II

(Μη νομοθετικές πράξεις)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2020/1472 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 20ής Μαρτίου 2020

σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.39078 - 2019/C (πρώην 2014/N) την οποία έθεσε σε εφαρμογή η Δανία υπέρ της Femern A/S

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2020) 1683]

(Το κείμενο στην αγγλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 108 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως το άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο α),

Αφού κάλεσε τους ενδιαφερομένους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη [1] και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

(1) Στις 13 Ιουλίου 2009 η Επιτροπή ενέκρινε ενίσχυση για τη χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn (στο εξής: απόφαση περί σχεδιασμού) [2].

(2) Μετά το στάδιο προ της κοινοποίησης, με επιστολή της 22ας Δεκεμβρίου 2014, και σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 3 της Συνθήκης, οι δανικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή το μοντέλο χρηματοδότησης του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn.

(3) Στις 5 Ιουνίου 2014, 5 Σεπτεμβρίου 2014, 26 Νοεμβρίου 2014, 19 Ιανουαρίου 2015 και 22 Απριλίου 2015, η Επιτροπή έλαβε πέντε καταγγελίες [3], σύμφωνα με τις οποίες η Δανία είχε χορηγήσει παράνομη και ασυμβίβαστη κρατική ενίσχυση υπέρ των Femern A/S και A/S Femern Landanlæg για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn [4].

(4) Στις 23 Ιουλίου 2015 η Επιτροπή αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις για τα μέτρα που χορηγήθηκαν από τη Δανία στις A/S Femern Landanlæg και Femern A/S (στο εξής: απόφαση περί κατασκευής) [5]. Το διατακτικό της απόφασης αυτής διαιρείται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα που χορηγήθηκαν στην A/S Femern Landanlæg για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία των οδικών και σιδηροδρομικών συνδέσεων με την ενδοχώρα στη Δανία δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Στο δεύτερο μέρος, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν τα μέτρα που χορηγήθηκαν στη Femern A/S για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης συνιστούσαν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης. Στις 16 Σεπτεμβρίου 2015 η Επιτροπή διαβίβασε την απόφαση περί κατασκευής στους καταγγέλλοντες.

---

[1] Κρατική ενίσχυση – Δανία – Κρατική ενίσχυση SA.39078 (2019/C) (πρώην 2014/N) – Χρηματοδότηση του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn – Πρόσκληση υποβολής παρατηρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ C 226 της 5.7.2019, σ. 5).

[2] Απόφαση της Επιτροπής της 13.7.2009, κρατική ενίσχυση N 157/2009 – Δανία – Χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού της σταθερής ζεύξης Femarn (ΕΕ C 202 της 27.8.2009, σ. 1).

[3] Από τις Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH (στο εξής: Scandlines), 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB (στο εξής: Stena Line) και Trelleborgs Hamn AB.

[4] Οι εν λόγω καταγγελίες καταχωρίστηκαν από τις υπηρεσίες της Επιτροπής με τους αριθμούς SA.38915 και SA.41640.

[5] Απόφαση της Επιτροπής της 23.7.2015 στην υπόθεση SA. 39078 (2014/N) – Δανία – Χρηματοδότηση του έργου σταθερής ζεύξης Fehmarn (ΕΕ C 325 της 2.10.2015, σ. 1).

(5) Έπειτα από προσφυγές ακύρωσης που ασκήθηκαν από δύο καταγγέλλοντες ([6]), το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση περί κατασκευής με τις αποφάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 2018 ([7]) καθόσον η Επιτροπή αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις όσον αφορά τα μέτρα που χορηγήθηκαν από τη Δανία στη Femern A/S για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης (υποδομή σύνδεσης ακτών).

(6) Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή κατά τα λοιπά. Συγκεκριμένα, απέρριψε τα επιχειρήματα των προσφευγόντων σχετικά με το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι τα μέτρα που χορηγήθηκαν στην A/S Femern Landanlæg για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία των οδικών και σιδηροδρομικών συνδέσεων με την ενδοχώρα στη Δανία δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης.

(7) Οι δύο καταγγέλλοντες άσκησαν προσφυγή κατά των αποφάσεων της 13ης Δεκεμβρίου 2018 ([8]).

(8) Οι υπηρεσίες της Επιτροπής προέβησαν σε συναντήσεις με τις δανικές αρχές στις 24 Ιανουαρίου και στις 22 Μαΐου 2019. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν τηλεφωνικές διασκέψεις με τις δανικές αρχές στις 12 Απριλίου και στις 20 Ιουνίου 2019. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής απέστειλαν αιτήσεις παροχής περαιτέρω πληροφοριών στις 26 Μαρτίου, στις 18 Απριλίου και στις 24 Απριλίου 2019. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν συμπληρωματικές πληροφορίες στις 18 Ιανουαρίου, 4 Φεβρουαρίου, 25 Φεβρουαρίου, 28 Μαρτίου, 5 Απριλίου, 7 Μαΐου, 8 Μαΐου, 16 Μαΐου, 20 Μαΐου, 28 Μαΐου και 10 Ιουνίου του 2019.

(9) Στις 18 και 25 Μαρτίου 2019 οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν συνάντηση με τη Stena Line Scandinavia AB (στο εξής: Stena Line) και με τις Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH (στο εξής: Scandlines), αντίστοιχα. Στις 4 Απριλίου και στις 13 Μαΐου 2019 οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν συνάντηση με τη Naturschutzbund Deutschland e.V. (στο εξής: NABU) και την Ένωση Σουηδών Πλοιοκτητών [Föreningen för Svensk Sjöfart (στο εξής: FSS)], αντίστοιχα. Η Επιτροπή έλαβε περαιτέρω πληροφορίες από ενδιαφερόμενους στις 29 Ιανουαρίου, 14 Φεβρουαρίου, 18 Φεβρουαρίου, 26 Μαρτίου, 15 Απριλίου, 16 Απριλίου, 24 Απριλίου, 24 Μαΐου, 29 Μαΐου, 6 Ιουνίου και 7 Ιουνίου 2019. Στις 29 Ιανουαρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τη Scandlines, στην οποία απάντησε στις 8 Φεβρουαρίου 2019. Στις 20 Φεβρουαρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε συμπληρωματική επιστολή από τη Scandlines, στην οποία απάντησε στις 13 Μαρτίου 2019. Στις 7 Φεβρουαρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τη Stena Line, στην οποία απάντησε στις 28 Φεβρουαρίου 2019. Στις 18 Φεβρουαρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τη NABU, στην οποία απάντησε στις 18 Μαρτίου 2019. Στις 19 Φεβρουαρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από την FSS, στην οποία απάντησε στις 8 Μαρτίου 2019. Στις 12 Μαρτίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τη Verband Deutscher Reeder (στο εξής: VDR), στην οποία απάντησε στις 21 Μαρτίου 2019. Στις 28 Μαρτίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τον όμιλο Grimaldi, στην οποία απάντησε στις 16 Απριλίου 2019. Στις 8 Απριλίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από την Trelleborgs Hamn AB, στην οποία απάντησε στις 9 Απριλίου 2019. Στις 15 Απριλίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από την Trelleborgs Hamn AB, στην οποία απάντησε στις 2 Μαΐου 2019. Στις 15 Απριλίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από την Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., στην οποία απάντησε στις 2 Μαΐου 2019.

(10) Με επιστολή της 14ης Ιουνίου 2019, η Επιτροπή ενημέρωσε τη Δανία για την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης έναντι της δημόσιας χρηματοδότησης της σταθερής ζεύξης (στο εξής: απόφαση κίνησης της διαδικασίας).

(11) Στις 5 Ιουλίου 2019 η απόφαση κίνησης της διαδικασίας δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ([9]). Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κάλεσε τους ενδιαφερόμενους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εντός ενός μηνός.

(12) Στις 12 Ιουλίου 2019 οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαβίβασαν στις δανικές αρχές τις προηγούμενες παρατηρήσεις της Scandlines της 7ης Ιουνίου 2019. Στις 23 Ιουλίου 2019 οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαβίβασαν στις δανικές αρχές άλλα προηγούμενα σχόλια και παρατηρήσεις της Scandlines της 28ης Ιανουαρίου 2019 και της 29ης Μαΐου 2019.

(13) Μέσω διαδοχικών αιτήσεων, η Scandlines ζήτησε παράταση της προθεσμίας υποβολής παρατηρήσεων σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας έως το τέλος Αυγούστου/αρχές Σεπτεμβρίου. Στις 22 Ιουλίου 2019 οι υπηρεσίες της Επιτροπής συμφώνησαν σε παράταση της προθεσμίας κατά 10 εργάσιμες ημέρες, έως τις 20 Αυγούστου 2019· στη συνέχεια, οι υπηρεσίες της Επιτροπής παραχώρησαν την ίδια παράταση και σε άλλους ενδιαφερόμενους.

(14) Στις 17 Αυγούστου 2019 η Scandlines άσκησε προσφυγή ακύρωσης της απόφασης για την παράταση της προθεσμίας υποβολής των παρατηρήσεών της έως τις 20 Αυγούστου 2019 και όχι έως το τέλος του μηνός, όπως είχε ζητήσει. Με χωριστή αίτηση που κατέθεσε την ίδια ημέρα, η Scandlines ζήτησε από τον πρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου, ως προσωρινό μέτρο, να διατάξει την Επιτροπή να αναστείλει την επίσημη έρευνα και/ή να απαγορεύσει στην Επιτροπή να λάβει οριστική απόφαση, ή να χορηγήσει οποιαδήποτε άλλη μορφή κατάλληλων προσωρινών μέτρων.

([6]) Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH (στο εξής: Scandlines) και Stena Line Scandinavia AB (στο εξής: Stena Line).

([7]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Stena Line Scandinavia AB και λοιποί κατά Επιτροπής*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944 και απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Υπόθεση C-174/19 P, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, και υπόθεση C-175/19 P, *Stena Line Scandinavia κατά Επιτροπής*. Αμφότερες οι υποθέσεις εκκρεμούν.

([9]) Πρβλ. υποσημείωση 1.

(15) Ο πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου απέρριψε την αίτηση προσωρινών μέτρων με διάταξη της 13ης Σεπτεμβρίου 2019 ([10]). Κατόπιν τούτου, η Scandlines απέσυρε τη σχετική προσφυγή ακύρωσης ([11]).

(16) Παρατηρήσεις υποβλήθηκαν από έντεκα ενδιαφερόμενους. Η δανική ένωση πορθμείων υπέβαλε τις παρατηρήσεις της στις 16 Αυγούστου 2019. Η Ένωση Πλοιοκτητών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής: ECSA) υπέβαλε τις παρατηρήσεις της στις 19 Αυγούστου 2019. Η FSS υπέβαλε τις παρατηρήσεις της στις 20 Αυγούστου 2019. Οι Scandlines, Aktionsbündnis geveste fehmarnbeltquerung e.V., NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH και VDR υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους στις 21 Αυγούστου 2019. Οι ενδιαφερόμενοι δραστηριοποιούνται στον ναυτιλιακό κλάδο (φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων, λιμένες και ενώσεις) ή σε μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που επικαλούνται κάποιο συμφέρον σε σχέση με τις υποδομές σύνδεσης ακτών. Με επιστολή της 3ης Σεπτεμβρίου 2019, οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαβίβασαν μια μη εμπιστευτική εκδοχή των παρατηρήσεων των έντεκα ενδιαφερομένων στις δανικές αρχές, στις οποίες δόθηκε η δυνατότητα να απαντήσουν. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους επί των παρατηρήσεων αυτών στις 4 Οκτωβρίου 2019, συμπληρώνοντας τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας της 26ης Αυγούστου 2019.

(17) Στις 27 Ιουνίου, στις 2, 5 και 9 Ιουλίου, στις 3 Οκτωβρίου, στις 4, 12, 15, 19, 22 και 25 Νοεμβρίου του 2019 και στη συνέχεια στις 7 και 14 Ιανουαρίου και στις 6 Φεβρουαρίου του 2020, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν τηλεφωνικές διασκέψεις με τις δανικές αρχές. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν συνάντηση με τις δανικές αρχές στις Βρυξέλλες στις 18 Δεκεμβρίου 2019. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής απέστειλαν αιτήσεις παροχής περαιτέρω πληροφοριών στις 8, 12 και 17 Ιουλίου, στις 3 και 12 Σεπτεμβρίου, στις 4, 17, 18 και 24 Οκτωβρίου, στις 5, 13, 25 και 27 Νοεμβρίου του 2019, στη συνέχεια στις 7 και 9 Ιανουαρίου και τέλος στις 3, 4, 14, 18, 19 και 28 Φεβρουαρίου 2020. Το 2019 οι δανικές αρχές υπέβαλαν συμπληρωματικές πληροφορίες στις 27 Ιουνίου, στις 1, 4, 5, 10, 12 και 15 Ιουλίου, στις 21 και 27 Αυγούστου, στις 13 και 26 Σεπτεμβρίου, στις 1, 9, 11, 23, 27 και 29 Οκτωβρίου, στις 6, 7, 11, 14, 18, 22 και 25 Νοεμβρίου και στις 10 και 20 Δεκεμβρίου. Το 2020 οι δανικές αρχές υπέβαλαν συμπληρωματικές πληροφορίες στις 3, 7, 13, 15 και 21 Ιανουαρίου, στις 4, 6, 11, 12, 14, 20 και 21 Φεβρουαρίου και στις 3 Μαρτίου 2020. Με την επιστολή τους της 5ης Μαρτίου 2020, οι δανικές αρχές αναθεώρησαν την αρχική τους κοινοποίηση.

(18) Επιπλέον, η Επιτροπή έλαβε από τις Scandlines και Stena Line συμπληρωματικές παρατηρήσεις, τις οποίες η Επιτροπή δεν υποχρεούται να λάβει υπόψη, βάσει της απόφασης στην υπόθεση Μυτιληναίος Ανώνυμος Εταιρεία – Όμιλος Επιχειρήσεων ([12]), δεδομένου ότι οι παρατηρήσεις αυτές υποβλήθηκαν εκπρόθεσμα. Η Επιτροπή έλαβε τις εν λόγω συμπληρωματικές παρατηρήσεις από τη Scandlines στις 26 Οκτωβρίου 2019 και εκ νέου στις 20 Φεβρουαρίου 2020, οι οποίες και διαβιβάστηκαν στις δανικές αρχές στις 4 Νοεμβρίου 2019 και στις 28 Φεβρουαρίου 2020, αντίστοιχα. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους επί των παρατηρήσεων αυτών στις 6 Νοεμβρίου 2019 και στις 3 Μαρτίου 2020, αντίστοιχα. Η Scandlines πραγματοποίησε τηλεφωνική διάσκεψη με τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 25 Φεβρουαρίου 2020 και υπέβαλε συμπληρωματικές πληροφορίες στις 5 Μαρτίου 2020. Η Επιτροπή έλαβε συμπληρωματικές παρατηρήσεις από τη Stena Line στις 13 Δεκεμβρίου 2019, οι οποίες διαβιβάστηκαν στις δανικές αρχές στις 23 Δεκεμβρίου 2019. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους επί των παρατηρήσεων αυτών στις 8 Ιανουαρίου 2020.

(19) Στις 9 Σεπτεμβρίου 2019 η Επιτροπή έλαβε επιστολή από τις δανικές αρχές, στην οποία απάντησε στις 30 Σεπτεμβρίου 2019.

(20) Με επιστολή της 4ης Μαρτίου 2020, οι δανικές αρχές αποδέχθηκαν την έκδοση και την κοινοποίηση της παρούσας απόφασης στην αγγλική γλώσσα.

Διευκρίνιση σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της παρούσας απόφασης

(21) Στις 2 Αυγούστου 2016 η Scandlines έστειλε επιστολή όχλησης στην Επιτροπή, ζητώντας της να αναλάβει δράση σχετικά με ορισμένα από τα φερόμενα ως μέτρα ενίσχυσης υπέρ της Femern A/S, τα οποία, κατά την άποψή της, δεν εξέτασε η Επιτροπή στην απόφαση περί κατασκευής, παρότι τα εν λόγω μέτρα είχαν αναφερθεί στην καταγγελία της.

(22) Οι υπηρεσίες της Επιτροπής απάντησαν στην εν λόγω επιστολή με επιστολή της 30ής Σεπτεμβρίου 2016. Ανέφεραν ότι η απόφαση περί κατασκευής αφορούσε δύο εικαζόμενα μέτρα ενίσχυσης, και συγκεκριμένα τα μη εμπορικά σιδηροδρομικά τέλη και τη δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας κατά τη διάρκεια της φάσης κατασκευής του έργου. Όσον αφορά τα άλλα εικαζόμενα μέτρα ενίσχυσης, δυνάμει του άρθρου 24 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου (στο εξής: διαδικαστικός κανονισμός) ([13]), η Επιτροπή έκρινε ότι τα πραγματικά περιστατικά και νομικά στοιχεία που προέβαλε η Scandlines δεν παρείχαν επαρκείς λόγους που συνηγορούν, βάσει μιας εκ πρώτης όψεως έρευνας, υπέρ της ύπαρξης παράνομης ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, κάλεσε τη Scandlines να υποβάλει τυχόν παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας ενός μηνός. Η Επιτροπή έλαβε τις παρατηρήσεις αυτές στις 30 Οκτωβρίου 2016.

([10]) Διάταξη του προέδρου του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2019, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Διάταξη της 27ης Νοεμβρίου 2019, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Δεκεμβρίου 2019, *Μυτιληναίος Ανώνυμος Εταιρία - Όμιλος Επιχειρήσεων κατά Επιτροπής*, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, σκέψεις 126-127.

([13]) Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9).

(23) Στις 12 Δεκεμβρίου 2016 η Scandlines άσκησε προσφυγή ακύρωσης της επιστολής της 30ής Σεπτεμβρίου 2016 ([14]). Την ίδια ημέρα άσκησε επίσης προσφυγή κατά παράλειψης κατά της Επιτροπής για μη ανάληψη δράσης σχετικά με την καταγγελία της ([15]).

(24) Στις 30 Ιουλίου 2018 η Scandlines απέστειλε δεύτερη επιστολή όχλησης ([16]), καλώντας την Επιτροπή να αποσαφηνίσει τη θέση της σχετικά με τα άλλα εικαζόμενα μέτρα ενίσχυσης κατόπιν των παρατηρήσεων που υπέβαλε η Scandlines στις 30 Σεπτεμβρίου 2016. Στις 28 Σεπτεμβρίου 2018 η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση (στο εξής: απόφαση του 2018) ([17]) με την οποία επιβεβαίωσε ότι οι κρατικές εγγυήσεις υπέρ της A/S Femern Landanlæg και τα κρατικά δάνεια υπέρ της Femern A/S και της A/S Femern Landanlæg, καθώς και η εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση που χορηγήθηκε καθ' υπέρβαση της απόφασης περί σχεδιασμού και υπό μορφή φορολογικών πλεονεκτημάτων, δεν συνιστούσαν παράνομη κρατική ενίσχυση. Στην ίδια απόφαση, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση υπέρ της Femern A/S υπό μορφή εισφοράς κεφαλαίου είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης, στον βαθμό που συνιστά κρατική ενίσχυση η οποία δεν καλύπτεται από την απόφαση περί σχεδιασμού. Στις 4 Ιανουαρίου 2019 η Scandlines άσκησε προσφυγή ακύρωσης της εν λόγω απόφασης ([18]).

(25) Με διατάξεις της 13ης Δεκεμβρίου 2018, το Γενικό Δικαστήριο κήρυξε απαράδεκτες τόσο την προσφυγή ακύρωσης της επιστολής της Επιτροπής της 30ής Σεπτεμβρίου 2016 όσο και την προσφυγή κατά παράλειψης ([19]). Η Scandlines άσκησε αναίρεση κατά της διάταξης με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή της περί ακύρωσης ([20]).

(26) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή ανακάλεσε την απόφαση του 2018 στον βαθμό που αφορά μέτρα τα οποία χορηγήθηκαν στη Femern A/S για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης. Ως εκ τούτου, τα εν λόγω μέτρα αποτελούν μέρος της αξιολόγησης που περιλαμβάνεται στην παρούσα απόφαση.

(27) Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η διαδικασία αυτή καλύπτει επίσης όλα τα μέτρα σε σχέση με τη φάση σχεδιασμού του έργου τα οποία αφορούν τη σταθερή ζεύξη.

(28) Η παρούσα απόφαση δεν αφορά τα μέτρα υπέρ της A/S Femern Landanlæg σε σχέση με τη χρηματοδότηση των συνδέσεων με την ενδοχώρα, όπως διευκρινίζεται επίσης στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Επιπλέον, η παρούσα απόφαση δεν καλύπτει άλλα πιθανά μέτρα εκτός από εκείνα τα οποία αναφέρονται στο σημείο 2.4 και τα οποία χορηγήθηκαν ή εικάζεται ότι χορηγήθηκαν από τη Δανία στη Femern A/S, στη Femern Landanlæg, στη Sund & Bælt Holding A/S ή σε οποιαδήποτε άλλη συνδεδεμένη εταιρεία.

(29) Στις 6 Νοεμβρίου 2017 η Scandlines υπέβαλε συμπληρωματική καταγγελία σχετικά με φερόμενα ως παράνομα και ασυμβίβαστα μέτρα ενίσχυσης που χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων της Femern A/S που εικάζεται ότι συνδέονται με την προώθηση και το μάρκετινγκ της σταθερής ζεύξης (στο εξής: δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης). Τα μέτρα που αναφέρονται στην εν λόγω επιστολή περιλαμβάνονταν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και, ως εκ τούτου, αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης της παρούσας απόφασης.

2. ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

2.1. **Το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn**

(30) Το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn αποτελείται από υποδομή σύνδεσης ακτών (στο εξής: σταθερή ζεύξη) και από σιδηροδρομικές και οδικές συνδέσεις με την ενδοχώρα.

(31) Η σταθερή ζεύξη θα κατασκευαστεί ως υποθαλάσσια σήραγγα μεταξύ του Rødby στη νήσο Lolland της Δανίας και του Puttgarden της Γερμανίας. Θα έχει μήκος περίπου 19 χιλιομέτρων και θα αποτελείται από μια ηλεκτροκινούμενη σιδηροδρομική γραμμή διπλής κατεύθυνσης και έναν αυτοκινητόδρομο τεσσάρων λωρίδων κυκλοφορίας με λωρίδες έκτακτης ανάγκης.

(32) Οι συνδέσεις με την ενδοχώρα της Δανίας περιλαμβάνουν την υφιστάμενη σιδηροδρομική σύνδεση μεταξύ Ringsted και Rødby, μήκους περίπου 120 χιλιομέτρων, η οποία ανήκει στην Banedanmark (δίκτυο σιδηροδρόμων Δανίας, στο εξής: Banedanmark), που είναι ο διαχειριστής της κρατικής σιδηροδρομικής υποδομής. Ολόκληρο το τμήμα της σιδηροδρομικής γραμμής από το Ringsted έως το Rødby θα είναι ηλεκτροκίνητο και εξοπλισμένο με νέα συστήματα σηματοδότησης σύμφωνα με το επίπεδο 2 του ERTMS ([21]). Οι συνδέσεις με την ενδοχώρα της Δανίας θα περιλαμβάνουν επίσης τις αναγκαίες περιβαλλοντικές βελτιώσεις και την αναβάθμιση της υφιστάμενης υποδομής αυτοκινητοδρόμου της νήσου Lolland, δηλαδή του υφιστάμενου αυτοκινητοδρόμου E47 μεταξύ του Rødbyhavn και του Sakskøbing. Τέλος, το υφιστάμενο τμήμα σιδηροδρομικής γραμμής μονής κατεύθυνσης μεταξύ Vordingborg και Rødby θα επεκταθεί σε τμήμα σιδηροδρομικής γραμμής διπλής κατεύθυνσης.

(33) Στόχος του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn είναι η βελτίωση των συνθηκών για τις επιβατικές και εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των Βόρειων χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης. Το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα επιφέρει και διάφορες άλλες θετικές επιπτώσεις όσον αφορά τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο, την απασχόληση, την περιφερειακή ανάπτυξη, τη βελτίωση των συνθηκών των εμπορικών συναλλαγών και τη γενικότερη ενίσχυση του τομέα των μεταφορών. Επομένως, σε συνδυασμό με τη σταθερή ζεύξη του Øresund μεταξύ της Δανίας και της Σουηδίας, η οποία λειτουργεί από τον Ιούλιο του 2000, το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα επιφέρει μείζονες βελτιώσεις σε έναν από τους σημαντικότερους χερσαίους διαδρόμους μεταφορών που συνδέουν τη Σκανδιναβία με την Κεντρική Ευρώπη. Το έργο της

([14]) Υπόθεση T-890/16, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Υπόθεση T-891/16, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) Η επιστολή αυτή πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό SA.51981.
([17]) Απόφαση της Επιτροπής της 28ης Σεπτεμβρίου 2018 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.51981 (2018/FC) – Δανία – Καταγγελία για εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση προς τη Femern A/S και τη Femern Landanlæg A/S (ΕΕ C 406 της 9.11.2018, σ. 1).
([18]) Υπόθεση T-7/19, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, εκκρεμεί.
([19]) Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 και T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Υπόθεση C-173/19 P, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, εκκρεμεί.
([21]) Ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας.

σταθερής ζεύξης Fehmarn αναγνωρίστηκε επίσης από την Επιτροπή ως έργο προτεραιότητας εντός του πλαισίου του ΔΕΔ-Μ. Επιπλέον, πρόκειται για «προκαθορισμένο έργο» το οποίο αναφέρεται ως τέτοιο στο παράρτημα I μέρος I σημείο 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ([22]).

(34) Στην απάντησή τους στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές πρόσθεσαν ότι ο επίσημος σχεδιασμός του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn είχε ξεκινήσει ήδη από το 1991, έτος κατά το οποίο η δανική κυβέρνηση προέβη με τη σουηδική κυβέρνηση στη σύναψη της συνθήκης για τη δημιουργία σταθερής ζεύξης με σκοπό την εξυπηρέτηση της διέλευσης του Øresund (στο εξής: σταθερή ζεύξη του Øresund) ([23]). Σύμφωνα με το άρθρο 21 της συνθήκης μεταξύ Δανίας και Σουηδίας για τη σταθερή ζεύξη του Øresund, η δανική κυβέρνηση δήλωσε πρόθυμη να εργαστεί για τη δημιουργία σταθερής ζεύξης που θα εξυπηρετεί τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, υπό την προϋπόθεση ότι θα ληφθούν υπόψη περιβαλλοντικές και οικονομικές παράμετροι. Κατά την περίοδο από το 1991 έως την υπογραφή της συνθήκης μεταξύ της Δανίας και της Γερμανίας το 2008, η δανική και η γερμανική κυβέρνηση πραγματοποίησαν μια σειρά προκαταρκτικών αξιολογήσεων όσον αφορά το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn.

(35) Σύμφωνα με το άρθρο 1 της «Συνθήκης μεταξύ του Βασιλείου της Δανίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σχετικά με τη σταθερή ζεύξη για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn» (στο εξής: συνθήκη Fehmarn) ([24]), η Δανία φέρει την αποκλειστική ευθύνη και αναλαμβάνει τον πλήρη κίνδυνο όσον αφορά τη χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, καθώς και την αναβάθμιση των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας. Η Γερμανία είναι υπεύθυνη για τη χρηματοδότηση και την αναβάθμιση των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Γερμανίας.

(36) Κατά τον χρόνο της κοινοποίησης του 2014, οι δανικές αρχές εκτιμούσαν ότι το συνολικό κόστος για τον σχεδιασμό και την κατασκευή της σταθερής ζεύξης θα ανερχόταν σε 54,9 δισ. δανικές κορόνες (DKK) σε τιμές του 2014 (7,4 δισ. EUR ([25])). Το κόστος για τον σχεδιασμό και την κατασκευή της αναβάθμισης των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας ανερχόταν σε 9,5 δισ. DKK σε τιμές του 2014 (1,3 δισ. EUR). Συνολικά, το ποσό αυτό ανερχόταν σε 64,4 δισ. DKK (8,6 δισ. EUR) για το σύνολο του έργου (δραστηριότητες σχεδιασμού, κόστος κατασκευής, αποθεματικά και άλλες εργασίες, τόσο της σταθερής ζεύξης όσο και των συνδέσεων με την ενδοχώρα). Ανταποκρινόμενες στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές αναθεώρησαν την κοινοποίησή τους και επικαιροποίησαν τις εν λόγω εκτιμήσεις κόστους σχεδιασμού και κατασκευής της σταθερής ζεύξης. Η επικαιροποίηση αυτή επεξηγείται αναλυτικά στο τμήμα 5 της παρούσας απόφασης.

