der ohne die Maßnahmen fälligen Steuerschuld und verschafft Femern A/S dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil. Unter diesen Umständen sollte Femern A/S als unmittelbar Begünstigte der steuerlichen Maßnahmen betrachtet werden.

(221) Die Kommission hat die Maßnahmen des steuerlichen Verlustvortrags und der spezifischen Abschreibungsregeln anhand der von den Unionsgerichten festgelegten dreistufigen Standardanalyse ([113]) bewertet. Erstens muss das Bezugssystem ermittelt werden. Zweitens ist zu bestimmen, ob eine Maßnahme von diesem System abweicht, indem sie zwischen Wirtschaftsbeteiligten differenziert, die sich im Hinblick auf das inhärente Ziel des Systems in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. Falls mit der Maßnahme vom Referenzsystem abgewichen wird und die Maßnahme somit prima facie selektiv ist, muss in einem dritten Schritt geprüft werden, ob die Abweichung durch die Natur oder den inneren Aufbau des (Bezugs-)Rahmens gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang muss der Mitgliedstaat nachweisen, dass sich die ungleiche steuerliche Behandlung unmittelbar aus den Grundprinzipien dieses Systems ergibt ([114]).

Steuerlicher Verlustvortrag

(222) Die Kommission ist bereits im Einleitungsbeschluss zu dem Ergebnis gelangt, dass in den besonderen Vorschriften über den Verlustvortrag, den Femern A/S in den Jahren 2013 bis 2015 geltend machen konnte, zwischen Wirtschaftsbeteiligten unterschieden wurde, die sich im Hinblick auf das Ziel des betreffenden Steuersystems dem ersten Anschein nach in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden. Die für Femern A/S in diesem Zeitraum geltenden Regeln waren somit prima facie selektiv. Der betroffene Mitgliedstaat muss nachweisen, dass eine dem ersten Anschein nach selektive Maßnahme durch die Natur oder den inneren Aufbau seines Steuersystems gerechtfertigt ist ([115]). Die dänischen Behörden haben jedoch in Reaktion auf den Einleitungsbeschluss keine entsprechende Rechtfertigung im Hinblick auf das Ziel des allgemeinen Systems vorgelegt.

(223) Die dänischen Behörden sind der Auffassung, dass die in Rede stehende Maßnahme die Planungsphase des Vorhabens betrifft und dass die Maßnahmen auf jeden Fall in der Praxis nie zum Tragen kamen, weil Femern A/S in dem fraglichen Zeitraum keine Gewinne erwirtschaftet hat. Femern A/S habe keine Verluste aus vorhergehenden Jahren vorgetragen. Folglich seien bei der Berechnung des steuerpflichtigen Einkommens der Gruppe im Zeitraum 2013 bis 2015, als die besonderen Steuervorschriften anwendbar waren, keine Verlustvorträge aus vorhergehenden Jahren berücksichtigt worden. Alle Verluste von Femern A/S seien zur Senkung des steuerpflichtigen Einkommens auf Gruppenebene im selben Geschäftsjahr verwendet worden. Andere dänische Unternehmen einer Gruppe hätten nach den allgemeinen Vorschriften in gleicher Weise handeln können.

(224) Somit war Femern A/S in den Jahren 2013 bis 2015 zwar von den besonderen Vorschriften betroffen, doch wurden diese Vorschriften aufgrund der in diesen Jahren bestehenden Finanzlage des Unternehmens tatsächlich nie auf Femern A/S angewandt. Somit kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Femern A/S durch die besonderen Vorschriften über den Verlustvortrag kein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist oder entstehen kann, weil die potenziellen Verlustvorträge nie zum Tragen kamen und auch künftig nicht zum Tragen kommen können ([116]).

Abschreibung von Vermögenswerten

(225) Die Kommission ist bereits im Einleitungsbeschluss zu dem Ergebnis gelangt, dass die für Femern A/S geltenden Abschreibungsregeln prima facie selektiv waren. Die dänischen Behörden haben jedoch keine Rechtfertigung im Hinblick auf das Ziel des allgemeinen Systems vorgelegt.

([110]) Urteil des Gerichts vom 22. Januar 2013, Salzgitter/Kommission, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, Rn. 79, und darin zitierte Rechtsprechung.

([111]) Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2017, Griechenland/Kommission, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, Rn. 78 und 79.

([112]) Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, Rn. 60 ff.; Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi vom 27. Juni 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, Rn. 52.

([113]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 62; Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2001, Adria-Wien-Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Paint Graphos u. a., C-78/08 bis C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Rn. 49 ff.; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU: C:2004:252.

([115]) Urteil des Gerichtshofs vom 15. November 2011, Kommission und Spanien/Government of Gibraltar und Vereinigtes Königreich, C-106/09 P und C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, Rn. 146; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Niederlande/Kommission, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, Rn. 43; Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2006, Portugal/Kommission, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2018 Kommission/Frankreich und IFP Energies nouvelles, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, Rn. 117 und 118.

(226) Die dänischen Behörden sind der Auffassung, dass die in Rede stehende Maßnahme die Planungsphase des Vorhabens betrifft und dass, wenngleich die Abschreibungsregeln zwischen 2009 und 2015 galten, Femern A/S nicht in den Genuss dieser besonderen Regeln kommen konnte, da die Anlagen nicht für die Nutzung zur Verfügung standen und tatsächlich keine Abschreibungen vorgenommen wurden. Femern A/S unterliege seit dem 1. Januar 2016 dem allgemeinen dänischen Steuerrecht, einschließlich der für alle dänischen Unternehmen geltenden Regeln über die Abschreibung von Vermögenswerten.

(227) Somit hätte Femern A/S in den Jahren 2009 bis 2015 einen selektiven Vorteil genießen können. Die Kommission kommt jedoch zu dem Schluss, dass Femern A/S durch den für Femern A/S geltenden besonderen Abschreibungssatz kein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist und nicht entstehen kann, weil der Vorteil nie zum Tragen kam und auch künftig nicht zum Tragen kommen kann ([117]).

Regelung über die gemeinsame Besteuerung

(228) Das Bezugssystem für die Regelung über die gemeinsame Besteuerung besteht aus den im dänischen Körperschaftsteuergesetz festgelegten Vorschriften über die obligatorische Besteuerung. Da die Regelung über die gemeinsame Besteuerung für alle dänischen Unternehmen einer Gruppe gilt und nicht speziell für Femern A/S, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Femern A/S ein selektiver Vorteil entstanden ist ([118]). Somit kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Femern A/S aus der Beteiligung des Unternehmens an der Regelung über die gemeinsame Besteuerung kein zusätzlicher selektiver Vorteil erwächst.

6.1.3.5. Unentgeltliche Nutzung von Staatseigentum

(229) Den dänischen Behörden zufolge sieht das dänische Recht keine allgemeine Regel und keinen allgemeinen Grundsatz vor, wonach Unternehmen, die sich in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation wie Femern A/S befinden, verpflichtet wären, für die Nutzung von Meeresboden und Wasserflächen Gebühren an den Staat zu zahlen. Daher gelte für alle festen Querungen der gleiche Grundsatz des freien Zugangs. Auch Fährbetreiber und andere Schifffahrtsunternehmen zahlten für die Überquerung dänischer Hoheitsgewässer keine Gebühren an den dänischen Staat. Häfen zahlen nach Angaben der Behörden ebenfalls keine Gebühren für die Nutzung des Meeresbodens.

(230) In ihren Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss argumentieren Scandlines et al., der Umstand, dass das Baugesetz die unentgeltliche Nutzung des Meeresbodens durch Femern A/S ausdrücklich vorsehe, lege nahe, dass Femern A/S andernfalls nach Maßgabe des normalen (Bezugs-)Systems eine Gebühr zu entrichten hätte.

(231) In Artikel 8 Absatz 2 des Fehmarnbelt-Vertrags und in Paragraf 45 des Baugesetzes wird klargestellt, dass Femern A/S keine Gebühr für die Nutzung des Meeresbodens entrichten sollte. Nach Angaben der dänischen Behörden wurde diese Bestimmung nur aufgenommen, um Zweifel auszuschließen. Den dänischen Behörden zufolge bedarf die Auferlegung der Pflicht zur Zahlung von Gebühren an die dänischen Behörden als Gegenleistung für eine bestimmte Dienstleistung nach dänischem Recht einer Rechtsgrundlage. Wie in Erwägungsgrund 229 dieses Beschlusses dargelegt, gibt es keine solche Rechtsgrundlage und keinen Anhaltspunkt dafür, dass Dänemark von anderen Infrastrukturbetreibern ein Entgelt für die Nutzung von Meeresboden und Wasserflächen verlangt. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die dänischen Behörden selbst, wenn es Paragraf 45 des Baugesetzes nicht geben würde, in Ermangelung einer spezifischen Rechtsgrundlage keine Gebühren von Femern A/S für die Nutzung des Meeresbodens hätte verlangen können. Gleichzeitig lässt sich aus der Tatsache, dass diese Gesetze die unentgeltliche Nutzung von Wasserflächen und Meeresboden ausdrücklich vorsehen, nicht ableiten, dass Femern A/S andernfalls nach dem normalen (Bezugs-)System eine Gebühr hätte entrichten müssen.

(232) Unter diesen Umständen und in Ermangelung eines allgemeinen Rechtsrahmens, der die Zahlung einer Gebühr für die Nutzung von Meeresboden und Wasserflächen vorsieht, sowie in Ermangelung konkreter Beweise dafür, dass in der Vergangenheit derartige Gebühren gezahlt wurden, hat die Kommission keinen Grund zu der Annahme, dass ein solches allgemeines System existiert. Die Kommission kommt somit zu dem Schluss, dass Femern A/S diesbezüglich keinen selektiven Vorteil genießt.

6.1.4. *Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten*

(233) Stärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte staatliche Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im Handel innerhalb der Union, so muss dieser als von der Beihilfe beeinflusst erachtet werden ([119]). Es wird davon ausgegangen, dass eine staatliche Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, wenn sich die Position des begünstigten Unternehmens gegenüber dessen Wettbewerbern dadurch verbessert.

(234) Im Einleitungsbeschluss ist die Kommission bereits zu dem vorläufigen Schluss gelangt, dass, soweit Femern A/S als auf dem Markt für Verkehrsdienstleistungen zur Überquerung des Fehmarnbelts tätiges Unternehmen betrachtet werden muss, die Gewährung eines selektiven Vorteils die Stellung von Femern A/S gegenüber anderen auf diesem Markt tätigen Unternehmen, wie insbesondere Fährbetreibern und Hafenbetreibern, stärken könnte.

([117]) Ebd.

([118]) Siehe auch Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, Rn. 278 bis 282.

([119]) Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Rn. 66; Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 77; Urteil des Gerichts vom 4. April 2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, Rn. 41.

(235) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertreten die dänischen Behörden jedoch die Ansicht, dass die feste Querung nicht im direkten Wettbewerb beispielsweise mit Fähren stehe, so wie auch die Schieneninfrastruktur nicht direkt mit Straßen, Bussen oder Flughäfen konkurriere. Sie verweisen diesbezüglich auf Randnummer 220 der Bekanntmachung über den Begriff der staatlichen Beihilfe. Nach Auffassung der dänischen Behörden wird der Wettbewerb durch die staatliche Finanzierung der festen Querung nicht verfälscht.

(236) Die Kommission kann sich der Argumentation der dänischen Behörden nicht anschließen. Nach Ansicht der Kommission wird die Stellung von Femern A/S durch die Maßnahmen, die Femern A/S einen selektiven Vorteil verschaffen, gegenüber anderen Wettbewerbern im Handel zwischen den Mitgliedstaaten gestärkt. Insbesondere kann nicht bestritten werden, dass Femern A/S im Handel zwischen den Mitgliedstaaten mit Unternehmen im Wettbewerb stehen wird, die alternative Verkehrsdienstleistungen anbieten.

(237) Erstens wird in der von Femern A/S erstellten Finanzanalyse von 2016 eingeräumt, dass „[in] Zukunft ... wahrscheinlich sowohl ein Teil des Transitverkehrs zwischen Skandinavien/Ostdänemark und Deutschland, der heute die Verbindung über den Großen Belt nutzt, als auch ein Teil des Verkehrs über die Fährrouten in der westlichen Ostsee über den Fehmarnbelt-Tunnel abgewickelt werden [wird], da ein Teil der Reisenden die Nutzung des Fehmarnbelt-Tunnels als attraktiver erachten wird". Auch das Gericht stellte in seinen Urteilen vom 13. Dezember 2018 fest, dass die Stellung von Femern A/S zum Nachteil von Fähren gestärkt werden würde. Dem Gericht zufolge ist die Schlussfolgerung vertretbar, dass ein Vorhaben, das den Bau einer Infrastruktur als Alternative zu bestehenden Verkehrsträgern vorsieht, das Risiko birgt, dass die bestehenden Verkehrsträger ihren Betrieb einstellen, zumal wenn das betreffende Vorhaben eine Lösung bietet, die insgesamt positive Auswirkungen hat ([120]).

(238) Zweitens weist die Kommission darauf hin, dass es die dänischen Behörden versäumten, bei der Wiedergabe von Randnummer 220 der Bekanntmachung über den Begriff staatlichen Beihilfe zur Unterstützung ihrer Aussage, der Wettbewerb werde durch die öffentliche Finanzierung von Straßen, auch von Mautstraßen (und damit indirekt auch von Brücken), nicht verfälscht, auch die damit verbundene Fußnote 327 zu erwähnen, in der ausdrücklich Folgendes erklärt wird: „Eine außergewöhnliche Situation, in der staatliche Beihilfen nicht auszuschließen sind, wäre z. B. eine Brücke oder ein Tunnel zwischen zwei Mitgliedstaaten, wodurch eine weitgehend substituierbare Dienstleistung zu einer durch kommerzielle Fährdienste erbrachten Dienstleistung angeboten wird, oder der Bau einer Mautstraße, die direkt mit einer anderen Mautstraße im Wettbewerb steht (z. B. zwei parallel verlaufende Mautstraßen, durch die folglich weitgehend substituierbare Dienste erbracht werden können)."

(239) Schließlich weist die Kommission darauf hin, dass sie in Bezug auf die feste Öresund-Querung, eine Infrastruktur mit sehr ähnlichen Tätigkeiten, Zielen und Finanzierungsmaßnahmen wie die Feste Fehmarnbeltquerung, in ihrem Öresund-Beschluss von 2014 die Ansicht vertrat, dass der Wettbewerb auf dem Markt für Verkehrsdienste zur Überquerung des Öresund verfälscht wird, weil „das Konsortium mit Betreibern der anderen Verkehrsträger, zum Beispiel mit Fährdiensten, im Wettbewerb steht" ([121]).

(240) Somit kann nach Auffassung der Kommission aus den vorstehend genannten Gründen davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen, die einen selektiven Vorteil beinhalten, den Handel innerhalb der Union beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen drohen.

6.1.5. *Schlussfolgerungen zum Vorliegen einer Beihilfe*

(241) Auf der Grundlage dieser Beurteilung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien für Darlehen und die staatlichen Darlehen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen. In Bezug auf die angeblichen Beihilfemaßnahmen in Form der Abschreibung von Vermögenswerten, des steuerlichen Verlustvortrags, der Regelung über die gemeinsame Besteuerung, der Eisenbahngebühren und der (unentgeltlichen) Nutzung von Staatseigentum kommt die Kommission zu dem Schluss, dass sie keine staatlichen Beihilfen zugunsten von Femern A/S im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AUEV darstellen. Außerdem ist die Kommission mit Blick auf die überarbeitete Anmeldung der Auffassung, dass die Garantien für Derivate keine staatliche Beihilfe darstellen.

6.2. **Einstufung der Maßnahmen als Einzelbeihilfen oder Beihilferegelung**

(242) In Erwägungsgrund 133 des Einleitungsbeschlusses warf die Kommission die Frage auf, ob die staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen als Beihilferegelung, als bei Inkrafttreten des Planungs- und des Baugesetzes gewährte Einzelbeihilfen oder aber als Einzelbeihilfe, die immer dann gewährt wird, wenn die nationalen Behörden eine Finanztransaktion für Femern A/S durchführen, angesehen und eingestuft werden sollte.

(243) Um festzustellen, ob die Maßnahmen die Voraussetzungen einer Beihilferegelung oder einer Einzelbeihilfe erfüllen, muss die Kommission den Charakter der Maßnahmen im Lichte der in der Verfahrensverordnung dargelegten Begriffsbestimmungen untersuchen.

(244) Nach Artikel 1 Buchstabe d der Verfahrensverordnung bezeichnet der Ausdruck „‚Beihilferegelung' eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung,

([120]) Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Stena Line Scandinavia AB u. a./Kommission, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, Rn. 227, und Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, Rn. 256.

([121]) Beschluss der Kommission vom 15.10.2014 — Staatliche Beihilfen SA.36558 (2014/NN) und SA.38371 (2014/NN) — Dänemark — Staatliche Beihilfe SA.36662 (2014/NN) — Schweden — Beihilfe zugunsten von Øresundsbro Konsortiet (ABl. C 418 vom 21.11.2014, S. 8).

wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können". Als Einzelbeihilfen hingegen gelten gemäß Artikel 1 Buchstabe e derselben Verordnung „Beihilfen, die nicht aufgrund einer Beihilferegelung gewährt werden, und einzelne anmeldungspflichtige Zuwendungen aufgrund einer Beihilferegelung".

(245) Wie die Kommission bereits in Erwägungsgrund 129 des Einleitungsbeschlusses darlegte, kann der erste in der Definition der Beihilferegelung genannte Fall nicht als auf die zu prüfenden Maßnahmen anwendbar betrachtet werden, da die Maßnahmen nicht auf „Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden" abzielen, sondern speziell Femern A/S gewährt wurden.

(246) Sowohl die dänischen Behörden als auch Scandlines et al. argumentierten, dass der zweite in der Begriffsbestimmung genannte Fall in dieser Sache nicht anwendbar sei, weil die Beihilfe für Femern A/S mit einem bestimmten Vorhaben — der festen Querung — verbunden sei. Da die in Form von Kapitalzuführungen, staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen gewährten Beihilfen ausschließlich mit der Finanzierung von Planung und Bau der festen Querung zusammenhängen und andere Vorhaben oder Tätigkeiten ausschließen, stellt die Kommission fest, dass die Beihilfe tatsächlich mit einem bestimmten Vorhaben verbunden ist. Außerdem ist die Beihilfe auf der Grundlage der in Reaktion auf den Einleitungsbeschluss überarbeiteten (und in Erwägungsgrund 177 dieses Beschlusses dargelegten) Anmeldung nicht als für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt anzusehen.

(247) Somit kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die staatlichen Garantien und die staatlichen Beihilfen nicht als Beihilferegelung im Sinne des Artikels 1 Buchstabe d der Verfahrensverordnung anzusehen sind. Daher sind sie als Einzelbeihilfen einzustufen.