(37) Κατά την περίοδο από το 2007 έως το 2013 η Επιτροπή παρείχε συνολικές επιχορηγήσεις υπό μορφή συγχρηματοδότησης ύψους 205 εκατ. EUR για τις δραστηριότητες σχεδιασμού του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn. Η περίοδος αυτή παρατάθηκε στη συνέχεια έως το 2015. Το έργο είχε συμπεριληφθεί επίσης στον κατάλογο των προτάσεων που επιλέχθηκαν για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης από την ΕΕ στο πλαίσιο του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (στο εξής: ΜΣΕ) – Τομέας μεταφορών ([26]). Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι κατά την περίοδο 2007-2015 το έργο έλαβε πράγματι 181 εκατ. EUR για τη σταθερή ζεύξη. Κατά την περίοδο 2017-2020 η Femern A/S έλαβε αναλήψεις υποχρεώσεων για την παροχή στήριξης στο πλαίσιο του ΜΣΕ ύψους 589 εκατ. EUR. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι η Femern A/S έχει χρησιμοποιήσει μέχρι στιγμής ποσά ύψους περίπου 7 εκατ. EUR.

(38) Τον Σεπτέμβριο του 2005 η κρατική εταιρεία Sund & Bælt Holding A/S ίδρυσε την εταιρεία Femern A/S ως πλήρως ελεγχόμενη θυγατρική. Η Femern A/S έγινε στη συνέχεια θυγατρική της A/S Femern Landanlæg ([27]), η οποία είναι επίσης θυγατρική της Sund & Bælt Holding A/S.

(39) Βάσει του νόμου περί σχεδιασμού ([28]), ο υπουργός Μεταφορών της Δανίας όρισε τη Femern A/S ως υπεύθυνη εταιρεία για τον σχεδιασμό του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn. Κατά συνέπεια, η Femern A/S εκπόνησε διάφορες μελέτες και προπαρασκευαστικές εργασίες για την κατασκευή του έργου, ιδίως αναλύσεις και αξιολογήσεις όσον αφορά τις περιβαλλοντικές και τεχνικές πτυχές και τις πτυχές ασφάλειας, καθώς και προπαρασκευαστικές εργασίες για τις υποβολής προσφορών για την ολοκλήρωση του έργου. Η Femern A/S διεξήγαγε επίσης τις αναγκαίες έρευνες και προπαρασκευαστικές δραστηριότητες για τη δημιουργία του μελλοντικού εργοταξίου στο Rødbyhavn. Τέλος, η Femern A/S είναι υπεύθυνη για τις δραστηριότητες ενημέρωσης, τις οποίες θα πρέπει να διεξάγει σε συνεργασία με τους τοπικούς δήμους ([29]).

([22]) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη σύσταση του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη», την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 913/2010 και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 680/2007 και (ΕΚ) αριθ. 67/2010 (ΕΕ L 348 της 20.12.2013, σ. 129).

([23]) Διακυβερνητική συμφωνία της 23ης Μαρτίου 1991 μεταξύ της δανικής και της σουηδικής κυβέρνησης.

([24]) Η συνθήκη υπογράφηκε στις 3 Σεπτεμβρίου 2008 και κυρώθηκε από τη Δανία και τη Γερμανία το 2009.

([25]) Η Δανία ακολουθεί σταθερή συναλλαγματική πολιτική έναντι του ευρώ με κεντρική ισοτιμία 746,038 DKK ανά 100 EUR. Η εν λόγω συναλλαγματική ισοτιμία εφαρμόζεται σε όλη την έκταση της απόφασης κατά τον υπολογισμό του κατά προσέγγιση ισοδύναμου ποσού σε ευρώ για τα ποσά που εκφράζονται σε δανικές κορόνες.

([26]) Βλέπε εκτελεστική απόφαση C(2015) 5274 της Επιτροπής, της 31ης Ιουλίου 2015, με την οποία καταρτίστηκε ο κατάλογος των προτάσεων που επιλέχθηκαν για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης από την ΕΕ στο πλαίσιο του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) – Τομέας μεταφορών, κατόπιν της πρόσκλησης για την υποβολή προτάσεων που προκηρύχθηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2014 βάσει του πολυετούς προγράμματος εργασίας· και εκτελεστική απόφαση C(2017) 8803 της Επιτροπής, της 5ης Ιανουαρίου 2018, με την οποία καταρτίστηκε ο κατάλογος των προτάσεων που επιλέχθηκαν για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης από την ΕΕ στο πλαίσιο του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΜΣΕ) – Τομέας μεταφορών, κατόπιν της πρόσκλησης για την υποβολή προτάσεων που προκηρύχθηκε στις 8 Φεβρουαρίου 2017 βάσει του πολυετούς προγράμματος εργασίας.

([27]) Η A/S Femern Landanlæg ιδρύθηκε στις 16 Νοεμβρίου 2009.

([28]) Δανικός νόμος περί σχεδιασμού της σταθερής ζεύξης Fehmarn και των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας (νόμος αριθ. 285 της 15ης Απριλίου 2009).

([29]) Επεξηγηματικές σημειώσεις σχετικά με τον νόμο περί σχεδιασμού, 17 Δεκεμβρίου 2008.

(40) Η χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 3 της Συνθήκης στις 16 Μαρτίου 2009 για λόγους ασφάλειας δικαίου. Στις 13 Ιουλίου 2009 η Επιτροπή αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού ([30]), καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι κατά τη φάση σχεδιασμού η Femern A/S ενήργησε ως δημόσια αρχή και ότι, ως εκ τούτου, τυχόν στήριξη δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να αποκλείσει το ενδεχόμενο η δημόσια στήριξη για τη φάση σχεδιασμού να περιλαμβάνει κρατική ενίσχυση υπέρ του μελλοντικού φορέα εκμετάλλευσης της σταθερής ζεύξης, αξιολόγησε επίσης τη συμβατότητα των κοινοποιηθέντων μέτρων και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θα μπορούσαν να θεωρηθούν συμβατά.

(41) Στις 28 Απριλίου 2015 το κοινοβούλιο της Δανίας ψήφισε το νομοσχέδιο για την κατασκευή της σταθερής ζεύξης και των συνδέσεων με την ενδοχώρα στη Δανία (στο εξής: νόμος περί κατασκευής) ([31]). Ο νόμος περί κατασκευής περιέχει επίσης τη νομική βάση για τη μελλοντική λειτουργία της σταθερής ζεύξης. Ο νόμος περί κατασκευής τέθηκε σε ισχύ στις 6 Μαΐου 2015.

(42) Στις 6 Φεβρουαρίου 2019 η Femern A/S έλαβε από τις γερμανικές αρχές την υπογεγραμμένη διοικητική έγκριση του σχεδίου της σταθερής ζεύξης από τη Γερμανία. Μετά τη διοικητική έγκριση του σχεδίου από τη Γερμανία, στις 26 Μαρτίου 2019 το δανικό κοινοβούλιο ενέκρινε την έναρξη των πρώτων και άρτια καθορισμένων κατασκευαστικών εργασιών για τη σταθερή ζεύξη από τη Femern A/S στην πλευρά της Δανίας. Ειδικότερα, η Femern A/S κλήθηκε να διαπραγματευθεί τις αναγκαίες συμβάσεις με τους αναδόχους προκειμένου να ξεκινήσουν οι ακόλουθες δραστηριότητες: κατασκευή του εργοστασίου στοιχείων της σήραγγας, δημιουργία λιμενικών έργων, δημιουργία της πύλης της σήραγγας από την πλευρά της Δανίας, δημιουργία του εργοταξίου και των διοικητικών δομών, εξασφάλιση της έναρξης της προμήθειας ειδικού θαλάσσιου εξοπλισμού και των δευτερευουσών προπαρασκευαστικών δραστηριοτήτων από τον αρμόδιο ανάδοχο.

2.2. **Η σταθερή ζεύξη**

(43) Με τον νόμο περί κατασκευής, η Femern A/S ορίστηκε ως ιδιοκτήτρια εταιρεία της σταθερής ζεύξης ([32]), με αποκλειστικό σκοπό τη διαχείριση της κατασκευής, της λειτουργίας και της χρηματοδότησής του ([33]). Υπό την ιδιότητα αυτή, θα είναι επίσης ο διαχειριστής υποδομής της σιδηροδρομικής σύνδεσης στη σταθερή ζεύξη. Ο νόμος περί κατασκευής παρέχει στη Femern A/S τη δυνατότητα να λαμβάνει δάνεια και να χρησιμοποιεί άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα για σκοπούς που συνδέονται με τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης.

(44) Η Femern A/S μπορεί να χρηματοδοτήσει τη σταθερή ζεύξη με δάνεια που θα αντληθούν από τη διεθνή χρηματοπιστωτική αγορά. Για τα δάνεια αυτά, η δανική κυβέρνηση μπορεί να παράσχει κρατική εγγύηση. Εναλλακτικά, η Femern A/S μπορεί να χρηματοδοτήσει το έργο με κρατικά δάνεια.

(45) Η Femern A/S θα έχει το δικαίωμα να εισπράττει διόδια από τους χρήστες της οδικής υποδομής της σταθερής ζεύξης. Ο υπουργός Μεταφορών θα καθορίσει το ύψος των τελών αυτών, καθώς και τις αρχές που διέπουν την αναπροσαρμογή των εν λόγω τελών ([34]). Η Femern A/S μπορεί να τροποποιεί τα υφιστάμενα γενικά καθεστώτα εκπτώσεων και να θεσπίζει νέα καθεστώτα εκπτώσεων μόνο στον βαθμό που αυτό δεν επηρεάζει σημαντικά το ύψος της πληρωμής που καθορίζεται από τον υπουργό Μεταφορών. Επίσης, θα δικαιούται σιδηροδρομικά τέλη για τη χρήση της σιδηροδρομικής σύνδεσης στη σταθερή ζεύξη. Τα τέλη αυτά θα καθοριστούν επίσης από τον υπουργό Μεταφορών ([35]). Η ρύθμιση που επιλέχθηκε συνεπάγεται ότι οι χρεώσεις των διοδίων και τα σιδηροδρομικά τέλη θα καλύπτουν, αφενός, τις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης της σταθερής ζεύξης και των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας και, αφετέρου, τις δαπάνες που συνδέονται με τις καταβολές των τόκων και των δόσεων του δανείου σε σχέση με το χρέος που δημιουργήθηκε από τον σχεδιασμό και την κατασκευή του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn.

(46) Η εκτέλεση των κατασκευαστικών εργασιών της σταθερής ζεύξης είναι ανοικτή σε όλες τις πιθανές επιχειρήσεις επί ίσοις όροις και χωρίς διακρίσεις, δεδομένου ότι η Femern A/S έχει θέσει σε εφαρμογή διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων σύμφωνα με τη νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων για την ανάθεση όλων των συμβάσεων κατασκευής.

2.3. **Οι οδικές και σιδηροδρομικές συνδέσεις με την ενδοχώρα της Δανίας** ([36])

(47) Η A/S Femern Landanlæg ορίστηκε υπεύθυνη για τη διαχείριση της κατασκευής και της λειτουργίας των συνδέσεων με την ενδοχώρα στη Δανία ([37]). Η κατασκευή και η λειτουργία των σιδηροδρομικών συνδέσεων με την ενδοχώρα θα αναληφθούν από την Banedanmark για λογαριασμό του δανικού κράτους και θα χρηματοδοτηθούν από την A/S Femern Landanlæg. Ως διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής της Δανίας, η Banedanmark είναι υπεύθυνη για όλες τις δαπάνες που συνδέονται με τη λειτουργία της σιδηροδρομικής υποδομής της Δανίας, συμπεριλαμβανομένων των σιδηροδρομικών συνδέσεων με την ενδοχώρα. Η κατασκευή της αναγκαίας αναβάθμισης των οδικών συνδέσεων με την ενδοχώρα θα αναληφθεί από τη Διεύθυνση Οδοποιίας της Δανίας για λογαριασμό του δανικού κράτους και θα χρηματοδοτηθεί από την A/S Femern Landanlæg. Οι οδικές συνδέσεις με την ενδοχώρα θα αποτελούν μέρος του γενικού δικτύου οδικών υποδομών της Δανίας, του οποίου η χρηματοδότηση, η λειτουργία και η συντήρηση εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Οδοποιίας της Δανίας.

([30]) Πρβλ. υποσημείωση 2.
([31]) Νόμος αριθ. 575 της 4ης Μαΐου 2015.
([32]) Βλέπε άρθρο 38 του νόμου περί κατασκευής.
([33]) Βλέπε άρθρα 1 και 5 του νόμου περί κατασκευής.
([34]) Βλέπε άρθρο 42 του νόμου περί κατασκευής.
([35]) Βλέπε άρθρο 41 του νόμου περί κατασκευής.
([36]) Οι συνδέσεις με την ενδοχώρα της Γερμανίας δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας υπόθεσης.
([37]) Βλέπε άρθρο 2 του νόμου περί κατασκευής. Για περιγραφή των συνδέσεων με την ενδοχώρα, βλέπε επίσης αιτιολογική σκέψη 32.

(48) Η υφιστάμενη σιδηροδρομική γραμμή διπλής κατεύθυνσης από το Ringsted έως το Vordingborg και η υφιστάμενη σιδηροδρομική γραμμή μονής κατεύθυνσης από το Vordingsborg έως το Rødby, συμπεριλαμβανομένου του νέου συστήματος σηματοδότησης που είναι εγκατεστημένο στο τμήμα αυτό, ανήκουν στην Banedanmark. Η A/S Femern - Landanlæg θα έχει στην κυριότητά της το νέο τμήμα της σιδηροδρομικής τροχιάς από το Vordingborg έως το Rødby, συμπεριλαμβανομένου του νέου συστήματος σηματοδότησης που είναι εγκατεστημένο στη νέα τροχιά, καθώς και τις εγκαταστάσεις ηλεκτροδότησης ολόκληρου του τμήματος από το Ringsted έως το Rødby.

(49) Η A/S Femern Landanlæg και η Banedanmark έχουν από κοινού την κυριότητα των σιδηροδρομικών συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας ([38]). Μόλις ολοκληρωθεί η κατασκευή, και λόγω του ότι θα είναι τεχνικά δύσκολο να διαχωριστεί το καθεστώς ιδιοκτησίας των σιδηροδρομικών εγκαταστάσεων στις συνδέσεις με την ενδοχώρα της Δανίας, θα πραγματοποιηθεί ανταλλαγή περιουσιακών στοιχείων μεταξύ της Banedanmark και της A/S Femern Landanlæg ([39]).

(50) Οι οδικές συνδέσεις με την ενδοχώρα της Δανίας θα παραμείνουν υπό κρατική ιδιοκτησία.

(51) Η A/S Femern Landanlæg μπορεί να χρηματοδοτήσει τις συνδέσεις με την ενδοχώρα με δάνεια που θα αντληθούν από τη διεθνή χρηματοπιστωτική αγορά. Για τα δάνεια αυτά, η δανική κυβέρνηση μπορεί να παράσχει κρατική εγγύηση. Εναλλακτικά, η A/S Femern Landanlæg μπορεί να χρηματοδοτήσει τις συνδέσεις με την ενδοχώρα με τη χρήση κρατικών δανείων.

(52) Η Femern A/S θα καταβάλλει μερίσματα στην A/S Femern Landanlæg. Με τα εν λόγω μερίσματα, η A/S Femern Landanlæg θα αποπληρώσει το χρέος της που συνδέεται με τα αναγκαία δάνεια για τη χρηματοδότηση του κόστους σχεδιασμού, κατασκευής, συντήρησης και επανεπενδύσεων σε σχέση με τις σιδηροδρομικές συνδέσεις με την ενδοχώρα και το κόστος που συνδέεται με την κατασκευή της οδικής σύνδεσης με την ενδοχώρα.

(53) Σύμφωνα με τις γενικές αρχές που ισχύουν στη Δανία, δεν θα επιβάλλονται στους χρήστες τέλη για τη χρήση των οδικών συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας.

2.4. **Τα μέτρα που χορηγήθηκαν ή εικάζεται ότι χορηγήθηκαν στη Femern A/S**

(54) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας διατυπώθηκαν αμφιβολίες σχετικά με τον χαρακτήρα κρατικής ενίσχυσης και τη συμβατότητα ορισμένων κοινοποιηθέντων και φερόμενων ως μέτρων ενίσχυσης, όπως περιγράφονται κατωτέρω.

2.4.1. *Εισφορές κεφαλαίου*

(55) Οι δανικές αρχές κοινοποίησαν εισφορές κεφαλαίου ύψους 500 εκατ. DKK (67,0 εκατ. EUR) από την κρατική Sund & Bælt Holding A/S προς τη Femern A/S, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν το 2005 και το 2009. Σκοπός των εν λόγω εισφορών κεφαλαίου ήταν η ίδρυση της Femern A/S για την εκτέλεση του δανικού σκέλους των προπαρασκευαστικών εργασιών και των μελετών σχετικά με το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn ([40]). Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Scandlines είναι της άποψης ότι η Sund & Bælt Holding A/S προέβη σε πρόσθετες εισφορές κεφαλαίου για την ίδια περίοδο, καθ' υπέρβαση ενδεχομένως του ποσού που είχε εγκριθεί με την απόφαση περί κατασκευής κατά τουλάχιστον 10 εκατ. DKK (1,3 εκατ. EUR).

2.4.2. *Κρατικές εγγυήσεις*

(56) Η απόφαση κίνησης της διαδικασίας κάλυπτε επίσης το μοντέλο κρατικής εγγύησης, όπως κοινοποιήθηκε από τις δανικές αρχές. Το μοντέλο αυτό περιλαμβάνει τις κρατικές εγγυήσεις για δάνεια ή άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα που λαμβάνει η Femern A/S από τις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές για τη χρηματοδότηση του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας της σταθερής ζεύξης ([41]).

(57) Σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφοι 3 και 5 του νόμου περί σχεδιασμού, η Femern A/S επωφελείται από κρατική εγγύηση που καλύπτει τις υποχρεώσεις της Femern A/S σε σχέση με δάνεια και άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση της προετοιμασίας, της έρευνας, του σχεδιασμού και άλλων αναγκαίων μέτρων που αφορούν τη σταθερή ζεύξη.

(58) Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2 του νόμου περί κατασκευής, η Femern A/S επωφελείται από κρατική εγγύηση που καλύπτει τις υποχρεώσεις της Femern A/S σε σχέση με δάνεια και άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση του σχεδιασμού, της κατασκευής, της λειτουργίας και άλλων αναγκαίων ρυθμίσεων για τους σκοπούς της κατασκευής και της λειτουργίας της σταθερής ζεύξης.

(59) Όπως ισχύει και για άλλες δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες λαμβάνουν δάνεια που καλύπτονται από κρατική εγγύηση, η Femern A/S υποχρεούται να καταβάλει στο δανικό κράτος προμήθεια εγγύησης, η οποία κοινοποιήθηκε το 2014 και ανέρχεται σε ποσοστό 0,15 % ετησίως επί του ανεξόφλητου χρέους που καλύπτεται από την εγγύηση.

(60) Η κρατική εγγύηση καλύπτει τις υποχρεώσεις της Femern A/S σε σχέση με δάνεια και άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση του σχεδιασμού, της κατασκευής, της λειτουργίας και άλλων αναγκαίων ρυθμίσεων για τους σκοπούς του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας της σταθερής ζεύξης.

(61) Το κράτος μπορεί επίσης να αποφασίσει να εγγυηθεί και άλλες χρηματοπιστωτικές συμβάσεις της Femern A/S που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της χρηματοδότησης του έργου (όπως συμβάσεις ανταλλαγής) ([42]). Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι το δανικό κράτος μπορεί να παρέχει εγγυήσεις για συναλλαγές παραγώγων. Οι εγγυήσεις αυτές παρέχουν στη Femern A/S τη δυνατότητα να εξασφαλίζει φθηνότερα επιτόκια για τα παράγωγά της, δεδομένου ότι ο αντισυμβαλλόμενος δεν αντιμετωπίζει τον κίνδυνο αθέτησης εκ μέρους της Femern A/S των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση παραγώγων. Ομοίως, εάν η Femern A/S υποχρεωθεί να παράσχει εξασφαλίσεις για τα παράγωγα αυτά, μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσει τις εγγυήσεις αυτές.

([38]) Βλέπε άρθρο 39 του νόμου περί κατασκευής.
([39]) Με βάση την αξία των στοιχείων ενεργητικού της Banedanmark και των στοιχείων ενεργητικού της A/S Femern Landanlæg.
([40]) Σύμφωνα με το άρθρο 6 του νόμου Sund & Bælt.
([41]) Βλέπε άρθρο 7 παράγραφοι 3 και 5 του νόμου περί σχεδιασμού και άρθρο 4 παράγραφος 2 του νόμου περί κατασκευής.
([42]) Άρθρο 4 παράγραφος 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του νόμου περί κατασκευής.

(62) Τέλος, η εγγύηση καλύπτει και άλλες οικονομικές υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η Femern A/S σε σχέση με τη φάση κατασκευής ([43]).

(63) Η κρατική εγγύηση μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο για την κάλυψη δανείων που λαμβάνει η Femern A/S με σκοπό τη χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης. Ως εταιρεία ειδικού σκοπού, η Femern A/S δεν μπορεί να λάβει δάνεια ούτε να συμμετάσχει σε οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα εκτός από τη χρηματοδότηση, τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης.

(64) Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν ότι, λόγω της κρατικής εγγύησης, η Femern A/S παρουσιάζει την ίδια πιστοληπτική διαβάθμιση με το δανικό κράτος (ΑΑΑ), γεγονός που της επιτρέπει να εξασφαλίζει πολύ καλύτερους οικονομικούς όρους για τα δάνειά της σε σύγκριση με αυτούς που θα προσφέρονταν σε άλλη περίπτωση στη χρηματοπιστωτική αγορά. Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι από τους νόμους περί σχεδιασμού και περί κατασκευής προκύπτει ότι οι κρατικές εγγυήσεις είναι απεριόριστες ως προς τη χρονική διάρκεια και το ποσό και αποτρέπουν ουσιαστικά το ενδεχόμενο πτώχευσης της Femern A/S. Επιπλέον, δεν πληρούν καμία από τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στην ανακοίνωση για τις εγγυήσεις ([44]), οι οποίες θα μπορούσαν να αποκλείσουν την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης.

(65) Οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν επίσης ότι κάθε φορά που η Femern A/S συνάπτει νέα χρηματοπιστωτική σύμβαση, χορηγείται νέα εγγύηση, η οποία συνεπάγεται νέο μέτρο ad hoc ενίσχυσης.

2.4.3. *Κρατικά δάνεια*

(66) Όσον αφορά το κοινοποιηθέν μοντέλο χρηματοδότησης, η Femern A/S έχει επίσης το δικαίωμα να λαμβάνει κρατικά δάνεια ως εναλλακτικό τρόπο άντλησης κεφαλαίων ([45]). Οι δανικές αρχές ανέφεραν ότι το επιτόκιο των κρατικών δανείων αντιστοιχεί στους όρους των δανείων που λαμβάνει το ίδιο το κράτος ([46]) με πρόσθετο περιθώριο δανεισμού της τάξης του 0,15 %, όπως κοινοποιήθηκε το 2014.

(67) Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι καταγγέλλοντες υποστήριξαν ότι η απόφαση περί σχεδιασμού δεν επέτρεπε τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης υπό μορφή κρατικών δανείων. Κατά την άποψή τους, ο υπουργός Οικονομικών προέβη στη χορήγηση κρατικών δανείων και χορήγησε τη συγκεκριμένη μορφή ενίσχυσης για πολύ υψηλότερο ποσό από εκείνο που είχε εγκριθεί με την απόφαση περί σχεδιασμού. Σύμφωνα με τους καταγγέλλοντες, κατά τη φάση σχεδιασμού του έργου, το κράτος χορήγησε στη Femern A/S και στην A/S Femern Landanlæg δάνεια συνολικού ύψους 533 εκατ. EUR ([47]). Οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι ο αρχικός προϋπολογισμός σχεδιασμού ύψους 194 εκατ. EUR αυξήθηκε το 2010, το 2011 και το 2013 σε συνολικό προϋπολογισμό 684 εκατ. EUR (τιμές του 2008), εκ των οποίων 534 εκατ. EUR αφορούσαν τη φάση σχεδιασμού της σταθερής ζεύξης (το υπόλοιπο ποσό αφορούσε τις συνδέσεις με την ενδοχώρα). Η Femern A/S προέβη στη σύναψη κρατικών δανείων για την κάλυψη των εν λόγω δαπανών. Οι σχετικές αναπροσαρμογές του προϋπολογισμού εγκρίθηκαν από την επιτροπή οικονομικών του κοινοβουλίου της Δανίας.

(68) Οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν επίσης ότι τα κρατικά δάνεια, όπως προβλέφθηκαν, δεν έχουν καθορισμένη περίοδο αποπληρωμής και, ως εκ τούτου, είναι απεριόριστα ως προς τη χρονική τους διάρκεια. Ελλείψει πρόβλεψης συγκεκριμένης περιόδου, η Femern A/S μπορεί να καθυστερεί συνεχώς την αποπληρωμή των αρχικών δανείων με τη διαδοχική σύναψη νέων δανείων για την αναχρηματοδότηση των αρχικών δανείων.

(69) Τον Νοέμβριο και τον Δεκέμβριο του 2018, όταν η απόφαση περί κατασκευής ήταν ακόμη σε ισχύ, η Femern A/S έλαβε κρατικά δάνεια ονομαστικής αξίας 7,4 δισ. DKK (1,0 δισ. EUR), προκειμένου να εξασφαλίσει την αναγκαία χρηματοδότηση για την έναρξη της φάσης κατασκευής. Τα εν λόγω δάνεια εκταμιεύτηκαν κατά την περίοδο μεταξύ Νοεμβρίου 2018 – Απριλίου 2019.

(70) Οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν επίσης ότι κάθε φορά που η Femern A/S συνάπτει νέο κρατικό δάνειο, χορηγείται νέο μέτρο, το οποίο συνεπάγεται νέο μέτρο ad hoc ενίσχυσης.

Δάνεια για δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης

(71) Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Scandlines ισχυρίστηκε ότι η Femern A/S είχε αναλάβει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων προώθησης και μάρκετινγκ ([48]), είτε από μόνη της είτε με τη χρήση αναδόχων, συμβούλων ([49]) και άμεσων προμηθευτών. Η Scandlines ανέφερε επίσης ότι, εφόσον η Femern A/S δεν διαθέτει προς το παρόν άλλη πηγή εισοδήματος πέραν της ενωσιακής χρηματοδότησης, η χρηματοδότηση δραστηριοτήτων αυτού του είδους συνιστά κρατική ενίσχυση, η οποία είναι παράνομη και ασυμβίβαστη. Εναλλακτικά, η υπό εξέταση εικαζόμενη ενίσχυση θα πρέπει να θεωρηθεί κατάχρηση των ενισχύσεων που εγκρίθηκαν βάσει της απόφασης περί σχεδιασμού.

([43]) Άρθρο 4 παράγραφος 4 σε συνδυασμό με το άρθρο 1 του νόμου περί κατασκευής.

([44]) Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις με τη μορφή εγγυήσεων (ΕΕ C 155 της 20.6.2008, σ. 10).

([45]) Βλέπε άρθρο 7 παράγραφος 4 του νόμου περί σχεδιασμού και άρθρο 4 παράγραφος 3 του νόμου περί κατασκευής.

([46]) Όπως καθορίζονται την ημέρα κατά την οποία λαμβάνονται τα δάνεια και σύμφωνα με τις συνθήκες της αγοράς που ισχύουν τη δεδομένη χρονική στιγμή.

([47]) Σύμφωνα με τη Scandlines, έως το 2013 το αρχικό ποσό των 187 εκατ. EUR αυξήθηκε τέσσερις φορές.

([48]) Όπως η λειτουργία υπηρεσίας Τύπου και 2 κέντρων ενημέρωσης (στο Rødbyhavn και στο Burg, στη γερμανική νήσο Fehmarn) και ενός καναλιού βίντεο, η διοργάνωση και η συμμετοχή σε διαγωνισμούς και δράσεις ενημέρωσης, δημοσιεύσεις σε μέσα ενημέρωσης και δικτυακούς τόπους, κατάρτιση και διάδοση επιστημονικών πληροφοριών σε παραγωγούς, μεταποιητές και εμπόρους, διαφημιστικές εκστρατείες που απευθύνονται στους καταναλωτές, χορηγία διοργάνωσης μαραθωνίων και ποδοσφαιρικών τουρνουά.

([49]) Για παράδειγμα, σύμβαση σχετικά με την «παρακολούθηση της κάλυψης από τα μέσα ενημέρωσης» (2014), σύμβαση υπηρεσιών διαχείρισης μάρκετινγκ και συμβουλευτικών υπηρεσιών (2017).

(72) Ως προς το σημείο αυτό, οι δανικές αρχές είχαν υποστηρίξει, στο πλαίσιο της διαδικασίας προκαταρκτικής εξέτασης, ότι οι δραστηριότητες ενημέρωσης της Femern A/S εμπίπτουν στο πεδίο των καθηκόντων της, όπως ορίζονται στο νομικό πλαίσιο το οποίο διέπει τις δραστηριότητές της ως δημόσιας επιχείρησης, για λογαριασμό του Υπουργείου Μεταφορών. Όταν το κράτος υλοποιεί μεγάλα έργα υποδομής αυτού του είδους, οι σχετικοί δημόσιοι φορείς έχουν την υποχρέωση να ενημερώνουν το κοινό με τον ευρύτερο δυνατό τρόπο, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν τι αφορά το έργο υποδομής, πόσο θα διαρκέσει η φάση κατασκευής, καθώς και ποια είναι τα οφέλη που θα προκύψουν από την απόφαση του κράτους για την κατασκευή της εν λόγω υποδομής. Ως εκ τούτου, οι συγκεκριμένες δραστηριότητες αποτελούν, κατά την άποψή τους, μέρος του δημόσιου καθήκοντος του κράτους να ενημερώνει τους πολίτες του και δεν συνιστούν δραστηριότητες προώθησης και μάρκετινγκ, δεδομένου ότι, στο παρόν στάδιο, η λειτουργία της σταθερής ζεύξης τοποθετείται στο μακρινό μέλλον. Συνεπώς, η χρηματοδότησή τους δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν περαιτέρω ότι, για τα έτη 2014 και 2015, οι δραστηριότητες ενημέρωσης χρηματοδοτήθηκαν εν μέρει με ενωσιακή χρηματοδότηση μέσω του προγράμματος ΔΕΔ-Μ της Επιτροπής και εν μέρει μέσω κρατικών δανείων. Το 2014 οι δραστηριότητες έλαβαν πλήρη χρηματοδότηση από την ΕΕ (50 % των δαπανών) και το 2015 οι δραστηριότητες έλαβαν περιορισμένο ποσό χρηματοδότησης από την ΕΕ. Η Femern A/S δεν έλαβε χρηματοδότηση από την ΕΕ για τις δραστηριότητες ενημέρωσης το 2016. Ως εκ τούτου, το 2016 οι δραστηριότητες αυτές —όπως και οι άλλες δραστηριότητες της Femern A/S— χρηματοδοτήθηκαν με κρατικά δάνεια. Το 2017 η Femern A/S έλαβε χρηματοδότηση από την ΕΕ στο πλαίσιο του προγράμματος του ΜΣΕ και, ως εκ τούτου, οι δραστηριότητες ενημέρωσης χρηματοδοτήθηκαν εν μέρει από την ΕΕ και εν μέρει από κρατικά δάνεια.

2.4.4. *Ειδικά φορολογικά μέτρα*

(73) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας επισημάνθηκε περαιτέρω η ανησυχία της Scandlines ότι η Femern A/S υπόκειται βάσει του δανικού φορολογικού δικαίου σε ειδικό φορολογικό καθεστώς, το οποίο θεσπίστηκε αρχικά με τον νόμο περί σχεδιασμού.

2.4.4.1. Μεταφορά ζημιών εις νέον

(74) Το άρθρο 9 του νόμου περί σχεδιασμού επέτρεπε στη Femern A/S να μεταφέρει ζημίες εις νέον από έτος σε έτος χωρίς περιορισμούς. Αρχικά, αυτό ήταν σύμφωνο με τους κανόνες που ισχύουν εν γένει για τις επιχειρήσεις στη Δανία. Ωστόσο, την 1η Ιανουαρίου 2013 θεσπίστηκε στη δανική φορολογική νομοθεσία ([50]) περιορισμός των μεταφερόμενων ποσών ιστορικών ζημιών ([51]) εις νέον που μπορούν να εκπίπτουν σε ένα μεμονωμένο έτος. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, μολονότι το δικαίωμα μεταφοράς ζημιών εις νέον δεν περιορίζεται χρονικά, το ποσό των ζημιών που μπορούν να μεταφέρονται εις νέον και να εκπίπτουν από τα κέρδη των επόμενων ετών περιορίζεται ετησίως σε 7,5 εκατ. DKK ([52]) (1,0 εκατ. EUR). Εάν εξακολουθεί να υφίσταται ζημία, αυτή μπορεί να εκπίπτει μόνο σε ποσοστό έως 60 % του θετικού φορολογητέου εισοδήματος καθ' υπέρβαση του ποσού των 7,5 εκατ. DKK. Ωστόσο, δυνάμει των ειδικών διατάξεων του νόμου περί σχεδιασμού, ο περιορισμός αυτός δεν ίσχυε για τη Femern A/S, η οποία διατήρησε το δικαίωμα απεριόριστης μεταφοράς ιστορικών ζημιών εις νέον. Το δικαίωμα αυτό καταργήθηκε στο τέλος του 2015 ([53]).

(75) Στο πλαίσιο της διαδικασίας προκαταρκτικής εξέτασης, οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι κατά την περίοδο 2013-2015, η Femern A/S δεν διέθετε κανένα πραγματικό οικονομικό πλεονέκτημα, δεδομένου ότι το εν λόγω μέτρο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην πράξη μόνο σε μεταγενέστερες φάσεις του έργου, δηλαδή όταν το έργο θα παρήγαγε φορολογητέα κέρδη. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν περαιτέρω ότι κατά την περίοδο αυτή η Femern A/S χρησιμοποίησε όλες τις πραγματοποιηθείσες ζημίες για τη μείωση του φορολογητέου εισοδήματος σε επίπεδο ομίλου εντός του ίδιου οικονομικού έτους. Σύμφωνα με τους γενικούς φορολογικούς κανόνες, το ίδιο θα μπορούσαν να είχαν πράξει και άλλες δανικές εταιρείες εντός ενός ομίλου.

2.4.4.2. Απόσβεση στοιχείων ενεργητικού

(76) Σύμφωνα με τα άρθρα 12 και 13 του νόμου Sund & Bælt ([54]), ο ετήσιος συντελεστής απόσβεσης των στοιχείων ενεργητικού των εταιρειών που ανήκουν στη Sund & Bælt, όπως η Femern A/S, ορίστηκε στο 6 % του αρχικού κόστους κτήσης. Το συνολικό κόστος κατασκευής της σταθερής ζεύξης θα μπορούσε να θεωρηθεί αρχικό κόστος κτήσης. Αυτό σημαίνει ότι θα μπορούσε να εφαρμοστεί ενιαίος γενικός κανόνας για την απόσβεση σε όλα τα στοιχεία ενεργητικού της Femern A/S. Ο συντελεστής απόσβεσης 6 % για τη Femern A/S θα ίσχυε έως το εισοδηματικό έτος κατά το οποίο το συνολικό ποσό της απόσβεσης θα υπερέβαινε το 60 % του αρχικού κόστους κτήσης (δηλαδή για περίοδο 10 ετών), ενώ από το σημείο αυτό και έπειτα ο ετήσιος συντελεστής απόσβεσης θα μειωνόταν στο 2 %.

(77) Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, οι ειδικοί κανόνες απόσβεσης έχουν επίσης καταργηθεί από την 1η Ιανουαρίου 2016, μέσω τροποποίησης του νόμου Sund & Bælt ([55]).

([50]) Βλέπε άρθρο 12 παράγραφος 2 του νόμου αριθ. 591, της 18ης Ιουνίου 2012, για την τροποποίηση του δανικού νόμου σχετικά με τον φόρο εταιρειών.
([51]) Ζημίες προηγούμενων οικονομικών ετών.
([52]) Τιμές 2010 — το ποσό υπόκειται σε τιμαριθμική αναπροσαρμογή σε ετήσια βάση (με εξαίρεση την περίοδο 2010-2013).
([53]) Το άρθρο 9 του νόμου περί σχεδιασμού καταργήθηκε με τον νόμο αριθ. 581 της 4ης Μαΐου 2015, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2016, σχετικά με τους φορολογικούς κανόνες.
([54]) Βλέπε άρθρα 13 και 14 του νόμου αριθ. 588 της 24ης Ιουνίου 2005, Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) (στο εξής: νόμος Sund & Bælt).
([55]) Τροποποίηση που θεσπίστηκε με τον νόμο αριθ. 581 της 4ης Μαΐου 2015.

2.4.4.3. Κοινό φορολογικό καθεστώς

(78) Η Femern A/S υπόκειται σε υποχρεωτική κοινή φορολόγηση με τη Sund & Bælt Holding, σύμφωνα με το γενικό κοινό φορολογικό καθεστώς που εφαρμόζεται σε όλες τις δανικές επιχειρήσεις εντός του ίδιου ομίλου. Σύμφωνα με το άρθρο 31 του δανικού νόμου σχετικά με τον φόρο εταιρειών, ένας «όμιλος» του οποίου όλες οι εταιρείες είναι εγκατεστημένες στη Δανία πρέπει να φορολογείται βάσει των διατάξεων για την υποχρεωτική φορολόγηση ομίλων. Εν προκειμένω δεν εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες στη Femern A/S.

(79) Οι καταγγέλλοντες ισχυρίστηκαν ότι τα προαναφερόμενα φορολογικά μέτρα υπέρ της Femern A/S συνιστούν ασυμβίβαστη κρατική ενίσχυση, η οποία —έως και τον χρόνο κατάργησης των σχετικών διατάξεων— ήταν σχεδιασμένη κατά τέτοιον τρόπο ώστε να είναι απεριόριστη από πλευράς χρόνου και ποσού. Επιπλέον, εξασφάλιζε στην εταιρεία χωριστό πλεονέκτημα, σε σχέση με τα άλλα κρατικά μέτρα, το οποίο πρέπει να αξιολογηθεί μεμονωμένα.

2.4.5. *Δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας*

(80) Σύμφωνα με το άρθρο 8 της συνθήκης Fehmarn, η Γερμανία και η Δανία διαθέτουν δωρεάν τις απαραίτητες εκτάσεις γης για την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn (άρθρο 8 παράγραφος 1), συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων περιοχών υδάτων και του θαλάσσιου βυθού (άρθρο 8 παράγραφος 2).

(81) Το δανικό κράτος θα θέσει δωρεάν στη διάθεση της Femern A/S τις περιοχές υδάτων και τον θαλάσσιο βυθό που απαιτούνται για την προετοιμασία, την εξέταση και τον σχεδιασμό ([56]), καθώς και για την κατασκευή και τη λειτουργία ([57]) της σταθερής ζεύξης.

(82) Όπως αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Scandlines υποστήριξε ότι, μέσω των διατάξεων αυτών, η Femern A/S επωφελείται από οικονομικό πλεονέκτημα δεδομένου ότι, ελλείψει των διατάξεων αυτών, θα έπρεπε κανονικά να καταβάλλει αγοραίο τέλος για τη χρήση των περιοχών υδάτων και του θαλάσσιου βυθού.

(83) Ωστόσο, οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι δεν υπάρχει γενικός κανόνας ή αρχή στο δανικό δίκαιο που να υποχρεώνει τις εταιρείες που βρίσκονται σε παρόμοια πραγματική και νομική κατάσταση με τη Femern A/S να καταβάλλουν τέλη στο κράτος για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού και των περιοχών υδάτων. Επομένως, η ίδια αρχή της ελεύθερης πρόσβασης ισχύει και για άλλες υποδομές μεταφορών που χρηματοδοτούνται μέσω διοδίων στη Δανία (όπως η σταθερή ζεύξη του Øresund και η σταθερή ζεύξη του Storebælt). Ομοίως, αν και όχι σε άμεσα συγκρίσιμη κατάσταση, δεν καταβάλλονται στο δανικό κράτος τέλη από τους φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων ή άλλες ναυτιλιακές εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών για τη διέλευση οποιασδήποτε θαλάσσιας περιοχής υπό δανική δικαιοδοσία. Επιπλέον, οι λιμένες δεν καταβάλλουν τέλη για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού.

2.4.6. *Σιδηροδρομικά τέλη*

(84) Η Femern A/S έχει το δικαίωμα να χρεώνει τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις για τη χρήση της σιδηροδρομικής σύνδεσης στη σταθερή ζεύξη. Το Υπουργείο Μεταφορών θα καθορίσει το επίπεδο και τις αρχές που θα διέπουν τη ρύθμιση της πληρωμής που θα καταβάλλουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις στη Femern A/S για τη χρήση της σιδηροδρομικής γραμμής της σταθερής ζεύξης ([58]).

(85) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας επισημάνθηκε η ανησυχία της Scandlines ότι το κράτος, μέσω της κρατικής σιδηροδρομικής επιχείρησης, της Danske Statsbaner (στο εξής: DSB) ([59]), θα καταβάλλει ετησίως στη Femern A/S μερίδιο επί των συνολικών τελών ύψους 350 εκατ. DKK (46,9 εκατ. EUR) για αόριστο χρονικό διάστημα. Καθώς φαίνεται ότι το τέλος αυτό θα ισχύει ανεξάρτητα από τον αριθμό των αμαξοστοιχιών που θα χρησιμοποιούν τη σταθερή ζεύξη, χωρίς μηχανισμό προσαρμογής και για αόριστο χρονικό διάστημα. Ως εκ τούτου, ο καταγγέλλων ανέφερε ότι αυτό θα συνεπαγόταν οικονομικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S.

(86) Οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής ([60]) (στο εξής: προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής) προβλέπεται ότι το επίπεδο των σιδηροδρομικών τελών θα αντικατοπτρίζει επίσης μέρος του κόστους κατασκευής της σταθερής ζεύξης σε μακροπρόθεσμη βάση και όχι μόνο το κόστος που προκύπτει άμεσα από τη λειτουργία της σιδηροδρομικής σύνδεσης. Επιπλέον, τα τέλη θα καθοριστούν σύμφωνα με την οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ([61]), ώστε να αποφευχθεί η υπεραντιστάθμιση.

(87) Επιπροσθέτως, οι δανικές αρχές αναμένουν ότι τα έσοδα από τη χρήση του σιδηροδρόμου θα αντιπροσωπεύουν περίπου το 15 % των συνολικών εσόδων εκμετάλλευσης, ενώ το κόστος κατασκευής για το σιδηροδρομικό τμήμα της σταθερής ζεύξης αντιστοιχεί στο 51 %, πράγμα που σημαίνει ότι οι χρήστες της οδικής σύνδεσης θα πληρώνουν εντέλει για ένα μέρος της σιδηροδρομικής σύνδεσης.

(88) Εφόσον υποτίθεται ότι τα σιδηροδρομικά τέλη θα καταβάλλονται από όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που θα χρησιμοποιούν τη σταθερή ζεύξη, οι δανικές αρχές ανέφεραν ότι η επιβολή σιδηροδρομικών τελών δεν συνιστά χρήση κρατικών πόρων υπέρ της Femern A/S, διότι η μεταφορά κεφαλαίων από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις προς τη Femern A/S δεν θα έχει καμία επίπτωση στον κρατικό προϋπολογισμό.

([56]) Βλέπε άρθρο 16 του νόμου περί σχεδιασμού.
([57]) Βλέπε άρθρο 45 του νόμου περί κατασκευής.
([58]) Βλέπε άρθρο 41 του νόμου περί κατασκευής.
([59]) Κρατικοί σιδηρόδρομοι της Δανίας.
([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]) Οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕ L 343 της 14.12.2012, σ. 32).

3. ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

(89) Η Επιτροπή κίνησε την επίσημη διαδικασία έρευνας στις 14 Ιουνίου 2019. Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας που εκδόθηκε κατά την ίδια ημερομηνία, η Επιτροπή υπέβαλε την προκαταρκτική της αξιολόγηση όσον αφορά τα μέτρα και διατύπωσε αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητά τους με την εσωτερική αγορά.

(90) Σε εκείνο το στάδιο, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να καταλήξει σε συμπέρασμα σχετικά με το αν η Femern A/S θα μπορούσε να θεωρηθεί επιχείρηση. Ειδικότερα, δεδομένης της ιδιαίτερης κατάστασης στο πλαίσιο της οποίας δραστηριοποιείται η Femern A/S, της επιχειρηματολογίας που υπέβαλαν οι δανικές αρχές και οι καταγγέλλοντες και της προαναφερόμενης νομολογίας, η Επιτροπή είχε αμφιβολίες ως προς το αν η Femern A/S θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ασκεί οικονομική δραστηριότητα (κατά τη φάση σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας του έργου) και να χαρακτηριστεί, συνεπώς, ως επιχείρηση. Η Επιτροπή διατύπωσε επίσης αμφιβολίες ως προς το αν οι δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης θα πρέπει να θεωρηθούν δημόσιο καθήκον ή οικονομική δραστηριότητα. Επιπλέον, δεν ήταν σε θέση να καταλήξει οριστικά σε συμπέρασμα σχετικά με την ύπαρξη επιλεκτικού πλεονεκτήματος για ορισμένα από τα μέτρα ενίσχυσης.

(91) Η Επιτροπή δεν μπόρεσε να καταλήξει σε συμπέρασμα σχετικά με το αν οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια θα πρέπει να θεωρηθούν καθεστώς ενισχύσεων ή αν θα πρέπει να θεωρηθούν μεμονωμένες ενισχύσεις, οι οποίες χορηγήθηκαν όταν τέθηκαν σε ισχύ οι νόμοι περί σχεδιασμού και περί κατασκευής, ή μεμονωμένη ενίσχυση που χορηγείται κάθε φορά που πραγματοποιείται μια χρηματοοικονομική συναλλαγή της Femern A/S από τις εθνικές αρχές.

(92) Όσον αφορά την αξιολόγηση της συμβατότητας και υπό το πρίσμα των αποφάσεων του Δικαστηρίου, η Επιτροπή κατέληξε στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι το έργο της σταθερής ζεύξης αποτελεί σημαντικό έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Ωστόσο, η Επιτροπή έθεσε ερωτήματα σχετικά με το αν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση συνιστά εν μέρει ενίσχυση λειτουργίας. Η Επιτροπή αντιμετώπισε επίσης δυσκολίες σε σχέση με τη διαπίστωση της αναγκαιότητας της ενίσχυσης. Δεδομένων των αβεβαιοτήτων σχετικά με την κατάλληλη περίοδο για τον υπολογισμό του συντελεστή εσωτερικής απόδοσης του έργου και του χρόνου που είχε παρέλθει από την κοινοποίηση του 2014, η Επιτροπή θεώρησε ότι θα έπρεπε να προβεί σε διεξοδική αξιολόγηση του μέσου σταθμισμένου κόστους κεφαλαίου (στο εξής: ΜΣΚΚ) και του επιπέδου συντελεστή εσωτερικής απόδοσης του έργου που πρότειναν οι δανικές αρχές βάσει επικαιροποιημένων και κατάλληλων παραδοχών. Επιπλέον, η Επιτροπή είχε ερωτηματικά όσον αφορά την αναλογικότητα των υπό εξέταση μέτρων, δεδομένης, αφενός, της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει τον προσδιορισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης και, αφετέρου, της έλλειψης των στοιχείων που θα καθιστούσαν δυνατή την εφαρμογή ορθής μεθόδου ποσοτικού προσδιορισμού της σχετικής ενίσχυσης ή, τουλάχιστον, μιας κατάλληλης μεθοδολογίας και των συναφών περιορισμών. Μολονότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να καταλήξει σε συμπέρασμα σχετικά με τις επιπτώσεις των πρόσθετων μέτρων ενίσχυσης στον ανταγωνισμό, κατέληξε στο προσωρινό συμπέρασμα ότι τα κοινοποιηθέντα μέτρα ενίσχυσης θα πρέπει να έχουν περιορισμένες μόνο αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στις εμπορικές συναλλαγές, οι οποίες δεν πρέπει να υπερβαίνουν τις προφανείς θετικές επιπτώσεις του έργου για την Ένωση συνολικά. Τέλος, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν ήταν σε θέση να αποφασίσει σχετικά με την ειδική προϋπόθεση συμβατότητας όσον αφορά τους όρους κατάπτωσης των κρατικών εγγυήσεων και δεν μπορούσε να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η Δανία τήρησε την προϋπόθεση διαφάνειας που προβλέπεται στην παράγραφο 45 της ανακοίνωσης της Επιτροπής — Κριτήρια για την ανάλυση της συμβατότητας με την εσωτερική αγορά των κρατικών ενισχύσεων για την προώθηση της υλοποίησης σημαντικών έργων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος (στο εξής: ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ) ([62]).

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ

(93) Όλοι οι ενδιαφερόμενοι που υπέβαλαν παρατηρήσεις σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με την εικαζόμενη κρατική ενίσχυση υπέρ της Femern A/S. Οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν από τη δανική ένωση πορθμείων και την ECSA είναι γενικού χαρακτήρα.

(94) Ειδικότερα, η VDR τόνισε ότι η Femern A/S θα πρέπει να θεωρηθεί επιχείρηση η οποία ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Δεδομένου ότι η κατασκευή και η λειτουργία της σταθερής ζεύξης ανατέθηκε στη Femern A/S χωρίς διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, η Femern επωφελήθηκε από πλεονέκτημα. Επιπλέον, η VDR εκφράζει αμφιβολίες για την ύπαρξη χαρακτήρα κινήτρου, θεωρεί ότι ήταν διαθέσιμες και άλλες λιγότερο δαπανηρές εναλλακτικές λύσεις, ζητεί από την Επιτροπή να περιορίσει την ενίσχυση και θεωρεί ότι υπάρχει μεγάλος κίνδυνος το έργο της σταθερής ζεύξης να στρεβλώσει με αθέμιτο τρόπο τον ανταγωνισμό.

(95) Η Rostock Port υποστηρίζει καταρχάς ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις της κρατικής ενίσχυσης σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Επιπλέον, η Rostock Port θεωρεί ότι οι επιπτώσεις και ο αντίκτυπος του έργου δεν αξιολογήθηκαν δεόντως και ότι υποτιμήθηκαν οι επιπτώσεις του έργου στις δικές της δραστηριότητες. Κατά την άποψή της, η πρόβλεψη κυκλοφορίας, ιδίως όσον αφορά τις συνδέσεις με την ενδοχώρα της Γερμανίας, ήταν ελλιπής, μη ευλογοφανής και αντιφατική. Επιπλέον, θεωρεί ότι παραβλέφθηκαν οι επιπτώσεις του ελέγχου των συνόρων και των μετεγκαταστάσεων (προς όφελος των ζεύξεων του Storebælt ή του Øresund). Ως εκ τούτου, θεωρεί ότι οι αρνητικές επιπτώσεις του έργου δεν αποτιμήθηκαν με ορθό τρόπο για όλους τους λιμένες που γειτνιάζουν με τη σταθερή ζεύξη Fehmarn, και από τις δύο πλευρές της Βαλτικής Θάλασσας.

(96) Οι παρατηρήσεις των Aktionsbündnis gegen eveste fehmarnbelterung e.V., Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS και Scandlines παρουσιάζουν ομοιότητες μεταξύ τους και αντικατοπτρίζουν σε μεγάλο βαθμό τα συνολικά επιχειρήματα που προέβαλε η Scandlines. Προς διευκόλυνση, επομένως, της ανάγνωσης, οι

([62]) ΕΕ C 188 της 20.6.2014, σ. 4.

παρατηρήσεις αυτές θα αναφέρονται στη συνέχεια ως παρατηρήσεις των «Scandlines κ.ά.». Η απάντηση της NABU επικεντρώνεται στην ανάλυση της συμβατότητας και συμφωνεί σε μεγάλο βαθμό με τις παρατηρήσεις της Scandlines, οι οποίες συμπληρώνονται από περιβαλλοντική άποψη.

4.1. **Παρατηρήσεις σχετικά με την ύπαρξη ενίσχυσης**

4.1.1. *Η έννοια της επιχείρησης*

(97) Οι Scandlines κ.ά. επισημαίνουν ότι η Femern A/S θα πρέπει να θεωρηθεί επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, δεδομένου ότι η Femern A/S ασκεί οικονομική δραστηριότητα μέσω της προσφοράς υπηρεσιών μεταφορών έναντι αμοιβής. Για τον σκοπό αυτόν, οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν στην απόφαση της Επιτροπής του 2014 όσον αφορά τη χρηματοδότηση της κατασκευής της γέφυρας του Øresund (στο εξής: απόφαση Øresund του 2014) ([63]), στην οποία η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι ίδιες ακριβώς δραστηριότητες τις οποίες ασκούσε η κοινοπραξία της γέφυρας του Øresund συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες.

(98) Επιπλέον, οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι η Femern A/S δεν παρέχει υπηρεσίες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία, μια δραστηριότητα συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας μόνο όταν η δραστηριότητα εξυπηρετεί σκοπό δημόσιου συμφέροντος, ο οποίος συνιστά *τυπικό* γνώρισμα της αποστολής μιας δημόσιας αρχής ([64]). Αυτό δεν ισχύει για καμία από τις δραστηριότητες που ασκεί η Femern A/S.

(99) Επιπλέον, οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν στη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων και στην πρακτική λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, υποστηρίζοντας ότι δεν έχει σημασία αν η Femern A/S μπορεί να καθορίζει η ίδια τις τιμές της ή αν υπόκειται σε τιμές που ρυθμίζονται από το κράτος. Επιπροσθέτως, η Femern A/S διατηρεί ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη χορήγηση σημαντικών εκπτώσεων, με αποτέλεσμα ο υπουργός Μεταφορών να μην καθορίζει ουσιαστικά το ακριβές τίμημα, αλλά να ορίζει απλώς τις ανώτατες τιμές.

(100) Δεδομένου ότι οι δραστηριότητες της Femern A/S θεωρούνται οικονομικής φύσεως, οι Scandlines κ.ά. φρονούν ότι, επιπλέον της χρηματοδότησης για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία, η χρηματοδότηση για δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης συνιστά επίσης κρατική ενίσχυση. Οι Scandlines κ.ά. τονίζουν περαιτέρω ότι η Femern A/S άσκησε σαφείς δραστηριότητες μάρκετινγκ, οι οποίες βαίνουν μακράν πέραν της ενημέρωσης του ευρέος κοινού σχετικά με ένα έργο υποδομής.

4.1.2. *Επιλεκτικό πλεονέκτημα*

(101) Οι Scandlines κ.ά. επισημαίνουν ότι, σύμφωνα με την πρακτική λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, ο άμεσος ορισμός της Femern A/S ως μοναδικού κατασκευαστή και φορέα εκμετάλλευσης της σταθερής ζεύξης, χωρίς διαδικασία υποβολής προσφορών, συνεπάγεται αφ' εαυτού οικονομικό πλεονέκτημα. Οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι κάθε μέτρο ενίσχυσης που παρατίθεται στο σημείο 2.4. της απόφασης κίνησης της διαδικασίας εξασφαλίζει επιλεκτικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S.

(102) Όσον αφορά τις εισφορές κεφαλαίου, τις κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια, οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι το στοιχείο της ενίσχυσης συνίσταται σε ολόκληρο το ποσό το οποίο εγγυάται ή δανείζει το κράτος, και όχι στη διαφορά μεταξύ της προμήθειας ή του επιτοκίου που καταβάλλει η Femern A/S και της προμήθειας ή του επιτοκίου που συνάδει με τους όρους της αγοράς. Το επιχείρημα αυτό βασίζεται στο σκεπτικό ότι η Femern A/S θα βρισκόταν σε τόσο ανίσχυρη οικονομική θέση, ώστε κανένας ιδιώτης δανειστής ή εγγυητής δεν θα προσέφερε δάνεια ή εγγυήσεις. Οι Scandlines κ.ά. συνάγουν αυτή την ανίσχυρη οικονομική θέση από τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύουν την έρευνα εμπορικού ενδιαφέροντος ως προς το ότι κανένας φορέας υπό συνθήκες της αγοράς δεν θα χορηγούσε εγγυήσεις ή δάνεια στη Femern A/S. Βάσει των προαναφερομένων, οι Scandlines κ.ά. καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται επιτόκιο της αγοράς και ότι, ως εκ τούτου, το στοιχείο της ενίσχυσης αφορά ολόκληρη την εγγύηση και ολόκληρο το ποσό του δανείου.