(248) Zu prüfen bleibt, ob die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen eine oder mehrere mit dem Planungs- und dem Baugesetz verbundene Einzelbeihilfe(n) oder aber eine Reihe von Einzelbeihilfen beinhalten, die immer dann gewährt werden, wenn die dänischen Behörden eine Finanztransaktion für Femern A/S durchführen.

(249) Nach der Rechtsprechung der Unionsgerichte ([122]), die sich in mehreren Leitlinien und Verordnungen der Kommission ([123]) niederschlägt, steht fest, dass als Tag der Beihilfegewährung der Tag gilt, an dem der Rechtsanspruch auf Erhalt der Beihilfe nach den geltenden nationalen Regeln auf den Empfänger übergeht.

(250) Die nationale Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Femern A/S besteht aus dem Planungsgesetz vom 15. April 2009, in Kraft getreten am 17. April 2009, und dem Baugesetz vom 4. Mai 2015, in Kraft getreten am 6. Mai 2015.

(251) In Paragraf 7 des Planungsgesetzes und in Paragraf 4 des Baugesetzes sind die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung der in diesen Gesetzen geregelten Tätigkeiten festgelegt. Nach den Angaben der dänischen Behörden sind beide Paragrafen im Wesentlichen deckungsgleich. In Paragraf 4 des Baugesetzes wird dargelegt, dass Femern A/S Darlehen aufnehmen und sonstige Instrumente zur Finanzierung und Refinanzierung von Planung, Bau und Betrieb und sonstigen erforderlichen Maßnahmen nutzen kann und dass Darlehen nach näheren Vorschriften des Finanzministers aufzunehmen sind (Absatz 1); dass der Finanzminister ermächtigt wird, eine Bürgschaft aus der Staatskasse für diese Verpflichtungen zu gewähren (Absatz 2); dass der Finanzminister ermächtigt wird, den Finanzierungsbedarf durch die Weitergabe staatlicher Darlehen zu decken (Absatz 3); dass der dänische Staat für die sonstigen finanziellen Verpflichtungen von Femern A/S bürgt, die das Unternehmen im Zuge der Durchführung des Bauvorhabens übernommen hat (Absatz 4). Paragraf 7 des Planungsgesetzes hat einen ähnlichen Wortlaut.

(252) Die Kommission stellt fest, dass der Wortlaut der Paragrafen 4 und 7 an sich nicht eindeutig ist, was den Rechtsanspruch von Femern A/S auf diese Finanzierungsformen und das damit verbundene Ermessen des Finanzministers betrifft, staatliche Darlehen oder staatliche Garantien für Femern A/S zu genehmigen oder abzulehnen.

(253) Die dänischen Behörden erteilten weitere Auskünfte auf der Grundlage der Vorbemerkungen zum Baugesetz, die sie als verbindliche Quelle für die Auslegung von Paragraf 4 des Baugesetzes betrachten. In Bezug auf Absatz 1 wird in den Vorbemerkungen klargestellt, dass die Darlehen nach den Vorgaben des Finanzministers aufgenommen werden müssen, damit möglichst günstige Bedingungen erzielt werden. Die dänischen Behörden erläuterten ferner, dass der Finanzminister nach dieser Bestimmung befugt ist, verbindliche Leitlinien für Femern A/S darüber aufzustellen, wie Femern A/S Darlehen aufnehmen sollte, welche Instrumente verwendet werden sollten und welche Anforderungen gestellt werden sollten. In Bezug auf die Absätze 2 und 3 wird in den Vorbemerkungen erläutert, dass „die Verantwortung des Staates für die in Rede stehenden Bauarbeiten durch die gewählte Organisationsform nicht beschränkt werden soll. Folglich besagt Gesetz, dass der Staat eine Garantie für die Verpflichtungen der Unternehmen in Bezug auf Darlehen und sonstige Instrumente zur Finanzierung und Refinanzierung von Planung, Bau, Betrieb und Durchführung sonstiger erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einrichtung des Bauvorhabens übernimmt. Die staatliche Garantie bedeutet, dass Femern A/S und A/S Femern Landanlæg Darlehen zu Bedingungen aufnehmen können, die der Staat selbst als Darlehensnehmer erhält" (Kapitel 10). In Kapitel 12 der Vorbemerkungen wird erläutert, dass „die Baukosten des Vorhabens neben dem durch EU-Subventionen bezuschussten Teil durch die Aufnahme von durch den dänischen Staat garantierten Darlehen auf den internationalen

([122]) Urteil des Gerichts vom 25. Januar 2018, BSCA/Kommission, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, Rn. 72, und darin zitierte Rechtsprechung.

([123]) Zum Beispiel die Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1), Artikel 2 Absatz 28.

Kapitalmärkten oder durch die Weitergabe staatlicher Darlehen finanziert werden soll. Zinsen und Tilgung für die Darlehen werden durch Gebühren für die Nutzung der geplanten festen Querung und die von Banedanmark für die Schienennutzung geleisteten Zahlungen finanziert. Der dänische Staat bürgt für die aufgenommenen Darlehen und sonstigen finanziellen Verpflichtungen, die die Unternehmen im Zuge der Bauphase eingehen". Daraus folgt, dass das Baugesetz eine eindeutige Verpflichtung des Staates zur Finanzierung der Baukosten durch staatliche Darlehen (bzw. durch die oben erwähnte „Weitergabe staatlicher Darlehen") und/oder durch staatliche Garantien vorsieht. Der Finanzminister ist lediglich befugt, über den Mix von staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zu entscheiden.

(254) Die dänischen Behörden erteilten weitere Auskünfte über die im Baugesetz (und entsprechend im Planungsgesetz) vorgesehene Umsetzung dieser staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien. Auch die spezifische Rolle des Finanzministers wurde näher erläutert, der bei dieser Umsetzung nur einen begrenzten Ermessensspielraum hat.

(255) In Dänemark werden die Staatsschulden im Auftrag des Finanzministeriums vom „Amt für Staatsschuldenverwaltung" bei Nationalbanken (der dänischen Zentralbank) verwaltet. Die Verteilung der Zuständigkeiten ist in der „Vereinbarung über die Aufgabenverteilung im Bereich der Staatsschulden zwischen der dänischen Zentralbank und dem Finanzministerium" ([124]) geregelt. Nach Paragraf 6 dieser Vereinbarung stellt Nationalbanken staatliche Garantien im Auftrag des Finanzministers und gewährt staatliche Darlehen im Auftrag der Regierung an Unternehmen, die gesetzlich befugt sind, staatlich garantierte Darlehen oder staatliche Darlehen aufzunehmen. Das Finanzministerium unterrichtet Nationalbanken vor Verabschiedung eines neuen Gesetzes oder Änderung eines bestehenden Gesetzes usw. über den Zugang von Unternehmen zu staatlichen Darlehen und/oder staatlichen Garantien, die Nationalbanken verwaltet oder verwalten soll. Das Finanzministerium unterrichtet Nationalbanken, wenn diese materielle Rechtsgrundlage angewandt werden kann.

(256) Am 29. Mai 2017 schloss Femern A/S eine Vereinbarung mit Nationalbanken, dem Finanzministerium und dem Verkehrsministerium, in der festgelegt ist, nach welchen Modalitäten die Finanzierung gewährt wird. Bei der Vereinbarung handelt es sich um eine von Nationalbanken ausgestellte Standardvereinbarung ähnlich denjenigen, die auch bei anderen staatlich kontrollierten Unternehmen geschlossen werden. Darin werden bestimmte übergeordnete Bedingungen festgelegt, unter anderem die, dass Femern A/S sicherstellen muss, dass die erhaltenen Darlehen dem Finanzierungsbedarf des Unternehmens entsprechen und dass die Darlehen keine anwendbaren Vorgaben hinsichtlich der Darlehenssumme überschreiten. Femern A/S sollte auch dafür sorgen, dass staatlich garantierte Transaktionen auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage fußen, damit der Staat Garantien übernehmen kann. Aus dieser Vereinbarung geht hervor, dass Nationalbanken dies nicht bei jedem Antrag auf ein neues staatliches Darlehen bzw. eine neue staatliche Garantie überprüft. Des Weiteren ist Femern A/S verpflichtet, auf Verlangen von Nationalbanken einen Plan über den zu erwartenden Finanzierungsbedarf vorzulegen. Aus der Vereinbarung geht hervor, dass Nationalbanken jeden Antrag auf Gewährung eines neuen Darlehens, der diesem Plan allgemein entspricht, akzeptieren wird, sofern nicht 1) das Darlehen als mit der Geldpolitik unvereinbar angesehen wird, 2) Nationalbanken aufgrund außergewöhnlicher Marktgegebenheiten oder Illiquidität keinen zufriedenstellenden Preis am Markt erzielen kann oder 3) der Antrag in wesentlichem Maße von dem vorgelegten Plan abweicht. Die spezifischen Bedingungen für staatliche Darlehen und staatlich garantierte Darlehen unterliegen den Standardrichtlinien von Nationalbanken für Finanztransaktionen. Daher werden einzelne, von Femern A/S aufgenommene Darlehen vom Finanzminister weder theoretisch noch praktisch genehmigt oder abgelehnt. Nationalbanken überwacht jedoch regelmäßig, dass die Darlehen, für die Femern A/S eine staatliche Garantie beantragt, in den Anwendungsbereich der Vorgaben des Finanzministeriums und der Leitlinien für Finanztransaktionen fallen. Weder Nationalbanken noch das Finanzministerium haben jemals spezifische Darlehensunterlagen abgelehnt, mit denen beispielsweise A/S Storebælt oder A/S Øresund eine staatliche Garantie beantragt haben.

(257) Auf dieser Grundlage stellt die Kommission fest, dass Femern A/S mit Inkrafttreten des Baugesetzes ein Rechtsanspruch auf Finanzierung von Planung und Bau der feste Querung im Wege staatlich garantierter Darlehen oder staatlicher Darlehen übertragen wurde. Insofern wurde Femern A/S mit Inkrafttreten des Baugesetzes eine Einzelbeihilfe gewährt.

(258) Wie die dänischen Behörden zudem bestätigten, bedeutet Paragraf 4 Absatz 4 des Baugesetzes ([125]), dass der dänische Staat ohne weitere Durchführungsmaßnahmen garantiert, dass die Auftragnehmer von Femern A/S vom

([124]) Danmarks Nationalbank — Aftale mellem Finansministeriet og Danmarks Nationalbank om arbejdsfordelingen på statsgældsområdet.

([125]) In den Vorbemerkungen zum Baugesetz wird Folgendes ausgeführt: „In Übereinstimmung mit Absatz 4 übernimmt der Staat, ohne dass eine spezifische Anmeldung im Einzelfall erfolgt, die Garantie für die finanziellen Verpflichtungen von Femern A/S und A/S Femern Landanlæg, die nicht unter die Garantie nach Absatz 2 fallen. Gemäß dieser Bestimmung ist die staatliche Garantie auf Verpflichtungen beschränkt, die die beiden genannten Unternehmen im Zuge der Durchführung des Bauvorhabens übernommen haben, gilt aber auch in Fällen, in denen die Unternehmen vor der Inbetriebnahme der Bauwerke im Zusammenhang mit der Durchführung des Bauvorhabens Verpflichtungen übernommen haben, die Verpflichtungen der Unternehmen jedoch erst nach dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme erlöschen. Die Bestimmung bedeutet, dass zum Beispiel Schlichtungsfälle, die im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben und vor Inbetriebnahme der festen Querung durchgeführte Arbeiten betreffen, von der Haftung des Staates gedeckt sind, auch wenn die Schlichtungsfälle erst nach der Inbetriebnahme abgeschlossen oder eingeleitet werden. Hingegen sind Verpflichtungen beispielsweise für die Reparatur, den Betrieb und die Instandhaltung der festen Querung und alle neuen Arbeiten, die nach der Inbetriebnahme ausgeführt werden, von der Haftung des Staates gemäß Absatz 4 ausgenommen. Ebenso sind finanzielle Verpflichtungen von der Haftung des Staates ausgenommen, die die Gesellschaften im Zuge der Bauphase eingegangen sind, die aber nicht mit dem eigentlichen Bau des Bauvorhabens zusammenhängen."

dänischen Staat bezahlt werden, falls Femern A/S keine Zahlung leistet ([126]). Sobald also Femern A/S einen Bauvertrag mit einem der Auftragnehmer unterzeichnet, haftet der dänische Staat in voller Höhe für die gesamte aus dem jeweiligen Vertrag resultierende finanzielle Verpflichtung. Diese Garantie wurde ebenfalls mit Verabschiedung des Baugesetzes wirksam, sodass der dänische Staat von dem Tag an ohne weitere Durchführungsmaßnahmen faktisch für alle Kosten haftbar wurde, die für die von Femern A/S im Rahmen des Baugesetzes ausgeübten Tätigkeiten anfallen.

(259) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die dänischen Behörden mehrere Einzelbeihilfen für Femern A/S gewährt haben. Erst wurde bei der Gründung im Jahr 2005 eine Kapitalzuführung gewährt. Dann wurde am Tag des Inkrafttretens des Planungsgesetzes am 17. April 2009 eine Einzelbeihilfe für die Finanzierung der Vorbereitung, Untersuchung, Planung und sonstiger erforderlicher Maßnahmen in Bezug auf die feste Querung gewährt. Diese Beihilfe bestand aus einer Kombination folgender Instrumente: aus einer Kapitalzuführung, aus staatlichen Garantien und aus staatlichen Darlehen. Das ursprüngliche Budget war auf 1 210 Mio. DKK (162,2 Mio. EUR) (zu Preisen von 2008) festgelegt. Zusätzliche Beihilfen wurden jeweils am 3. Juni 2010, am 23. Juni 2011 und im März 2013 gewährt, als das ursprüngliche im Planungsgesetz vorgesehene Budget auf 1 881 Mio. DKK (252,1 Mio. EUR), 2 812 Mio. DKK (376,9 Mio. EUR) bzw. 3 992 Mio. DKK (535,1 Mio. EUR) (jeweils zu Preisen von 2008) aufgestockt wurde. Am Tag des Inkrafttretens des Baugesetzes wurde am 6. Mai 2015 eine weitere Einzelbeihilfe für Planung, Bau, Betrieb und sonstige im Hinblick auf den Bau und den Betrieb der festen Querung erforderliche Maßnahmen gewährt, die aus einer Kombination aus staatlichen Beihilfen und staatlichen Garantien bestand.

6.3. **Rechtmäßigkeit der Beihilfe**

(260) Artikel 108 Absatz 3 AEUV sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann. Darüber hinaus hindert die im selben Artikel vorgesehene Stillhalteverpflichtung die Mitgliedstaaten daran, eine beabsichtigte Maßnahme durchzuführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.

(261) Am 16. März 2009 meldeten die dänischen Behörden gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV aus Gründen der Rechtssicherheit staatliche Beihilfen zur Finanzierung eines Budgets in Höhe von 1 445 Mio. DKK (193,7 Mio. EUR) zwecks Finanzierung der Planungsphase an. Davon betrafen 1 210 Mio. DKK 162,2 Mio. EUR) die feste Querung und 185 Mio. DKK (24,8 Mio. EUR) die Hinterlandanbindungen. Am 13. Juli 2009 beschloss die Kommission in ihrem Beschluss zur Planung, keine Einwände gegen die Finanzierung der Planungsphase zu erheben, da sie zu dem Schluss gelangt war, dass Femern A/S in der Planungsphase als öffentliche Hand handelte und somit etwaige Unterstützungsmaßnahmen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fielen. Da die Kommission jedoch nicht ausschließen konnte, dass eine staatliche Unterstützung für die Planungsphase staatliche Beihilfen zugunsten des künftigen Betreibers der festen Querung umfasst, prüfte sie auch die Vereinbarkeit der angemeldeten Maßnahmen mit dem Binnenmarkt und kam zu dem Ergebnis, dass sie als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten.

(262) Wie in Erwägungsgrund 259 dieses Beschlusses festgestellt, wurde das Budget für die Planung der festen Querung mehrfach bis zu einer Höhe von insgesamt 3 992 Mio. DKK (535,1 Mio. EUR) (zu Preisen von 2008) angepasst, nämlich jeweils im Juni 2010, im Juni 2011 und im März 2013. Diese Budgetanpassungen wurden vom Finanzausschuss des dänischen Parlaments bewilligt. Die Bewilligung bezog sich jedes Mal auf spezifische, von Paragraf 2 des Planungsgesetzes abgedeckte Planungstätigkeiten. Die Kommission ist der Auffassung, dass die dänischen Behörden im Lichte des Beschlusses zur Planung über diese Budgeterhöhungen entschieden und daher davon ausgingen, dass diese Budgeterhöhungen keine staatlichen Beihilfen für Femern A/S darstellten bzw. dass sie in jedem Fall, wenn es sich um Beihilfen handeln sollte, mit dem Binnenmarkt vereinbar wären. Auf der Grundlage dieser Mittelbewilligungen nahm Femern A/S bestimmte staatliche Darlehen auf. Die dänischen Behörden bestätigten, dass jedes dieser staatlichen Darlehen ein Laufzeitende hat, an dem das Darlehen fällig wird. Die dänischen Behörden erklärten ferner, dass die tatsächlichen Planungskosten auf kontinuierlicher Basis unter Berücksichtigung kurzfristiger Plankostenrechnungen und der Bewilligung von TEN-V- und CEF-Fördermitteln der EU finanziert wurden.

(263) Nach Auffassung der Kommission konnten die dänischen Behörden nach vernünftigem Ermessen davon ausgehen, dass die Bereitstellung staatlicher Garantien und staatlicher Darlehen für ein Planungsbudget in Höhe von 3 992 Mio. DKK vom Beschluss zur Planung abgedeckt war. So stellte die Kommission im Beschluss zur Planung fest, dass die Femern Belt A/S als öffentliche Hand handelte, soweit es ihre Beteiligung an der Planungsphase betraf, und dass die Femern Belt A/S für diese Zwecke gewährte staatliche Finanzierung keine staatliche Beihilfe darstellte. Sollte Femern Belt A/S mit der Leitung der späteren Phasen des Vorhabens und der Ausführung der damit verbundenen kommerziellen Tätigkeiten beauftragt werden, könnte die staatliche Finanzierung der Planungsphase als mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfe eingestuft werden. Es trifft zu, dass staatliche Darlehen im Beschluss zur Planung nicht gezielt geprüft wurden, sondern nur staatliche Garantien und eine Kapitalzuführung. Das Planungsgesetz (wie bei der Kommission angemeldet) sieht ausdrücklich die Möglichkeit staatlicher Darlehen

([126]) Diese Garantie gilt nur für die Baukosten des Vorhabens. Verpflichtungen, die mit Reparatur, Betrieb und Instandhaltung der festen Querung oder mit allen neuen, nach Inbetriebnahme der Querung ausgeführten Arbeiten zusammenhängen, sind grundsätzlich ausgeschlossen.

vor und überlässt es dem Finanzminister, über den optimalen Mix der Instrumente zur Finanzierung der Vorbereitungs-, Untersuchungs- und Planungstätigkeiten und sonstiger im Hinblick auf die feste Querung erforderlicher Maßnahmen zu entscheiden. Die Kommission stellt weiter fest, dass im Beschluss zur Planung — in dessen ergänzenden Vereinbarkeitsprüfung — kein Beihilfehöchstsatz und keine Beihilfeintensität vorausgesetzt wurde.

(264) Am 28. November 2014 übermittelte der dänische Verkehrsminister den „Entwurf des Gesetzes über den Bau und den Betrieb einer Festen Querung über den Fehmarnbelt mit zugehörigen Hinterlandanbindungen in Dänemark" zur öffentlichen Konsultation. Dem geplanten Baugesetz zufolge sollte Femern A/S auch mit der Durchführung des Baus, des Betriebs und der Finanzierung der festen Querung beauftragt werden. Dementsprechend meldeten die dänischen Behörden das Finanzierungsmodell für die geplante Feste Fehmarnbeltquerung am 22. Dezember 2014 bei der Kommission an. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die dänischen Behörden ihrer Pflicht nachgekommen sind, die Kommission so rechtzeitig über die von ihnen geplante Gewährung von Beihilfen für die Planung, den Bau und den Betrieb der festen Querung zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann.

(265) Da Femern A/S am 21. November und am 5. Dezember 2018 Vorausdarlehen für Bautätigkeiten in Höhe von insgesamt 7,4 Mrd. DKK (1,0 Mrd. EUR) vom Staat erhielt, da 1,85 Mrd. DKK (0,2 Mrd. EUR) dieses Betrags 2018 und der Restbetrag zwischen Februar und April 2019 ausgezahlt wurden und da der Verkehrsminister Femern A/S am 26. März 2019 anwies, mit einem Bündel an Bauarbeiten zu beginnen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass zumindest ein Teil der auf Grundlage des Baugesetzes gewährten Beihilfe in unzulässiger Weise umgesetzt wurde.

6.4. **Vereinbarkeitsprüfung**

(266) Die dänischen Behörden argumentieren, dass die Kommission, sollte sie die Unterstützungsmaßnahmen als staatliche Beihilfe werten, deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV beurteilen sollte, wonach Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse zulässig sind.

(267) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Die Kommission hat die Grundsätze, nach denen sie die staatliche Finanzierung derartiger Vorhaben beurteilt, in ihrer Mitteilung über Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (IPCEI-Mitteilung) dargelegt ([127]).

(268) Nach Nummer 51 der IPCEI-Mitteilung wird die Kommission „die Grundsätze dieser Mitteilung auf alle angemeldeten Beihilfemaßnahmen anwenden, über die sie nach Veröffentlichung der Mitteilung im Amtsblatt der Europäischen Union zu beschließen hat, selbst wenn die betreffenden Vorhaben vor diesem Datum angemeldet wurden". Somit sollten die Grundsätze der IPCEI-Mitteilung in diesem Fall angewandt werden.

6.4.1. *Wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse*

(269) Um als Beihilfe auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in Betracht zu kommen, sollte ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse folgende Kriterien erfüllen:

— Die Ziele und Durchführungsbedingungen des Vorhabens, einschließlich der Teilnehmer und der Finanzierung, müssen präzise beschrieben sein ([128]);

— es muss von gemeinsamem europäischem Interesse sein ([129]);

— es muss sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht bedeutend sein ([130]).

6.4.1.1. Die Ziele und Durchführungsbedingungen des Vorhabens, einschließlich der Teilnehmer und der Finanzierung, müssen präzise beschrieben sein

(270) Die Kommission hat bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass das Vorhaben in diesem Fall als Planung, Bau und Betrieb der festen Querung bestimmt werden kann. Artikel 2 des Fehmarnbelt-Vertrags besagt, dass die Feste Fehmarnbeltquerung als kombinierte Schienen- und Straßenverkehrsverbindung zwischen Puttgarden und Rødbyhavn errichtet wird, die aus einer elektrifizierten zweigleisigen Schienenstrecke und einer vierspurigen Straßenverbindung mit der technischen Qualität eines Autobahnstandards besteht. Allgemein betrachtet enthält der Fehmarnbelt-Vertrag eine präzise Beschreibung der Ziele und Durchführungsbedingungen des Vorhabens, einschließlich der Teilnehmer und der Finanzierung. Außerdem enthalten das Baugesetz und dessen Anhänge eine detaillierte technische Beschreibung des Vorhabens einschließlich des geografischen Standorts, der Planung, des Baus, der Finanzierung und des Betriebs. Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Vorhaben als präzise beschriebenes Vorhaben angesehen werden kann.

6.4.1.2. Das Vorhaben muss von gemeinsamem europäischem Interesse sein

(271) Die Kommission ist der Auffassung, dass das Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interessen im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV ist, da es in konkreter, klarer und erkennbarer Weise zu einem oder mehreren Zielen der Union beiträgt und signifikante Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie auf

([127]) ABl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4.
([128]) Nummer 12 der IPCEI-Mitteilung.
([129]) Nummer 14 der IPCEI-Mitteilung.
([130]) Nummer 24 der IPCEI-Mitteilung.

das nachhaltige Wachstum und die Wertschöpfung in weiten Teilen der Union hat. Die Kommission hat auch in ihrem Beschluss zur Planung und in jüngerer Zeit im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass das Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse ist.

(272) Das Vorhaben leistet aufgrund seiner wesentlichen Bedeutung für die transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze (TEN-V und TEN-E) einen wichtigen Beitrag zu den Zielen der Union ([131]). Das Vorhaben wird zur Entwicklung des transeuropäischen Verkehrsnetzes beitragen, wird als vorrangiges TEN-V-Vorhaben betrachtet und ist für die Verkehrsstrategie der Union von großer Bedeutung ([132]). Das Vorhaben stellt, wie der europäische Koordinator in seinem dritten Arbeitsplan ([133]) ermittelt hat, eine Lücke im Kernnetzkorridor Skandinavien-Mittelmeer dar. Dementsprechend wird das Vorhaben zur Verbesserung der Verbindung zwischen den nordischen Staaten und Mitteleuropa beitragen und für mehr Flexibilität sowie für Zeiteinsparungen im Straßen- und Schienenverkehr sorgen. Dies ist ein deutlicher Indikator dafür, dass das Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse ist.

(273) Zwei Mitgliedstaaten — Dänemark und Deutschland — sind an dem Vorhaben beteiligt. Nichtsdestotrotz hat das Vorhaben nicht nur für diese beiden Mitgliedstaaten Vorteile, sondern ist auch für weite Teile der Union von Nutzen ([134]). Ziel der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung ist die Verbesserung der Bedingungen für den Personen- und Warenverkehr zwischen den nordischen Ländern und Mitteleuropa. Da die Verbindungslücke im Korridor Skandinavien-Mittelmeer ([135]) durch das Vorhaben geschlossen wird, dürfte es für alle Anrainerstaaten des Korridors von Finnland bis Malta (gemäß Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ([136])) Vorteile mit sich bringen.

(274) Diese klar definierten Vorteile der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung wurden in einer für das dänische Verkehrsministerium erstellten Kosten-Nutzen-Analyse ([137]) weiter ausgeführt und beschränken sich nicht auf die von dem Vorhaben betroffenen Unternehmen oder Wirtschaftszweige ([138]). Die Kosten-Nutzen-Analyse zeigt, dass die geplante Feste Fehmarnbeltquerung trotz beträchtlicher Investitionskosten einen weitreichenden Nutzen für Europa haben wird. Die Kosten-Nutzen-Analyse wurde vom Beratungsunternehmen *Incentive* erstellt und liegt in einer ursprünglichen Fassung vom 5. Januar 2015 sowie in einer aktualisierten Fassung vom 27. März 2015 vor. Die ursprüngliche Fassung wurde zur Berücksichtigung neuer Baukostenschätzungen aktualisiert. In der Analyse wurden Zeiteinsparungen und mehr Flexibilität bei der Überquerung des Fehmarnbelts als wichtigste Vorteile ermittelt, die zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts und zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den nordischen Staaten und Mitteleuropa beitragen.

(275) Darüber hinaus wird in der Kosten-Nutzen-Analyse auch der Nettonutzen unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Auswirkungen quantifiziert. Zu den indirekten Auswirkungen zählen beispielsweise Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima sowie eine Berichtigung der Erträge der Fährunternehmen. Der aktualisierten Studie zufolge wird die Feste Fehmarnbeltquerung einen Nettonutzen bringen und eine sozioökonomische Rendite von 4,7 % ([139]) erzielen, wenn Kosten und Nutzen aller Länder in die Analyse einbezogen werden. In der ursprünglichen Studie wurden auch mehrere Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Vorsorglich wurde gemessen, welche Auswirkungen auf den Wettbewerb bei einem reduzierten Fährbetrieb zu erwarten sind. In diesem Szenario wurde die sozioökonomische Rendite auf 4,1 % geschätzt (gegenüber einer sozioökonomischer Rendite von insgesamt 5,0 % in der ursprünglichen Studie).

(276) Die Kommission ist der Auffassung, dass selbst dann, wenn die aktualisierte Sensitivitätsanalyse bei fortgeführtem Fährbetrieb eine Rendite von 3,8 % ergibt, wie Scandlines et al. argumentieren, der Nutzen des Vorhabens durch das positive sozioökonomische Ergebnis der Studie bestätigt wird.

(277) Nach Auffassung der Kommission ändert sich durch die von Scandlines und Stena Line vorgelegten aktualisierten Studien aus dem Jahr 2019 nichts an der Einschätzung, dass das Vorhaben klar definierte Vorteile hat. Die Studien von Incentive beruhen auf plausible Annahmen. Die neue von Scandlines und Stena Line vorgelegte Knud Erik Andersen-Studie von 2019 ändert nichts an dieser Einschätzung. Scandlines und Stena Line zufolge wurde in den Incentive-Studien davon ausgegangen, dass Scandlines erhebliche Verluste erwirtschaftet. Dieses Argument ist nach Ansicht der Kommission nicht glaubwürdig, zumal klar ist, dass die sozioökonomische Rendite in den Incentive-Studien um entgangene Erlöse im Fährbetrieb bereinigt wurde. Konkret wurde in der ursprünglichen Studie von Incentive angenommen, dass die Einnahmen die Kosten um rund 15 % übersteigen. Außerdem enthielt die Studie

([131]) Nummer 15 der IPCEI-Mitteilung.
([132]) Nummer 23 der IPCEI-Mitteilung.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf (auf Englisch), S. 35.
([134]) Nummer 16 der IPCEI-Mitteilung.
([135]) Der Korridor Skandinavien-Mittelmeer ist eine wichtige Nord-Süd-Achse für die europäische Wirtschaft. Der Korridor erstreckt sich von Finnland und Schweden im Norden bis zur Insel Malta im Süden und umfasst Dänemark, Nord-, Mittel- und Süddeutschland, die industriellen Ballungsräume in Norditalien sowie die Häfen in Süditalien. Die wichtigsten Vorhaben entlang des Korridors sind die Feste Fehmarnbeltquerung und der Brenner Basistunnel einschließlich ihrer Zufahrtswege, siehe https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en (auf Englisch).
([136]) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).
([137]) Eine im Auftrag des dänischen Verkehrsministeriums von Incentive erstellte Studie vom 5. Januar 2015, in überarbeiteter und aktualisierter Fassung vom 27. März 2015.
([138]) Nummer 17 der IPCEI-Mitteilung.
([139]) In Erwägungsgrund 144 des Einleitungsbeschlusses wurde irrtümlicherweise angegeben, die Sensitivitätsanalysen seien im Rahmen der aktualisierten Studie durchgeführt worden.

zwei Sensitivitätsanalysen, in denen eine Differenz zwischen Einnahmen und Kosten von bis zu 30 % angenommen wurde, die trotzdem eine positive sozioökonomische Rendite von 4,6 % ergaben (gegenüber einer sozioökonomischen Rendite von 5,0 % im Basisszenario). Scandlines und Stena Line führen auch einen Anstieg der geschätzten Baukosten für die deutschen Hinterlandanbindungen an. Die Kommission stellt fest, dass auch die Plausibilität der Incentive-Studien auch durch dieses Element nicht entkräftet werden kann, weil sich die Studien auf eine angemessene Schätzung der Gesamtbaukosten stützen (zumal nur ein kleiner Teil dieser Gesamtkosten auf das deutsche Hinterland entfällt).

(278) Nach Nummer 18 der IPCEI-Mitteilung muss das Vorhaben eine Kofinanzierung durch den Empfänger umfassen. Da das Vorhaben großenteils von Femern A/S aus den Maut- und Gebührenzahlungen der Nutzer der festen Querung finanziert werden soll, stellt die Kommission fest, dass dieses Kriterium erfüllt ist.

(279) Die staatliche Finanzierung der festen Querung hat keinen Bezug zu umweltschädlichen Subventionen und steht somit nicht im Widerspruch zu dem in Nummer 19 der IPCEI-Mitteilung festgelegten Grundsatz der stufenweisen Abschaffung solcher Subventionen.

(280) Wie in Erwägungsgrund 37 dieses Beschlusses dargelegt, hat das Vorhaben EU-Fördermittel für Planungstätigkeiten sowie eine weitere Förderzusage im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe" erhalten. Dies wird als solches in der IPCEI-Mitteilung als positiver Indikator für das gemeinsame europäische Interesse anerkannt.

(281) Auf der Grundlage aller vorstehenden Faktoren gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass das Vorhaben einen wichtigen und konkreten Beitrag zu den verkehrspolitischen Zielen der Union und zu ihren umfassenderen Zielen sowie insbesondere zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts leistet. Somit ist das Vorhaben nach Auffassung der Kommission von gemeinsamem europäischen Interesse.

6.4.1.3. Das Vorhaben muss sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht bedeutend sein

(282) Bei dem Vorhaben handelt es sich um ein großes europäisches Verkehrsinfrastrukturprojekt. Die Kommission hat die große Bedeutung des Vorhabens bereits in ihrem Beschluss zur Planung anerkannt.

(283) Auf der Grundlage der von den dänischen Behörden vorgelegten aktualisierten Angaben werden für Planung und Bau der festen Querung Gesamtkosten von 52,6 Mrd. DKK (7,1 Mrd. EUR), und für den Ausbau der dänischen Hinterlandanbindungen Planungs- und Baukosten von 9,5 Mrd. DKK (1,3 Mrd. EUR) veranschlagt, was für das Vorhaben als Ganzes Kosten in Hohe von 62,1 Mrd. DKK (8,3 Mrd. EUR) zu festen Preisen von 2015 ergibt. Darüber hinaus ist die geplante feste Fehmarnbeltquerung auch mit beträchtlichen Kosten für den Ausbau der deutschen Hinterlandanbindungen verbunden, für die die deutschen Behörden zuständig sind ([140]).

(284) Außerdem wird das Vorhaben im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Dänemark durchgeführt und wurde als integraler Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes bereits auf Unionsebene gebilligt. Nach ihrer Fertigstellung wird die feste Querung die Bedingungen für den Personen- und Güterverkehr zwischen den nordischen Ländern und Mitteleuropa erheblich verbessern und so zur Entlastung der Route durch Dänemark und über den Großen Belt insbesondere im Schienennetz beitragen.

(285) Daher handelt es sich nach Auffassung der Kommission um ein Vorhaben von besonderer Größenordnung und Tragweite. Die vergleichsweise lange Bauzeit und die hohen Investitionskosten sprechen zudem für ein sehr hohes finanzielles Risiko ([141]). Somit ist die Kommission der Auffassung, dass das Vorhaben sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht bedeutend ist.

(286) Auf dieser Grundlage kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Vorhaben alle Förderkriterien gemäß Abschnitt 3 der IPCEI-Mitteilung erfüllt ([142]).

6.4.2. *Art der zu prüfenden Beihilfe*

(287) Die 2014 angemeldeten und im Rahmen des Beschlusses zum Bau bewerteten Maßnahmen erstreckten sich auf Planung, Bau und Betrieb der festen Querung bis zur vollständigen Rückzahlung der Verbindlichkeiten. In seinen Urteilen vom
13. Dezember 2018 stellte das Gericht fest, dass, da sich die in Rede stehende Beihilfe auf die Betriebskosten der festen Querung erstreckte, nicht auszuschließen war, dass die Beihilfe in gewissem Umfang eine Betriebsbeihilfe darstellen könnte, die die Kommission, sollten Betriebsbeihilfen betroffen sein, hätte eigens prüfen müssen.

(288) Daher warf die Kommission in Abschnitt 5.3.2 des Einleitungsbeschlusses die Frage auf, ob die Beihilfemaßnahmen als Investitionsbeihilfe, als Betriebsbeihilfe oder als Kombination aus beiden eingestuft werden sollten. Insbesondere war zu dem Zeitpunkt unklar, inwiefern die in der Betriebsphase des Vorhabens umzusetzenden Maßnahmen den Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit i) der Rückzahlung der in den Planungs- und Bauphasen des Vorhabens entstandenen Verbindlichkeiten und/oder ii) der Zahlung der in der Betriebsphase des Vorhabens anfallenden Betriebskosten und/oder iii) die Dividendenzahlungen an die Muttergesellschaft oder iv) alle vorstehend genannten Kosten decken würden.

([140]) Diese Kosten sind im vorliegenden Fall nicht einschlägig.
([141]) Nummer 24 der IPCEI-Mitteilung.
([142]) Das Gericht hat die diesbezügliche Analyse der Kommission ebenfalls bestätigt; siehe das Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines/Kommission, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, Rn. 144 bis 181.

(289) Scandlines et al. zufolge hängen Betriebsbeihilfen mit der Art der Kosten und nicht mit einer bestimmten Phase (etwa der Betriebsphase) des Vorhabens zusammen. Aus ihrer Sicht stellt jede zur Deckung von Betriebskosten vorgesehene Beihilfe ungeachtet dessen, in welcher Phase die Kosten anfallen, eine Betriebsbeihilfe dar. Da Betriebskosten in der Analyse der Finanzierungslücke berücksichtigt werden, liegen nach Auffassung von Scandlines et al. definitionsgemäß Betriebsbeihilfen vor. Darüber hinaus halten Scandlines et al. solche Betriebsbeihilfen für unzulässig.

(290) Zunächst ist zu ermitteln, ob die Maßnahmen Betriebsbeihilfen beinhalten. Ist dies der Fall, dann muss geprüft werden, ob und auf welcher Grundlage diese potenziellen Betriebsbeihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können.

(291) Betriebsbeihilfen werden nach ständiger Rechtsprechung definiert als Beihilfen, die ein Unternehmen von den Kosten befreien sollen, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung oder seiner üblichen Tätigkeiten zu tragen gehabt hätte ([143]). Der Gerichtshof hat ferner zwischen Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen unterschieden, indem er das Ziel der Investitionsbeihilfe an das Vorhandensein einer bestimmten Investition geknüpft hat ([144]).