(103) Όσον αφορά τα σιδηροδρομικά τέλη, οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι η μοναδική σημαντική παράμετρος για τον καθορισμό των τιμών είναι το κόστος, δεδομένου ότι, μετά την κατάργηση των σιδηροδρομικών γραμμών, κανένας ανταγωνιστής δεν προσφέρει παρόμοια υπηρεσία με τα πορθμεία της Scandlines. Δεδομένου ότι το δανικό κράτος θα καταβάλλει στη Femern A/S ετήσιο σιδηροδρομικό τέλος ύψους 350 εκατ. DKK (46,9 εκατ. EUR) μέσω της κρατικής σιδηροδρομικής επιχείρησης DSB, χωρίς μηχανισμό προς τα κάτω προσαρμογής σε σχέση με τον αριθμό των αμαξοστοιχιών που χρησιμοποιούν πράγματι τη σταθερή ζεύξη, η τιμή δεν βασίζεται στο κόστος. Η FSS προσθέτει ότι το ποσό των 350 εκατ. DKK αποτελεί συγκεκριμένο μερίδιο των συνολικών ετήσιων εσόδων που προέρχονται από τα σιδηροδρομικά τέλη και ότι η εφαρμογή του εν λόγω τέλους δεν περιορίζεται χρονικά.

(104) Όσον αφορά τα φορολογικά μέτρα, οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι όλα τα μέτρα συνεπάγονται πλεονέκτημα. Επισημαίνουν περαιτέρω ότι τα φορολογικά μέτρα εφαρμόστηκαν τόσο στις δραστηριότητες σχεδιασμού όσο και στις κατασκευαστικές εργασίες.

(105) Όσον αφορά τη δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας, οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι η Femern A/S επωφελείται από τη δωρεάν χρήση περιοχών υδάτων και μέρους του θαλάσσιου βυθού, όπως προβλέπεται ρητά στους νόμους περί σχεδιασμού και περί κατασκευής. Θεωρούν ότι ο ισχυρισμός της Δανίας, σύμφωνα με τον οποίο δεν καταβάλλονται κατά κανόνα τέλη στο δανικό κράτος από τους φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων ή άλλες ναυτιλιακές εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών για τη διέλευση οποιασδήποτε θαλάσσιας περιοχής, έρχεται σε αντίθεση με την προσθήκη της εν λόγω διάταξης στους νόμους. Η FSS θεωρεί άνευ σημασίας το γεγονός ότι οι εταιρείες δεν καταβάλλουν ουσιαστικά τέλη για τη διέλευση εθνικών θαλάσσιων περιοχών.

([63]) Απόφαση της Επιτροπής της 15.10.2014 στις υποθέσεις SA.36558 (2014/NN) και SA. 38371 (2014/NN) – Δανία, SA.36662 (2014/NN) – Σουηδία, Ενίσχυση χορηγηθείσα στην Øresundsbro Konsortiet (ΕΕ C 437 της 5.12.2014, σ. 1).

([64]) Προς τούτο, γίνεται παραπομπή στην απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, *SAT Fluggelsellschaft mbH κατά Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 17.

4.2. **Παρατηρήσεις σχετικά με τον χαρακτηρισμό της ενίσχυσης**

(106) Οι Scandlines κ.ά. δεν συμφωνούν με το σκεπτικό της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, στην οποία αναφέρονται τρεις πιθανοί χαρακτηρισμοί των ενισχύσεων που συνδέονται με κρατικές εγγυήσεις και δάνεια, και συγκεκριμένα i) το καθεστώς ενισχύσεων, ii) οι μεμονωμένες ενισχύσεις, οι οποίες χορηγήθηκαν όταν τέθηκαν σε ισχύ οι νόμοι περί σχεδιασμού και περί κατασκευής ή iii) η μεμονωμένη ενίσχυση που χορηγείται κάθε φορά που πραγματοποιείται μια χρηματοοικονομική συναλλαγή της Femern A/S από τις εθνικές αρχές.

(107) Οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν ότι η ενίσχυση χορηγείται αποκλειστικά στη Femern A/S για συγκεκριμένο έργο και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί καθεστώς ενισχύσεων αλλά θα πρέπει να θεωρηθεί μεμονωμένη ενίσχυση (δηλαδή ενίσχυση ad hoc).

(108) Σύμφωνα με την ερμηνεία των Scandlines κ.ά., το επιχείρημα που διατύπωσε η Επιτροπή στην αιτιολογική σκέψη 132 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, σύμφωνα με το οποίο το κράτος ήταν υποχρεωμένο να εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση του έργου, συνηγορούσε υπέρ του χαρακτηρισμού της ενίσχυσης ως καθεστώτος ενισχύσεων. Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι αυτό θα ερχόταν σε αντίθεση με τον διαδικαστικό κανονισμό και την απόφαση Øresund ([65]).

(109) Οι Scandlines κ.ά. καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι, εφόσον η ενίσχυση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως καθεστώς ενισχύσεων, πρέπει κατ' ανάγκη να συνιστά σειρά ad hoc ενισχύσεων, οι οποίες χορηγούνται κάθε φορά που η Femern A/S συνάπτει χρηματοοικονομική συναλλαγή για τη χρηματοδότηση του έργου [δηλαδή, σύμφωνα με την επιλογή iii)]. Οι Scandlines κ.ά. δεν προέβαλαν περαιτέρω επιχειρήματα ούτε αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τους λόγους για τους οποίους θεωρούν ότι πρόκειται για χορήγηση ad hoc ενίσχυσης κάθε φορά που συνάπτεται μεμονωμένη συναλλαγή και όχι όταν τέθηκαν σε ισχύ οι νόμοι περί σχεδιασμού ή περί κατασκευής [δηλαδή, σύμφωνα με την επιλογή ii)].

(110) Η FSS φρονεί ότι η ενίσχυση δεν μπορεί να θεωρηθεί καθεστώς ενισχύσεων, αλλά δεν σχολιάζει τη χρονική ή τις χρονικές στιγμές χορήγησης της ενίσχυσης.

4.3. **Παρατηρήσεις σχετικά με την αξιολόγηση της συμβατότητας**

4.3.1. *Χαρακτηρισμός του έργου βάσει των κανόνων για τα ΣΕΚΕΕ*

(111) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι η Επιτροπή κακώς δέχθηκε ότι το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn αποτελεί έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Η NABU υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι το έργο έχει οριστεί ως έργο του δικτύου ΔΕΔ-Μ (για το σιδηροδρομικό τμήμα) και δικαιούται χρηματοδότηση από την ΕΕ δεν επαρκεί για να καταδειχθεί ότι πρόκειται για έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι η θετική κοινωνικοοικονομική απόδοση της σταθερής ζεύξης στην οποία βασίστηκε η απόφαση κίνησης της διαδικασίας στηρίζεται σε ανακόλουθες και παρωχημένες μελέτες του 2015 ([66]). Ειδικότερα, οι Scandlines κ.ά. τονίζουν ότι η ανάλυση στην οποία βασίστηκε η απόφαση κίνησης της διαδικασίας δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις επιπτώσεις του ανταγωνισμού των πορθμείων και θεωρούν ότι οι προβλέψεις κυκλοφορίας στις οποίες βασίζεται η υπολογιζόμενη κοινωνικοοικονομική απόδοση είναι παρωχημένες. Για τον σκοπό αυτόν, οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν σε νέες μελέτες που εκπονήθηκαν από την PWC ([67]) (στο εξής: έκθεση της PWC) και τον Knud Erik Andersen (στο εξής: μελέτη του Knud Erik Andersen) ([68]) τον Ιανουάριο και τον Αύγουστο του 2019, αντίστοιχα. Η έκθεση της PWC εκπονήθηκε για λογαριασμό των γερμανικών αρχών στο πλαίσιο της έκδοσης της έγκρισης του σχεδίου για το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn από τη Γερμανία. Επικεντρώθηκε δε στην ανταγωνιστικότητα των πορθμείων μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης. Βασιζόμενες στη μελέτη του Knud Erik Andersen, οι Scandlines και Stena Line υποστηρίζουν ότι οι δαπάνες της Scandlines έχουν υπερεκτιμηθεί σημαντικά στις μελέτες του 2015, διότι φαίνεται να υποδηλώνουν ότι η Scandlines λειτουργεί με τεράστια ζημία. Εάν το κόστος είχε προσδιοριστεί με ορθό τρόπο, η κοινωνικοοικονομική απόδοση του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα ήταν αρνητική. Επιπλέον, οι Scandlines και Stena Line φρονούν ότι οι μελέτες του 2015 είναι εσφαλμένες λόγω του αυξημένου κόστους της σύνδεσης με την ενδοχώρα της Γερμανίας, το οποίο μειώνει περαιτέρω την κοινωνικοοικονομική απόδοση. Η NABU πρόσθεσε ότι στις μελέτες δεν λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι επιπτώσεις στο περιβάλλον.

(112) Οι Scandlines κ.ά. προβάλλουν περαιτέρω το επιχείρημα ότι το πραγματικό ευρωπαϊκό καθαρό όφελος από τη σταθερή ζεύξη Fehmarn είναι αρνητικό και ότι ο συντελεστής απόδοσης της σταθερής ζεύξης Fehmarn είναι σαφώς κάτω του 4 %, ποσοστό που εκτιμούν ότι ανέρχεται στην καθιερωμένη ελάχιστη απόδοση ενός έργου υποδομής που πρόκειται να αναληφθεί στη Δανία.

(113) Η FSS δεν διατύπωσε παρατηρήσεις σχετικά με αυτό το στοιχείο.

(114) Η NABU θεωρεί ότι το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn δεν αποφέρει τα οφέλη που ισχυρίζονται οι δανικές αρχές διότι δεν βελτιώνει τις συνθήκες κυκλοφορίας ούτε οδηγεί στην προβαλλόμενη εξοικονόμηση χρόνου και, κατ' επέκταση, δεν συμβάλλει θετικά στις μεταφορές μεταξύ της Γερμανίας και της Σκανδιναβίας.

([65]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 19ης Σεπτεμβρίου 2018, *EE Ferries και λοιποί κατά Επιτροπής*, υπόθεση T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν στην «αρχική μελέτη» της 5ης Ιανουαρίου 2015 και στην «επικαιροποιημένη μελέτη» της 27ης Μαρτίου 2015, οι οποίες αποτελούν τις αναλύσεις κόστους-οφέλους που εκπονήθηκαν από την Incentive κατόπιν ανάθεσης από το Υπουργείο Μεταφορών της Δανίας.

([67]) Οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν σε έκθεση της PWC της 29ης Ιανουαρίου 2019.

([68]) Knud Erik Andersen, «*Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter*», δημοσιεύτηκε στο ηλεκτρονικό περιοδικό *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet* (Πρακτικά του ετήσιου συνεδρίου για τις μεταφορές στο Πανεπιστήμιο του Aalborg), ISSN 1603-9696.

4.3.2. *Η χορήγηση ενίσχυσης λειτουργίας*

(115) Κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., οι ενισχύσεις λειτουργίας απαγορεύονται και δεν μπορούν να εγκριθούν. Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι οι ενισχύσεις λειτουργίας δεν συνδέονται με συγκεκριμένη φάση του έργου (όπως η φάση λειτουργίας), αλλά με τη φύση των δαπανών. Κάθε ενίσχυση που καλύπτει δαπάνες λειτουργίας συνιστά ενίσχυση λειτουργίας. Κατά συνέπεια, όλες οι σχετικές δαπάνες λειτουργίας θα πρέπει να εξαιρεθούν από τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης. Η FSS προσθέτει ότι, σύμφωνα με τη δική της ερμηνεία της απόφασης Øresund, κάθε δάνειο που λαμβάνεται για την αναχρηματοδότηση προγενέστερου δανείου μετατρέπεται αυτομάτως σε δαπάνη λειτουργίας και ότι, ως εκ τούτου, απαγορεύεται η χορήγηση ενίσχυσης για αναχρηματοδότηση αυτού του είδους. Επομένως, η έγκριση οποιασδήποτε ενίσχυσης υπέρ της Femern A/S δεν μπορεί να καλύπτει το κόστος αναχρηματοδότησης των δανείων. Κατά την άποψη της FSS, οι τιμές των διοδίων θα πρέπει να βασίζονται στο κόστος και θα πρέπει να αποκλείονται οι πρακτικές ντάμπινγκ ως προς τις τιμές. Η NABU δεν διατύπωσε παρατηρήσεις σχετικά με το στοιχείο της ενίσχυσης λειτουργίας.

4.3.3. *Παρατηρήσεις σχετικά με το έλλειμμα χρηματοδότησης*

(116) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι το έλλειμμα χρηματοδότησης, όπως περιγράφεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, είναι εσφαλμένο για τρεις λόγους: 1) περιλαμβάνει διογκωμένες και μη επιλέξιμες δαπάνες οι οποίες αφορούν i) μερίσματα που καταβάλλονται στην A/S Femern Landanlæg για τις συνδέσεις με την ενδοχώρα και ii) δαπάνες λειτουργίας· 2) περιλαμβάνει τεχνητά χαμηλά έσοδα μέσω i) της εξαίρεσης των επιδοτήσεων του ΔΕΔ-Μ και μέσω ii) της αποδοχής του καθορισμού των διοδίων από τη Femern A/S σε επίπεδα κάτω του κόστους· και 3) η διάρκεια ζωής του έργου της σταθερής ζεύξης είναι υπερβολικά σύντομη. Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι όλα αυτά τα στοιχεία συνεπάγονται τη διαμόρφωση τεχνητά υψηλού ελλείμματος χρηματοδότησης και, κατ' επέκταση, εξίσου υπερβολικά υψηλού μέγιστου επιτρεπόμενου ποσού ενίσχυσης.

(117) Όσον αφορά τις επιλέξιμες δαπάνες, οι Scandlines κ.ά. υπενθυμίζουν ότι η Επιτροπή έχει αποφανθεί στο παρελθόν ότι όταν ένα ενισχυόμενο έργο περιλαμβάνει και οικονομικές και μη οικονομικές δραστηριότητες, κατά τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης επιτρέπεται μόνο η συνεκτίμηση του κόστους που συνδέεται με την οικονομική δραστηριότητα. Σε αυτή τη βάση, υποστηρίζουν ότι το κόστος της σύνδεσης με την ενδοχώρα και οι δαπάνες λειτουργίας δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στο έλλειμμα χρηματοδότησης, καθώς οι εν λόγω δαπάνες δεν αποτελούν μέρος του έργου της σταθερής ζεύξης. Επιπλέον, δεδομένου ότι οι καταβολές μερισμάτων δεν αποτελούν στοιχείο κόστους αλλά διανομή κερδών, δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στην ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης. Η FSS προσθέτει ότι οι προπαρασκευαστικές εργασίες που ξεκίνησαν το 2013 εμπίπτουν στο κόστος κατασκευής και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να εγκριθούν ως επιλέξιμες δαπάνες για σκοπούς σχεδιασμού. Επιπλέον, κατά την άποψη της FSS, το κόστος σχεδιασμού δεν περιλαμβάνεται στο κόστος κατασκευής που παρατίθεται στον πίνακα 1 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας.

(118) Όσον αφορά τα έσοδα, οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι οι επιδοτήσεις του ΔΕΔ-Μ δεν περιλαμβάνονται στην ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης του 2014. Η συμπερίληψη των επιδοτήσεων αυτών θα έχει ως αποτέλεσμα σημαντικά χαμηλότερο έλλειμμα χρηματοδότησης. Επιπροσθέτως, τα έσοδα είναι τεχνητά χαμηλά λόγω του γεγονότος ότι οι τιμές των διοδίων της Femern A/S δεν βασίζονται στο κόστος, αλλά στις τιμές των πορθμειακών γραμμών της Scandlines. Ως εκ τούτου, καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου κατά την οποία η Femern A/S θα επωφελείται από την κρατική ενίσχυση, η Επιτροπή πρέπει να απαιτήσει τον καθορισμό των τιμών της σταθερής ζεύξης σε επίπεδο που να αντικατοπτρίζει το σύνολο των δαπανών της, συμπεριλαμβανομένης της εξυπηρέτησης του χρέους της. Η FSS δεν έθιξε αυτό το τελευταίο στοιχείο. Όσον αφορά τη διάρκεια ζωής του έργου, οι Scandlines κ.ά. υπενθυμίζουν ότι το έλλειμμα χρηματοδότησης και η ανάλυση του συντελεστή εσωτερικής απόδοσης θα πρέπει να βασίζονται στη διάρκεια ζωής της επένδυσης και όχι στην περίοδο αποπληρωμής 55 ετών, όπως επιβεβαιώθηκε επίσης από το Γενικό Δικαστήριο. Σύμφωνα με τον δικτυακό τόπο της Femern A/S, φαίνεται ότι η διάρκεια ζωής της σήραγγας είναι 120 έτη.

4.3.4. *Ποσό και διάρκεια της ενίσχυσης*

(119) Κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., το ποσό της ενίσχυσης έχει υποτιμηθεί διότι αναφέρεται μόνο στη διαφορά μεταξύ των επιτοκίων/προμηθειών που κατέβαλλε η Femern A/S για τα κρατικά δάνεια και τις κρατικές εγγυήσεις και των αντίστοιχων επιτοκίων/προμηθειών της αγοράς.

(120) Οι Scandlines κ.ά. υποστηρίζουν επίσης ότι η διάρκεια της ενίσχυσης πρέπει να είναι πολύ μικρότερη από 55 έτη. Επιπλέον, κάθε κρατική εγγύηση και κάθε κρατικό δάνειο πρέπει να έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια. Η ενίσχυση υπέρ της Femern A/S πρέπει να λήξει όταν τα έσοδα μπορούν να καλύπτουν το κόστος των δραστηριοτήτων και τις δαπάνες που συνδέονται με το χρέος βάσει των όρων της αγοράς. Οι Scandlines κ.ά. παραπέμπουν στις ετήσιες εκθέσεις των σταθερών ζεύξεων του Storebælt και του Øresund προς επίρρωση του ισχυρισμού τους ότι κάθε μεμονωμένη κρατική εγγύηση και κάθε κρατικό δάνειο θα πρέπει να έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια 4 έως 5 ετών μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης και ότι η δυνατότητα εξασφάλισης κρατικών εγγυήσεων και κρατικών δανείων θα πρέπει επίσης να περιορίζεται σε 4 έως 5 έτη μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης.

4.3.5. *Χαρακτήρας κινήτρου*

(121) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι η Femern A/S ξεκίνησε τις κατασκευαστικές εργασίες για τη σταθερή ζεύξη το 2013, παρότι οι δανικές αρχές είχαν δεσμευτεί να χορηγήσουν την ενίσχυση το νωρίτερο το 2015 με την έκδοση του νόμου περί κατασκευής. Σύμφωνα, συνεπώς, με τους ισχυρισμούς τους, η ενίσχυση υπέρ της Femern A/S δεν έχει τον απαιτούμενο χαρακτήρα κινήτρου. Οι Scandlines κ.ά. ασκούν περαιτέρω κριτική στη διαπίστωση της Επιτροπής ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις θα πρέπει να απαλλάσσονται απλώς από την απαίτηση η ενίσχυση να έχει χαρακτήρα κινήτρου και ισχυρίζονται ότι η προσέγγιση αυτή αποτελεί παράδειγμα εισαγωγής διακρίσεων υπέρ των δημόσιων επιχειρήσεων, κατά παράβαση του άρθρου 345 της Συνθήκης.

4.3.6. *Σενάριο αντιπαραδείγματος*

(122) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι υπήρχαν όντως διάφορα εναλλακτικά έργα. Ως εκ τούτου, η ανάλυση της Επιτροπής με αντιπαραδείγματα δεν μπορεί να βασίζεται στην απουσία εναλλακτικού έργου. Το γεγονός ότι η Femern A/S δεν μπορεί να αποφασίζει η ίδια για εναλλακτικά έργα είναι άνευ σημασίας. Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν εσφαλμένη την παραπομπή στην έρευνα του 2001, διότι δεν καταδεικνύει την απουσία εναλλακτικών έργων χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Επιπλέον, η μελέτη είναι παρωχημένη διότι εκπονήθηκε προ 17 ετών και αφορά διαφορετικό έργο. Η NABU ανέλυσε περαιτέρω την ύπαρξη εναλλακτικών έργων χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Παρέπεμψε ειδικότερα σε μελέτη της εταιρείας παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών Hanseatic Transport Consultancy (στο εξής: έκθεση της HTC) ([69]) του 2019 και επισήμανε ότι η τρέχουσα εκτιμώμενη κίνηση είναι πολύ χαμηλότερη από το επίπεδο της εκτιμώμενης κυκλοφορίας κατά τον χρόνο υπογραφής της συνθήκης Fehmarn το 2008. Συγκεκριμένα, στην έκθεση της HTC αναφέρεται ότι δεν είναι δυνατόν να καταδειχθεί πού μπορεί να δημιουργηθεί αύξηση της κυκλοφορίας για την οικονομικά βιώσιμη χρήση της σταθερής ζεύξης με βάση τα τρέχοντα δεδομένα της αγοράς. Επιπλέον, η NABU παρέπεμψε στην έκθεση της HTC αναφέροντας ότι δεν θα επιτευχθεί ούτε το τρέχον επίπεδο κυκλοφορίας, λόγω διαρθρωτικών προβλημάτων διασυνοριακής κυκλοφορίας. Βάσει των ανωτέρω, η NABU υποστηρίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει την εναλλακτική λύση της κατασκευής μιας αμιγώς σιδηροδρομικής σύνδεσης σε συνδυασμό με λύση πορθμείου. Αυτή θα ήταν η καλύτερη και η λιγότερο δαπανηρή λύση από περιβαλλοντική άποψη, σύμφωνα με τον στόχο του ΔΕΔ-Μ για τη μεταφορά της κυκλοφορίας από τους οδικούς στους σιδηροδρομικούς άξονες. Επιπλέον, η NABU εκτιμά ότι θα πρέπει να θεωρηθεί εναλλακτική λύση, αντί της υποθαλάσσιας σήραγγας, η επιλογή της διάνοιξης σήραγγας με τη μέθοδο του πυρήνα. Επιπλέον, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της λύσης που επιλέχθηκε θα πρέπει να συνεκτιμηθούν στους υπολογισμούς κόστους-οφέλους και στην ανάλυση εναλλακτικών έργων της Επιτροπής.

4.3.7. *Συντελεστής εσωτερικής απόδοσης και μέσο σταθμισμένο κόστος κεφαλαίου*

(123) Οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι οι υπολογισμοί του συντελεστή εσωτερικής απόδοσης και του ΜΣΚΚ είναι εσφαλμένοι. Ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης θα πρέπει να υπολογίζεται με βάση τη διάρκεια ζωής του έργου, και όχι με βάση περίοδο 55 ετών, ενώ θα πρέπει επίσης να εξαιρούνται οι μη επιλέξιμες δαπάνες. Το ΜΣΚΚ της τάξης του 11 % είναι υπερβολικά υψηλό. Κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., το ΜΣΚΚ θα έπρεπε να κυμαίνεται μεταξύ 5,68 % και 6,71 %. Οι Scandlines κ.ά. υπέβαλαν δύο μελέτες με τις οποίες τεκμηριώνουν περαιτέρω την άποψή τους για τον υπολογισμό του ΜΣΚΚ: αφενός, μια μελέτη που χρονολογείται από τον Φεβρουάριο του 2018 και, αφετέρου, παραπομπές στη βάση δεδομένων κατά Damodaran από το 2014.

4.3.8. *Πρόληψη αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και κριτήριο εξισορρόπησης*

(124) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει τη σοβαρότητα των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Η ανάλυση αυτή θα πρέπει να βαίνει πέραν της διαπίστωσης ότι η ενίσχυση δημιουργεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού διότι το στοιχείο αυτό ενυπάρχει ήδη στον χαρακτηρισμό της ως κρατικής ενίσχυσης. Από την κοινωνικοοικονομική έκθεση και την πρόβλεψη κυκλοφορίας του 2014 προκύπτει ότι θα αναμενόταν η Femern A/S να έχει σημαντική ισχύ στην αγορά, διατηρώντας μάλιστα ακόμη και μονοπωλιακή θέση. Επιπλέον, η Femern A/S είναι πιθανό να κάνει κατάχρηση της ισχύος της στην αγορά. Σύμφωνα με τη Scandlines, η άρνηση της δανικής κυβέρνησης να στηρίξει την αίτηση χρηματοδότησης της Scandlines από την ΕΕ ([70]) και η εικαζόμενη χρήση κρατικής ενίσχυσης για την υποβάθμιση της οδικής πρόσβασης στον λιμένα του Puttgarden σημαίνει ότι η ενίσχυση υπέρ της Femern A/S δημιουργεί αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται περαιτέρω ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβάλλουσας μεταφορικής ικανότητας και ότι, με τη συνέχιση των δρομολογίων πορθμείων, η κοινωνικοοικονομική απόδοση θα είναι χαμηλότερη από το κατώτατο όριο του 4 % που ισχύει στη Δανία.

(125) Η NABU πρόσθεσε ότι οι επιπτώσεις στο περιβάλλον θα πρέπει να αποτελούν μέρος του κριτηρίου εξισορρόπησης. Οι αρνητικές επιπτώσεις της ενίσχυσης δεν θα πρέπει να περιορίζονται στις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

4.3.9. *Όροι κατάπτωσης των κρατικών εγγυήσεων*

(126) Παραπέμποντας στην ανακοίνωση για τις εγγυήσεις, οι Scandlines κ.ά. υπενθύμισαν στην Επιτροπή ότι δεν επιτρέπεται να εγκρίνει ενισχύσεις υπό μορφή κρατικών εγγυήσεων, εκτός εάν η Επιτροπή γνωρίζει εκ των προτέρων τους όρους για την ενεργοποίηση των εν λόγω εγγυήσεων. Η FSS ζητεί από τις δανικές αρχές να αναλάβουν τη δέσμευση ότι οι όροι κατάπτωσης των κρατικών εγγυήσεων θα συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις.

5. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΑΝΙΑΣ

(127) Το παρόν τμήμα περιλαμβάνει τις παρατηρήσεις των δανικών αρχών σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας και τις παρατηρήσεις των δανικών αρχών σχετικά με τους ισχυρισμούς των ενδιαφερόμενων μερών που διαβιβάστηκαν στις δανικές αρχές σε μη εμπιστευτική μορφή.

(128) Συνολικά, οι δανικές αρχές δεν συμφωνούν με τα επιχειρήματα των ενδιαφερομένων. Διαβίβασαν περαιτέρω πληροφορίες και προέβαλαν αντεπιχειρήματα που συνοψίζονται κατωτέρω.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC), «*Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*», 17 Ιουνίου 2019. Η έκθεση εκπονήθηκε κατόπιν ανάθεσης από τη NABU.

([70]) Η Scandlines παραπέμπει στην αίτησή της για χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΜΣΕ με σκοπό τη στήριξη των τεχνικών της μελετών σκοπιμότητας για την περίοδο 2019-2020 όσον αφορά τη δυνατότητα εξυπηρέτησης «πορθμείων εμπορευματικών μεταφορών μηδενικών εκπομπών» από τους λιμένες του Rødby και του Puttgarden («Capacity upgrade for Sustainable Traffic Machines – Preparing for zero emission operation»).

5.1. **Συμπληρωματικές παρατηρήσεις όσον αφορά την περιγραφή του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn και των μέτρων χρηματοδότησης**

(129) Οι δανικές αρχές παρείχαν διευκρινίσεις σχετικά με το περιγραφικό μέρος της απόφασης κίνησης της διαδικασίας. Διευκρίνισαν επίσης ότι το στοιχείο που επισημαίνεται ως «κόστος κατασκευής» στον πίνακα 1 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας περιλαμβάνει το κόστος σχεδιασμού.

(130) Επιπλέον, οι δανικές αρχές παρείχαν διευκρινίσεις σχετικά με το μέτρο της εισφοράς κεφαλαίου. Η Femern A/S συστάθηκε το 2005 σύμφωνα με το άρθρο 6 του νόμου Sund & Bælt. Κατά τον χρόνο της ίδρυσής της, το εγγεγραμμένο μετοχικό κεφάλαιο της Femern Bælt A/S (νυν Femern A/S) ήταν 10 εκατ. DKK (1,3 εκατ. EUR). Το εγγεγραμμένο μετοχικό κεφάλαιο καταβλήθηκε με διαφορά υπέρ το άρτιο της τάξης των 40 εκατ. DKK (5,4 εκατ. EUR) και ανήλθε συνολικά σε 50 εκατ. DKK (6,7 εκατ. EUR). Η εισφορά κεφαλαίου πραγματοποιήθηκε από τη Sund & Bælt Holding A/S σύμφωνα με το άρθρο 6 του νόμου Sund & Bælt Holding A/S. Στις 24 Ιουλίου 2009 το εγγεγραμμένο μετοχικό κεφάλαιο της Femern Bælt A/S αυξήθηκε από 10 εκατ. DKK σε 500 εκατ. DKK (67,0 εκατ. EUR) με εισφορά κεφαλαίου σε μετρητά, ύψους 460 εκατ. DKK (61,7 εκατ. EUR), από τη Sund & Bælt Holding A/S προς τη Femern Bælt A/S και «έκδοση τίτλων» (στα δανικά: «Fondsemission»), ύψους 30 εκατ. DKK (4,0 εκατ. EUR). Η έκδοση τίτλων συνιστά μετατροπή των αποθεματικών ιδίων κεφαλαίων της Femern A/S σε μετοχικό κεφάλαιο και συνεπάγεται, επομένως, αύξηση του κεφαλαίου αλλά δεν εμπεριέχει στοιχεία εισφοράς κεφαλαίου. Η εισφορά κεφαλαίου σε μετρητά πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2 του νόμου περί σχεδιασμού. Σε αυτό το πλαίσιο, το συνολικό ποσό της εισφοράς κεφαλαίου στη Femern A/S ανέρχεται σε 510 εκατ. DKK (68,4 εκατ. EUR), εκ των οποίων 500 εκατ. DKK έχουν καταβληθεί (και εγγραφεί) ως μετοχικό κεφάλαιο. Από το 2009 και μετά δεν πραγματοποιήθηκαν εισφορές κεφαλαίου.

(131) Όσον αφορά τις εγγυήσεις, οι δανικές αρχές παρείχαν περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με την έννοια του άρθρου 4 παράγραφος 4 του νόμου περί κατασκευής. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η κρατική εγγύηση καλύπτει και άλλες οικονομικές υποχρεώσεις που βαρύνουν τη Femern A/S στο πλαίσιο της κατασκευής της σταθερής ζεύξης. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι η συγκεκριμένη διάταξη σημαίνει, για παράδειγμα, ότι οι υποθέσεις διαιτησίας που αφορούν εργασίες σε σχέση με την κατασκευή της σταθερής ζεύξης καλύπτονται από την εγγύηση της κυβέρνησης. Η διάταξη αυτή δεν καλύπτει τη φάση λειτουργίας. Λειτουργεί ως εγγύηση για την πληρωμή των κατασκευαστών, σε περίπτωση μη καταβολής της πληρωμής εκ μέρους της Femern A/S. Δεδομένου ότι το κόστος κατασκευής καλύπτεται ήδη από κρατικά δάνεια ή από δάνεια με κρατική εγγύηση, δεν εξασφαλίζει πρόσθετο πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S.

(132) Επιπλέον, οι δανικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή επισκόπηση των μέτρων χρηματοδότησης που εφαρμόζονται ήδη.

(133) Στις 19 Νοεμβρίου 2018 ο υπουργός Μεταφορών επέτρεψε στη Femern A/S, για πρώτη φορά, να λάβει κρατικά δάνεια για τη χρηματοδότηση του κόστους κατασκευής. Ακολούθησε η σύναψη των εν λόγω δανείων τον Νοέμβριο και τον Δεκέμβριο του 2018.

5.2. **Παρατηρήσεις σχετικά με την ύπαρξη ενίσχυσης**

(134) Οι δανικές αρχές προέβαλαν δύο βασικά επιχειρήματα προς επίρρωση της συνολικής τους άποψης σύμφωνα με την οποία η δημόσια χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης.

(135) Ειδικότερα, οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι 1) ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η λειτουργία της σταθερής ζεύξης δεν αποτελούν «οικονομικές δραστηριότητες», αλλά άσκηση δημόσιας εξουσίας· 2) οι θετικές και αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις, τις οποίες μπορεί να επιφέρει η σταθερή ζεύξη σε όμορες αγορές και στην ΕΕ γενικότερα, δεν συνιστούν «στρεβλώσεις του ανταγωνισμού».

(136) Οι δανικές αρχές θεωρούν επίσης ότι, σε κάθε περίπτωση, η Femern A/S δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα πριν από την έναρξη λειτουργίας του έργου διότι δεν προσφέρει καμία υπηρεσία στην αγορά.

5.2.1. *Η Femern A/S ασκεί δημόσια εξουσία*

(137) Κατά την άποψη των δανικών αρχών, ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η λειτουργία της σταθερής ζεύξης αποτελούν κλασικά παραδείγματα άσκησης δημόσιας εξουσίας σχεδιασμού τα οποία δεν καλύπτονται, και δεν πρέπει να καλύπτονται, από το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, τα κρατικά μέτρα, περιλαμβανομένων ιδίως της κρατικής εγγύησης και των κρατικών δανείων που χορηγήθηκαν υπέρ της Femern A/S, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΕ.

(138) Σε αντίθεση με τη μεθοδολογία που χρησιμοποίησε η Επιτροπή στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές αναφέρουν ότι η συνολική αξιολόγηση —λαμβανομένης υπόψη της φύσης, του σκοπού και των εφαρμοστέων κανόνων— των δραστηριοτήτων της Femern A/S θα πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η Femern A/S ασκεί δημόσια εξουσία ή, τουλάχιστον, ότι η Femern A/S ασκεί δημόσια εξουσία έως την έναρξη λειτουργίας του έργου.

(139) Οι δανικές αρχές ισχυρίζονται ότι ο στόχος της σύνδεσης των κρατικών οδικών και σιδηροδρομικών υποδομών της Δανίας και της Γερμανίας είναι πολύ ευρύτερος συγκριτικά με άλλες δημόσιες επενδύσεις, για παράδειγμα, στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ομοίως, η φύση της Femern A/S και των δραστηριοτήτων της είναι επίσης θεμελιωδώς διαφορετική, για παράδειγμα, από τους φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων και τις δραστηριότητες πορθμείων, δεδομένου ότι η Femern A/S ιδρύθηκε με αποκλειστικό σκοπό την εκτέλεση των αποφάσεων του δανικού κράτους όσον αφορά την κατασκευή συγκεκριμένης υποδομής (της σταθερής ζεύξης). Επομένως, η Femern A/S είναι εταιρεία ειδικού σκοπού (στο εξής: ΕΕΣ) η οποία δεν υπόκειται σε πρότυπο μεγιστοποίησης του κέρδους και δεν επιτρέπεται να εκτελεί μη συναφείς δραστηριότητες σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες.

(140) Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, η εκτίμηση αυτών των ευρύτερων ζητημάτων πολιτικής στα οποία βασίστηκε η ίδρυση της Femern A/S υποστηρίζει το σκεπτικό ότι η Femern A/S δεν ασκεί οικονομικές δραστηριότητες, αλλά ασκεί, αντιθέτως, δημόσια εξουσία.

(141) Το γεγονός ότι επιβάλλεται τέλος χρήσης δεν μεταβάλλει, αυτό καθαυτό, τη φύση της εν λόγω δραστηριότητας, δεδομένου ότι πρέπει να εξεταστεί αν η επιβολή τέλους μπορεί να διαχωριστεί από την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η επιβολή τέλους έναντι παρεχόμενης υπηρεσίας θεωρείται οικονομική δραστηριότητα μόνον όταν οι δύο αυτές δραστηριότητες μπορούν να διαχωριστούν ([71]).

(142) Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, είναι σαφές ότι η είσπραξη τελών από τη Femern A/S —τα οποία καθορίζονται, βάσει της νομοθεσίας, από τον υπουργό Μεταφορών— δεν μπορεί να διαχωριστεί από την άσκηση δραστηριοτήτων που συνδέονται με δημόσια εξουσία, όπως η παροχή πρόσβασης σε γενικές οδικές και σιδηροδρομικές υποδομές κρατικής ιδιοκτησίας και η συντήρηση των εν λόγω υποδομών. Επομένως, όλες οι δραστηριότητες της Femern A/S θα πρέπει να αντιμετωπιστούν συνολικά ως άσκηση δημόσιας εξουσίας.

(143) Οι δανικές αρχές διευκρινίζουν επίσης ότι ο υπουργός Μεταφορών δεν έχει αποφασίσει ακόμη ούτε τον τρόπο καθορισμού ούτε το ύψος των τελών χρήσης. Τα τέλη που αναφέρονται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας και στις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων αντικατοπτρίζουν απλώς τις δημοσιονομικές παραδοχές. Επισημαίνεται περαιτέρω ότι ο κύριος σκοπός και η κύρια λειτουργία των τελών χρήσης είναι η εξισορρόπηση των δημόσιων προϋπολογισμών.

(144) Σε περίπτωση που η Επιτροπή δεν μπορεί να δεχθεί ότι όλες οι δραστηριότητες της Femern A/S θα πρέπει να αντιμετωπιστούν συνολικά ως άσκηση δημόσιας εξουσίας, οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι μόνον η εκμετάλλευση του έργου μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Κατά την άποψη των δανικών αρχών, το σκεπτικό που παρατίθεται στην απόφαση Leipzig-Halle ([72]) δεν ισχύει στην προκειμένη περίπτωση, μεταξύ άλλων διότι αφορούσε την αύξηση της δυναμικότητας προϋπάρχουσας οικονομικής δραστηριότητας σε μια ελευθερωμένη αγορά.

(145) Οι δανικές αρχές ζητούν επίσης από την Επιτροπή να διερευνήσει διεξοδικά τη χρονική στιγμή έναρξης της περιόδου των δυνητικών οικονομικών δραστηριοτήτων και παραπέμπουν στη νομολογία, υποστηρίζοντας ότι όταν είναι δυνατός ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων, καθεμία από τις δραστηριότητες αυτές θα πρέπει να υπόκειται σε χωριστή ανάλυση όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις.

(146) Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι δεν έχει νόημα να θεωρηθεί ότι όταν τέθηκε σε ισχύ ο νόμος περί κατασκευής και εγκρίθηκε η κατασκευή και λειτουργία της σταθερής ζεύξης από τη Femern A/S, το σύνολο της χρηματοδοτικής στήριξης που χορηγήθηκε στη Femern A/S πριν από την ημερομηνία αυτή κατέστη *αναδρομικά* κρατική ενίσχυση.

(147) Οι δανικές αρχές απέρριψαν επίσης το επιχείρημα των Scandlines κ.ά. σύμφωνα με το οποίο η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει η Femern A/S για την προσφορά ορισμένων εκπτώσεων καταδεικνύει ότι ο υπουργός δεν καθορίζει το ακριβές ύψος των τελών χρήσης. Οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι η Femern A/S δεν είναι ελεύθερη να καθορίζει τα τέλη κατά βούληση, αλλά διαθέτει μόνο περιορισμένη ευχέρεια προς τα κάτω αναπροσαρμογής ορισμένων τελών, στον βαθμό που αυτό δεν επηρεάζει σημαντικά το ύψος των τελών. Επισημαίνουν περαιτέρω ότι η ελευθερία της Femern A/S να τροποποιεί και να θεσπίζει νέα καθεστώτα εκπτώσεων περιορίζεται επίσης από την οδηγία για την ευρωβινιέτα ([73]).

5.2.2. *Δραστηριότητες ενημέρωσης της Femern A/S*

(148) Κατά την άποψη των δανικών αρχών, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι δραστηριότητες ενημέρωσης της Femern A/S συνιστούν δημόσιο καθήκον και όχι οικονομική δραστηριότητα. Ένα από τα καθήκοντα που ανατέθηκαν στη Femern A/S με τον νόμο περί σχεδιασμού είναι οι «δραστηριότητες ενημέρωσης», οι οποίες θα πρέπει να διεξάγονται σε συνεργασία με τους τοπικούς δήμους. Πρόκειται για καθήκον το οποίο δεν εκτελεί κανένας ιδιωτικός φορέας εμπορικής εκμετάλλευσης υποδομής. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των δημόσιων καθηκόντων που συνδέονται με τον σχεδιασμό και την κατασκευή δημόσιων έργων υποδομής με αντίκτυπο στην τοπική κοινότητα. Επιπλέον, οι δανικές αρχές επισημαίνουν ότι εάν οι εν λόγω δραστηριότητες ενημέρωσης δεν θεωρηθούν δημόσιο καθήκον, θα πρέπει να θεωρηθούν άρρηκτα συνδεδεμένες με την υλοποίηση του έργου και, συνεπώς, επιλέξιμες στο πλαίσιο της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ.

5.2.3. *Οι δραστηριότητες της Femern A/S δεν δημιουργούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού*

(149) Κατά την άποψη των δανικών αρχών, η Επιτροπή πρέπει να διενεργήσει συγκεκριμένη αξιολόγηση όσον αφορά τη δημιουργία στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει διεξοδική ανάλυση της οργάνωσης των κρατικών οδικών υποδομών στη Δανία, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα προσδιορισμού του κατά πόσον οι κρατικές οδικές αρτηρίες βρίσκονται σε πραγματική σχέση ανταγωνισμού με άλλους τρόπους μεταφορών, όπως τα πορθμεία, οι αεροπορικές εταιρείες, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις κ.λπ.

([71]) Οι δανικές αρχές παραπέμπουν στην απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994, *SAT Fluggesellschaft κατά Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 28, στην απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, *Diego Calí & Figli Srl κατά Servizi Ecologici Porto di Genova SpA*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψη 24, και γενικότερα στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C/2016/2946 (ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1), σημείο 15.

([72]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 2011, *Freistaat Sachsen και Land Sachsen-Anhalt και λοιποί κατά Επιτροπής*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-443/08 και T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117· επικυρωθείσα κατ' αναίρεση με την απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG και Flughafen Leipzig-Halle GmbH κατά Επιτροπής*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Οδηγία 1999/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1999, περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής (ΕΕ L 187 της 20.7.1999, σ. 42), άρθρο 7β.

(150) Οι δανικές αρχές δεν θεωρούν ότι η σταθερή ζεύξη βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό, για παράδειγμα, με τα πορθμεία, ακριβώς όπως η σιδηροδρομική υποδομή δεν βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό με τις οδικές αρτηρίες, τα λεωφορεία ή τους αερολιμένες. Οι δανικές αρχές παραπέμπουν ειδικά στο σημείο 220 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης) ([74]) και στο αναλυτικό δίκτυο υποδομών οδικών αρτηριών, γεφυρών, σηράγγων και εσωτερικών πλωτών οδών ([75]). Επισημαίνουν περαιτέρω ότι η σταθερή ζεύξη είναι διαθέσιμη σε όλους τους χρήστες υπό όρους που δεν εισάγουν διακρίσεις και ότι δεν κατασκευάζεται με σκοπό να ευνοηθεί συγκεκριμένη επιχείρηση ή συγκεκριμένος κλάδος.

(151) Βάσει των προαναφερομένων, οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι τυχόν οικονομικές επιπτώσεις των δραστηριοτήτων Femern A/S σε άλλους εμπορικούς φορείς εκμετάλλευσης δεν μπορούν να θεωρηθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Είναι ιδιαιτέρως σαφές ότι, με τον σχεδιασμό και την κατασκευή της σταθερής ζεύξης, η Femern A/S δεν δημιουργεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού σε καμία αγορά.

(152) Τέλος, οι δανικές αρχές επισημαίνουν ότι η περίπτωση της Femern A/S είναι πολύ διαφορετική από τα πραγματικά περιστατικά που αφορούν την κατασκευή πρόσθετου διαδρόμου απογείωσης και προσγείωσης στο αεροδρόμιο της Λειψίας-Halle ([76]), δεδομένου ότι η Femern A/S δεν παρέχει υπηρεσίες σε αγορά έως τη διάθεση της υποδομής στην κυκλοφορία. Το αεροδρόμιο της Λειψίας-Halle ανταγωνιζόταν άλλα αεροδρόμια για την προσέλκυση πελατών στο πλαίσιο της αγοράς περιφερειακών αεροδρομίων και, όταν προέκυψε η ανάγκη επέκτασης, έλαβε κρατικές ενισχύσεις για την κατασκευή νέας υποδομής.

5.3. **Παρατηρήσεις σχετικά με τον χαρακτηρισμό της ενίσχυσης**

(153) Οι δανικές αρχές θεωρούν ότι η Femern A/S απέκτησε έννομο δικαίωμα να χρηματοδοτήσει τις δραστηριότητές της με την έκδοση του νόμου περί κατασκευής στις 4 Μαΐου 2015, διότι στον νόμο διατυπώνεται σαφώς η παραδοχή ότι η Femern A/S θα χρηματοδοτήσει τις δανειακές της υποχρεώσεις μέσω δανείων με κρατική εγγύηση και μέσω κρατικών δανείων. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση χορηγήθηκε τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Ωστόσο, επισημαίνουν ότι οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια δεν θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν και, επομένως, δεν θα μπορούσαν να αποφέρουν κανένα οικονομικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S προτού δοθεί στη Femern A/S η σχετική εντολή από τον υπουργό Μεταφορών.

(154) Για τον λόγο αυτόν, οι δανικές αρχές διαφωνούν με τον ισχυρισμό των Scandlines κ.ά. ότι οι ενισχύσεις που συνδέονται με κρατικές εγγυήσεις και κρατικά δάνεια συνιστούν σειρά ad hoc επιχορηγήσεων. Ωστόσο, οι δανικές αρχές επισημαίνουν ότι, ακόμη και αν η ενίσχυση επρόκειτο να θεωρηθεί σειρά ad hoc επιχορηγήσεων, τίποτε δεν εμποδίζει την Επιτροπή να προβεί σε αξιολόγηση της συμβατότητας και να εγκρίνει όλες αυτές τις μελλοντικές επιχορηγήσεις σε ενιαία βάση και εκ των προτέρων. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν επίσης λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με την απουσία της διακριτικής ευχέρειας του υπουργού Οικονομικών όσον αφορά τις συγκεκριμένες δανειακές συμβάσεις.

(155) Επισημαίνουν περαιτέρω ότι από τη θέση των Scandlines κ.ά. προκύπτει ότι η Femern A/S θα έπρεπε, αντιθέτως, να λάβει εξαρχής ένα μεγάλο δάνειο με κρατική εγγύηση έως το μέγιστο επιτρεπόμενο όριο. Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, δεν θα αποτελούσε τον κατάλληλο τρόπο ελαχιστοποίησης της ενίσχυσης και, ως εκ τούτου, θα αντίκειτο στις γενικές απαιτήσεις των αξιολογήσεων συμβατότητας της Επιτροπής, όπως προβλέπονται στην παράγραφο 28 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ.

(156) Οι δανικές αρχές φρονούν επίσης ότι τηρήθηκε η υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής. Θεωρούν δε ότι η νομική βάση όλων των δραστηριοτήτων που πραγματοποιήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου περί κατασκευής ήταν το άρθρο 2 του νόμου περί σχεδιασμού. Μετά την έκδοση του νόμου περί σχεδιασμού, η επιτροπή οικονομικών του κοινοβουλίου της Δανίας έδωσε τρεις φορές τη συγκατάθεσή της για την αύξηση του προϋπολογισμού όσον αφορά τη φάση σχεδιασμού. Κάθε φορά, η συγκατάθεση αφορούσε συγκεκριμένες δραστηριότητες σχεδιασμού που καλύπτονται από το άρθρο 2 του νόμου περί σχεδιασμού (στο εξής: προπαρασκευαστικές εργασίες).

(157) Όταν θεσπίστηκε ο νόμος περί κατασκευής, ο υπουργός Μεταφορών έδωσε εντολή στη Femern A/S να μην ξεκινήσει τη φάση κατασκευής και, κατ' επέκταση, να μην υπογράψει συμβάσεις κατασκευής προτού λάβει τη σχετική έγκριση από τον υπουργό. Τον Νοέμβριο και τον Δεκέμβριο του 2018 η Femern A/S έλαβε κρατικά δάνεια προκειμένου να εξασφαλίσει την αναγκαία χρηματοδότηση για την έναρξη της φάσης κατασκευής. Ωστόσο, οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι η Femern A/S έλαβε έγκριση για την έναρξη των πρώτων και άρτια καθορισμένων κατασκευαστικών εργασιών στο πλαίσιο της σταθερής ζεύξης μόλις στις 26 Μαρτίου 2019. Η Femern A/S δεν έχει ξεκινήσει ακόμη καμία από τις εργασίες αυτές.

5.4. **Παρατηρήσεις σχετικά με τα φερόμενα ως μέτρα ενίσχυσης**

5.4.1. *Σιδηροδρομικά τέλη*

(158) Οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι τα σιδηροδρομικά τέλη δεν εμπεριέχουν στοιχείο κρατικής ενίσχυσης υπέρ της Femern A/S και απορρίπτουν, συνεπώς, τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι Scandlines κ.ά. Τα σιδηροδρομικά τέλη αποτελούν μελλοντική πηγή εισοδήματος για τη Femern A/S και θα ρυθμίζονται —όπως και τα διόδια— από τον υπουργό Μεταφορών. Συγκεκριμένα, ο υπουργός θεσπίζει κανόνες σχετικά με το ύψος και τις αρχές που διέπουν τη ρύθμιση των τελών που θα επιβάλλονται στους χρήστες της σταθερής ζεύξης (δηλαδή στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις). Τα τέλη αυτά καθορίζονται σύμφωνα με την οδηγία 2012/34/ΕΕ για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου. Οι δανικές αρχές υπογραμμίζουν ότι τα σιδηροδρομικά τέλη υπέρ της Femern A/S θα εισπράττονται για

([74]) Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C/2016/2946 (ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1).

([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf

([76]) Πρβλ. υποσημείωση 72.

λογαριασμό της Femern A/S από την Banedanmark ([77]) και όχι —όπως τεκμαιρόταν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας— από την ίδια τη Femern A/S. Η Banedanmark εισπράττει τα εν λόγω τέλη σε ολόκληρη την κρατική σιδηροδρομική υποδομή της Δανίας. Ως εκ τούτου, θεωρήθηκε ότι ήταν σαφώς σκοπιμότερο να ζητηθεί από την Banedanmark να πράξει το ίδιο και στην περίπτωση της σταθερής ζεύξης. Τα κεφάλαια μεταφέρονται απευθείας στη Femern A/S και η Banedanmark δεν μπορεί να διαθέσει τα κεφάλαια για ιδίους σκοπούς. Τα τέλη που εισπράττονται για τη χρήση της σταθερής ζεύξης και μεταφέρονται στη Femern A/S θα εγγράφονται στους ετήσιους κρατικούς προϋπολογισμούς. Τα τέλη που εισπράττονται από την Banedanmark αποτελούν πληρωμή για παροχή υπηρεσίας και όχι εισφορά/επιβάρυνση. Η Banedanmark είναι ο διαχειριστής της σιδηροδρομικής υποδομής της Δανίας και υπεύθυνη για όλες τις δαπάνες που συνδέονται με τη λειτουργία της σιδηροδρομικής υποδομής της Δανίας.

5.4.2. *Φορολογικά μέτρα*

(159) Οι δανικές αρχές επισημαίνουν ότι η Femern A/S δεν έκανε ποτέ χρήση των κανόνων που ίσχυαν σε προγενέστερο χρόνο όσον αφορά την απόσβεση στοιχείων ενεργητικού και τη μεταφορά ζημιών εις νέον. Κατά συνέπεια, ανεξάρτητα από το αν οι κανόνες μπορούσαν να εξασφαλίσουν ενδεχομένως επιλεκτικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S, στην πραγματικότητα δεν χορηγήθηκε κανένα πλεονέκτημα αυτού του είδους κατά την επίμαχη χρονική περίοδο.

5.4.3. *Δωρεάν χρήση του θαλάσσιου βυθού*

(160) Στις παρατηρήσεις που υπέβαλαν σχετικά με τις παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων, οι δανικές αρχές διευκρινίζουν ότι ο νόμος περί κατασκευής αποσαφηνίζει απλώς, προς αποφυγή αμφιβολιών, ότι η Femern A/S δεν θα πρέπει να καταβάλλει τέλος για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού. Επαναλαμβάνουν δε ότι οι διατάξεις αυτές δεν αντιμετωπίζουν τη Femern A/S με διαφορετικό τρόπο από τις οντότητες που βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση.

5.5. **Παρατηρήσεις σχετικά με την αξιολόγηση της συμβατότητας**

5.5.1. *Έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος*

(161) Οι δανικές αρχές θεωρούν ότι οι νέες μελέτες που υπέβαλαν οι Scandlines και Stena Line είναι αλυσιτελείς και, σε κάθε περίπτωση, εσφαλμένες. Όσον αφορά τη μελέτη του Knud Erik Andersen, επισημαίνουν ότι ο συντάκτης είναι γνωστός πολέμιος του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn και ότι η μελέτη βασίζεται σε εσφαλμένες παραδοχές για τους υπολογισμούς ως προς την πρόβλεψη κυκλοφορίας και το κόστος κατασκευής. Οι δανικές αρχές απορρίπτουν περαιτέρω το επιχείρημα που προέβαλαν οι Scandlines και Stena Line, σύμφωνα με το οποίο στις μελέτες του 2015 οι δαπάνες της Scandlines παρουσιάζονται τόσο διογκωμένες ώστε να συνάγεται η παραδοχή ότι η Scandlines λειτουργεί με τεράστια ζημία. Οι δανικές αρχές θεωρούν ότι πρόκειται για εσφαλμένη και διαστρεβλωμένη παρουσίαση των υπολογισμών της «αρχικής μελέτης» του 2015 διότι η μελέτη βασίζεται στην παραδοχή ότι τα έσοδα των πορθμείων είναι υψηλότερα από τις δαπάνες λειτουργίας (η διαφορά μεταξύ εσόδων και δαπανών εκτιμάται περίπου στο 15 % του κόστους). Επιπλέον, οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι οι μελέτες δεν καθίστανται εσφαλμένες επειδή μεταβάλλονται οι επιμέρους συνιστώσες ή οι περιστάσεις, ενώ παρατηρούν επίσης ότι δεν είναι απαραίτητο να πραγματοποιούνται νέοι υπολογισμοί των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων κάθε φορά που μεταβάλλεται μια επιμέρους συνιστώσα. Με αυτό το σκεπτικό, οι δανικές αρχές απορρίπτουν επίσης το επιχείρημα ότι οι μελέτες του 2015 είναι εσφαλμένες λόγω του αυξημένου κόστους της σύνδεσης με την ενδοχώρα της Γερμανίας.

(162) Οι δανικές αρχές υποστηρίζουν περαιτέρω ότι οι κοινωνικοοικονομικοί υπολογισμοί περιλαμβάνονται πάντα στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων για μεγάλα έργα υποδομής. Ωστόσο, δεν υφίσταται απαίτηση κοινωνικοοικονομικής απόδοσης της τάξης του 4 %, όπως διατυπώνεται στην έκθεση και όπως ισχυρίζονται οι ενδιαφερόμενοι. Οι δανικές αρχές ανέφεραν επίσης ότι το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn έχει θεωρηθεί διασυνοριακό έργο προτεραιότητας στο πλαίσιο του ΔΕΔ-Μ στο σύνολό του και όχι μόνον ως προς το σιδηροδρομικό τμήμα. Όσον αφορά την πρόβλεψη κυκλοφορίας, οι δανικές αρχές υπέβαλαν συμπληρωματική έκθεση των Intraplan / TSS Trimode, στην οποία διατυπώνονται παρατηρήσεις επί της έκθεσης της HTC. Συνολικά, οι Intraplan / TSS Trimode συνάγουν το συμπέρασμα ότι η έκθεση της HTC είναι εσφαλμένη και παραπλανητική και δεν θέτει συγκεκριμένα υπό αμφισβήτηση την πρόβλεψη κυκλοφορίας για τη σταθερή ζεύξη Fehmarn. Επιπλέον, οι δανικές αρχές παραπέμπουν σε έκθεση που δημοσίευσε η Διεύθυνση Οδοποιίας της Δανίας ([78]), στην οποία καταδεικνύεται σημαντική αύξηση της οδικής κυκλοφορίας από και προς τη Δανία. Συγκεκριμένα, από την έκθεση προκύπτει ότι η κυκλοφορία φορτηγών αυξήθηκε κατά 38 % από το 2010 έως το 2018 όσον αφορά τη διέλευση των συνόρων μεταξύ Δανίας και Γερμανίας, τη σταθερή ζεύξη του Øresund και τα δρομολόγια των πορθμειακών γραμμών που διασχίζουν το Øresund και τον πορθμό Fehmarn, στοιχείο που αντικρούει περαιτέρω την έκθεση της HTC.