(292) Betrachtet man die vorstehende Definition von Betriebsbeihilfen in Verbindung mit den von den dänischen Behörden 2014 angemeldeten Maßnahmen, so scheint es, als könnte Femern A/S potenziell in den Genuss von Betriebsbeihilfen kommen. Betrachtet man das Planungs- und das Baugesetz, so wird aus deren Paragrafen 7 bzw. 4 deutlich, dass Femern A/S die Möglichkeit hätte, zur Finanzierung und Refinanzierung von Planung, Bau, *Betrieb* und sonstigen in Hinblick auf den Bau und den *Betrieb* der festen Querung erforderlichen Maßnahmen staatliche Darlehen aufzunehmen und staatliche Garantien für Darlehen in Anspruch zu nehmen. Im Baugesetz wurde nicht ausgeschlossen, dass Femern A/S von Kosten befreit wird, die das Unternehmen normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung der festen Querung zu tragen gehabt hätte. Da in der vorstehend zitierten Definition der Betriebsbeihilfe ausdrücklich auf die „laufende Geschäftsführung" und auf „übliche Tätigkeiten" sowie implizit auf einen „fortlaufenden Charakter" (gegenüber dem Ad-hoc-Charakter einer Investitionsbeihilfe) Bezug genommen wird, ist die Kommission der Auffassung, dass diese potenzielle Betriebsbeihilfe erst nach der Inbetriebnahme der festen Querung vorliegen kann.

(293) In Reaktion auf die im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken überarbeiteten die dänischen Behörden, wie in Erwägungsgrund 177 dargelegt, die Anmeldung von 2014 jedoch, um die staatlichen Beihilfen weiter zu begrenzen und die Bereitstellung staatlicher Garantien und staatlicher Darlehen auf den Finanzierungsbedarf für die in der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten und somit auf die Planungs- und Baukosten für die feste Querung zu beschränken. Der Höchstbetrag der Verbindlichkeiten, die durch staatliche Garantien besichert oder mittels staatlicher Darlehen eingegangen werden können, wurde auf die Planungs- und Baukosten einschließlich der damit verbundenen Finanzierungskosten beschränkt.

(294) Auf der Grundlage der überarbeiteten Anmeldung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei der zu prüfenden Beihilfe um eine Investitionsbeihilfe handelt, da das Ziel der Beihilfe eindeutig darin besteht, die Planung und den Bau der festen Querung zu ermöglichen, und nicht darin, Femern A/S von Kosten zu befreien, die das Unternehmen normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung oder seiner üblichen Tätigkeiten zu tragen gehabt hätte. Der Umstand, dass Femern A/S die zur Deckung der Planungs- und Baukosten aufgenommenen Darlehen häufig refinanziert und nicht stattdessen beispielsweise ein einzelnes umfangreiches Darlehen aufgenommen hat, ist nur eine Frage von *Form und Art* der Finanzierungsstruktur des Vorhabens. Er bedeutet nicht, dass staatliche Garantien für im Zusammenhang mit den Planungs- und Baukosten refinanzierte Darlehen Betriebsbeihilfen darstellen. Darüber hinaus liegt der Beihilfebetrag deutlich unter den Baukosten für die feste Querung, wie die Kommission unten im Rahmen der Vereinbarkeitsprüfung und der Prüfung der Finanzierungslücke darlegt.

(295) Obgleich das Baugesetz die Möglichkeit von Betriebsbeihilfen vorzusehen schien, ist die Kommission der Auffassung, dass daraus erst nach der Inbetriebnahme ein Vorteil für Femern A/S erwachsen könnte. Auf der Grundlage der überarbeiteten Anmeldung ist die Möglichkeit einer künftigen Bereitstellung von Betriebsbeihilfen entfallen.

(296) Darüber hinaus werden die dänischen Behörden sicherstellen, dass Femern A/S jährlich über die eigenen Cashflows Bericht erstattet, um nachzuweisen, dass der Betrieb der festen Querung nicht subventioniert wird.

6.4.3. *Erforderlichkeit der Beihilfe*

(297) In Nummer 28 der IPCEI-Mitteilung heißt es: „Die Beihilfe darf weder eine Subvention für die Kosten eines Vorhabens darstellen, die ein Unternehmen ohnehin zu tragen hätte, noch das übliche Geschäftsrisiko einer Wirtschaftstätigkeit ausgleichen. In diesem besonderen Fall wäre die Durchführung des Vorhabens nicht möglich oder sie müsste in einem kleineren Umfang und Anwendungsbereich oder auf andere Art und Weise erfolgen, die den zu erwartenden Nutzen erheblich einschränken würde."

([143]) Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 30, und die darin zitierte Rechtsprechung, sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2011, Italien/Kommission, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, Rn. 63.

([144]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2011, Italien/Kommission, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, Rn. 64.

(298) In Fußnote 2 zu Nummer 28 der IPCEI-Mitteilung wird auch eine formale Anforderung in Bezug auf den Anreizeffekt genannt: „Der Beihilfeantrag muss vor Beginn der Arbeiten gestellt werden, d. h. entweder vor Aufnahme von Bauarbeiten für die Investition oder die erste rechtsverbindliche Verpflichtung zur Bestellung von Ausrüstung oder einer anderen Verpflichtung, die die Investition unumkehrbar macht, wobei der früheste dieser Zeitpunkte maßgebend ist. Der Kauf von Grundstücken und Vorarbeiten wie die Einholung von Genehmigungen und die Erstellung vorläufiger Durchführbarkeitsstudien gelten nicht als Beginn der Arbeiten."

(299) Was das Kriterium des formalen Anreizeffekts betrifft, so hat die Kommission bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, dass Femern A/S eindeutig allein zum Zweck der Planung, des Baus und des Betriebs der festen Querung gegründet wurde. Dazu ist Femern A/S satzungsgemäß verpflichtet. Darüber hinaus geht aus der Untersuchung des materiellen Anreizeffekts (siehe Erwägungsgrund 302 ff.) eindeutig hervor, dass Femern A/S nicht in der Lage war, das Vorhaben ohne Beihilfen auszuführen. Unter diesen Umständen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Beihilfe in diesem Fall auf ein einzelnes, von Dänemark und Deutschland beschlossenes Vorhaben bezieht, das von staatseigenen Zweckgesellschaften umgesetzt werden soll, kann das in der IPCEI-Mitteilung festgelegte formale Kriterium des Anreizeffekts nicht als Bedingung für den Nachweis des Anreizeffekts der Beihilfe angesehen werden. Das Vorhaben der festen Querung unterscheidet sich stark beispielsweise von solchen, die im Rahmen einer allgemeinen Beihilferegelung unterstützt werden, weil derartige Vorhaben von den Unternehmen selbst beschlossen werden und der ihrer Investitionsentscheidung zugrunde liegende Anreiz vor der Bewilligung von den Bewilligungsbehörden überprüft werden muss. Nach Ansicht der Kommission kann der Beihilfeantrag in diesem Fall als immanenter Bestandteil der Gründung von Femern A/S betrachtet werden kann. Daher ist die Tatsache, dass Femern A/S keinen speziellen Beihilfeantrag an die dänischen Behörden gestellt hat, kein Nachweis für das Fehlen eines Anreizeffekts ([145]).

(300) Scandlines et al. argumentierten weiter, maßgebend sei, ob Femern A/S vor Gewährung der Beihilfe tätig geworden ist (d. h. durch Aufnahme von Bauarbeiten), bzw. ob Femern A/S tatsächlich mit den Bauarbeiten begonnen hat, bevor dem Unternehmen die Beihilfe zugesagt wurde. Nach Ansicht von Scandlines et al. hat „Femern A/S 2013 mit den Bauarbeiten begonnen, obwohl die dänischen Behörden die Gewährung der Beihilfe frühestens für das Jahr 2015 mit Verabschiedung des Baugesetzes zugesagt hätten". Scandlines et al. zufolge sind diese Bauarbeiten nicht als Planungstätigkeiten anzusehen. Da die Beihilfe für Bautätigkeiten noch nicht gewährt worden war, werde damit gegen zudem das Kriterium des formalen Anreizeffekts verstoßen. Außerdem argumentierte Scandlines in dessen Vorbringen vom Oktober 2019, Femern A/S habe auch dadurch gegen das Kriterium des Anreizeffekts verstoßen, dass das Unternehmen nach Aufhebung des Beschlusses zum Bau Bauarbeiten durchführte. Die Kommission stellt fest, dass beim Kriterium des formalen Anreizeffekts im Allgemeinen nicht der Tag des Baubeginns mit dem Tag der Beihilfegewährung verglichen wird (wie Scandlines et al. zu argumentieren scheinen), sondern dass der Vergleich zwischen dem Tag des Baubeginns mit dem Tag des Beihilfeantrags erfolgt. In jedem Fall stützten sich, wie die dänischen Behörden erklärten, die sogenannten *vorbereitenden Arbeiten*, die Teil eines Programms sind, in dessen Rahmen die dänischen Behörden beschlossen, bestimmte Vorbereitungen früher als ursprünglich geplant einzuleiten, auf mehrere Bewilligungen des dänischen Parlaments zur Anpassung des Planungsbudgets. Daher kann nach Ansicht der Kommission nicht argumentiert werden, Femern A/S — als Zweckgesellschaft mit der ihr gegebenen Satzung — habe diese Arbeiten aufgenommen, ohne die Sicherheit zu haben, dass die Arbeiten staatlich subventioniert werden würden.

(301) Scandlines et al. argumentierten ferner, die Kommission habe in Erwägungsgrund 163 des Einleitungsbeschlusses zu Unrecht auf die Stillhalteverpflichtung verwiesen. Die Kommission teilt die Auffassung, dass es sich bei der Stillhalteverpflichtung und dem formalen Kriterium des Anreizeffekts um zwei unterschiedliche Konzepte handelt. In der Tat kann eine Beihilfe auch dann einen Anreizeffekt haben, wenn sie unter Verstoß gegen die Stillhalteverpflichtung gewährt wurde.

(302) Der Standpunkt der Kommission, dass es für die Beurteilung des Anreizeffekts einer Beihilfe unerheblich ist, ob ein Beihilfeantrag gestellt wurde, gilt in diesem Fall unbeschadet der Erfordernis, dass die Beihilfe keine Subvention für die Kosten eines Vorhabens darstellen darf, die ein Unternehmen ohnehin zu tragen hätte (der materielle Anreizeffekt gemäß Nummer 28 der IPCEI-Mitteilung). Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der von Scandlines et al. angeführte Verweis auf Artikel 345 AEUV, wonach eine Diskriminierung zugunsten staatseigener Unternehmen vorliege, nicht maßgeblich ist. Wie bereits erläutert, ist die Kommission der Auffassung, dass das Kriterium des materiellen Anreizeffekts nach Nummer 28 der IPCEI-Mitteilung voll anwendbar ist, dass aber die Beihilfe angesichts der in Erwägungsgrund 299 dieses Beschlusses genannten besonderen Umstände im Kontext des Vorhabens als immanenter Bestandteil der Gründung von Femern A/S betrachtet werden kann. Daher sollte nachgewiesen werden, dass die feste Querung ohne die Beihilfe nicht oder zumindest nicht in gleichem Umfang errichtet würde.

(303) Nach Nummer 29 der IPCEI-Mitteilung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission geeignete Angaben zum geförderten Vorhaben zu übermitteln. Außerdem wird eine ausführliche Beschreibung der kontrafaktischen Fallkonstellation verlangt, die dem Fall entspricht, dass kein Mitgliedstaat eine Beihilfe gewährt.

(304) Wie bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, brachten die dänischen Behörden vor, dass keine glaubwürdige kontrafaktische oder realistische Beschreibung eines alternativen Vorhabens existiere. Die alleinige

([145]) Urteil des Gerichts vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH/Kommission, T-630/15 R, ECLI:EU:T:2018:942, Rn. 192.

Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf den Umfang des Vorhabens und die entsprechenden Finanzierungsmodalitäten liege beim dänischen Parlament. Folglich seien Femern A/S (und A/S Femern Landanlæg) nicht befugt, über die Durchführung eines alternativen Vorhabens anderer Größenordnung zu entscheiden.

(305) Obwohl Nummer 29 der IPCEI-Mitteilung eindeutig besagt, dass die kontrafaktische Fallkonstellation in dem Fehlen eines alternativen Vorhabens bestehen kann, argumentierten Scandlines et al., dass die Kommission prüfen sollte, ob ein alternatives Vorhaben ohne Beihilfen existiert. Da in der Kosten-Nutzen-Bewertung aus dem Jahr 2000 ([146]) mehrere Alternativen aufgeführt waren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Lösung eines Absenktunnels wesentlich günstiger war als bei den Alternativen, dürfe die Kommission, so Scandlines et al., diese Alternativen in ihrer Beurteilung der Erforderlichkeit der Beihilfe nicht vernachlässigen. Des Weiteren halten sie die Tatsache, dass allein das dänische Parlament im Hinblick auf den Umfang des Vorhabens entscheidungsbefugt ist, für unerheblich und das Markterkundungsverfahren von 2001 für veraltet.

(306) Gegenstand des Kosten-Nutzen-Gutachtens von 2000 war eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung einer festen Querung des Fehmarnbelts, einschließlich einer Prüfung verschiedener technischer Lösungen für eine feste Querung im Vergleich zum Fortbestand des gegenwärtigen Fährverkehrssystems. Die Kommission räumt ein, dass das Kosten-Nutzen-Gutachten von 2000 zu dem Schluss kommt, dass die relative Leistungsfähigkeit der Alternative eines verbesserten Fährbetriebssystems wesentlich höher ausfiel. Das Gutachten kommt jedoch auch zu dem Ergebnis, dass die absolute Größenordnung des Nettonutzens einer festen Querung durch einen verbesserten Fährbetrieb nicht erzielen lässt (zumal kürzere Reisezeiten und Einsparungen bei den Transportkosten am stärksten zu diesem Nutzen beitragen). Folglich bot die Alternative eines verbesserten Fährbetriebs nicht denselben Umfang und keinen ähnlich großen Nutzen wie die feste Querung, sodass sie als kontrafaktische Fallkonstellation nicht in Betracht kommt. Was die übrigen Fallkonstellationen anbelangt, so wurde im Kosten-Nutzen-Gutachten von 2000 weder eine Rangfolge erstellt noch eine eindeutige Präferenz ausgesprochen; in jedem Fall ergibt sich aus dem Gutachten nicht, dass alternative Fallkonstellationen existieren, die die Errichtung einer festen Querung in vergleichbarem Umfang und mit vergleichbarem zu erwartendem Nutzen ohne Beihilfen ermöglichen würden. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass sie sich zur Ermittlung der Fallkonstellation, in dem die feste Querung keine staatliche Unterstützung erhalten würde, auf das 2001 eingeleitete Markterkundungsverfahren stützen kann.

(307) Wie bereits im Einleitungsbeschluss festgestellt, sollte im Rahmen des Markterkundungsverfahren Folgendes untersucht werden: i) die Bereitschaft und die Fähigkeit des Privatsektors, eine feste Querung über den Fehmarnbelt zu entwerfen, zu planen, zu bauen, zu finanzieren und zu betreiben, ii) die finanziellen und zugehörigen technischen Lösungen für das Vorhaben, iii) der organisatorische Rahmen für die Beteiligung privater Investoren an dem Vorhaben und iv) die Verteilung der mit dem Vorhaben verbundenen Risiken auf den Privatsektor und die Mitgliedstaaten ([147]). Das Verfahren stieß auf reges Interesse: Etwa 100 einzelne Unternehmen antworteten, von denen 31 ([148]) einen Fragebogen beantworteten und 20 zu Interviews eingeladen wurden. Das Markterkundungsverfahren führte zu dem Ergebnis, dass der Privatsektor an einer Beteiligung an Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb der festen Querung interessiert wäre, wenn die Mitgliedstaaten eine deutlich über die vorgesehenen TEN-V-Fördermittel hinausgehende Art der Unterstützung und/oder staatliche Garantien bieten. Private Investoren würden als Ausgleich für die erheblichen Risiken, die mit einem Vorhaben wie dem der festen Querung verbunden sind, einen höheren internen Zinsfuß verlangen. Ebenso würden Kapitalgeber als Ausgleich für die wahrgenommenen Risiken einen höheren Zinssatz und einen höheren Schuldendeckungsgrad verlangen. Zusammengenommen würden diese Anforderungen der Investoren und Kapitalgeber zu so hohen Kapitalkosten führen, dass das Vorhaben ohne eine umfangreiche staatliche Unterstützung nicht realisierbar wäre. Als Beleg dafür, dass sich dieses Ergebnis zwischenzeitlich nicht geändert hatte, legten die dänischen Behörden bei der Anmeldung eine Analyse ([149]) vor, die zeigt, dass die Ergebnisse des Markterkundungsverfahrens weiterhin Bestand hatten.

(308) Auf dieser Grundlage ist die Kommission der Auffassung, dass sich erstens kein rational handelnder privater Investor unter normalen Marktbedingungen an der Finanzierung eines solchen Vorhabens beteiligen würde und dass zweitens die feste Querung nur mit umfangreicher staatlicher Unterstützung fertiggestellt werden kann. Der Umstand, dass sich die endgültige technische Lösung seit dem Markterkundungsverfahren von 2001 geändert hat, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung, und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass eine kontrafaktische Fallkonstellation ohne Beihilfen zwischenzeitlich realisierbar geworden wäre. Darüber hinaus wäre die Bereitstellung von EU-Fördermitteln im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe" ein weiterer starker Indikator dafür, dass staatliche Mittel zur Realisierung des Vorhabens notwendig sind. Folglich würde das Vorhaben ohne die Beihilfen nicht verwirklicht werden. Die kontrafaktische Fallkonstellation besteht somit in dem Fehlen eines alternativen Vorhabens. In Ermangelung eines alternativen Vorhabens muss die Beihilfe als notwendig angesehen werden, wenn beispielsweise nachgewiesen werden kann, dass der interne Zinsfuß des Vorhabens unter dem normalen Zinssatz liegt, den an vergleichbaren Investitionsvorhaben beteiligte Investoren verlangen, oder wenn der interne Zinsfuß nicht ausreicht, um die vom Markt geforderten Kapitalkosten zu decken.

([146]) Gutachten mit dem Titel „Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Fehmarn Belt", erstellt von der PLANCO Consulting GmbH im Auftrag der Verkehrsministerien Dänemarks und Deutschlands, Mai 2000.

([147]) Die Ergebnisse des Markterkundungsverfahrens wurden in dem Bericht mit dem Titel: „Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation" (Fehmarnbelt, eine Infrastrukturinvestition, Finanzen und Organisation) im Juni 2002 veröffentlicht.

([148]) Zu den Teilnehmern zählten einerseits Konsortien aus Bauunternehmen, Wirtschaftsbeteiligten und Banken sowie andererseits einzelne Unternehmen, vorwiegend Banken, Maschinenbauunternehmen und Versicherungsgesellschaften.

([149]) The Danish State Guarantee Model Working Principles and Experience with Largescale Infrastructure Projects (Modell staatlicher Garantien in Dänemark — Arbeitsgrundsätze und Erfahrung mit großen Infrastrukturvorhaben), September 2014, und der interne Zinsfuß der Festen Querung sowie die Intensität staatlicher Subventionen.

(309) Zu diesem Zweck erläuterten die dänischen Behörden im Rahmen der Anmeldung von 2014 bereits, dass Femern A/S keine *Investitionsvorhaben vergleichbarer Art* oder mit insgesamt *vergleichbaren Kapitalkosten* hat, anhand deren berechnet werden könnte, ob die Höhe der Beihilfe das Niveau übersteigt, das erforderlich ist, um eine hinreichende Rentabilität des Vorhabens zu gewährleisten. Daher musste der interne Zinsfuß des Vorhabens mit den in dem *betroffenen Wirtschaftszweig* allgemein geforderten Kapitalkosten verglichen werden. Die dänischen Behörden legten eine aktualisierte Analyse vor, die den aktuellen Marktbedingungen und dem vorhabenspezifischen Risiko Rechnung trägt.

(310) Wie in Erwägungsgrund 175 dargelegt, hängt der Richtwert für die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) vom risikolosen Zinssatz ab. Im alternativen Modell liegen die WACC niedriger und wurden von den dänischen Behörden mit 5,59 % veranschlagt.

(311) Die dänischen Behörden verglichen diese branchenüblichen Kapitalkosten mit der internen Verzinsung, die bei der geplanten festen Querung ohne Beihilfen erzielt würde. Da die dänischen Behörden in Reaktion auf die im Einleitungsbeschluss hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe geäußerten Bedenken aktualisierte Finanzdaten vorlegten, verweist die Kommission auf die ausführliche Beurteilung der den Modellen zugrunde liegenden Annahmen in Abschnitt 0 dieses Beschlusses.

(312) Die Ergebnisse dieser aktualisierten Berechnungen zeigen, dass sich der interne Zinsfuß des Vorhabens ohne staatliche Beihilfen und ausgehend von einer wirtschaftlichen Lebensdauer der Investition von 40 Jahren auf 3,9 % belaufen würde. Dieser interne Zinsfuß liegt weit unter den vom Markt verlangten Kapitalkosten von 5,59 %, die im alternativen Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke berechnet wurden. Folglich liegt er auch unter den vom Markt verlangten Kapitalkosten, die im Rahmen des ersten Modells für die Berechnung der Finanzierungslücke unter Annahme höherer WACC ermittelt wurden. Diese Analyse bestätigt die im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Beihilfe im Markterkundungsverfahren von 2001 gezogenen Schlussfolgerungen. Außerdem führten die dänischen Behörden auf Wunsch der Kommission mehrere Sensitivitätsanalysen auf der Grundlage des aktualisierten Finanzmodells durch. Der interne Zinsfuß liegt offenbar auch dann unter den vom Markt verlangten Kapitalkosten, wenn — wie vom Beschwerdeführer vorgeschlagen — eine sehr lange Lebensdauer zugrunde gelegt wird (in der Simulation reichte das Modell bis ins Jahr 2100).

(313) Auf der Grundlage der vorstehenden Faktoren gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe keine Subvention für die Kosten eines Vorhabens darstellt, die Femern A/S in jedem Fall zu tragen gehabt hätte, wenn angenommen wird, dass das Vorhaben auch ohne die fragliche Beihilfe durchgeführt worden wäre. Somit ist die Beihilfe für die Errichtung der besagten Infrastruktur erforderlich.

6.4.4. *Verhältnismäßigkeit der Beihilfe*

(314) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Beihilfemaßnahmen nicht über das für die Verwirklichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinausgehen. Wenn daher Planung und Bau der festen Querung mit einer geringeren Beihilfe erreicht werden könnten, würde die Beihilfe nicht als verhältnismäßig gelten ([150]).

(315) Randnummer 31 der IPCEI-Mitteilung besagt Folgendes: „Die Beihilfehöchstintensität richtet sich nach der festgestellten Finanzierungslücke im Verhältnis zu den beihilfefähigen Kosten. Sollte es die Analyse der Finanzierungslücke rechtfertigen, könnte die Beihilfeintensität bis zu 100 % der beihilfefähigen Kosten erreichen. Die Finanzierungslücke entspricht der Differenz zwischen den positiven und den negativen Cashflows während der Lebensdauer der Investition, abgezinst auf ihren aktuellen Wert auf der Grundlage eines angemessenen Diskontierungsfaktors, der dem Zinssatz Rechnung trägt, den der Empfänger für die Durchführung des Vorhabens insbesondere in Anbetracht der damit verbundenen Risiken für erforderlich hält. Die beihilfefähigen Kosten sind im Anhang [...] aufgeführt."

(316) Um den im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen, legten die dänischen Behörden eine aktualisierte Analyse der Finanzierungslücke vor und begrenzten die Beihilfe so, dass sie die Finanzierungslücke nicht übersteigt.

(317) Daher muss geprüft werden, ob die Annahmen, die dem von den dänischen Behörden vorgelegten Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke der festen Querung zugrunde liegen, im Hinblick auf Art, Umfang und Risiken des Vorhabens geeignet sind.

(318) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Höhe der Beihilfe unmittelbar mit den Grundannahmen des Modells zur Ermittlung der Finanzierungslücke verknüpft ist, und zwar nicht nur wegen der Begrenzung des Beihilfebetrags auf den Umfang der Finanzierungslücke, sondern auch, weil die Höhe der Verbindlichkeiten und somit auch die Höhe der Beihilfe von Faktoren wie den Gesamtbaukosten und dem angenommenen Zinssatz abhängen. Daher hält es Kommission in Anbetracht der überarbeiteten Anmeldung und der darin enthaltenen aktualisierten Analyse der Finanzierungslücke für angemessen, dass das Modell auch auf die aktuellsten Daten gestützt wird. Diesbezüglich akzeptiert die Kommission die Vorgehensweise der dänischen Behörden, die jüngste vollständig überarbeitete Finanzanalyse des Vorhabens — die Finanzanalyse von 2016 — als Ausgangspunkt zu verwenden und um weitere einschlägige Entwicklungen zu aktualisieren.

(319) Die dänischen Behörden beschränkten das Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke auf das Finanzierungsmodell für die feste Querung und schlossen alle mit den Hinterlandanbindungen verbundenen Baukosten aus der Analyse aus. Da A/S Femern Landanlæg gemäß Paragraf 5 Absatz 2 des Baugesetzes alle Aufwendungen für Planung, Bau, Betrieb und sonstige Maßnahmen im Hinblick auf den Bau und den Betrieb der Hinterlandanbindungen trägt, war die Entscheidung der dänischen Behörden, diese Kosten für die Hinterlandanbindungen aus der

([150]) Nummer 28 der IPCEI-Mitteilung.

Analyse der Finanzierungslücke für Femern A/S auszuschließen, nach Ansicht der Kommission korrekt. Die dänischen Behörden schlugen zudem vor, die gegebenenfalls von Femern A/S an A/S Femern Landanlæg zu zahlenden Dividenden nicht zu berücksichtigen. Deshalb erscheinen diese Dividendenzahlungen in dem Modell nicht als Kostenposition. Die dänischen Behörden überarbeiteten die Anmeldung von 2014 auch insofern, als sie sich verpflichteten, sicherzustellen, dass Femern A/S erst dann beginnt, Dividenden an A/S Femern Landanlæg auszuschütten, wenn alle staatlich subventionierten Verbindlichkeiten von Femern A/S zurückgezahlt wurden.

(320) Nach den Angaben der dänischen Behörden sind die beihilfefähigen Kosten auf das Baukostenbudget beschränkt. Dieses Baukostenbudget umfasst die Planungskosten und die Kosten für die Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten. Da diese Werbe-, Marketing- und Informationstätigkeiten etwa zehn Jahre vor dem geplanten Zeitpunkt der Inbetriebnahme stattfanden, da der dänische Staat eindeutig eine Informationspflicht auferlegt hat und da Informationstätigkeiten im Planungsgesetz vorgesehen waren, ist die Kommission der Auffassung, dass diese Kosten mit der Verwirklichung des Vorhabens verbunden und somit gemäß der IPCEI-Mitteilung beihilfefähig sind. Das Planungs- und Baukostenbudget in Höhe von (nominal) 62,2 Mrd. DKK (8,3 Mrd. EUR) wurde nach Ansicht der Kommission angemessen veranschlagt. Der im Budget vorgesehene Rücklagenbedarf ist so festgelegt, dass das Budget einschließlich Rücklagen mit 80%iger Wahrscheinlichkeit ausreicht, um das Vorhaben auch im Falle etwaiger Kostenüberschreitungen fertigzustellen. Die Rücklagen bilden Kosten ab, die wahrscheinlich im Rahmen des Vorhabens übernommen werden müssen. Darüber hinaus ergänzten die dänischen Behörden die Baukosten um einen Baukostenpuffer in Höhe von (nominal) 3 Mrd. DKK (0,4 Mrd. EUR), um die maximale Finanzierungslücke zu berechnen. Der Puffer entspricht einer Anhebung des Rücklagenbedarfs von 80 % auf 99 %. Das bedeutet, dass das Budget einschließlich der Rücklage in Höhe von 7,3 Mrd. DKK (1,0 Mrd. EUR) und des Puffers in Höhe von 3 Mrd. DKK (0,4 Mrd. EUR) bei Realisierung nicht nur von 80 %, sondern von 99 % künftig anfallender Kosten zur Fertigstellung des Vorhabens ausreichen wird. Es bedeutet jedoch auch, dass die tatsächlichen Baukosten mit gewisser Wahrscheinlichkeit geringer ausfallen werden und dass die zur Ermittlung der Finanzierungslücke angenommenen Baukosten aufgrund des Baukostenpuffers überbewertet sein könnten.

(321) Die dänischen Behörden haben den ursprünglich angenommenen Anteil der EU-Fördermittel in ihrer Finanzanalyse von 2016 auf 10 % aktualisiert. Damit wurde der ursprünglich veranschlagte Fördersatz von 18 % gesenkt, der dem Baugesetz zugrunde lag (entsprechend EU-Fördermitteln in Höhe von etwa 7,5 Mrd. DKK bzw. 1,0 Mrd. EUR). Die dänischen Behörden erläuterten, dass die EU im Jahr 2015 einen Betrag von 589 Mio. EUR für den Förderzeitraum 2016 bis 2019 zugeteilt hatte, was etwa 4,4 Mrd. DKK entspricht (zu jeweiligen Preisen). Gleichzeitig bestanden Unsicherheiten im Hinblick auf die Gesamtfördersumme, die Femern A/S zugewiesen werden sollte, unter anderem auch über den Zeitpunkt des Beginns der Bauphase. Deshalb wurde der veranschlagte Anteil der EU-Fördermittel in der Finanzanalyse von 2016 auf 10 % geändert. Die Kommission merkt jedoch an, dass die Annahme in der Finanzanalyse von 2016 als vorsichtig bezeichnet wurde. Die dänischen Behörden erklärten, dass Femern A/S die volle Summe der EU-Zuschüsse aufgrund einer Verzögerung im deutschen Planfeststellungsverfahren um mehr als ein Jahr und eines anschließenden Rechtsstreits vor dem deutschen Bundesverwaltungsgericht selbst dann nicht würde abrufen können, wenn der Förderzeitraum im optimistischsten Szenario um zwei Jahre bis Ende 2022 verlängert würde. Wie die dänischen Behörden außerdem erklärten, seien sie von einer (durch den Brexit bedingten) Kürzung des EU-Haushalts in der Finanziellen Vorausschau 2021-2027 und einer gleichzeitigen Zunahme an Anträgen auf EU-Fördermittel für Infrastrukturvorhaben ausgegangen. Daher sei der veranschlagte Fördersatz von 10 % als realistisch zu betrachten. In den Berechnungen der Finanzierungslücke wird angenommen, dass die Planungs- und Baukosten (bezogen auf den Netto-Gegenwartswert) mit EU-Fördermitteln in Höhe von 12 % bezuschusst werden, was die Kommission auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen für angemessen hält.

(322) Was die Einnahmen betrifft, so haben sich im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens keine Anhaltspunkte ergeben, die die Kommission dazu veranlassen könnten, die 2014 entwickelte, abgeglichene und einer externen Qualitätssicherung unterzogene Straßenverkehrsprognose infrage zu stellen. Außerdem war es nach Ansicht der Kommission sinnvoll, die Straßenverkehrsprognose von 2014 zu aktualisieren, um den Auswirkungen der geringeren Mauttarife für die Nutzung der Verbindung über den Großen Belt Rechnung zu tragen. Was Annahme einer Fortführung des Fährbetriebs im Zusammenhang mit den Verkehrszahlen betrifft, so stellt die Kommission fest, dass diese Annahme nicht mit dem Basisszenario der 2015 entwickelten Kosten-Nutzen-Analyse in Einklang steht. Wie die dänischen Behörden jedoch angaben, war das Risiko einer Fortführung des Fährbetriebs zu dem Zeitpunkt bereits klar erkannt worden, da die Verkehrsanalyse eine eigene Sensitivitätsanalyse zu diesem Punkt enthält. Seitdem hat das Unternehmen Scandlines mehrfach und unter anderem auch in seiner Antwort auf den Einleitungsbeschluss bestätigt, dass es den Fährbetrieb fortsetzen und sogar häufiger als einmal pro Stunde anbieten will. Die von den dänischen Behörden angeführten Studien von PwC und KPMG (siehe Erwägungsgrund 168 dieses Beschlusses) scheinen die Machbarkeit eines fortgesetzten Fährbetriebs ebenfalls zu bestätigen. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass ein vernünftig handelnder Investor in seiner Finanzanalyse von einem fortgesetzten Fährbetrieb ausgehen würde, und hält die Annahme einer Fährverbindung im 1-Stunden-Takt für vertretbar.

(323) In Bezug auf die angenommenen Preise teilt die Kommission die Auffassung von Scandlines et al. nicht, die Preise seien zu niedrig angesetzt, weil „Femern A/S die Mauttarife unter Kostenniveau festlegt". Die Kommission stellt fest, dass die zu erwartenden Betriebseinnahmen über den gesamten Betriebszeitraum hinweg deutlich über den Betriebskosten liegen. Es kann nicht erwartet werden, dass die Gesamtkosten (einschließlich der Baukosten) des Vorhabens durch die Preise kompensiert werden. Könnten die Preise so festgelegt werden, dass damit sämtliche Bau- und Betriebskosten kompensiert werden, dann bestünde keine Finanzierungslücke und staatliche Beihilfen wären unnötig. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die bei der Ermittlung der Finanzierungslücke angenommenen Preise nicht künstlich niedrig angesetzt sein dürfen, nur um die Finanzierungslücke zu vergrößern. Das Baugesetz verweist auf das Planungsgesetz zurück, wobei angenommen wurde, dass die Fährpreise aus dem Jahr 2007 für die Überfahrt Puttgarden-Rødby fortgeschrieben und um den allgemeinen Preisanstieg bis zur Eröffnung bereinigt werden. Dieses Preisniveau lag auch den Verkehrsprognosen zugrunde und wurde in den jeweiligen Studien als realistische Annahme gewertet. In der Verkehrsprognose wird sowohl für Pkw als auch für Lkw ein einheitlicher rechnerischer Durchschnittspreis angesetzt. Des Weiteren geht aus der Finanzanalyse von 2016 hervor, dass die Einführung einer differenzierten Tarifstruktur nur relativ geringe Auswirkungen auf die Gesamteinnahmen hätte. Auf Grundlage der vorstehenden Ausführungen hält die Kommission die veranschlagte Höhe der Einnahmen aus dem Straßenverkehr für plausibel und angemessen.

(324) Die Kommission hält auch die Berechnungsgrundlage für die Eisenbahneinnahmen, wie in Erwägungsgrund 170 dargelegt, für angemessen.

(325) In der Finanzanalyse von 2016 wird eine ausführliche Analyse der Aufwendungen für Betrieb, Instandhaltung und Reinvestitionen für die feste Querung vorgenommen, die zu einer deutlichen Verringerung dieser Kosten führt. Diese neuen Annahmen wurden auch in das aktualisierte Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke übernommen. Nach Ansicht von Scandlines et al. müssen die Betriebskosten aus der Berechnung der Finanzierungslücke ausgeschlossen werden. Dies beruht auf ihrer Auffassung, dass alle Beihilfen zur Deckung von Betriebskosten Betriebsbeihilfen sind, die ihrer Ansicht nach nicht zugelassen werden dürfen. Die Kommission hat bereits in Abschnitt 6.4.2 dieses Beschlusses ausgeführt, was unter einer Betriebsbeihilfe zu verstehen ist. Davon unabhängig ist jedoch die Frage, ob Betriebsbeihilfen in die Berechnung der Finanzierungslücke einbezogen werden dürfen.

(326) Die Kommission stellt fest, dass in Nummer 31 der IPCEI-Mitteilung zur der Bestimmung der Finanzierungslücke auf die Differenz zwischen positiven und negativen Cashflows Bezug genommen wird. In der Tat liegt es in der Logik von Investitionsentscheidungen, einen Ex-ante-Vergleich zwischen Investitionskosten und künftigen Betriebseinnahmen und -kosten vorzunehmen. Investoren treffen typischerweise keine positive Investitionsentscheidung, solange dieser Vergleich eine Lücke oder einen negativen Nettogegenwartswert ergibt. Somit sind die zu erwartenden Betriebskosten und -einnahmen integraler Bestandteil der Analyse der Finanzierungslücke. Dies wird auch durch die Vereinbarkeitskriterien in der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ([151]) bestätigt. Auch wenn diese Kriterien nicht direkt für den vorliegenden Fall gelten, verdeutlichen sie, wie die Kommission den Grundsatz der Finanzierungslücke in ihrer Praxis im Bereich staatlicher Beihilfen anwendet. Gemäß Artikel 53 Absatz 6 und Artikel 55 Absatz 10 AGVO über Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes bzw. über Beihilfen für Sportinfrastrukturen und multifunktionale Freizeitinfrastrukturen darf bei „Investitionsbeihilfen […] der Beihilfebetrag nicht höher sein als die Differenz zwischen den beihilfefähigen Kosten und dem Betriebsgewinn der Investition". Weiter heißt es: „Der Betriebsgewinn wird vorab, auf der Grundlage realistischer Projektionen, oder über einen Rückforderungsmechanismus von den beihilfefähigen Kosten abgezogen." Der Begriff „Betriebsgewinn" wird in Artikel 2 Absatz 39 der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung definiert als die „Differenz zwischen den abgezinsten Einnahmen und den abgezinsten Betriebskosten im Laufe des betreffenden Investitionszeitraums, wenn die Differenz positiv ist." Als Betriebskosten gelten demnach „u. a. Personal-, Material-, Fremdleistungs-, Kommunikations-, Energie-, Wartungs-, Miet- und Verwaltungskosten".