([77]) Σύμφωνα με τον κανονισμό αριθ. 1276, της 20ής Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες της Banedanmark [Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)], η Banedanmark είναι υπεύθυνη για την είσπραξη σιδηροδρομικών τελών από τους φορείς εκμετάλλευσης στη δανική σιδηροδρομική υποδομή.

([78]) Vejdirektoratet, «*Oversigt over tilstand og udvikling*», έκθεση 597, Αύγουστος 2019.

5.5.2. *Δεν θα χορηγηθεί ενίσχυση λειτουργίας*

(163) Κατά την άποψη των δανικών αρχών, οι ενισχύσεις λειτουργίας είναι ενισχύσεις που συνδέονται με τη λειτουργία της υποδομής. Όλες οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν κατά τη φάση κατασκευής, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών για την καθημερινή διαχείριση του κατασκευαστικού έργου, λογίζονται ως κόστος κατασκευής. Η Femern A/S δεν θα χρειαστεί να λάβει δάνεια από το κράτος ή δάνεια με κρατική εγγύηση για τη χρηματοδότηση των καθημερινών της δραστηριοτήτων κατά τη φάση λειτουργίας.

5.5.3. *Έλλειμμα χρηματοδότησης*

(164) Οι δανικές αρχές υπέβαλαν επικαιροποιημένες παραδοχές για τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης και του στοιχείου ενίσχυσης (ή του ακαθάριστου ισοδύναμου επιχορήγησης). Ως αφετηρία, οι παραδοχές βασίζονται στην τελευταία πλήρως αναθεωρημένη χρηματοοικονομική ανάλυση του έργου: «Financial analysis of the Fehmarn Belt Fixed Link including Danish landworks» ([79]), του Φεβρουαρίου του 2016 (στο εξής: χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016).

(165) Στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής, αναφερόταν σαφώς ότι θα διεξαγόταν νέα εκτίμηση των συνολικών οικονομικών στοιχείων του έργου. Η διαδικασία για τη μείωση του κόστους κατασκευής έπρεπε να ξεκινήσει πριν από την υπογραφή των συμβάσεων κατασκευής. Στις 28 Απριλίου 2015 ο υπουργός Οικονομικών έδωσε εντολή στη Femern A/S να μην υπογράψει τις κύριες συμβάσεις κατασκευής του έργου προτού διενεργηθεί εκ νέου εκτίμηση των συνολικών οικονομικών στοιχείων. Σύμφωνα με τη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016, ένα σημαντικό στοιχείο που συνέβαλε στη μείωση του κόστους κατασκευής ήταν η παράταση της περιόδου κατασκευής από 6,5 έτη, βάσει της παραδοχής που υιοθετήθηκε στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2014, σε 8,5 έτη στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016. Στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016 αναφέρεται ότι η Femern A/S έλαβε τις τελικές και δεσμευτικές προσφορές των αναδόχων ([80]) στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής προσφορών βάσει αυτής της παραταθείσας κατασκευαστικής περιόδου των 8,5 ετών. Η Femern A/S ανέλυσε επίσης τις άλλες παραμέτρους των οικονομικών υπολογισμών, οι οποίες οδήγησαν σε ορισμένες επικαιροποιημένες παραδοχές σε σύγκριση με την ανάλυση που αποτέλεσε τη βάση για τον νόμο περί κατασκευής. Οι επικαιροποιήσεις σχετικά με τη σταθερή ζεύξη στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016 αφορούν κυρίως: τον επικαιροποιημένο προϋπολογισμό κατασκευής, την επικαιροποιημένη εκτίμηση κόστους λειτουργίας, συντήρησης και επανεπένδυσης, την αναθεώρηση του χρονοδιαγράμματος, τα αναπροσαρμοσμένα έσοδα από την κυκλοφορία λόγω του αναθεωρημένου χρονοδιαγράμματος, την επικαιροποίηση της χρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς και την επικαιροποίηση ορισμένων τεχνικών παραδοχών. Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η αξιολόγηση της Επιτροπής βασίζεται στις πλέον ακριβείς και επικαιροποιημένες οικονομικές παραδοχές, οι δανικές αρχές προέβησαν σε περαιτέρω προσαρμογές της χρηματοοικονομικής ανάλυσης του 2016, όπως επεξηγούνται αναλυτικά κατωτέρω. Όπου κρίθηκε σκόπιμο, οι δανικές αρχές συμπεριέλαβαν επίσης πραγματικά αριθμητικά στοιχεία, όπως στοιχεία σχετικά με τα δάνεια που είχαν ήδη συναφθεί ή σχετικά με τον πληθωρισμό. Στις αιτιολογικές σκέψεις που ακολουθούν παρατίθενται περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με τις παραδοχές του μοντέλου του ελλείμματος χρηματοδότησης.

(166) Το κόστος κατασκευής στην κοινοποίηση του 2014 ανερχόταν σε 54,9 δισ. DKK (7,4 δισ. EUR) σε σταθερές τιμές του 2014. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο κόστος κατασκευής που αναφέρεται στον νόμο περί κατασκευής του 2015: 55,1 δισ. DKK (7,4 δισ. EUR) σε σταθερές τιμές του 2015. Η Femern A/S έλαβε τις προσφορές τον Σεπτέμβριο του 2015. Κατά συνέπεια, η Femern A/S κατάρτισε επικαιροποιημένο προϋπολογισμό κατασκευής και η πρόβλεψη του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής για τη σταθερή ζεύξη μειώθηκε στα 52,6 δισ. DKK (7,1 δισ. EUR) σε τιμές του 2015 ή στα 62,2 δισ. DKK (8,3 δισ. EUR) σε ονομαστικές τιμές. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται και η απαίτηση αποθεματικού ύψους 7,3 δισ. DKK (1,0 δισ. EUR) σε τιμές του 2015. Το αποθεματικό υπολογίστηκε με βάση το μητρώο κινδύνων Femern A/S και αντικατοπτρίζει το κόστος που θα επιφέρει κατά πάσα πιθανότητα το έργο. Χρησιμοποιήθηκε «τιμή p» P80. Όπως διευκρίνισαν οι δανικές αρχές, αυτό σημαίνει ότι υπάρχει πιθανότητα 80 % το αποθεματικό του προϋπολογισμού να είναι επαρκές για την κάλυψη των κινδύνων που έχουν προσδιοριστεί. Η Ernst & Young διεξήγαγε διαδικασία εξωτερικής διασφάλισης ποιότητας όσον αφορά τα αποθεματικά και τους κινδύνους που συνδέονται με τη σταθερή ζεύξη.

(167) Στους οικονομικούς υπολογισμούς διατυπώνεται η παραδοχή ότι η σταθερή ζεύξη θα λάβει από την ΕΕ χρηματοδότηση που αντιστοιχεί στο 10 % του κόστους κατασκευής καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής, δηλαδή το ίδιο ποσό με την αντίστοιχη παραδοχή που είχε διατυπωθεί στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016. Η χρηματοδότηση που αφορά τη φάση σχεδιασμού έχει ληφθεί εξίσου υπόψη στο μοντέλο χρηματοδότησης.

(168) Η πρόβλεψη κυκλοφορίας είχε καταρτιστεί από τις γερμανικές εταιρείες παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών Intraplan και BVU και είχε διασταυρωθεί με άλλα μοντέλα, όπως το μοντέλο Transtools της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η πρόβλεψη κυκλοφορίας παρουσιάστηκε τον Νοέμβριο του 2014. Όπως αναφέρεται στη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016, ο όμιλος συμβουλευτικών υπηρεσιών COWI διεξήγαγε διαδικασία εξωτερικής διασφάλισης ποιότητας όσον αφορά την πρόβλεψη και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι παραδοχές είναι εύλογες και συνάδουν με την επαγγελματική πρακτική της κατάρτισης προβλέψεων κυκλοφορίας. Η βασική παραδοχή στην πρόβλεψη κυκλοφορίας του 2014 συνίσταται στο ότι τα υφιστάμενα παράλληλα δρομολόγια πορθμείων δεν θα συνεχιστούν μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης. Από την άλλη πλευρά, η πρόβλεψη κυκλοφορίας του 2014 περιλαμβάνει χωριστή ανάλυση σεναρίου, με τη συνέχιση (παράλληλης) ωριαίας εξυπηρέτησης δρομολογίων πορθμείων. Από το 2014 η Scandlines έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένα την πρόθεσή της να συνεχίσει τις δραστηριότητές της μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του χρηματοοικονομικού μοντέλου υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, οι δανικές αρχές έλαβαν υπόψη ωριαία εξυπηρέτηση δρομολογίων πορθμείων μεταξύ του Rødby και του Puttgarden. Οι δανικές αρχές εξήγησαν ότι αυτό συνάδει με τη μελέτη της PWC που εκπονήθηκε για λογαριασμό των γερμανικών αρχών στο πλαίσιο της διαδικασίας

([79]) Femern A/S – Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, februar 2016.
([80]) Υποβολή προσφορών από αναδόχους κατά τα οριζόμενα στον νόμο περί κατασκευής.

έγκρισης του σχεδίου για τη σταθερή ζεύξη από τη Γερμανία, όπως υποβλήθηκε υπό μορφή παραρτήματος των παρατηρήσεων των Scandlines κ.ά. σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Επιπλέον, η μελέτη με τίτλο «Forretningsanalyse af færgefarten Rødby-Puttgarden» της 24ης Ιανουαρίου 2016, η οποία εκπονήθηκε από συμβούλους της KPMG για λογαριασμό του Υπουργείου Μεταφορών της Δανίας, επιβεβαίωσε ότι τα δρομολόγια πορθμείων μπορούν να συνεχιστούν με πολύ μικρή οριακή απόδοση. Η επίδραση της συνεχιζόμενης ωριαίας εξυπηρέτησης δρομολογίων πορθμείων στον όγκο της κυκλοφορίας, η οποία είχε ήδη εκτιμηθεί στην πρόβλεψη κυκλοφορίας του 2014, συνίσταται σε πτώση της τάξης του 14 % του όγκου των αυτοκινήτων κατά το πρώτο έτος μετά το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης, η οποία μειώνεται σε ποσοστό 12 % μετά την παρέλευση 13 ετών από το άνοιγμά της. Όσον αφορά την κυκλοφορία φορτηγών, το ποσοστό χρήσης των παράλληλων δρομολογίων πορθμείων εκτιμήθηκε στο 15 %. Η δεύτερη επικαιροποίηση μετά τη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016 αφορά τις επιπτώσεις της μείωσης των διοδίων στη ζεύξη του Storebælt κατά 25 % που θα τεθεί σε πλήρη ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2023. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, ο όγκος κυκλοφορίας στη σταθερή ζεύξη παρουσιάζει ελαφρά πτώση.

(169) Όσον αφορά τα τέλη για την οδική κυκλοφορία, ο υπουργός Μεταφορών της Δανίας θα καθορίσει τις τελικές τιμές ακριβώς πριν από το άνοιγμα της σταθερής ζεύξης. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι οι τιμές για την οδική κυκλοφορία προκύπτουν από την παρέκταση των τιμών των πορθμείων του 2007, χρονολογία κατά την οποία το δρομολόγιο της πορθμειακής γραμμής Rødby-Puttgarden εξακολουθούσε να αποτελεί νόμιμο μονοπώλιο του δανικού και του γερμανικού κράτους. Οι δανικές αρχές εξήγησαν ότι οι τιμές των πορθμείων θεωρήθηκαν εύλογο και διαφανές σημείο αναφοράς, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτόν λαμβάνεται επίσης υπόψη η τιμή την οποία θα ήταν πρόθυμοι να καταβάλλουν οι μελλοντικοί χρήστες της σταθερής ζεύξης χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο οι ευρύτεροι στόχοι της σταθερής ζεύξης. Η εκτιμώμενη βάσει παραδοχής και η μέση τιμή είναι 494 DKK (66,2 EUR) για τα επιβατικά αυτοκίνητα και 2 092 DKK (280,4 EUR) για τα φορτηγά, σε τιμές του 2015.

(170) Στο μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, τα σιδηροδρομικά έσοδα εκτιμώνται κατά προσέγγιση σε 400 εκατ. DKK (53,6 εκατ. EUR) ετησίως (σε τιμές του 2015). Τα τέλη θα καθοριστούν σύμφωνα με την οδηγία 2012/34/ΕΕ. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν έκθεση της εταιρείας παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών TetraPlan με τίτλο «Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link» του Μαρτίου του 2003, καθώς και την επικαιροποίησή της του 2008. Το έγγραφο του 2003 περιέχει τεχνική ανάλυση σχετικά με την ικανότητα των σιδηροδρόμων να καταβάλλουν τέλη για τη χρήση της σταθερής ζεύξης. Σκοπός της ανάλυσης ήταν να τεκμηριωθεί κατά πόσον θα ήταν εύλογο να αναμένεται ότι θα πραγματοποιηθούν οι εκτιμώμενες πληρωμές για τη χρήση της σιδηροδρομικής γραμμής. Στις αναλύσεις της Tetraplan υιοθετείται η παραδοχή ότι το συνολικό σιδηροδρομικό τέλος για τις αμαξοστοιχίες που μεταβαίνουν από/προς το Αμβούργο μέσω της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα πρέπει να ισούται με το συνολικό σιδηροδρομικό τέλος για τους αμαξοστοιχίες που διέρχονται από τη σταθερή ζεύξη του Storebælt.

(171) Οι δαπάνες λειτουργίας, συντήρησης και επανεπένδυσης της σταθερής ζεύξης αντιστοιχούν σε 468 εκατ. DKK (62,7 εκατ. EUR) ετησίως (σε τιμές του 2015). Η εκτίμηση αυτή συμφωνεί με τη χρηματοοικονομική ανάλυση του 2016, δεδομένου ότι οι δανικές αρχές δεν θεώρησαν αναγκαία την αναπροσαρμογή αυτών των στοιχείων. Οι δανικές αρχές αξιολόγησαν τον αντίκτυπο του μειωμένου όγκου κυκλοφορίας στις δαπάνες λειτουργίας, συντήρησης και επανεπένδυσης. Κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ο μειωμένος όγκος κυκλοφορίας έχει μικρό μόνο αντίκτυπο στις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης και δεν έχει αισθητή επίδραση στους υπολογισμούς των κρατικών ενισχύσεων και στην περίοδο εγγύησης.

(172) Για να υπολογιστεί το έλλειμμα χρηματοδότησης πρέπει να προεξοφληθούν οι διάφορες ταμειακές ροές (για παράδειγμα, το κόστος κατασκευής, τα αποτελέσματα εκμετάλλευσης), για τις οποίες οι δανικές αρχές χρησιμοποίησαν ως κατάλληλο προεξοφλητικό επιτόκιο το ΜΣΚΚ. Ανταποκρινόμενες στην ανησυχία που εξέφρασε η Επιτροπή κατά τη διάρκεια της επίσημης διαδικασίας έρευνας ότι το ονομαστικό μέσο επιτόκιο μηδενικού κινδύνου του 5 %, ως σημαντική συνιστώσα του ΜΣΚΚ, ενδέχεται να είναι υπερβολικά υψηλό υπό τις τρέχουσες συνθήκες της αγοράς, οι δανικές αρχές πρότειναν τη χρήση ετήσιου μέσου επιτοκίου μηδενικού κινδύνου της τάξης του 3,5 %. Η τιμή αυτή βασίζεται στην επικαιροποιημένη επίσημη πρόβλεψη του Υπουργείου Οικονομικών για το 2025 όσον αφορά την οικονομία της Δανίας, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων οικονομικών ([81]). Κατά την άποψη των δανικών αρχών, η παραδοχή που βασίζεται στην πρόβλεψη του Υπουργείου Οικονομικών είναι η πλέον αντικειμενική πρόβλεψη των μελλοντικών επιπέδων των επιτοκίων που είναι διαθέσιμη στη Δανία και, ως εκ τούτου, αποτελεί αξιόπιστο σημείο αναφοράς προς χρήση. Στο πλαίσιο αυτό λαμβάνεται επίσης υπόψη ότι, στην πράξη, η Femern A/S δεν μπορεί να λάβει δάνεια για την ταυτόχρονη κάλυψη όλων των χρηματοδοτικών της αναγκών και ότι, ως εκ τούτου, το τρέχον επιτόκιο της αγοράς δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για μακροπρόθεσμη περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας η Femern A/S αναλαμβάνει δανειακές υποχρεώσεις, τις οποίες και αναχρηματοδοτεί σε συχνή βάση.

(173) Ανταποκρινόμενες στην ανησυχία που εξέφρασε η Επιτροπή ότι και το ετήσιο μέσο επιτόκιο μηδενικού κινδύνου της τάξης του 3,5 % μπορεί να είναι επίσης υπερβολικά υψηλό, οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι, λόγω της επείγουσας ανάγκης λήψης απόφασης σχετικά με την κρατική ενίσχυση, οι δανικές αρχές είναι πρόθυμες να χρησιμοποιήσουν επιτόκιο μηδενικού κινδύνου 1,5 % για τον σκοπό του προσδιορισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, εάν η Επιτροπή κρίνει ότι αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της συμβατότητας της ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά.

(174) Κατά συνέπεια, οι δανικές αρχές υπέβαλαν δύο μοντέλα υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης. Το ένα βασιζόταν σε μέσο επιτόκιο μηδενικού κινδύνου 3,5 % (χρονικά κυμαινόμενο, ξεκινώντας από χαμηλά επίπεδα και αυξανόμενο με την πάροδο του χρόνου) (στο εξής: πρώτο μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης), ενώ στο άλλο λαμβανόταν υπόψη, ως εναλλακτικό μοντέλο, επιτόκιο μηδενικού κινδύνου 1,5 % (στο εξής: εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης).

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019. Σύμφωνα με την έκθεση, το ετήσιο επιτόκιο για τα 10ετή κρατικά ομόλογα αναμένεται να είναι – 0,1 % το 2019, 1,6 % το 2025 και 4,5 % το 2040. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί σε σταθερό ονομαστικό επιτόκιο περίπου 3,5 % ετησίως.

(175) Επομένως, το προκύπτον ποσοστό ΜΣΚΚ εξαρτάται από το εφαρμοστέο μοντέλο. Οι υπολογισμοί με βάση την πρόβλεψη του Υπουργείου Οικονομικών έχουν ως αποτέλεσμα ΜΣΚΚ που κυμαίνεται μεταξύ 4,2 – 8,3 % στο πρώτο μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, ενώ οι υπολογισμοί με βάση επιτόκιο μηδενικού κινδύνου 1,5 % (στο εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης) έχουν ως αποτέλεσμα σταθερό ΜΣΚΚ της τάξης του 5,59 %. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι το επίπεδο του ΜΣΚΚ εκτιμήθηκε με βάση τις απαιτήσεις ενός τυπικού επενδυτή για έργο με συγκρίσιμα χαρακτηριστικά κινδύνου. Παρείχαν δε πλήρη στοιχεία σχετικά με τον τρόπο καθορισμού αυτού του ΜΣΚΚ.

(176) Οι δανικές αρχές υπολόγισαν το μοντέλο ελλείμματος χρηματοδότησης με βάση περίοδο λειτουργίας 40 ετών. Δεν συμπεριέλαβαν καταβολές μερισμάτων σε σχέση με τη σύνδεση με την ενδοχώρα.

5.5.4. *Ποσό και διάρκεια της ενίσχυσης*

(177) Προκειμένου να ανταποκριθούν στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές προέβησαν σε αναθεώρηση της κοινοποίησης και περιόρισαν τη χρήση κρατικών εγγυήσεων και κρατικών δανείων. Οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια θα περιορίζονται στη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής. Η Femern A/S θα αποσβέσει όλα τα δάνεια με κρατική εγγύηση και θα αποπληρώσει όλα τα κρατικά δάνεια το αργότερο 16 έτη μετά την έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης (στο εξής: μέγιστη εγγυημένη περίοδος). Ως έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης ορίζεται η χρονική στιγμή κατά την οποία ανοίγει η χρήση της σταθερής ζεύξης για την οδική και σιδηροδρομική κυκλοφορία. Η Femern A/S δεν θα είναι σε θέση να συνάπτει δάνεια με κρατική εγγύηση και κρατικά δάνεια τα οποία υπερβαίνουν συνολικά το μέγιστο ποσό των 69,3 δισ. DKK (9,3 δισ. EUR) (στο εξής: μέγιστο εγγυημένο ποσό). Το μέγιστο ποσό είναι το αναμενόμενο συνολικό χρέος κατασκευής της Femern A/S, συμπεριλαμβανομένων των δεδουλευμένων τόκων κατά τη διάρκεια της φάσης σχεδιασμού και κατασκευής. Στο ποσό αυτό προστέθηκε αποθεματικό ρευστότητας ύψους 2,0 δισ. DKK (0,27 δισ. EUR) και «ειδικό αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους» ύψους 2,5 δισ. DKK (0,34 δισ. EUR) (τιμές του 2015). Το αποθεματικό ρευστότητας προστέθηκε για την κάλυψη του κινδύνου βραχυπρόθεσμων διακυμάνσεων στις πληρωμές του έργου. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι απαιτείται πρόσθετο ειδικό αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους διότι, εάν το κόστος κατασκευής είναι υψηλότερο από το αναμενόμενο (το αναμενόμενο κόστος κατασκευής υπολογίστηκε με πιθανότητα κινδύνου 80 %), η Femern A/S δεν θα είναι σε θέση —όσο βρίσκεται ακόμη στη φάση κατασκευής— να λάβει δάνεια από την αγορά. Το ειδικό αποθεματικό αντιστοιχεί σε αύξηση της πιθανότητας κινδύνου στο 99 %. Ωστόσο, οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να προβούν σε επανυπολογισμό του μηχανισμού αναπροσαρμογής του μέγιστου εγγυημένου ποσού και της μέγιστης εγγυημένης περιόδου προς τα κάτω, εάν το ύψος των πραγματικών δαπανών που θα προκύψουν κατά την κατασκευή δεν θα καταστήσουν αναγκαία τη χρήση του ειδικού αποθεματικού κατασκευαστικού κόστους, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτόν ότι το συνολικό ποσό της ενίσχυσης δεν υπερβαίνει το έλλειμμα χρηματοδότησης. Οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να προβούν σε αυτόν τον επανυπολογισμό το αργότερο πέντε έτη μετά την έναρξη λειτουργίας.

(178) Η Femern A/S υποχρεούται να καταβάλλει προμήθεια σε σχέση με τις κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια. Όπως αναφέρεται στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής (σημείο 11.1), η προμήθεια αυτή ανέρχεται σε 0,15 %. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί στην προμήθεια που πρέπει να καταβάλλει η Femern A/S με βάση το πρώτο μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης που αναφέρεται στην αναθεωρημένη κοινοποίηση. Στο εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, η εν λόγω προμήθεια είναι υψηλότερη και ανέρχεται σε ποσοστό 2 %.

(179) Επιπλέον, η Femern A/S δεν θα χρησιμοποιήσει κρατικά δάνεια και δάνεια με κρατική εγγύηση για τη χρηματοδότηση της υποχρέωσής της όσον αφορά την καταβολή μερισμάτων στην A/S Femern Landanlæg στην οποία και ανήκει. Επομένως, η Femern A/S θα μπορεί να ξεκινήσει να καταβάλλει μερίσματα στην A/S Femern Landanlæg μόνον αφού αποπληρωθεί ολοσχερώς το χρέος της Femern A/S και αποσβεστεί η δυνατότητα σύναψης νέων κρατικών δανείων και χρήσης κρατικών εγγυήσεων εκ μέρους της.

(180) Επιπλέον, οι δανικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή ότι οι συμβάσεις ανταλλαγής/παραγώγων της Femern A/S θα εκτελεστούν σύμφωνα με τους όρους της αγοράς. Ως εκ τούτου, η Femern A/S θα καταβάλλει στο δανικό κράτος την αγοραία προμήθεια επί του ονομαστικού ποσού των επιμέρους συναλλαγών για την κρατική εγγύηση, καθώς και για τις εξασφαλίσεις που μπορεί να χρειαστεί να παράσχει η Femern A/S κατά τη σύναψη πράξεων ανταλλαγής/παραγώγων.

(181) Οι δανικές αρχές υποστήριξαν επίσης ότι, εφόσον το μέγιστο εγγυημένο ποσό περιορίζεται στο κόστος σχεδιασμού και κατασκευής (με τις σχετικές χρηματοοικονομικές δαπάνες), θεωρούν ότι αποκλείεται η χορήγηση ενίσχυσης λειτουργίας. Προς επίρρωση του ισχυρισμού αυτού, οι δανικές αρχές θα διασφαλίσουν ότι η Femern A/S θα υποβάλλει κατάσταση των ταμειακών ροών της σε ετήσια βάση.

5.5.5. *Χαρακτήρας κινήτρου*

(182) Στις παρατηρήσεις τους επί των επιχειρημάτων των Scandlines κ.ά., οι δανικές αρχές θεώρησαν ότι η προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τον τυπικό χαρακτήρα κινήτρου, η οποία έγινε δεκτή από το Γενικό Δικαστήριο στις αποφάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 2018, δεν εισάγει διακρίσεις εις βάρος των ιδιωτικών επιχειρήσεων και δεν παραβαίνει τη βασική απαίτηση σύμφωνα με την οποία η κρατική ενίσχυση θα πρέπει να έχει χαρακτήρα κινήτρου. Υποστήριξαν επίσης ότι ο χαρακτήρας κινήτρου μπορεί να αποδειχθεί με διάφορους τρόπους ([82]). Η επιβολή υποχρέωσης σε δημόσια ΕΕΣ να υποβάλει αίτηση στο κράτος μέλος για τη χορήγηση ενίσχυσης θα ήταν κατεξοχήν τεχνητή, διότι η ΕΕΣ χρειάζεται την

([82]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 2011, T-394/08, T-408/08, T-453/08 και T-454/08, *Regione autonoma della Sardegna και λοιποί κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2011:493, σκέψη 226, όπως επικυρώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2013, C-630/11 P έως C-633/11 P, *HGA και λοιποί κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2013:387, σκέψεις 108-109, και απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, σκέψη 78.

ενίσχυση για την έναρξη του έργου καθώς δεν έχει άλλο εισόδημα. Το σκεπτικό αυτό διαφέρει από τη λογική της επιβολής υποχρέωσης στις ιδιωτικές επιχειρήσεις να υποβάλλουν αίτηση ενίσχυσης. Η Femern A/S δεν βρίσκεται σε συγκρίσιμη κατάσταση με μια ιδιωτική επιχείρηση η οποία υποβάλλει αίτηση ενίσχυσης για συγκεκριμένο έργο υποδομής. Ως εκ τούτου, η εξέταση του χαρακτήρα κινήτρου από την Επιτροπή δεν εισάγει διακρίσεις μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε κάθε περίπτωση, από την πάγια πρακτική της Επιτροπής προκύπτει ότι η ενίσχυση μπορεί να έχει χαρακτήρα κινήτρου εάν ένα έργο δεν μπορεί να συνεχιστεί/ολοκληρωθεί χωρίς την ενίσχυση, ανεξάρτητα από το αν η αίτηση υποβάλλεται μετά την έναρξη του έργου ([83]).