(327) In der Analyse der Finanzierungslücke legten die dänischen Behörden die zu erwartende wirtschaftliche Lebensdauer der festen Querung zugrunde. Sie gingen von einer zu erwartenden wirtschaftlichen Lebensdauer der Investition von 40 Jahren aus, der Dauer also, die ein Investor normalerweise bei der Entscheidung über Investitionen in groß angelegte Infrastrukturvorhaben wie die feste Querung ansetzen würde. Dementsprechend wurde ein Bezugszeitraum von 53 Jahren ab Verabschiedung des Baugesetzes und von 50 Jahren ab dem geplanten Beginn der Bauphase berücksichtigt. Es trifft zu, dass auf der Website von Femern A/S eine Lebensdauer des Vorhabens von 120 Jahren genannt wird. Je weiter die Cashflows in der Zukunft liegen, desto stärker fallen jedoch die Ermäßigungen ins Gewicht. Nach Auffassung der Kommission ist es aufgrund der großen Unsicherheit, die mit jeder sehr langfristig angelegten Finanzprognose verbunden ist, äußerst unwahrscheinlich, dass ein vernünftig handelnder Investor einer Investition zugestimmt hätte, deren zu erwartende Rentabilität sich erst nach einer solch langen Zeit einstellen kann. Die Kommission hält die Annahme eines Betriebszeitraums von 40 Jahren für die Berechnung der Finanzierungslücke der festen Querung für angemessen. Dieser Zeitraum ist wesentlich länger als die Bezugszeiträume von 25 bis 30 Jahren, die die Kommission in den letzten Jahren in ihrer Entscheidungspraxis beispielsweise im Zusammenhang mit Häfen und Flughäfen zugrunde gelegt hat. Der Zeitraum auch länger als der Standardrichtwert von 25 bis 30 Jahren, der, wie in Anhang I der delegierten Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der

([151]) Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

Kommission ([152]) vorgeschlagen, im Straßen-/Eisenbahnsektor als Bezugszeitraum verwendet wird. Auch wenn diese Verordnung im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, so gibt doch Anhang I Anhaltspunkte für die international anerkannte Praxis. Daher hält die Kommission einen Bezugszeitraum von 49 Jahren ab dem geplanten Beginn der Bauphase für vertretbar.

(328) Um die Finanzierungslücke zu errechnen, muss zur Diskontierung der künftigen Cashflows ein geeigneter Abzinsungssatz verwendet werden. Die dänischen Behörden legten die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) als Abzinsungssatz zugrunde. Die WACC stellen den gewichteten Durchschnittskostensatz aus Fremd- und Eigenkapitalkosten („Kd" — „cost of debt" bzw. „Ke" — „cost of equity") eines Unternehmens dar. Als Gewichtungen wurden der Eigenkapitalanteil („E" — Equity) und der Fremdkapitalanteil („D" — Debt) in der Kapitalstruktur des Unternehmens (E+D) verwendet. Die WACC werden wie folgt errechnet: WACC=Kd*D/(E+D)(1-t)+Ke*E/(E+D). Die Schätzungen der Fremd- und Eigenkapitalkosten werden nach Standardverfahren anhand folgender Formeln ermittelt: Kd = risikoloser Satz + Risikoprämie für Fremdkapital, und Ke = risikoloser Zinssatz + Levered Beta * Risikoprämie für Eigenkapital + vorhabenspezifische Risikoprämie. Der Steuersatz wird mit „t" angegeben.

(329) Die dänischen Behörden veranschlagten als WACC den Wert, den ein typischer Kapitalgeber bei einem Vorhaben mit vergleichbaren Risikomerkmalen verlangen würde. Die Werte für die Risikoprämie für Eigenkapital, die Risikoprämie für Fremdkapital und das Unlevered Beta wurden anhand der aktuellsten verfügbaren Daten aktualisiert.

(330) Die Risikoprämie auf Fremdkapital wurde mit 1,5 % veranschlagt und liegt nahe dem Prämiensatz, die ein Investor mit BBB-Rating zahlen müsste. Um dieses Rating zu bestimmen, nimmt Dänemark eine Schätzung des für Femern A/S zu erwartenden Zinsdeckungsgrads vor und erfasst eine repräsentative Stichprobe der Ratings von S&P, Moody's und Fitch für Mautstraßenbetreiber und Bauunternehmen. Die Kommission hält diese Annahme in Bezug auf Unternehmen im Bereich Verkehrsinfrastrukturen für vertretbar. Die Risikoprämie für Fremdkapital für Emittenten mit BBB-Rating wurde anhand von Reuters-Daten für BBB-bewertete Euroanleihen und von Daten zu US-Anleihen geschätzt ([153]). Der Schätzwert liegt auch im Bereich der von Scandlines et al. vorgelegten Damodaran-Daten, scheint aber niedriger zu sein als der Wert, der in der von Scandlines vorgelegten Studie von 2018 veranschlagt wird. Allerdings enthielt diese Studie keine weiteren Ausführungen in Bezug auf die Grundlage der Schätzung.

(331) Die Risikoprämie für Eigenkapital veranschlagten die dänischen Behörden auf der Grundlage einer externen Umfrage von Pablo Fernandez et al ([154]). mit 6 %. Der Satz liegt sehr nahe an dem von Scandlines et al. vorgeschlagenen Wert (5,8 %) und ist nahezu identisch mit dem im Damodaran-Archiv genannten Wert (5,96 %) ([155]).

(332) Dänemark verwendete ein Asset Beta von 0,5, das anhand von Bloomberg-Daten zu Mautstraßenbetreibern und Unternehmen aus der Bauwirtschaft ermittelt wurde. Im Verbindung mit einem Steuersatz von 22 % und einer Kapitalstruktur aus je 50 % Fremd- und Eigenkapital ermittelte Dänemark das Levered Beta mithilfe allgemein anerkannter Standardformeln. Der Verschuldungsgrad wurde anhand derselben Bloomberg-Stichprobe von Bauunternehmen und Mautstraßenbetreibern bestimmt. Die von Scandlines et al. vorgelegte Studie von 2018 stützt sich auf ein Unlevered Beta zwischen 0,46 und 0,63. Bei Prüfung dieser Annahmen stellt die Kommission fest, dass das von Dänemark verwendete Asset Beta von 0,5 mit den Branchendurchschnittswerten von 40 europäischen Verkehrsunternehmen in Einklang steht (Unlevered Beta: 0,52; um Barvermögen bereinigtes Unlevered Beta: 0,6) und konservativer ist als das Asset Beta von 147 europäischen Maschinenbau-/Bauunternehmen (Unlevered Beta: 0,66; um Barvermögen bereinigtes Unlevered Beta: 0,78). Der Verschuldungsgrad dieser Verkehrsunternehmen liegt bei 98,00 % (Beförderung) bzw. 92,39 % (Maschinenbau/Bauwirtschaft) ([156]). Ein Verschuldungsgrad von 100 % bedeutet, dass das Unternehmen über ebenso viel Fremd- wie Eigenkapital verfügt, sodass das Verhältnis zwischen Fremd- und Eigenkapital 50 % beträgt. Daher hält die Kommission die Annahme von 50 % Fremdkapital und 50 % Eigenkapital als Finanzierungsstruktur eines typischen Unternehmens für vertretbar. Der Steuersatz von 22 % entspricht dem in Dänemark geltenden Körperschaftsteuersatz (gemäß Artikel 17 des dänischen Körperschaftsteuergesetzes).

([152]) Delegierte Verordnung (EU) Nr. 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 138 vom 13.5.2014, S. 5).

([153]) Aswath Damodaran-Datenarchiv: „Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios" (Ratings, Spreads und Zinsdeckungsgrade), 1/2019.

([154]) Pablo Fernandez et al., 2019: „Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey" (Risikoprämie und risikoloser Zinssatz für 69 Länder, 2019: eine Umfrage). Zwischen Februar und März 2019 befragten die Forscher Hochschullehrern im Bereich der Finanz- und Wirtschaftswissenschaft sowie Analysten und Führungskräften in Unternehmen. Auf der Grundlage von 1836 Antworten stellen sie deskriptive Statistiken zu risikolosen Zinssätzen und Risikoprämien für 69 Länder zur Verfügung.

([155]) Aswath Damodaran-Datenarchiv: „Risk Premiums for Other Markets" (Risikoprämiensätze für andere Märkte), 1/2019.

([156]) Aswath Damodaran-Datenarchiv: „Levered and Unlevered Betas by Industry" (Levered und Unlevered Beta nach Branche), Januar 2019.

(333) Des Weiteren berechnen die dänischen Behörden eine zusätzliche vorhabenspezifische Risikoprämie von 2 %. Die vorhabenspezifische Risikoprämie ist in Anbetracht der mit dem Vorhaben verbundenen großen Unsicherheiten gerechtfertigt, die unter anderem mit dem endgültigen Planfeststellungsbeschluss zusammenhängen, der zu erheblichen Verzögerungen und Zusatzkosten führen könnte; hinzu kommen andere in den Planungsannahmen nicht berücksichtigte mikro- und makroökonomische Risiken, die im Zusammenhang mit dem Vorhaben bestehen. Der Wert von 2 % ist konservativ, wenn man ihn mit dem vergleicht, was in der von Scandlines et al. vorgelegten Studie von 2018 vorgeschlagen wird. Die vorhabenspezifische Risikoprämie sollte jedoch in Verbindung mit dem im Beihilfemodell vorgesehenen Baukostenpuffer bewertet werden, in dem etwaige Kostenüberschreitungen während der Bauphase bereits berücksichtigt werden. Auf dieser Grundlage hält die Kommission die Anwendung einer vorhabenspezifischen Risikoprämie von 2 % für vertretbar.

(334) Nach Auffassung der Kommission sind die in den vorstehenden Erwägungsgründen dargelegten WACC-Komponenten in Anbetracht des Umfangs, der Risiken, des Zeitplans und der Art der mit dem Vorhaben verbundenen Tätigkeiten angemessen.

(335) Als letzte Komponente der WACC muss der risikolose Zinssatz beurteilt werden. In der Anmeldung von 2014 war der risikolose Zinssatz auf 5 % (zum Nennwert) festgelegt. In ihrer überarbeiteten Anmeldung hatten die dänischen Behörden zunächst vorgeschlagen, den risikolosen Zinssatz auf die aktualisierte amtliche Projektion des Finanzministeriums für die dänische Wirtschaft für das Jahr 2025 (einschließlich der öffentlichen Finanzen) zu stützen ([157]). Dieser Projektion zufolge ist mit einem Zinssatz für die zehnjährige Staatsanleihe von -0,1 % pro Jahr im Jahr 2019, 1,6 % im Jahr 2025 und 4,5 % im Jahr 2040 zu rechnen. Dies entspricht einem festen Nominalzins von etwa 3,5 % über die gesamte Laufzeit des Finanzmodells hinweg. Die dänischen Behörden betrachten diese Annahme als objektivste in Dänemark verfügbare Prognose der künftigen Zinsentwicklung und halten sie somit für einen glaubwürdigen Richtwert. Sie argumentieren außerdem, Femern A/S könne in der Praxis keine Darlehen oder staatlichen Darlehen aufnehmen, die den gesamten Finanzierungsbedarf des Unternehmens auf einmal decken, und dass der aktuelle Marktzinssatz daher nicht über einen längeren Zeitraum hinweg verwendet werden könne, in dem Femern A/S häufig Schulden aufnimmt und refinanziert.

(336) Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass dieser risikolose Zinssatz, auch wenn das Zinsniveau mit Unsicherheiten behaftet ist und sich das Vorhaben über einen relativ langen Bauzeitraum erstreckt, im Lichte der gegenwärtigen Marktbedingungen zu hoch zu sein scheint. Aktuelle Marktdaten zeigen, dass dänische Staatsanleihen derzeit sehr niedrige Renditen erzielen ([158]).

(337) Um diesen Bedenken zu begegnen, legten die dänischen Behörden im Rahmen der überarbeiteten Anmeldung ein alternatives Modell vor, in dem sie einen risikolosen Nominalzins von 1,5 % zugrunde legten (als Durchschnittswert für die gesamte Laufzeit des Modells). Diese Annahme beruht auf der bereits erwähnten Forschungsarbeit von Pablo Fernandez et al ([159]). Aus Dänemark wurden 135 Antworten erfasst, die für das Jahr 2019 einen durchschnittlichen risikolosen Zinssatz von 1,2 % pro Jahr ergeben. Die Ergebnisse der vorhergehenden Jahre lauteten 1,6 % (2018), 1,6 % (2017) bzw. 1,3 % (2015) (für 2016 waren in der Studie keine Daten verfügbar). Die dänischen Behörden argumentierten weiter, in der Umfrage werde nicht gesagt, welchen Investitionshorizont die Befragten bei Beantwortung der Frage zum risikolosen Zinssatz berücksichtigen sollten, sondern nur, dass sich die Umfrage auf eine Investition in ein gut diversifiziertes Beteiligungsportfolio bezieht. Daraus folgerten die dänischen Behörden, dass sich die Antworten wahrscheinlich auf eine Laufzeit von 5 bis 10 Jahren bezogen. Daher rechnen die dänischen Behörden mit einem Aufschlag von +0,5 % auf den aus der Umfrage hervorgegangenen Zinssatz, um der ungefähren Differenz zu langfristigen Anleihen (mit 30 Jahren Laufzeit) Rechnung zu tragen. Die Höhe des Aufschlags wurde anhand verfügbarer Daten zur deutschen Staatsanleihe geschätzt. Die dänischen Behörden behaupten, der laufzeitbereinigte Durchschnittswert liege bei 1,7 %, und betrachten den Wert von 1,5 % daher als konservative Annahme.

(338) Im Lichte der gegenwärtigen Marktbedingungen, der vergleichsweise langen Bauzeit und insbesondere der gesamten Zeitspanne des Finanzmodells (die sich bis zum Jahr 2068, das heißt über 30 Jahre erstreckt) ist es nach Auffassung der Kommission vertretbar und gerechtfertigt, im alternativen Modell einen Zinssatz von 1,5 % zugrunde zu legen. Außerdem legten Scandlines et al. zwei verschiedene Studien zur Schätzung der WACC vor. Der von den dänischen Behörden angenommene risikolose Zinssatz von 1,5 % steht mit dem in der jüngsten Studie (vom Februar 2018, allerdings basierend auf Daten von 2014) veranschlagten Wert von 1,6 % im Einklang und liegt deutlich unter dem in der früheren Studie von Anfang 2014 genannten Wert von 3,04 %.

(339) Auf dieser Grundlage belaufen sich die WACC auf 5,59 %. Dieser Wert liegt im unteren Bereich der von Scandlines et al. vorgeschlagenen Spanne von 5,68 % bis 6,71 % ([160]).

([157]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019

([158]) Die Renditen aktueller und früherer Verkäufe von Staatsanleihen sind bei der dänischen Nationalbank (Danmarks Nationalbank) abrufbar.

([159]) Pablo Fernandez et al., 2019: „Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey" (Risikoprämie und risikoloser Zinssatz für 69 Länder, 2019: eine Umfrage). Zwischen Februar und März 2019 befragten die Forscher Hochschullehrern im Bereich der Finanz- und Wirtschaftswissenschaft sowie Analysten und Führungskräften in Unternehmen. Auf der Grundlage von 1836 Antworten stellen sie deskriptive Statistiken zu risikolosen Zinssätzen und Risikoprämien für 69 Länder zur Verfügung.

([160]) In Anwendung der vorstehenden Formeln entsprechen die Eigenkapitalkosten 1,5 % + 0,89 * 6 % + 2 % = 8,84 % und die Fremdkapitalkosten 1,5 % + 1,5 % = 3 %. Die Gewichtung beider Komponenten ergibt WACC = 50 % * 8,84 % + 50 % * 3 % * (1-22 %) = 5,59 %.

(340) Nach Auffassung der Kommission beruht eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, die ein Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke und eine Höhe der Beihilfe umfasst und in der von einem risikolosen Zinssatz von 3,5 % ausgegangen wird, im Lichte der gegenwärtigen und zu erwartenden Marktbedingungen auf nicht vertretbaren Annahmen ([161]). Daher kann die Beihilfe nur auf der Grundlage des von den dänischen Behörden in der aktualisierten Anmeldung vorgelegten alternativen Modells zur Berechnung der Finanzierungslücke für verhältnismäßig befunden werden.

(341) Bei Anwendung des alternativen Modells zur Berechnung der Finanzierungslücke ergibt sich eine Finanzierungslücke für die feste Querung in Höhe von 12 046 Mio. DKK (1 615 Mio. EUR). Der Vergleich zwischen der Finanzierungslücke und den beihilfefähigen Kosten ergibt eine Finanzierungsbedarfsquote von 27,3 %.

(342) Das Bruttosubventionsäquivalent der Beihilfe umfasst die aus den Kapitalzuführungen, den staatlichen Garantien und den staatlichen Darlehen resultierende Beihilfe. Die dänischen Behörden verfolgen bei der Berechnung des Beihilfeelements einen ähnlichen Ansatz wie in Punkt 4.2 der Mitteilung über Garantien dargelegt, wonach in Ermangelung eines Marktpreises „das Beihilfeelement in der gleichen Weise zu berechnen [ist] wie das Subventionsäquivalent eines zinsvergünstigten Darlehens, nämlich als Differenz zwischen dem marktüblichen Zinssatz, der für das betreffende Unternehmen ohne die Garantie gegolten hätte, und dem im Wege der staatliche Garantie tatsächlich angewandten Zinssatz nach Abzug etwaiger Prämienzahlungen". Die dänischen Behörden haben bei der Berechnung des Beihilfebetrags nicht zwischen dem Wert der mit den staatlichen Darlehen verbundenen staatlichen Beihilfe und dem Wert der mit den staatlichen Garantien verbundenen Beihilfe unterschieden. Aus dem Baugesetz geht auch hervor, dass beide austauschbar sind und dass es im Ermessen des Finanzministers liegt, über den optimalen Mix beider Instrumente zu entscheiden. Femern A/S muss auf die ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten den gleichen Prämiensatz zahlen wie auf die ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem Staat. Die Beihilfeelemente, die sich aus den staatlichen Garantien und den staatlichen Darlehen ergeben, wurden somit auf die gleiche Weise berechnet. Zur Berechnung des jährlichen Beihilfeelements bestimmten die dänischen Behörden zunächst die Differenz zwischen den WACC, die ein marktwirtschaftlich handelnder Investor voraussichtlich fordern würde (5,59 %), und dem risikolosen Zinssatz (1,5 %), der um die von Femern an den dänischen Staat zu zahlende Prämie bereinigt wurde, und multiplizierten dann das Ergebnis mit der Summe aus den ausstehenden garantierten Verbindlichkeiten und den ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem Staat.

(343) Nach Auffassung der Kommission ist es vertretbar, dass das Beihilfeelement in diesem Fall der Differenz zwischen dem risikolosen Zinssatz (bereinigt um die Prämie) und den WACC entspricht. Dank der staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen muss Femern A/S denselben Zinssatz zahlen wie der dänische Staat, was dem risikolosen Zinssatz Dänemarks entspricht. Daher entsprechen die zu erwartenden tatsächlichen Finanzierungskosten von Femern A/S dem um die Prämie bereinigten risikolosen Zinssatz. Ohne irgendeine Form der Beihilfe muss Femern A/S die WACC zahlen, die dem gewichteten Durchschnitt zwischen Eigen- und Fremdkapitalkosten entsprechen. Die Differenz zwischen den beiden Quoten wiederum gibt den Gesamtvorteil wieder.

(344) Typischerweise sind die Eigenkapitalkosten höher als die Fremdkapitalkosten, und ein Vorhaben bzw. ein Unternehmen wird durch eine Kombination aus Fremd- und Eigenkapital finanziert. Es könnte als zusätzlicher Vorteil gewertet werden, wenn Femern A/S in der Lage ist, das Vorhaben fast ausschließlich aus Fremdkapital ohne nennenswerten Eigenkapitalbedarf zu finanzieren. Die ausschließliche Berücksichtigung der Fremdkapitalkosten würde zu einer Überbewertung der Höhe der Beihilfe führen. Daher wird dem Vorteil der (fast) ausschließlichen Fremdkapitalfinanzierung nach Auffassung der Kommission dadurch Rechnung getragen, dass in dem Beihilfeelement der staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien die WACC und nicht die Fremdkapitalkosten als Bezugsgröße verwendet werden.

(345) Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass Paragraf 4 Absatz 4 des Baugesetzes, wonach die dänische Regierung für die sonstigen finanziellen Verpflichtungen von Femern A/S bürgt, die Femern A/S im Zuge der Durchführung des Bauvorhabens eingeht, keine zusätzliche Beihilfe beinhaltet, weil Femern A/S kein zusätzlicher Vorteil entsteht, da die Baukosten bereits von den staatlichen Darlehen und den staatlich garantierten Darlehen abgedeckt sind.

(346) Scandlines et al. waren der Ansicht, dass das Beihilfeelement der tatsächlich von den staatlichen Darlehen und staatlich garantierten Darlehen abgedeckten Summe entspricht. Die Kommission stellt fest, dass die Mitteilung über Garantien eine solche Einstufung des Beihilfeelements einer Garantieleistung nur in Ausnahmefällen vorsieht, nämlich dann, wenn eine Garantie für Unternehmen in Schwierigkeiten gestellt wird und ein besonders hohes Darlehensausfallrisiko besteht. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine solche Ausnahmesituation in diesem Fall nicht gegeben ist.

(347) Die Nettoverschuldung entspricht der Effektivverschuldung von Femern A/S. Die Effektivverschuldung spiegelt die vom Unternehmen für Planung, Bau, Zinszahlungen, eigene Kosten usw. insgesamt ausgegebenen Geldsumme abzüglich des eingezahlten Eigenkapitals und der erhaltenen EU-Fördermittel wider. Die Nettoverschuldung steigt im Laufe der Bauphase an und dürfte im ersten Betriebsjahr ihren Höchststand erreichen. In der Betriebsphase wird die Nettoverschuldung mit dem freien Cashflow des Vorhabens schrittweise sinken. Diese Nettoverschuldung ist für eine bestimmte Anzahl von Jahren durch staatliche Darlehen und staatlich garantierte Darlehen gedeckt.

([161]) Wird wie vorgeschlagen ein zeitlich variabler risikoloser Zinssatz (mit einem Durchschnitt von 3,5 %) als Annahme zugrunde gelegt, ergeben sich WACC zwischen 4 % und 8,3 %.

(348) Da die IPCEI-Mitteilung verlangt, dass Beihilfen in Form von Garantien zeitlich befristet sind und dass Beihilfen in Form von Darlehen für die Dauer der Rückzahlung festgelegt werden, haben die dänischen Behörden im Rahmen des alternativen Modells sichergestellt, dass die von Femern A/S in Anspruch genommenen staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zusammengenommen den Betrag von 69,3 Mrd. DKK (9,3 Mrd. EUR) (zum Nennwert) nicht überschreiten. Diesen Betrag bezeichnen die dänischen Behörden als maximalen Garantiebetrag. Die betreffenden staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen bleiben streng auf die Finanzierung der im Zuge der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten beschränkt. Dies entspricht der Summe der zur Finanzierung der Nettobaukosten (d. h. abzüglich der EU-Fördermittel) erforderlichen oben dargelegten maximalen Nettoverschuldung und einer Liquiditätsreserve. Die Liquiditätsreserve entspricht der normalerweise in Form von Bankeinlagen oder kurzfristigen Investitionen gehaltenen kurzfristigen Liquidität des Unternehmens. Die dänischen Behörden erklärten, die Liquiditätsreserve sei als Puffer für einen ungeplanten Liquiditätsbedarf — etwa für Zahlungen an Auftragnehmer — vorgesehen und solle es ermöglichen, Darlehensgeschäfte rechtzeitig vor Entstehen des Liquiditätsbedarfs abzuschließen. Ein Beispiel ist die Refinanzierung eines bestehenden Darlehens, die normalerweise einige Wochen vor Fälligkeit des betreffenden Darlehens erfolgt, um das Risiko unvorhergesehener ungünstiger Marktbedingungen zu mindern.

(349) Im Rahmen des alternativen Modells für die Berechnung der Finanzierungslücke werden die dänischen Behörden den Zeitraum begrenzen, in dem der Finanzminister staatliche Garantien und staatliche Darlehen zugunsten von Femern A/S bereitstellen kann. Sie werden auch gewährleisten, dass Femern A/S spätestens 16 Jahre nach der Inbetriebnahme alle mit einer staatlichen Garantie versehenen Darlehen gekündigt und alle staatlichen Darlehen zurückgezahlt hat. Folglich sind alle staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen zeitlich befristet. In jedem Fall stellen die dänischen Behörden sicher, dass die Garantielaufzeit den tatsächliche Rückzahlungszeitraum der Darlehen nicht überschreitet. Sollte der Rückzahlungszeitraum weniger als 16 Jahre betragen, so werden nach der Rückzahlung der tatsächlich fälligen Verbindlichkeiten keine neuen Garantien gewährt.

(350) Daraus ergibt sich — zum Gegenwartswert unter Verwendung der WACC als Abzinsungssatz ([162]) — eine Beihilfe in Höhe der Finanzierungslücke von 12 046 Mio. DKK (1 615 Mio. EUR). Dieser Betrag beinhaltet die Kapitalzuführungen und die mit staatlich garantierten Darlehen und staatlichen Darlehen verbundene Beihilfe. Im alternativen Modell wird die Höhe der Beihilfe anhand eines erhöhten Prämiensatzes von 2 % statt von 0,15 % berechnet. In Bezug auf bereits aufgenommene Darlehen wird im alternativen Modell für die Berechnung der Finanzierungslücke berücksichtigt, dass der Prämiensatz auf 0,15 % begrenzt war.

(351) Daher könnte die Beihilfe — im Prinzip — als verhältnismäßig betrachtet werden. Wie bereits ausgeführt, befürchtet die Kommission jedoch, dass diese Finanzierungslücke aufgrund der Einbeziehung einer P99-Rücklage in die beihilfefähigen Kosten (siehe Erwägungsgrund 320) überbewertet sein könnte. Daher verbinden die dänischen Behörden im alternativen Modell die Ex-ante-Berechnung der Finanzierungslücke (mit entsprechendem maximalem Garantiebetrag und maximaler Garantielaufzeit) mit einer spätestens fünf Jahre nach Inbetriebnahme vorzunehmenden Neuberechnung dieser Finanzierungslücke, wenn sich herausstellen sollte, dass der „Baukostenpuffer“ von 2,5 Mrd. DKK (0,3 Mrd. EUR) nicht benötigt wird. Die dänischen Behörden werden die Finanzierungslücke, den maximalen Garantiebetrag und die maximale Garantielaufzeit neu berechnen. Anschließend werden sie den maximalen Garantiebetrag und die maximale Garantielaufzeit herabsetzen, wenn die aktualisierte Finanzierungslücke kleiner ausfällt als erwartet, um so sicherzustellen, dass der Nettogegenwartswert des gesamten Beihilfebetrags die Finanzierungslücke nicht übersteigt. Die dänischen Behörden legten eine Simulation vor, in der davon ausgegangen wird, dass der Baukostenpuffer gar nicht benötigt wird. In diesem Fall würde die maximale Verschuldung auf 66,1 Mrd. DKK (8,9 Mrd. EUR) sinken, und die maximale Garantielaufzeit wäre auf 11 Jahre nach Betriebsbeginn begrenzt. In jedem Fall werden die dänischen Behörden sicherstellen, dass die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen streng auf die Finanzierung der tatsächlich im Zuge der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten begrenzt bleiben. Der Zeitrahmen für die Neuberechnung erlaubt es also nicht, dass mit dem Betriebszeitraum verbundene Kosten staatlich subventioniert werden. Vorgesehen ist nur ein vorübergehender Zeitpuffer, um einem eventuellen, immer noch mit der Bauphase verbundenen Finanzierungsbedarf Rechnung zu tragen, der jedoch nur kurz nach Ende der Bauphase anfallen darf. Die dänischen Behörden werden diese aktualisierte Berechnung an die Kommission übermitteln.

(352) Die maximale Garantielaufzeit und der maximale Garantiebetrag ergeben sich somit unmittelbar aus der Berechnung der Finanzierungslücke. Je kleiner die Finanzierungslücke, desto kürzer die garantierte Laufzeit bzw. desto niedriger der garantierte Betrag, und desto eher wird Femern A/S ohne Unterstützung durch staatliche Garantien oder staatliche Darlehen Fremdkapital auf dem freien Markt aufnehmen müssen. Die Kommission hält es für sinnvoller, die Befristung der Garantielaufzeit und die Begrenzung des Garantiebetrags mit den Grenzen der

([162]) Nach Ziffer 4.1 der Mitteilung über Garantien sind die entsprechenden jährlichen Bar-Subventionsäquivalente mithilfe des Referenzsatzes auf ihren Gegenwartswert abzuzinsen. Nach Maßgabe der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6) werden die Referenz- und Abzinsungssätze anstelle des Marktzinses verwendet. In der Mitteilung wird der IBOR für ein Jahr als Berechnungsgrundlage verwendet und klargestellt, dass die Marge vom Rating des Unternehmens und den Sicherheiten, aber auch von der Bonitätsgeschichte abhängt. Gleichzeitig sieht die Mitteilung vor, dass die Kommission in Fällen, in denen dies sinnvoll erscheint, kürzere oder längere Laufzeiten verwenden kann. Angesichts des langfristigen Charakters des Vorhabens und der Tatsache, dass die jährlichen Bar-Subventionsäquivalente auf der Differenz zwischen den WACC und dem risikolosen Zinssatz beruhen, hält es die Kommission für vertretbar, auch in diesem Fall die WACC als Abzinsungssatz zu verwenden.

Finanzierungslücke zu verknüpfen, anstatt, wie von Scandlines et al. vorgeschlagen, mit der Höhe des Jahres-Cashflow. Der Jahres-Cashflow unterliegt in der Praxis ständigen Schwankungen, beispielsweise aufgrund von Ersatzinvestitionen und zyklischen Instandhaltungsarbeiten, sodass in jedem Fall eine [Art von] Berechnung des Nettogegenwartswerts vorgenommen werden müsste. Außerdem besteht die Beihilfemaßnahme aus einer ganzen Reihe von Darlehen, für die im Rahmen der gesamten maximalen Garantielaufzeit jeweils eigene Rückzahlungszeiträume gelten. Daher kann es vorkommen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt staatliche Darlehen und staatliche Garantien parallel zu marktkonformen Darlehensgeschäften in Anspruch genommen werden. In jedem Fall sind über die Finanzierungslücke hinausgehende Beihilfen nach Auffassung der Kommission nicht verhältnismäßig.

(353) Des Weiteren ist nach Ansicht der Kommission die Wahl staatlicher Garantien und staatlicher Darlehen als Hauptinstrumente ein positiver Indikator sowohl im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Angemessenheit der Beihilfe, und ist gegenüber der Gewährung eines Pauschalbetrags vorzuziehen. Wie in Nummer 36 der IPCEI-Mitteilung dargelegt, sollten die Mitgliedstaaten dann, wenn es sich „bei dem zugrunde liegenden Problem um einen mangelnden Zugang zu Finanzmitteln [handelt], ... in der Regel eher auf Liquiditätshilfen wie Kredite oder Garantien zurückgreifen". Nach Auffassung der Kommission steht das Finanzierungsmodell Dänemarks mit diesem Grundsatz in Einklang. Mit Maßnahmen in Form von Garantien lässt sich wirksam sicherstellen, dass Femern A/S nicht überkompensiert wird, denn Femern A/S kann damit seine Kapitalkosten auf angemessenem Niveau halten, um das Vorhaben durch Schließen der Finanzierungslücke durchführbar zu machen. Die dänischen Behörden haben auch die Anmeldung von 2014 überarbeitet und werden jährlich über die Entwicklungen bei der Rückzahlung der Verbindlichkeiten von Femern A/S Bericht erstattet.

(354) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen und unter Berücksichtigung des in der überarbeiteten Anmeldung dargelegten alternativen Modells für die Berechnung der Finanzierungslücke sowie des Planungs- und des Baugesetzes kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen als zeitlich und ihrer Höhe nach begrenzt angesehen werden können. Darüber hinaus kommt die Kommission, ebenfalls auf der Grundlage des in der überarbeiteten Anmeldung dargelegten alternativen Modells für die Berechnung der Finanzierungslücke, zu dem Schluss, dass die Höhe der Beihilfe nicht das Minimum übersteigt, das erforderlich ist, um eine hinreichende Rentabilität des Vorhabens zu gewährleisten.

6.4.5. *Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen und Abwägungsprüfung*

(355) In Nummer 40 der IPCEI-Mitteilung heißt es: „Der Mitgliedstaat muss nachweisen, dass die geplante Beihilfe ein geeignetes politisches Instrument zur Erreichung des Ziels des Vorhabens darstellt. Eine Beihilfe wird nicht als geeignet betrachtet, wenn das gleiche Ergebnis mit anderen, weniger wettbewerbsverzerrenden Politikinstrumenten oder Beihilfearten erzielt werden könnte."

(356) Die dänischen Behörden machten geltend, dass es sich bei dem zugrunde liegenden Problem des Vorhabens um einen mangelnden Zugang zu Finanzmitteln handelte und daher Liquiditätshilfen wie Darlehen oder Garantien das geeignete politische Instrument darstellten. Der überarbeiteten Anmeldung zufolge bleiben die staatlichen Garantien und die staatlichen Darlehen streng auf die Finanzierung der im Zuge der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten beschränkt. Es besteht keine Gefahr, dass die Garantien bzw. Darlehen zur Subventionierung anderer nicht beihilfefähiger Kosten und Tätigkeiten verwendet werden. Daher ist der gewählte Finanzhilfemechanismus nach Auffassung der Kommission das geeignete politische Instrument.

(357) Nach Nummer 41 der IPCEI-Mitteilung gelten staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn die negativen Auswirkungen — beihilfebedingte Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten — begrenzt sind und durch die positiven Auswirkungen — ihr Beitrag zu dem Ziel von gemeinsamem europäischem Interesse — überwogen werden. Nummer 42 der IPCEI-Mitteilung sieht vor, dass sich die Kommission bei der Prüfung der nachteiligen Auswirkungen einer Beihilfemaßnahme auf die vorhersehbaren Auswirkungen der Beihilfe auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen in den betreffenden Produktmärkten, einschließlich vor- oder nachgelagerter Märkte, und auf das Risiko der Überkapazität konzentriert. Nummer 43 der Mitteilung lautet: „Die Kommission bewertet das Risiko einer Marktabschottung und Marktbeherrschung [...]. Vorhaben, die den Bau einer Infrastruktur umfassen, müssen einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur und eine diskriminierungsfreie Preisgestaltung gewährleisten."

(358) Dementsprechend sollte sich die Kommission zur Vermeidung unverhältnismäßiger Wettbewerbsverzerrungen und für die Zwecke der Abwägungsprüfung bei der Prüfung der nachteiligen Auswirkungen der Beihilfe auf die Frage der Wettbewerbsverzerrung und der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten konzentrieren.

(359) Die feste Querung ist Teil eines umfassenderen Plans zur Förderung der Mobilität, einer verstärkten Integration und des kulturellen Austauschs zwischen der auf beiden Seiten der festen Querung lebenden Bevölkerung sowie zur Verbesserung der Verbindung zwischen den nordischen Ländern und Mitteleuropa für den Personen- sowie für den Straßen- und Schienengüterverkehr. Diese zu erwartenden Vorteile wurden auf europäischer Ebene durch die Aufnahme der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung in die Liste der vorrangigen TEN-V-Vorhaben anerkannt. Vor diesem Hintergrund wird sich die geplante Feste Fehmarnbeltquerung auch für eine Reihe von Wirtschaftszweigen in der Region positiv auswirken, unter anderem für Tankstellen, Einzelhandelsgeschäfte, Restaurants, Hotels, Freizeitparks sowie für den Schienen- und Busverkehr. Wie im Rahmen des CEF-Programms bestätigt, wird die feste Querung die Zugänglichkeit zum Schienenverkehr verbessern und so zur Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs von der Straße auf die Schiene beitragen.