5.5.6. *Σενάριο αντιπαραδείγματος*

(183) Κατά την άποψη των δανικών αρχών, δεν έχει νόημα να εξεταστεί σενάριο αντιπαραδείγματος για μια γενική υποδομή μεταφορών όπως η σταθερή ζεύξη, δεδομένου ότι αποφασίζεται από δύο κράτη για ευρύτερους δημόσιους σκοπούς, και θα υλοποιηθεί από δημόσια ΕΕΣ που έχει συσταθεί με νόμο χωρίς άλλες δραστηριότητες ή συμφέροντα. Ως εκ τούτου, οποιοδήποτε αντιπαράδειγμα για την εν λόγω ΕΕΣ θα ήταν αμιγώς υποθετικό. Κατά συνέπεια, το σενάριο αντιπαραδείγματος υπάρχει λόγω της απουσίας εναλλακτικού έργου.

5.5.7. *Δεν θα προκληθούν αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού*

(184) Στις παρατηρήσεις τους επί των επιχειρημάτων των Scandlines κ.ά., οι δανικές αρχές παραπέμπουν στις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018. Υποστηρίζουν επίσης ότι η σταθερή ζεύξη αναμένεται να δημιουργήσει νέο ανταγωνισμό και όχι να τον περιορίσει, ότι η δυνητική κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά είναι απλώς υποθετική, ότι το δανικό και το γερμανικό κράτος είναι αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με την κατάργηση της σιδηροδρομικής πρόσβασης και τη δυναμικότητα της σταθερής ζεύξης και ότι αρμόδιος να αποφασίζει σχετικά με τα τιμολόγια είναι ο υπουργός Μεταφορών της Δανίας. Όσον αφορά την άρνηση της δανικής κυβέρνησης να υποστηρίξει την αίτηση που υπέβαλε η Scandlines για την παροχή στήριξης στο πλαίσιο του ΜΣΕ, οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι το Υπουργείο Μεταφορών δεν μπορούσε να υποστηρίξει ένα έργο που αποσκοπούσε στη διερεύνηση των δυνατοτήτων υλοποίησης σημαντικών νέων επενδύσεων σε δραστηριότητες πορθμείων στον πορθμό του Fehmarn, δεδομένου ότι αυτό δεν συνάδει με την πολιτική μεταφορών που βασίζεται στο παράρτημα Ι του κανονισμού για τον ΜΣΕ. Οι δανικές αρχές επισήμαναν περαιτέρω ότι η απόρριψη της αίτησης της Scandlines από την επιτροπή ΜΣΕ στις 27 Σεπτεμβρίου 2019 βασίστηκε επίσης σε λόγους που δεν σχετίζονται με την άρνηση των δανικών αρχών να συνυπογράψουν την αίτηση. Τέλος, οι δανικές αρχές απορρίπτουν τον ισχυρισμό ότι οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στη Femern A/S μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση και, κατά συνέπεια, την υποβάθμιση της πρόσβασης στο Puttgarden, που θεωρούν ότι αφορά τη σύνδεση με την ενδοχώρα της Γερμανίας. Και τούτο διότι η αναβάθμιση και η χρηματοδότηση των συνδέσεων της ενδοχώρας με τη σταθερή ζεύξη εμπίπτει στην αποκλειστική ευθύνη της Γερμανίας.

5.5.8. *Όροι κατάπτωσης των κρατικών εγγυήσεων*

(185) Οι δανικές αρχές παρείχαν ελάχιστους όρους κατάπτωσης.

5.5.9. *Διαφάνεια*

(186) Οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να συμμορφωθούν με την υποχρέωση διαφάνειας που προβλέπεται στην παράγραφο 45 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ.

6. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΡΟΥ/ΤΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ

6.1. Ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης

(187) Βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».

6.1.1. *Η έννοια της επιχείρησης*

(188) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις εφαρμόζονται μόνον όταν ο αποδέκτης της ενίσχυσης είναι «επιχείρηση». Κατά πάγια νομολογία, επιχείρηση είναι ένας φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του και του τρόπου χρηματοδότησής του ([84]). Οικονομική δραστηριότητα είναι κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών και/ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά ([85]).

([83]) Απόφαση της Επιτροπής της 1ης Απριλίου 2009, N 356/2008, Κρατική ενίσχυση αριθ. N 602/2004 – Δανία, Στήριξη μιας φιλικής προς το περιβάλλον ηλεκτροπαραγωγής, και αποφάσεις της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 2013, SA.36893, Επαναφορά ελληνικών έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων – Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (Ε65), σημεία 99 και 102, και SA.36877, Επαναφορά ελληνικών έργων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων — Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου, σημείο 74.

([84]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, *Pavlov και λοιποί κατά Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-180/98 έως C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουνίου 1987, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, σκέψη 7· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Ιουνίου 1998, *Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, σκέψη 36· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, *Pavlov και λοιποί κατά Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-180/98 έως C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) Στην απόφαση Aéroports de Paris ([86]), το Γενικό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η εκμετάλλευση ενός αεροδρομίου έπρεπε να θεωρηθεί οικονομική δραστηριότητα. Πιο πρόσφατα, στις αποφάσεις Leipzig/Halle ([87]) συνάχθηκε το συμπέρασμα ότι εάν ένας διάδρομος απογείωσης και προσγείωσης ενός αεροδρομίου θα χρησιμοποιηθεί για οικονομικές δραστηριότητες, η κατασκευή του συνιστά επίσης οικονομική δραστηριότητα και, ως εκ τούτου, η χρηματοδότησή του μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Μολονότι οι υποθέσεις αυτές αφορούν ειδικά τον τομέα των αερολιμένων, οι αρχές που αναπτύσσονται από τα δικαστήρια της Ένωσης ισχύουν επίσης για την κατασκευή και άλλων υποδομών ([88]) ([89]), όπως επιβεβαιώθηκε πιο πρόσφατα στην απόφαση για τους βελγικούς λιμένες ([90]).

(190) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή ανέφερε ήδη ότι θα μπορούσε να συναχθεί εκ πρώτης όψεως ότι η Femern A/S ασκεί οικονομική δραστηριότητα και θα πρέπει να θεωρηθεί επιχείρηση. Ωστόσο, οι δανικές αρχές είναι της άποψης ότι η συνολική αξιολόγηση —λαμβανομένων υπόψη της φύσης, του σκοπού και των εφαρμοστέων κανόνων— των δραστηριοτήτων της Femern A/S θα πρέπει να οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Femern A/S ασκεί δημόσια εξουσία. Πράγματι, το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση όπου το Δημόσιο ενεργεί «ασκώντας δημόσια εξουσία» ([91]) ή όταν οι δημόσιες οντότητες ενεργούν υπό την ιδιότητά τους ως δημόσιες αρχές ([92]). Μια οντότητα μπορεί να θεωρηθεί ότι ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές λόγω της φύσεως, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται ([93]). Ως προς το σημείο αυτό, οι δανικές αρχές επισήμαναν ότι το *αντικείμενο* της σταθερής ζεύξης είναι σαφώς ευρύτερο από την απλή παροχή δημόσιας υπηρεσίας, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των φορέων εκμετάλλευσης ταχυδρομικών υπηρεσιών και των παρόχων δημόσιων μεταφορών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, κατά την άποψη των δανικών αρχών, η σταθερή ζεύξη θα δημιουργήσει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για εντατικότερη πολιτιστική και οικονομική συνεργασία προς όφελος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των δύο κρατών και των όμορων περιοχών του πορθμού του Fehmarn. Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, η *φύση* του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας της σταθερής ζεύξης είναι επίσης σαφώς συνδεδεμένη με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δεδομένου ότι πρόκειται για την εφαρμογή, εκ μέρους της Δανίας, μιας διακυβερνητικής συμφωνίας και μιας σημαντικής απόφασης δημόσιου σχεδιασμού την οποία έλαβε το δανικό κράτος. Κατά την άποψη των δανικών αρχών, η φύση των δραστηριοτήτων είναι περισσότερο συγκρίσιμη με τις δραστηριότητες διεθνών και εθνικών αρχών μεταφορών (όπως ο Eurocontrol ή οι δανικές οδικές ή σιδηροδρομικές αρχές) παρά με τις δραστηριότητες ενός ιδιωτικού μεταφορέα. Οι δανικές αρχές θεωρούν επίσης ότι η Femern A/S υπόκειται σε ειδικούς *κανόνες*· για παράδειγμα, δεν υπόκειται σε πρότυπο μεγιστοποίησης του κέρδους. Δεδομένου ότι πρόκειται για εταιρεία ειδικού σκοπού (ΕΕΣ), δεν υπάρχει επίσης κίνδυνος χρήσης της χρηματοδότησής της για τη διεπιδότηση δραστηριοτήτων που δεν συνδέονται με τις συγκεκριμένες δραστηριότητες για την άσκηση των οποίων έχει συσταθεί η Femern A/S.

(191) Η Επιτροπή εκτιμά εν προκειμένω ότι η συνολική αξιολόγηση είναι αναγκαία και, προκειμένου να πληρούνται τα κριτήρια ώστε να θεωρηθεί ότι η Femern A/S ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία, η δραστηριότητά της θα πρέπει να συνδέεται με τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους λόγω της φύσεως, του αντικειμένου *και* των κανόνων στους οποίους υπόκειται. Η Επιτροπή δεν συμφωνεί με το σκεπτικό των δανικών αρχών ότι η προκαταρκτική της ανάλυση που παρατίθεται στις αιτιολογικές σκέψεις 85 έως 88 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας είναι εσφαλμένη. Τα επιχειρήματα των δανικών αρχών σχετικά με τον σκοπό, τη φύση και τους κανόνες δεν επαρκούν για να αναιρεθεί η ανάλυση αυτή και να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Femern A/S ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία.

(192) Κατά πάγια νομολογία, ο χαρακτηρισμός της οικονομικής δραστηριότητας θα πρέπει να βασίζεται σε πραγματικά στοιχεία, και συγκεκριμένα στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά. Ως ιδιοκτήτρια και φορέας εκμετάλλευσης της σταθερής ζεύξης, η Femern A/S παρέχει, έναντι αμοιβής, υπηρεσία μεταφορών στους πολίτες και στις επιχειρήσεις. Η Femern A/S θα χρεώνει τέλη (διόδια) στους χρήστες του τμήματος οδικής κυκλοφορίας της σταθερής ζεύξης για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn. Επιπλέον, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα καταβάλλουν τέλη για την πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή της σταθερής ζεύξης. Τα έσοδα της Femern A/S από τις οδικές και τις σιδηροδρομικές μεταφορές προορίζονται για τη χρηματοδότηση τόσο του συνολικού κόστους σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας της σταθερής ζεύξης όσο και —μετά την επιστροφή των δανείων με κρατική εγγύηση και των κρατικών δανείων— του κόστους κατασκευής των συνδέσεων με την ενδοχώρα, μέσω της διανομής μερισμάτων στη μητρική εταιρεία.

(193) Υπάρχει αγορά για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, ιδίως επειδή η υπηρεσία παρέχεται ήδη έναντι αμοιβής από τον υφιστάμενο φορέα εκμετάλλευσης πορθμείων, ο οποίος είναι ιδιωτική επιχείρηση που λειτουργεί σαφώς υπό τις συνθήκες της αγοράς. Ως εκ τούτου, οι υπηρεσίες μεταφορών που παρέχει η Femern A/S θα ανταγωνίζονται τις

([86]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Δεκεμβρίου 2000, *Aéroports de Paris κατά Επιτροπής*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, σκέψη 125, επιβεβαιώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 2002, *Aéroports de Paris κατά Επιτροπής*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.

([87]) Πρβλ. υποσημείωση 72.

([88]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Ιανουαρίου 2015, *Eventech κατά Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, σκέψη 40· απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Μαρτίου 2018, *Naviera Armas κατά Επιτροπής*, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, σκέψη 78.

([89]) Βλέπε επίσης σημείο 202 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης.

([90]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, *Havenbedrijf Antwerpen και Maatschappij van de Brugse Zeehaven κατά Επιτροπής*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, σκέψη 107.

([91]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουνίου 1987, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, σκέψεις 7 και 8.

([92]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Μαΐου 1988, *Bodson*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, σκέψη 18.

([93]) Βλέπε, ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, *SAT κατά Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30 και απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23.

υπηρεσίες μεταφορών που παρέχονται από τους φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων. Επιπλέον, η σταθερή ζεύξη θα ανταγωνίζεται επίσης άλλες μεταφορικές συνδέσεις που αποτελούν εναλλακτική λύση για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn. Επομένως, η Femern A/S θα παρέχει υπηρεσίες σε μια αγορά.

(194) Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι στη Femern A/S δεν έχουν παραχωρηθεί ειδικές δημόσιες εξουσίες, αλλά θα κατασκευάσει και θα θέσει σε λειτουργία την υποδομή ως οικονομικός φορέας. Η κατασκευή και η εμπορική εκμετάλλευση μεγάλων έργων υποδομής δεν συνιστά, αυτή καθαυτή, άσκηση δημόσιας εξουσίας, ενώ η κατασκευή και η λειτουργία της σταθερής ζεύξης διέπονται από οικονομική λογική, δεδομένου ότι χρηματοδοτείται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τα τέλη χρήσης ([94]). Πράγματι, οι δραστηριότητες της Femern A/S είναι πολύ διαφορετικές από ό,τι θεωρούνταν στο παρελθόν μέρος των δραστηριοτήτων δημόσιας εξουσίας, όπως ο στρατός ή η αστυνομία, η ασφάλεια και ο έλεγχος της αεροπλοΐας, ο έλεγχος και η ασφάλεια της θαλάσσιας κυκλοφορίας, η επιτήρηση προς αποφυγή της ρύπανσης, η οργάνωση, η χρηματοδότηση και η επιβολή ποινών φυλάκισης, η ανάπτυξη και η αναζωογόνηση δημόσιων εκτάσεων από τις δημόσιες αρχές και η συλλογή στοιχείων που χρησιμοποιούνται για δημόσιους σκοπούς βάσει εκ του νόμου υποχρέωσης που επιβάλλεται στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για τη γνωστοποίηση των στοιχείων αυτών ([95]).

(195) Καθοριστικό παράγοντα δεν αποτελεί ούτε το γεγονός ότι η Femern A/S δεν επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Κατά την πάγια νομολογία, η εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις δεν εξαρτάται από το αν η οντότητα έχει κερδοσκοπικό σκοπό ([96]).

(196) Σε κάθε περίπτωση, όπως προκύπτει από την απόφαση του 2014 στην υπόθεση Øresund, στην οποία διαπιστώθηκε ότι ο ιδιοκτήτης/φορέας εκμετάλλευσης ασκούσε οικονομική δραστηριότητα, είναι σαφές ότι οι δανικές αρχές αποφάσισαν να θεσπίσουν μηχανισμό αγοράς. Όπως και στην περίπτωση της γέφυρας/σήραγγας του Øresund, η σταθερή ζεύξη θα λειτουργεί επίσης ως υποδομή που αποτελεί αντικείμενο εμπορικής εκμετάλλευσης, χρηματοδοτούμενη από τα έσοδα των διοδίων. Αυτό αντιβαίνει στην επιχειρηματολογία σύμφωνα με την οποία η δραστηριότητα συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας.

(197) Πράγματι, σύμφωνα με τον νόμο περί κατασκευής, τα τέλη για τη χρήση της σταθερής ζεύξης δεν καθορίζονται από τη Femern A/S, αλλά απευθείας από το κράτος μέσω του υπουργού Μεταφορών. Ωστόσο, από το άρθρο 42 παράγραφος 3 του νόμου περί κατασκευής προκύπτει ότι, ανεξάρτητα από την παράγραφο 2, η Femern A/S μπορεί, εντός ορισμένων ορίων, να τροποποιήσει τα υφιστάμενα καθεστώτα εκπτώσεων ή να θεσπίσει νέες εκπτώσεις. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 2 της συνθήκης Fehmarn, η Femern A/S υποχρεούται να λειτουργεί σύμφωνα με τις γενικές αρχές για τις επιχειρήσεις ([97]). Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κρίνει ότι η Femern A/S διαθέτει ορισμένο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας για να αποφασίζει τη δική της τιμολόγηση. Σε κάθε περίπτωση, για να διαπιστωθεί αν μια επιχείρηση ασκεί οικονομική δραστηριότητα, δεν είναι αποφασιστικής σημασίας αν η εν λόγω επιχείρηση καθορίζει η ίδια τις τιμές της ή υπόκειται σε τιμές ρυθμιζόμενες από το κράτος ([98]). Από τη νομολογία προκύπτει ότι η ικανότητα μιας οντότητας να επηρεάζει την τιμή των υπηρεσιών της αποτελεί απλώς μία από τις διάφορες πτυχές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ([99]). Πράγματι, μια δραστηριότητα είναι οικονομική εάν συνίσταται στην προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά (όπως μέσω της εμπορικής εκμετάλλευσης υποδομής). Όπως επιβεβαίωσε πρόσφατα το Δικαστήριο, το γεγονός ότι μια υπηρεσία μπορεί να παρέχεται χωρίς να έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα (όπως θα μπορούσε να συμβαίνει, για παράδειγμα, λόγω των πολιτικών της όσον αφορά τον καθορισμό των τιμών από το κράτος) δεν εμποδίζει το να θεωρηθεί επιχείρηση η οντότητα που ασκεί τις σχετικές δραστηριότητες εάν η εν λόγω προσφορά ανταγωνίζεται άλλες επιχειρήσεις που επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό ([100]).

([94]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980, *Van Landewyck*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 209/78 έως 215/78 και 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, σκέψη 88· απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Νοεμβρίου 1995, *FFSA και λοιποί*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, σκέψη 21· απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Ιουλίου 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, σκέψεις 27 και 28.

([95]) Απόφαση της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2011 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.32820 (2011/NN) — Ηνωμένο Βασίλειο — Ενίσχυση στη Forensic Science Services (ΕΕ C 29 της 2.2.2012, σ. 4), αιτιολογική σκέψη 8· απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, *SAT κατά Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 27· απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 2009, *Selex Sistemi Integrati κατά Επιτροπής*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, σκέψη 71· απόφαση της Επιτροπής της 16ης Οκτωβρίου 2002 σχετικά με την κρατική ενίσχυση N 438/02 — Βέλγιο — Ενίσχυση στις λιμενικές αρχές (ΕΕ C 284 της 21.11.2002, σ. 2)· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψη 22· απόφαση της Επιτροπής της 19ης Ιουλίου 2006 σχετικά με την κρατική ενίσχυση N 140/06 — Λιθουανία — Παροχή χορηγήσεων σε κρατικές επιχειρήσεις σε σωφρονιστικά καταστήματα (ΕΕ C 244 της 11.10.2006, σ. 12)· απόφαση της Επιτροπής της 27ης Μαρτίου 2014 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.36346 — Γερμανία — Πρόγραμμα ανάπτυξης γης στο πλαίσιο GRW για βιομηχανική και εμπορική χρήση (ΕΕ C 141 της 9.5.2014, σ. 1)· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, *Compass-Datenbank GmbH*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 40.

([96]) Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2012, *Mitteldeutsche Flughafen και Flughafen Leipzig-Halle κατά Επιτροπής*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, σκέψη 50, και απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιανουαρίου 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, σκέψεις 122 και 123.

([97]) Στο άρθρο 6 παράγραφος 2 ορίζονται τα ακόλουθα: «*Η σύσταση της εταιρείας διέπεται από το δανικό δίκαιο. Οι δραστηριότητες της εταιρείας ασκούνται σύμφωνα με τις γενικές αρχές για τις επιχειρήσεις και σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.*»

([98]) Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, *Compass-Datenbank GmbH κατά Republik Österreich*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 38, με περαιτέρω παραπομπές.

([99]) Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994 *SAT Fluggesellschaft κατά Eurocontrol* C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7· απόφαση της 18ης Μαρτίου 1997, *Calì & Figli κατά Servizi Ecologici Porto di Genova*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160· απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012 *Compass-Datenbank*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, *Havenbedrijf Antwerpen και Maatschappij van de Brugse Zeehaven κατά Επιτροπής*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Νοεμβρίου 2018, C-622/16 P έως C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2018:873, σκέψη 104. Απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Ιουνίου 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:2017:496, σκέψεις 47 και 48.

(198) Συνεπώς, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εκμετάλλευση της σταθερής ζεύξης συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Από την απόφαση Leipzig Halle ([101]) προκύπτει ότι η κατασκευή της υποδομής που εκμεταλλεύεται η Femern A/S συνιστά επίσης οικονομική δραστηριότητα και, ως εκ τούτου, τα σχετικά μέτρα στήριξης ενδέχεται να εμπεριέχουν στοιχεία κρατικής ενίσχυσης. Επομένως, η Femern A/S πρέπει να θεωρηθεί επιχείρηση για τους σκοπούς του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης όσον αφορά τις εν λόγω δραστηριότητες.

(199) Δεδομένου ότι, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να καθορίσει τη φύση της κύριας δραστηριότητας της Femern A/S, δεν ήταν επίσης σε θέση να καταλήξει σε τελικό συμπέρασμα σχετικά με τις αποκαλούμενες δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης που ασκούσε η Femern A/S.

(200) Λαμβανομένου υπόψη ότι οι δανικές αρχές θεωρούν τις δραστηριότητες της Femern A/S ως προς τον σχεδιασμό και την κατασκευή της σταθερής ζεύξης άσκηση δημόσιας εξουσίας, θεωρούν επίσης ότι οι δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης συνιστούν εξίσου άσκηση δημόσιας εξουσίας. Οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται συχνά να κοινοποιούν και να ενημερώνουν για τις δραστηριότητες και τα έργα τους και οι εν λόγω δραστηριότητες ενημέρωσης δεν θα πρέπει, κατά την άποψή τους, να χαρακτηρίζονται ως δραστηριότητες μάρκετινγκ, όπως προτείνεται από τους Scandlines κ.ά. Οι δανικές αρχές ισχυρίζονται επίσης ότι η διεξαγωγή εκ του σύνεγγυς διαλόγου με τους ομίλους που επηρεάζονται στη Γερμανία και τη Δανία, καθώς και η συνεργασία με ΜΚΟ και τις τοπικές αρχές στη Δανία και τη Γερμανία, είναι καίριας σημασίας για την υλοποίηση του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn.

(201) Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης συνέβαλαν σαφώς στον σχεδιασμό, στην κατασκευή και στη λειτουργία της σταθερής ζεύξης, όπως φαίνεται να επιβεβαιώνεται από τις περιγραφές τόσο των Scandlines κ.ά. όσο και των δανικών αρχών. Σύμφωνα με την ερμηνεία των Scandlines κ.ά., οι δραστηριότητες μάρκετινγκ συμβάλλουν σαφώς στην οικονομική δραστηριότητα της Femern A/S. Ωστόσο, ακόμη και αν οι δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης θα έπρεπε να θεωρηθούν δραστηριότητες ενημέρωσης, σύμφωνα με την ερμηνεία των δανικών αρχών, οι εν λόγω δραστηριότητες θα συνέβαλλαν επίσης στην οικονομική δραστηριότητα της Femern A/S. Όπως επισήμαναν επίσης οι Scandlines κ.ά., είναι σύνηθες να απαιτείται από τις εταιρείες να ενημερώνουν το κοινό για τις δραστηριότητές τους. Κατά γενικό κανόνα, οι εν λόγω υποχρεώσεις ενημέρωσης δεν θεωρείται ότι συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η Επιτροπή φρονεί ότι, υπό την έννοια αυτή, δεν έχει σημασία αν οι δραστηριότητες χαρακτηρίζονται ως δραστηριότητες ενημέρωσης, προώθησης ή μάρκετινγκ. Αυτό που έχει σημασία για τον χαρακτηρισμό των κρατικών ενισχύσεων είναι η συμβολή των εν λόγω δραστηριοτήτων στην οικονομική δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι οι δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες.

6.1.2. *Κρατικοί πόροι και δυνατότητα καταλογισμού στο κράτος*

(202) Όσον αφορά την κρατική προέλευση των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την εφαρμογή των μέτρων, η έννοια της ενίσχυσης είναι ευρύτερη από εκείνη της επιδότησης διότι περιλαμβάνει όχι μόνο θετικές παροχές, όπως οι επιδοτήσεις και οι εισφορές κεφαλαίου, αλλά και μέτρα τα οποία, υπό ποικίλες μορφές, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που περιλαμβάνονται συνήθως στον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης και τα οποία, ως εκ τούτου, χωρίς να συνιστούν επιδοτήσεις υπό τη στενή έννοια του όρου, είναι ίδιου χαρακτήρα ή έχουν τα ίδια αποτελέσματα ([102]).

(203) Οι εισφορές κεφαλαίου οι οποίες δεν συνάδουν με τις συνθήκες της αγοράς εμπεριέχουν θετικές παροχές. Ένα μέτρο με το οποίο οι δημόσιες αρχές επιφυλάσσουν σε ορισμένες επιχειρήσεις ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση, μολονότι δεν συνεπάγεται θετική μεταφορά κεφαλαίων, περιάγει τους δικαιούχους σε ευνοϊκότερη οικονομική κατάσταση σε σχέση με τους λοιπούς φορολογουμένους, συνιστά μεταφορά κρατικών πόρων ([103]). Επιπλέον, η δημιουργία κινδύνου πρόσθετης επιβάρυνσης του Δημοσίου στο μέλλον, μέσω της σύστασης εγγύησης ή της χορήγησης δανείων με όρους που δεν αντιστοιχούν στους όρους της αγοράς, αρκεί για να θεωρηθεί μεταφορά κρατικών πόρων ([104]). Το ίδιο ισχύει, για παράδειγμα, όταν χορηγούνται εγγυήσεις από κράτος μέλος χωρίς να απαιτείται η καταβολή προμήθειας υπό τους όρους της αγοράς από τον δικαιούχο της εγγύησης. Επιπροσθέτως, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει μεταφορά κρατικών πόρων όταν το κράτος δεν χρεώνει το ποσό που θα χρέωνε κανονικά για την παροχή πρόσβασης σε κοινόχρηστο χώρο ή σε φυσικούς πόρους, όπως ο θαλάσσιος βυθός και οι περιοχές υδάτων.

(204) Δεδομένου ότι τα προαναφερόμενα μέτρα (εισφορά κεφαλαίου, φορολογικά μέτρα, κρατικά δάνεια και κρατικές εγγυήσεις, καθώς και δωρεάν χρήση του θαλάσσιου βυθού) χορηγήθηκαν από τη Δανία, μπορούν να καταλογιστούν εξ ορισμού στο εν λόγω κράτος.

(205) Όσον αφορά τα σιδηροδρομικά τέλη, αποτελούν μελλοντική πηγή εισοδήματος για τη Femern A/S και θα καθορίζονται —όπως και τα διόδια— από τον υπουργό Μεταφορών. Τα τέλη και τα διόδια συνιστούν αμοιβή για τη χρήση της σταθερής ζεύξης. Το γεγονός ότι μία από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι η δανική σιδηροδρομική επιχείρηση κρατικής ιδιοκτησίας, η DSB, δεν αρκεί για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα σιδηροδρομικά τέλη που καταβάλλονται

([101]) Πρβλ. υποσημείωση 72.

([102]) Βλέπε μεταξύ άλλων την απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Νοεμβρίου 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH και Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH κατά Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, σκέψη 38· απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 2004, *Ισπανία κατά Επιτροπής*, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, σκέψη 90, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 2005, *Ιταλία κατά Επιτροπής*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, σκέψη 77· απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιανουαρίου 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze κατά Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, σκέψη 131 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

([103]) Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαρτίου 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, σκέψη 14. Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Οκτωβρίου 2014, *Ministerio de Defensa και Navantia*, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Δεκεμβρίου 1998, *Ecotrade Srl κατά Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, σκέψη 41· απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 2013, *Bouygues και Bouygues Télécom κατά Επιτροπής και λοιπών*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-399/10 P και C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, σκέψεις 137, 138 και 139.

στη Femern A/S μέσω της Banedanmark από τη συγκεκριμένη επιχείρηση εμπεριέχουν στοιχεία κρατικών πόρων, διότι οι χρεώσεις για όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν τη σταθερή ζεύξη επιβάλλονται σε αντικειμενική και άνευ διακρίσεων βάση ([105]). Επιπλέον, η Banedanmark δεν έχει οριστεί ως φορέας είσπραξης/διανομής κρατικών ενισχύσεων. Απεναντίας, τα κεφάλαια μεταβιβάζονται απευθείας στη Femern A/S. Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα σιδηροδρομικά τέλη δεν συνιστούν παρέμβαση από το κράτος ή μέσω κρατικών πόρων.