(360) Allerdings wird die Eröffnung der festen Querung negative Auswirkungen für die Fährbetreiber auf der Route Rødby-Puttgarden und für andere Fährverbindungen in der Region haben. Ein Rückgang des Fährbetriebs könnte sich auch nachteilig auf die von diesen Fähren genutzten Häfen auswirken, insbesondere im Hinblick auf Verkehrsaufkommen und Einnahmen. Wie in den sozioökonomischen Studien erkannt und berücksichtigt wurde, könnte die Eröffnung der festen Querung sogar eine vollständige Einstellung des Fährbetriebs auf der Route Rødby-Puttgarden zur Folge haben. Die Kommission ist der Auffassung, dass Femern A/S nur begrenzte Möglichkeiten hat, den Betrieb der Fährdienste zu beeinflussen, da die staatliche Beihilfe auf die im Zuge der Planungs- und Bauphase anfallenden Kosten begrenzt ist und die Finanzierungslücke nicht übersteigen darf. Außerdem wird der dänische Verkehrsminister die Höhe der Mauttarife und der Eisenbahngebühren bestimmen, die von den Nutzern der Straßen- und Eisenbahnverbindung der festen Querung erhoben werden. Auch wenn Femern A/S das Preisniveau durch Ermäßigungsregelungen in gewissem Umfang beeinflussen kann, muss das Unternehmen sein Einnahmeniveau sichern, weil die staatliche Beihilfe auf die Finanzierung eines Teils der Planungs- und Bautätigkeiten für die feste Querung bis zur Höhe der Finanzierungslücke begrenzt ist. Mit anderen Worten, Femern A/S wird sicherstellen müssen, dass seine Einnahmen hoch genug sind, um die für die vollständigen Planungs- und Baukosten aufgenommenen Darlehen zurückzahlen und für die Betriebskosten aufkommen zu können. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Entscheidung, die feste Querung überhaupt zu errichten, die größten Auswirkungen auf den Fährbetrieb hatte, weil die Querung eine Alternative zu den vorhandenen Verkehrsträgern bietet. Die Entscheidung für diese Infrastruktur und die entsprechende technische Lösung war eine Entscheidung der öffentlichen Hand. Daher ist es auch nicht Sache der Kommission, zu prüfen, ob die Pläne für den Zugang zu Puttgarden — falls überhaupt Bestandteil der festen Querung — wie von Scandlines et al. geltend gemacht, „herabgestuft" werden. Auch der Beschluss der dänischen Behörden, den Projektvorschlag von Scandlines nicht zu unterstützen, sollte im Rahmen des umfassenderen Mobilitätsplans und der Mobilitätsalternativen geprüft werden und ist somit für die Abwägungsprüfung nicht relevant. Die Auswirkungen auf den Fährbetrieb und die damit verbundenen Märkte liegen daher in der Natur dieser Art von Vorhaben, mit denen die Staaten versuchen, eine schnellere und bequemere Alternative zu Fährdiensten zu bieten. Die Kommission verweist außerdem auf die Anmerkung der dänischen Behörden, dass die Planung der Eisenbahnverbindungen auf der dänischen Seite und die Priorisierung der Straße auf der deutschen Seite hoheitliche Aufgaben darstellen, über die der dänische bzw. der deutsche Staat und nicht Femern A/S entscheiden.

(361) Scandlines et al. argumentieren weiter, die feste Querung würde viele zusätzliche Kapazitäten für einen bereits gesättigten Markt schaffen. Die Kommission stellt fest, dass die Schaffung einer Alternative zu den bestehenden Diensten, die sich von diesen unterscheidet und von den dänischen Behörden als höherwertig angesehen wird, nicht mit der Erhöhung der Kapazitäten auf einem gesättigten Markt gleichzusetzen ist.

(362) Was die Gefahr der Marktbeherrschung und die allgemeinen Auswirkungen auf den Wettbewerb betrifft, so ist nicht auszuschließen, dass Femern A/S in Bezug auf bestimmte Verkehrsdienstleistungen auf dem Fehmarnbelt eine marktbeherrschende Stellung erlangt. Es gilt jedoch zu beachten, dass das Vorhandensein einer marktbeherrschenden Stellung an sich nach ständiger Rechtsprechung ([163]) keinen Verstoß gegen das EU-Recht darstellt. Zurzeit hat Scandlines de facto eine Monopolstellung auf der Route Rødby-Puttgarden. Sollte der Fährbetrieb, wie Scandlines behauptet, nach Eröffnung der festen Querung fortgeführt werden, wird diese Monopolstellung durch die feste Querung durchbrochen und für mehr Wettbewerb gesorgt.

(363) Die Kommission stellt weiter fest, dass die feste Querung kein Risiko der Marktabschottung einschließlich vor- oder nachgelagerter Märkte birgt, da sie allen Nutzern auf gleichberechtigter und diskriminierungsfreier Basis offensteht. Die Preisstruktur wird diskriminierungsfrei und transparent sein und im Hinblick auf schwere Lastfahrzeuge mit den geltenden Vorschriften der Eurovignetten-Richtlinie ([164]) in Einklang stehen. Darüber hinaus sollen die Eisenbahngebühren den von den dänischen Behörden vorgelegten Informationen zufolge im Einklang mit geltendem EU-Recht ([165]) festgesetzt werden. Die für die Nutzung der Straßenverbindung zu zahlenden Mauttarife sollen, wie in der Finanzanalyse von 2016 angenommen, den für die Fährbindung geltenden Tarifen entsprechen.

(364) Daher ist, wie auch das Gericht in seinem Urteil vom 13. Dezember 2018 festgestellt hat, zwar der Schluss vertretbar, dass der geplante Bau einer Infrastruktur, die eine Alternative zu bestehenden Verkehrsträgern bieten wird, die Gefahr birgt, dass diese Verkehrsträger ihre Tätigkeiten stark einschränken oder sogar ganz einstellen müssen; gleichzeitig ist jedoch auch klar, dass die feste Querung eine Lösung mit insgesamt positiven Ergebnissen bietet. Es ist nicht Sache der Kommission, die Entscheidungen der dänischen Behörden infrage zu stellen.

(365) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Beihilfe in ihrer gemäß der überarbeiteten Anmeldung in Reaktion auf die im Einleitungsbeschluss vorgebrachten Bedenken begrenzten und reduzierten Form nur begrenzte negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel hat, die durch die positiven Auswirkungen — ihr Beitrag zu dem Ziel von gemeinsamem europäischem Interesse — überwogen werden.

([163]) Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 1983, Michelin/Kommission, C-322/81, ECLI:EU:C:1983:313, Rn. 57; Urteil des Gerichtshofs vom 17. Februar 2011, Konkurrensverket/TeliaSonera Sverige, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, Rn. 24.

([164]) Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42).

([165]) Richtlinie 2012/34/EU.

(366) Aus dem Wortlaut der IPCEI-Mitteilung ergibt sich, dass mögliche negative Elemente, die nicht mit Wettbewerbsverzerrungen und dem Handel zwischen den Mitgliedstaaten zusammenhängen, nicht berücksichtigt werden müssen, und dass im Rahmen der Abwägungsprüfung keine spezielle Umweltprüfung durchgeführt werden muss, wie der NABU nahelegt. Wie das Gericht festgestellt hat, ist „[der] Umweltschutz … als solcher, wenn er auch bei der Festlegung und Durchführung insbesondere derjenigen Unionspolitiken und - maßnahmen einzubeziehen ist, die die Errichtung des Binnenmarkts bezwecken, nicht Bestandteil dieses Binnenmarkts". Weiter heißt es: „Folglich musste die Kommission bei der Bestimmung der negativen Auswirkungen der Maßnahmen nicht berücksichtigen, inwieweit die Maßnahmen der Verwirklichung des Grundsatzes des Umweltschutzes entgegenstehen." ([166])

(367) In jedem Fall haben die nationalen Behörden die Umweltauswirkungen des Vorhabens gebührend berücksichtigt und eingedämmt, und es wurde in Übereinstimmung mit geltendem Unions- und Völkerrecht befunden, dass sie dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Die dänischen Behörden haben den Umweltauswirkungen des Vorhabens bei der Entscheidungsfindung über die feste Querung gebührend Rechnung getragen. Die von dänischer Seite durchgeführte umfassende und eingehende Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist in den Vorbemerkungen zum Baugesetz ausführlich beschrieben. In diesen Vorbemerkungen wird, ebenso wie im Fehmarnbelt-Vertrag — und daher mit Wirkung sowohl für Dänemark als auch für Deutschland —, ausdrücklich bestimmt, dass Planung, Bau und Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung in Übereinstimmung mit den jeweils geltenden völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Anforderungen umzusetzen sind. Auf der Grundlage des Planungsgesetzes wurde der Verkehrsminister ermächtigt, nach Beratungen mit dem Umweltminister Umweltverträglichkeitsgutachten für das Bauvorhaben, unter anderem durch Anhörungsverfahren, sowie sonstige notwendige Umweltverträglichkeitsprüfungen bezüglich des Bauvorhabens durchzuführen. Das Umweltministerium, einschlägige Behörden, Unternehmen und Kommunen wurden einbezogen, und die Umweltverträglichkeitsgutachten usw. wurden im Einklang mit der UVP-Richtlinie erstellt.

(368) Somit galt für das Vorhaben seit Beginn die Anforderung, dass schädliche Auswirkungen auf Natur und Umwelt bei Planung, Bau und Betrieb der festen Querung vermieden und erhebliche nachteilige Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf das europäische Natura-2000-Netz, in angemessener Weise abgefedert werden. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass, wenn auch den ökologischen Aspekten im Rahmen der Abwägungsprüfung Rechnung zu tragen war, keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die angeblichen nachteiligen Auswirkungen der festen Querung auf die Umwelt von einer solchen Größenordnung wären, dass sie das Ergebnis der Abwägungsprüfung verändern könnten.

(369) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die nachteiligen Auswirkungen — beihilfebedingte Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten — begrenzt sind und durch die positiven Auswirkungen — ihr Beitrag zu dem Ziel von gemeinsamem europäischem Interesse — überwogen werden.

6.4.6. *Spezifische Voraussetzung für die Vereinbarkeit der staatlichen Garantien — Voraussetzungen für die Inanspruchnahme*

(370) Ziffer 5.3 der Mitteilung über Garantien besagt Folgendes: „Die Kommission wird nur solchen Garantien zustimmen, deren Inanspruchnahme an bestimmte vertragliche Voraussetzungen geknüpft ist, die bis zur Einleitung eines Insolvenzverfahrens oder eines ähnlichen Verfahrens reichen können. Die Parteien vereinbaren diese Voraussetzungen bei Übernahme der Garantie. Sollte der Mitgliedstaat beabsichtigen, die Inanspruchnahme der Garantie an andere als die ursprünglich bei Übernahme der Garantie vereinbarten Voraussetzungen zu knüpfen, so wird dies mit der Gewährung einer neuen Beihilfe gleichstellt, die gemäß Artikel 88 Absatz 3 des EG-Vertrags anzumelden ist."

(371) Nach Paragraf 4 Absatz 2 des Baugesetzes wird der Finanzminister ermächtigt, eine Bürgschaft aus der Staatskasse für die Verpflichtungen von Femern A/S bezüglich Darlehen und sonstiger finanzieller Instrumente zur Finanzierung der festen Querung zu gewähren. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Art von Garantie sind im Baugesetz selbst nicht geregelt. In Reaktion auf die im Einleitungsbeschluss geäußerten Bedenken überarbeiteten die dänischen Behörden die Anmeldung von 2014, um sicherzustellen, dass für die Inanspruchnahme aller ([167]) derartigen staatlichen Garantien zugunsten von Femern A/S die folgenden Mindestvoraussetzungen gelten:

a) Femern A/S hat es versäumt, eine nach der garantierten Vereinbarung fällige Zahlung zum regulären Fälligkeitstermin zu leisten;

b) der Darlehensgeber muss den Garanten nach Maßgabe der einschlägigen Garantie schriftlich unterrichten;

c) die Unterrichtung erfolgt erst nach Ablauf aller im Rahmen der garantierten Vereinbarung anwendbaren Abhilfefristen;

d) der Darlehensgeber ist nicht berechtigt, Femern A/S eine Fristverlängerung für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der garantierten Vereinbarung zu gewähren;

e) dem Garanten wird zur Einzahlung des nach der garantierten Vereinbarung fälligen Betrags eine Frist von mindestens vier Bankgeschäftstagen ab Erhalt der Unterrichtung eingeräumt.

(372) Wie bereits in Erwägungsgrund 203 des Einleitungsbeschlusses angemerkt, machten die dänischen Behörden in Bezug auf die staatliche Garantie zur Deckung nichtfinanzieller Verpflichtungen gemäß Paragraf 4 Absatz 4 des

([166]) Urteil des Gerichts vom 12. Juli 2018, Republik Österreich/Kommission, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, Rn. 516, und das darin zitierte Castelnou-Urteil: Urteil des Gerichts vom 3. Dezember 2014, Castelnou Energía/Kommission, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, Rn. 189 bis 191.

([167]) Auch für die Inanspruchnahme der bestehenden Garantien gelten vergleichbare Mindestvoraussetzungen.

Baugesetzes geltend, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Art von Garantie auf einer Auslegung der Garantie im Lichte der allgemeinen Grundsätze des dänischen Rechts beruhen. Die dänischen Behörden erteilten zu diesem Punkt zusätzliche Auskünfte. Im dänischen Bürgschaftsrecht wird zwischen „*simpel kaution*“ und „*selvskyldnerkaution*“ unterschieden. Bei einer „*simpel kaution*“ muss der Garantieempfänger dem Garanten nachweisen, dass der Schuldner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann. Normalerweise muss dazu entweder i) im Rahmen einer Vollstreckung (d. h. des Versuchs, eine Forderung gegen das Vermögen des Bürgschaftsschuldners zu vollstrecken) festgestellt werden, dass der Auftraggeber seinen fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann; oder ii) es muss gegen den Bürgschaftsschuldner ein Konkurs- oder sonstiges Insolvenzverfahren eröffnet worden sein. Im Falle einer „*selvskyldnerkaution*“ kann der Garantieempfänger den Garanten zur Zahlung auffordern, wenn der Bürgschaftsschuldner die Zahlung nicht fristgerecht geleistet hat. Nach der dänischen Rechtsprechung zu Garantien wird eine Garantie normalerweise als „*simpel kaution*“ ausgelegt, es sei denn, es gibt eindeutige Gründe für die Auslegung als „*selvskyldnerkaution*“. Sofern also die Garantie nicht eindeutig als „*selvskyldnerkaution*“ bezeichnet ist, muss der Garantieempfänger dem Garanten nachweisen, dass der Bürgschaftsschuldner seinen fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann. In Bezug auf die Bestimmung in Paragraf 4 Absatz 4 folgt daraus, dass, da im Planungs- bzw. Baugesetz nicht vorgesehen ist, dass die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Garantie in einem bestimmten Fall beispielsweise in einer Ministerialverordnung oder in spezifischen Verträgen für jeden Einzelfall festgelegt werden, die in Paragraf 4 Absatz 4 vorgesehene staatliche Garantie standardmäßig als „*simpel kaution*“ anzusehen ist. Daher muss der Garantieempfänger nachweisen, dass Femern A/S nicht in der Lage ist, ihren fälligen Zahlungsverpflichtungen (wie oben dargelegt) nachzukommen, bevor die Garantie in Anspruch genommen werden kann. Auf dieser Grundlage ist die Kommission der Auffassung, dass die Inanspruchnahme dieser Art von Garantie vertraglich an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.

(373) Wenn auch die Kommission zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung nicht über die genauen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme in Kenntnis gesetzt wurde, ist sie der Auffassung, dass sie die Garantien im Lichte von Ziffer 5.3 der Mitteilung über Garantien akzeptieren kann.

6.4.7. *Transparenz*

(374) Gemäß Nummer 45 der IPCEI-Mitteilung stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass mindestens folgende Informationen auf nationaler oder regionaler Ebene auf einer ausführlichen Beihilfe-Website veröffentlicht werden: Wortlaut der Beihilferegelung und ihrer Durchführungsbestimmungen oder ein Link dazu; Angaben zu(r) Bewilligungsbehörde(n); Identität der einzelnen Empfänger, Art und Höhe der Beihilfen, Tag der Gewährung, Art des Unternehmens (KMU oder Großunternehmen); Region, in der der Empfänger ansässig ist (auf der Ebene von NUTS II); Hauptwirtschaftszweig (auf Ebene der NACE-Gruppe), in dem der Beihilfeempfänger tätig ist. Die dänischen Behörden haben sich verpflichtet, dieser Anforderung nachzukommen.

6.4.8. *Berichtspflicht*

(375) Nummer 49 der IPCEI-Mitteilung lautet: „Die Durchführung des Vorhabens unterliegt einer regelmäßigen Berichterstattung“. Die dänischen Behörden haben sich diesbezüglich verpflichtet, jährliche Berichte mit Zahlen zur Entwicklung des Schuldenstands vorzulegen. Daher betrachtet die Kommission diese Voraussetzung als erfüllt.

7. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(376) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die Kapitalzuführungen, die staatlichen Garantien für die Darlehen zur Finanzierung der Planungs- und Baukosten sowie die staatlichen Darlehen zur Finanzierung der Planungs- und Baukosten staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die Maßnahmen in Form der Abschreibung von Vermögenswerten, des steuerlichen Verlustvortrags, der Regelung über die gemeinsame Besteuerung, der Eisenbahngebühren und der unentgeltlichen Nutzung von Staatseigentum keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AUEV zugunsten von Femern A/S darstellen. Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die Garantien für Derivate angesichts der überarbeiteten Anmeldung keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zugunsten von Femern A/S darstellen.

(377) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die angemeldeten Maßnahmen zugunsten von Femern A/S in Form einer Kapitalzuführung in Höhe von 510 Mio. DKK (68,4 Mio. EUR) und einer Kombination aus staatlichen Darlehen und staatlichen Darlehensgarantien bis zu einer Höhe von 69,3 Mrd. DKK (9,3 Mrd. EUR), die spätestens 16 Jahre nach Inbetriebnahme zu kündigen sind, die in der IPCEI-Mitteilung festgelegten Voraussetzungen erfüllen und somit gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Die jährliche Prämie auf die staatlich garantierten Verbindlichkeiten und die staatlichen Darlehen, die Femern A/S an den dänischen Staat zu zahlen verpflichtet ist, wird von 0,15 % auf 2 % angehoben. Die dänischen Behörden haben der Kommission zugesagt, spätestens fünf Jahre nach Inbetriebnahme der festen Querung (derzeit für 2033 geplant) eine Aktualisierung des alternativen Modells für die Berechnung der Finanzierungslücke (auf der Grundlage eines durchschnittlichen risikolosen Zinssatzes von 1,5 %) zu übermitteln. In dieser Aktualisierung wird der Baukostenpuffer reduziert, falls die tatsächlichen Baukosten geringer ausfallen als veranschlagt. Der maximale Garantiebetrag und die maximale Garantielaufzeit werden entsprechend herabgesetzt, um sicherzustellen, dass das Bruttosubventionsäquivalent der Beihilfe die aktualisierte Finanzierungslücke nicht übersteigt.

(378) Die dänischen Behörden stimmten einem ausnahmsweisen Verzicht auf ihre Rechte, die sich aus Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung 1/1958 des Rates ([168]) ergeben, sowie der Annahme und Bekanntgabe dieses Beschlusses nach Artikel 297 AEUV in englischer Sprache zu —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Maßnahmen in Form der Abschreibung von Vermögenswerten, des steuerlichen Verlustvortrags, der Regelung über die gemeinsame Besteuerung, der Eisenbahngebühren, der unentgeltlichen Nutzung von Staatseigentum und der staatlichen Garantien für Derivate stellen keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zugunsten von Femern A/S dar.

Artikel 2

Die Maßnahmen in Form von Kapitalzuführungen und einer Kombination aus staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zugunsten von Femern A/S, die Dänemark zumindest teilweise rechtswidrig durchgeführt hat, stellen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar. Diese Maßnahmen sind in ihrer gemäß der überarbeiteten Anmeldung geänderten Form auf der Grundlage des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an das Königreich Dänemark gerichtet.

Brüssel, den 20. März 2020

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin

([168]) EWG-Rat: Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385).