6.1.3. *Επιλεκτικό πλεονέκτημα*

(206) Σύμφωνα με τη νομολογία, για να εκτιμηθεί αν ένα κρατικό μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση, πρέπει να προσδιοριστεί αν η ωφελούμενη επιχείρηση αντλεί οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα είχε αποκομίσει υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς, ήτοι ελλείψει κρατικής παρέμβασης ([106]). Αυτό που έχει σημασία είναι μόνον το αποτέλεσμα του μέτρου στην επιχείρηση και όχι η αιτία ή ο στόχος της κρατικής παρέμβασης ([107]). Για να εκτιμηθεί αυτό, θα πρέπει να συγκριθεί η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης μετά το μέτρο με την οικονομική της κατάσταση εάν δεν είχε εφαρμοστεί το μέτρο.

6.1.3.1. Οι εισφορές κεφαλαίου, οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια

(207) Μπορεί να θεωρηθεί ότι οι εισφορές κεφαλαίου που χορηγήθηκαν από τη Sund & Bælt Holding A/S συνεπάγονται την εξασφάλιση πλεονεκτήματος υπέρ της Femern A/S. Λαμβανομένων υπόψη των αβεβαιοτήτων όσον αφορά την κερδοφορία και των υψηλών κινδύνων του έργου, ένας ιδιωτικός φορέας εκμετάλλευσης δεν θα προέβαινε πιθανότατα σε εισφορά κεφαλαίου στη Femern A/S χωρίς κάποια μορφή κρατικής στήριξης. Επιπλέον, μια εγγύηση του Δημοσίου ή ένα κρατικό δάνειο που χορηγείται με προνομιακούς όρους μπορεί να εξασφαλίσει πλεονέκτημα στον δανειολήπτη παρέχοντάς του τη δυνατότητα δανεισμού με επιτόκιο και κόστος που δεν θα ήταν δυνατόν να εξασφαλιστούν από την αγορά χωρίς την εγγύηση ([108]) ή ελλείψει του κρατικού δανείου. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Femern A/S υποχρεούται να καταβάλλει στο δανικό κράτος ετήσια προμήθεια επί του ανεξόφλητου χρέους που καλύπτεται από κρατική εγγύηση, καθώς και επί του ανεξόφλητου ποσού των κρατικών δανείων. Η εν λόγω προμήθεια, ακόμη και αν ανερχόταν στο 2 % ([109]) σύμφωνα με το εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, δεν αμφισβητείται ότι είναι χαμηλότερη από τους όρους της αγοράς, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των κινδύνων του έργου. Επιπλέον, μια κρατική εγγύηση η οποία καλύπτει τις υποχρεώσεις της Femern A/S που απορρέουν από τις συμβατικές σχέσεις της περιορίζει τους κινδύνους που συνδέονται με τις συνήθεις συμβατικές υποχρεώσεις που θα είχε κάθε ιδιωτικός φορέας εκμετάλλευσης υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς. Στην προκειμένη περίπτωση, με τη χορήγηση των κρατικών εγγυήσεων για δάνεια, καθώς και των κρατικών δανείων χωρίς την απαίτηση καταβολής προμήθειας υπό τους όρους της αγοράς ή την απαίτηση καταβολής του επιτοκίου της αγοράς, το δανικό κράτος παραχώρησε πλεονέκτημα στη Femern A/S. Όσον αφορά τις δραστηριότητες προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι χρηματοδοτούνται από κρατικά δάνεια για δραστηριότητες σχεδιασμού και όχι από πρόσθετα κρατικά δάνεια που προορίζονται ειδικά για τις εν λόγω δραστηριότητες.

(208) Δεδομένου ότι τα προαναφερόμενα πλεονεκτήματα αφορούν ειδικά τη Femern A/S, είναι de jure επιλεκτικά. Κατά συνέπεια, οι εισφορές κεφαλαίου, οι κρατικές εγγυήσεις δανείων και τα κρατικά δάνεια συνιστούν επιλεκτικά πλεονεκτήματα υπέρ της Femern A/S κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης.

6.1.3.2. Κρατικές εγγυήσεις για συναλλαγές παραγώγων

(209) Οι νόμοι περί σχεδιασμού και περί κατασκευής προβλέπουν επίσης τη δυνατότητα χορήγησης κρατικών εγγυήσεων για τις συναλλαγές παραγώγων. Η Femern A/S δεν έχει προβεί ακόμη σε συναλλαγές τέτοιου είδους. Όσον αφορά τις εγγυήσεις για μελλοντικές συναλλαγές παραγώγων, οι δανικές αρχές θα απαιτήσουν την καταβολή προμήθειας, η οποία θεωρούν ότι είναι σύμφωνη με τους όρους της αγοράς.

(210) Στο σημείο 3.1 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις προβλέπεται ότι, εάν μια μεμονωμένη εγγύηση ή ένα μεμονωμένο καθεστώς εγγυήσεων που έχει θεσπίσει το κράτος δεν ευνοεί μια επιχείρηση, τότε δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση. Στα σημεία 3.2 έως 3.5 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις καθορίζεται ένα σύνολο ικανών όρων για την απουσία ενίσχυσης. Σύμφωνα με το σημείο 3.6 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις, «η μη εκπλήρωση μιας από τις προϋποθέσεις που ορίζονται στα σημεία 3.2 έως 3.5 δεν σημαίνει ότι η εγγύηση αυτή ή το καθεστώς εγγυήσεων θεωρείται αυτόματα ότι συνιστά κρατική ενίσχυση». Από το τμήμα 1 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις προκύπτει ότι οι ανωτέρω διατάξεις

([105]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, σκέψεις 23 έως 37.

([106]) Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) και λοιποί κατά La Poste και λοιπών*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, σκέψη 60· απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 1999, *Ισπανία κατά Επιτροπής*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, σκέψη 41.

([107]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Ιουλίου 1974, *Ιταλία κατά Επιτροπής*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, σκέψη 13.

([108]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Δεκεμβρίου 2011, *Residex Capital κατά Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, σκέψη 39.

([109]) Η εν λόγω προμήθεια καθορίστηκε αρχικά στο 0,15 % και αποτελεί την προμήθεια που αντιστοιχεί στο πρώτο μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης. Το εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης περιλαμβάνει προμήθεια ύψους 2 %.

μπορούν να εφαρμοστούν άμεσα, αν και όχι αποκλειστικά, στις εγγυήσεις που συνδέονται με συγκεκριμένη συναλλαγή, όπως ένα δάνειο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εγγυήσεις για τις συμβάσεις παραγώγων δεν μπορούν να συγκριθούν άμεσα με εγγυήσεις για δάνειο και ότι για τον συγκεκριμένο τύπο εγγυήσεων παραγώγων ενδείκνυται η εκπόνηση ειδικής ανάλυσης, όπως προβλέπεται στο σημείο 1.4 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις.

(211) Η εγγύηση για σύμβαση παραγώγων είναι διαφορετική από την εγγύηση για δάνειο. Ως παράγωγο νοείται μια αμοιβαία υποχρέωση που έχει μηδενική αγοραία αξία κατά τη χρονική στιγμή της σύναψης της σύμβασης. Με την πάροδο του χρόνου η αγοραία αξία μπορεί να αλλάξει υπέρ ενός συμβαλλόμενου μέρους (και σε βάρος του άλλου μέρους), για παράδειγμα, ανάλογα με τις μεταβολές των επιτοκίων. Η διαπραγμάτευση παραγώγων της Femern A/S διέπεται από γενική συμφωνία με κάθε χρηματοοικονομικό αντισυμβαλλόμενο [τη λεγόμενη συμφωνία «ISDA» (Διεθνής Ένωση Συμφωνιών Ανταλλαγής και Παραγώγων)], η οποία περιλαμβάνει επίσης παράρτημα πιστωτικής στήριξης (στο εξής: CSA). Βάσει της αμοιβαίας συμφωνίας CSA μεταξύ των μερών, κάθε μέρος υποχρεούται να παρέχει εξασφαλίσεις ίσες με την καθαρή αρνητική αγοραία αξία του συνολικού χαρτοφυλακίου παραγώγων μεταξύ των δύο μερών. Η ρευστότητα της Femern A/S για την παροχή εξασφαλίσεων δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλους σκοπούς. Η διαχείριση των εξασφαλίσεων πραγματοποιείται σε κλειστό σύστημα με χωριστούς λογαριασμούς. Ως κρατική εγγύηση για σύμβαση παραγώγου νοείται εγγύηση για τις υποχρεώσεις πληρωμής της Femern A/S δυνάμει της σύμβασης παραγώγων και της ικανότητας της Femern A/S να παρέχει τη ρευστότητα που πρέπει να χρησιμοποιείται για την παροχή εξασφαλίσεων στον αντισυμβαλλόμενο, καλύπτοντας μια πιθανή αρνητική αγοραία αξία της συναλλαγής.

(212) Η τιμολόγηση μιας συναλλαγής παραγώγων καθορίζεται από τον πιστωτικό κίνδυνο και τον κίνδυνο χρηματοδότησης που συνδέονται με τις εν λόγω δυνητικές μεταβολές της αγοραίας αξίας. Χωρίς εγγύηση και αμοιβαία συμφωνία εξασφαλίσεων, η τράπεζα, ως αντισυμβαλλόμενος, θα προσθέτει τα εν λόγω στοιχεία κινδύνου στην τιμή. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι οι εν λόγω προσαυξήσεις κινδύνου είναι πολύ χαμηλότερες από το ασφάλιστρο κινδύνου ενός δανείου με το ίδιο κεφάλαιο δανεισμού.

(213) Οι δανικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή ότι η Femern A/S θα καταβάλλει τέλος το οποίο είναι σύμφωνο με τους όρους της αγοράς για κάθε κρατική εγγύηση που συνδέεται με συναλλαγή παραγώγων. Το τέλος σύμφωνα με τους όρους της αγοράς θα προσδιορίζεται ως εξής: πριν από τη σύναψη νέας συναλλαγής παραγώγων, η Femern A/S θα λαμβάνει δύο δεσμευτικές προσφορές από τουλάχιστον δύο διαφορετικές ιδιωτικές τράπεζες. Οι τράπεζες θα εκδίδουν δεσμευτικές προσφορές για δύο είδη συναλλαγών: α) τη συναλλαγή παραγώγων με τη στήριξη κρατικής εγγύησης και μια αμοιβαία συμφωνία CSA και β) την ίδια συναλλαγή χωρίς αυτά τα στοιχεία στήριξης. Οι προσφορές θα βασίζονται στην ειδική αξιολόγηση της τράπεζας όσον αφορά τη χρηματοοικονομική κατάσταση της Femern A/S. Στη συνέχεια, η Femern A/S μπορεί να επιλέξει μεταξύ των δύο ειδών συναλλαγών. Σε περίπτωση που η Femern A/S επιλέξει τη συναλλαγή α), θα καταβάλει ως προμήθεια στο δανικό κράτος τη διαφορά μεταξύ της προσφοράς για τη συναλλαγή α) και της προσφοράς για τη συναλλαγή β). Η προμήθεια αυτή θα εκφράζεται ως ποσοστό του κεφαλαίου της συναλλαγής, η οποία πρέπει να καταβάλλεται σε ετήσια βάση καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της συναλλαγής.

(214) Η Επιτροπή θεωρεί ότι, βάσει της μεθοδολογίας σύγκρισης δύο δεσμευτικών προσφορών και της καταβολής της προκύπτουσας διαφοράς ως προμήθειας στο δανικό κράτος, το κράτος δεν παραχωρεί κανένα πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S με την παροχή εγγυήσεων για τις συναλλαγές παραγώγων. Συνεπώς, το μέτρο αυτό δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Ως εκ τούτου, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο βαθμός στον οποίο το μέτρο ενδέχεται να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό ή να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών.

6.1.3.3. Σιδηροδρομικά τέλη

(215) Στο προηγούμενο σημείο, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επιβολή σιδηροδρομικών τελών δεν συνιστά χρήση κρατικών πόρων που χορηγήθηκαν στη Femern A/S και μπορούν να καταλογιστούν στο κράτος. Για λόγους πληρότητας και επειδή το ζήτημα αφέθηκε ανοιχτό στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή εξέτασε περαιτέρω αν η Femern A/S επωφελείται από επιλεκτικό πλεονέκτημα όσον αφορά τα σιδηροδρομικά τέλη.

(216) Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι τα τέλη υποδομής συνιστούν τέλη χρήσης, δηλαδή καταβολή πληρωμής για την παροχή υπηρεσίας και όχι εισφορά/τέλος. Ο ισχυρισμός της Scandlines, σύμφωνα με τον οποίο το κράτος, μέσω της δικής του σιδηροδρομικής επιχείρησης DSB, θα καταβάλλει ετησίως στη Femern A/S μερίδιο επί των συνολικών τελών, ανεξάρτητα από τον αριθμό των αμαξοστοιχιών που χρησιμοποιούν τη σταθερή ζεύξη, χωρίς μηχανισμό προσαρμογής και για αόριστο χρονικό διάστημα, δεν είναι ορθός. Οι δανικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι τα τέλη θα καθορίζονται σύμφωνα με την οδηγία 2012/34/ΕΕ και θα ισχύουν για κάθε σιδηροδρομική επιχείρηση που χρησιμοποιεί τη σταθερή ζεύξη. Τα σιδηροδρομικά τέλη πρόκειται να καταβάλλονται στη Femern A/S μέσω της Banedanmark, η οποία θα εισπράττει τα τέλη.

(217) Η Επιτροπή παρατηρεί ότι τα σιδηροδρομικά τέλη αποτελούν αντιπαροχή για τις υπηρεσίες που παρέχει η Femern A/S στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Λαμβανομένων υπόψη των διευκρινίσεων που παρατίθενται στην αιτιολογική σκέψη 87 της παρούσας απόφασης, δεν συντρέχουν λόγοι να υποτεθεί ότι τα σιδηροδρομικά έσοδα θα είναι υπερβολικά υψηλά.

(218) Συνεπώς, όσον αφορά τα σιδηροδρομικά τέλη, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Femern A/S δεν επωφελείται από επιλεκτικό πλεονέκτημα.

6.1.3.4. Τα ειδικά φορολογικά μέτρα

(219) Για να εμπίπτει ένα φορολογικό μέτρο στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, πρέπει να διαπιστωθεί ότι ευνοεί *ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής* έναντι άλλων οι οποίοι βρίσκονται, από πλευράς του σκοπού που επιδιώκεται με το οικείο καθεστώς, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση ([110]). Ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν ad hoc μέτρα υπέρ συγκεκριμένων οντοτήτων, ο προσδιορισμός του οικονομικού πλεονεκτήματος επιτρέπει, καταρχήν, να τεκμαίρεται ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου ([111]). Αυτό συμβαίνει διότι είναι συνήθως εύκολο να συναχθεί το συμπέρασμα ότι μέτρα αυτού του είδους είναι επιλεκτικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι επιφυλάσσουν ευνοϊκή μεταχείριση σε μία ή σε λίγες επιχειρήσεις ([112]).

(220) Στην παρούσα υπόθεση, το ειδικό φορολογικό καθεστώς για την απόσβεση και τη μεταφορά φορολογικών ζημιών εις νέον μειώνει τη φορολογική υποχρέωση της Femern A/S σε σύγκριση με την κατάσταση που θα διαμορφωνόταν ελλείψει των εν λόγω μέτρων και, ως εκ τούτου, της παρέχει οικονομικό πλεονέκτημα. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η Femern A/S είναι ο άμεσος δικαιούχος των φορολογικών μέτρων.

(221) Η Επιτροπή αξιολόγησε τα μέτρα της μεταφοράς φορολογικών ζημιών εις νέον και των ειδικών κανόνων απόσβεσης βάσει της πρότυπης ανάλυσης τριών σταδίων που εκπόνησαν τα δικαστήρια της ΕΕ ([113]). Πρώτον, πρέπει να προσδιοριστεί το σύστημα αναφοράς. Δεύτερον, θα πρέπει να προσδιοριστεί κατά πόσον ένα συγκεκριμένο μέτρο αποτελεί παρέκκλιση από το εν λόγω σύστημα στο μέτρο που διαφοροποιεί οικονομικούς φορείς οι οποίοι, υπό το πρίσμα των στόχων που είναι συμφυείς με το σύστημα, βρίσκονται σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Εάν το μέτρο αποτελεί παρέκκλιση από το σύστημα αναφοράς, και ως εκ τούτου είναι εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό, θα πρέπει να διαπιστωθεί κατά το τρίτο στάδιο της ανάλυσης κατά πόσον η παρέκκλιση δικαιολογείται από τη φύση ή από την εν γένει οικονομία του συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, απόκειται στο κράτος μέλος να αποδείξει ότι η διαφοροποιημένη φορολογική μεταχείριση απορρέει ευθέως από τις θεμελιώδεις ή κατευθυντήριες αρχές του εν λόγω συστήματος ([114]).

Μεταφορά φορολογικών ζημιών εις νέον

(222) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κατέληξε ήδη στο συμπέρασμα ότι οι ειδικοί κανόνες για τη μεταφορά των ζημιών, από τους οποίους επωφελήθηκε η Femern A/S κατά την περίοδο 2013 έως 2015, διαφοροποιήθηκαν μεταξύ των οικονομικών φορέων που εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι βρίσκονται, από την άποψη του σκοπού που επιδιώκεται με το οικείο καθεστώς, σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση. Επομένως, οι κανόνες που ίσχυαν για τη Femern A/S κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής ήταν εκ πρώτης όψεως επιλεκτικοί. Εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να αποδείξει ότι ένα μέτρο, το οποίο είναι εκ πρώτης όψεως επιλεκτικό, δικαιολογείται από τη φύση ή την οικονομία του φορολογικού του συστήματος ([115]). Ωστόσο, μετά την έκδοση της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές δεν υπέβαλαν σχετική αιτιολόγηση από πλευράς του επιδιωκόμενου σκοπού με το γενικό σύστημα.

(223) Οι δανικές αρχές θεωρούν ότι το επίμαχο μέτρο αφορά τη φάση σχεδιασμού του έργου και ότι, σε κάθε περίπτωση, το μέτρο δεν υλοποιήθηκε ποτέ στην πράξη, εφόσον η Femern A/S δεν παρουσίασε κέρδη κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου. Η Femern A/S δεν προέβη σε μεταφορά ζημιών εις νέον από προηγούμενα έτη. Επομένως, δεν πραγματοποιήθηκαν μειώσεις των ζημιών που μεταφέρθηκαν εις νέον από προηγούμενα έτη κατά τον υπολογισμό του φορολογητέου εισοδήματος του ομίλου για την περίοδο 2013-2015, όταν ήταν σε ισχύ οι ειδικοί κανόνες. Όλες οι ζημίες της Femern A/S χρησιμοποιήθηκαν για τη μείωση του φορολογητέου εισοδήματος σε επίπεδο ομίλου εντός του ίδιου οικονομικού έτους. Το ίδιο θα μπορούσαν να είχαν πράξει και άλλες δανικές εταιρείες εντός ενός ομίλου, σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες.

(224) Συνεπώς, παρότι η Femern A/S υπόκειτο στους ειδικούς κανόνες κατά τα έτη 2013-2015, η χρηματοοικονομική κατάσταση της εταιρείας κατά την εν λόγω περίοδο είχε ως αποτέλεσμα ουσιαστικά να μην εφαρμοστούν ποτέ οι εν λόγω κανόνες στη Femern A/S. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, δεδομένου ότι η πιθανή μεταφορά ζημιών εις νέον ουδέποτε πραγματοποιήθηκε και δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί στο μέλλον, οι ειδικοί κανόνες για τη μεταφορά ζημιών εις νέον δεν εξασφάλισε ούτε μπορεί να εξασφαλίσει οικονομικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S ([116]).

Απόσβεση στοιχείων ενεργητικού

(225) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κατέληξε ήδη στο συμπέρασμα ότι οι κανόνες απόσβεσης που ίσχυαν για τη Femern A/S ήταν εκ πρώτης όψεως επιλεκτικοί. Οι δανικές αρχές δεν υπέβαλαν αιτιολόγηση από πλευράς του επιδιωκόμενου σκοπού με το γενικό σύστημα.

([110]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 22ας Ιανουαρίου 2013, *Salzgitter κατά Επιτροπής*, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, σκέψη 79 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

([111]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2017, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής*, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, σκέψεις 78 και 79.

([112]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Ιουνίου 2015, *Επιτροπή κατά MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, σκέψεις 60 και επ.· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mengozzi της 27ης Ιουνίου 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, σημείο 52.

([113]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, σκέψη 62· απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Νοεμβρίου 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, *Paint Graphos και λοιποί*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-78/08 έως C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, σκέψη 49 και επ.· απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

([115]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Νοεμβρίου 2011, *Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-106/09 P και C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, σκέψη 146· απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 2004, *Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, σκέψη 43· απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, *Πορτογαλία κατά Επιτροπής*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Σεπτεμβρίου 2018, *Επιτροπή κατά Γαλλίας και IFP Énergies nouvelles*, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, σκέψεις 117-118.

(226) Οι δανικές αρχές θεωρούν ότι το επίμαχο μέτρο αφορά τη φάση σχεδιασμού του έργου και ότι, μολονότι οι ειδικοί κανόνες απόσβεσης ήταν σε ισχύ μεταξύ του 2009 και του 2015, η Femern A/S δεν μπορούσε να επωφεληθεί από τους εν λόγω ειδικούς κανόνες διότι οι εγκαταστάσεις δεν ήταν διαθέσιμες για χρήση και δεν πραγματοποιήθηκαν ουσιαστικά αποσβέσεις. Από την 1η Ιανουαρίου 2016 η Femern A/S υπόκειται στις διατάξεις του κοινού φορολογικού δικαίου της Δανίας, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για την απόσβεση στοιχείων ενεργητικού που ισχύουν για όλες τις δανικές εταιρείες.

(227) Επομένως, είναι πιθανό η Femern A/S να επωφελήθηκε από επιλεκτικό πλεονέκτημα για τα έτη 2009-2015. Ωστόσο, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, δεδομένου ότι το πλεονέκτημα ουδέποτε απέκτησε υλική υπόσταση και δεν μπορεί να αποκτήσει υλική υπόσταση στο μέλλον, οι ειδικοί κανόνες για το ποσοστό απόσβεσης που ίσχυαν για τη Femern A/S δεν εξασφάλισε ούτε μπορεί να εξασφαλίσει οικονομικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S ([117]).

Κοινό φορολογικό καθεστώς

(228) Το σύστημα αναφοράς για το κοινό φορολογικό καθεστώς συνίσταται στις διατάξεις σχετικά με την υποχρεωτική φορολόγηση που περιλαμβάνονται στον δανικό νόμο σχετικά με τον φόρο εταιρειών. Δεδομένου ότι το κοινό φορολογικό καθεστώς ισχύει για όλες τις δανικές επιχειρήσεις ενός ομίλου και όχι ειδικά για τη Femern A/S, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παραχωρήθηκε επιλεκτικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S ([118]). Επομένως, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Femern A/S δεν επωφελείται από πρόσθετο επιλεκτικό πλεονέκτημα μέσω της υπαγωγής της στο κοινό φορολογικό καθεστώς.

6.1.3.5. Δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας

(229) Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, δεν υπάρχει γενικός κανόνας ή αρχή στο δανικό δίκαιο που να υποχρεώνει τις εταιρείες οι οποίες βρίσκονται σε παρόμοια πραγματική και νομική κατάσταση με τη Femern A/S να καταβάλλουν τέλη στο κράτος για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού και των περιοχών υδάτων. Ως εκ τούτου, η ίδια αρχή της ελεύθερης πρόσβασης ισχύει για όλες τις υποδομές σταθερής ζεύξης. Ομοίως, οι φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων ή άλλες ναυτιλιακές εταιρείες εμπορευματικών μεταφορών δεν καταβάλλουν τέλη στο δανικό κράτος για τη διέλευση από θαλάσσιες περιοχές υπό δανική δικαιοδοσία. Επιπλέον, σύμφωνα με τις εν λόγω αρχές, οι λιμένες δεν καταβάλλουν τέλη για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού.

(230) Στις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι Scandlines κ.ά. ισχυρίζονται ότι από τη διάταξη του νόμου περί κατασκευής, στην οποία προβλέπεται ρητά η δωρεάν χρήση του θαλάσσιου βυθού από τη Femern A/S, προκύπτει ότι, σε αντίθετη περίπτωση, η Femern A/S θα έπρεπε να καταβάλλει τέλος σύμφωνα με το σύνηθες σύστημα (αναφοράς).

(231) Στο άρθρο 8 παράγραφος 2 της συνθήκης Fehmarn και στο άρθρο 45 του νόμου περί κατασκευής αποσαφηνίζεται ότι η Femern A/S δεν θα πρέπει να καταβάλλει τέλος για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι η διάταξη αυτή θεσπίστηκε μόνο προς αποφυγή αμφιβολιών. Σύμφωνα με τις δανικές αρχές, για την επιβολή υποχρέωσης καταβολής τέλους στις δανικές αρχές έναντι συγκεκριμένης υπηρεσίας απαιτείται, δυνάμει του δανικού δικαίου, νομική βάση. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 229 της παρούσας απόφασης, δεν υφίσταται σχετική νομική βάση ούτε υπάρχουν ενδείξεις ότι η Δανία επιβάλλει χρεώσεις σε άλλους φορείς εκμετάλλευσης υποδομών για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού και των περιοχών υδάτων. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακόμη και αν δεν υπήρχε το άρθρο 45 του νόμου περί κατασκευής, οι δανικές αρχές δεν θα μπορούσαν να επιβάλουν τέλος στη Femern A/S για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού ελλείψει ειδικής νομικής βάσης. Παράλληλα, από τη ρητή διάταξη των εν λόγω νόμων για τη δωρεάν χρήση των περιοχών υδάτων και του θαλάσσιου βυθού δεν προκύπτει ότι η Femern A/S θα έπρεπε, σε διαφορετική περίπτωση, να καταβάλλει τέλος στο πλαίσιο του συνήθους συστήματος (αναφοράς).

(232) Υπό τις συνθήκες αυτές, και ελλείψει γενικού νομικού πλαισίου που να προβλέπει την καταβολή τέλους για τη χρήση του θαλάσσιου βυθού και των περιοχών υδάτων, καθώς και ελλείψει πραγματικών στοιχείων που να αποδεικνύουν ότι τα εν λόγω τέλη θα είχαν καταβληθεί στο παρελθόν, η Επιτροπή δεν έχει λόγο να θεωρήσει ότι υφίσταται τέτοιο γενικό σύστημα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Femern A/S δεν επωφελείται από επιλεκτικό πλεονέκτημα εν προκειμένω.

6.1.4. *Στρέβλωση του ανταγωνισμού και επιπτώσεις στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών*

(233) Ενίσχυση η οποία χορηγείται από κράτος μέλος και ενισχύει τη θέση μιας επιχείρησης έναντι άλλων ανταγωνιστριών της στο ενδοενωσιακό εμπόριο, πρέπει να θεωρείται ότι επηρεάζει το εμπόριο αυτό ([119]). Ένα μέτρο που χορηγείται από το κράτος θεωρείται ότι νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό όταν είναι ικανό να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση της δικαιούχου επιχείρησης σε σχέση με τις ανταγωνίστριές της.

(234) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κατέληξε ήδη στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι, στον βαθμό που η Femern A/S πρέπει να θεωρηθεί επιχείρηση η οποία δραστηριοποιείται στην αγορά των υπηρεσιών μεταφορών για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, η χορήγηση επιλεκτικού πλεονεκτήματος μπορεί να ενισχύσει τη θέση της σε σύγκριση με άλλες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην εν λόγω αγορά, όπως, ειδικότερα, οι φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων και οι φορείς εκμετάλλευσης λιμένων.

([117]) Ο.π.

([118]) Βλέπε επίσης απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, σκέψεις 278 έως 282.

([119]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Ιανουαρίου 2015, *Eventech κατά Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, σκέψη 66· απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Μαΐου 2013, *Libert και λοιποί*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, σκέψη 77· απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 4ης Απριλίου 2001, *Friuli Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, σκέψη 41.

(235) Ωστόσο, στις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές θεωρούν ότι η σταθερή ζεύξη δεν βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό, για παράδειγμα, με τα πορθμεία, ακριβώς όπως η σιδηροδρομική υποδομή δεν βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό με τις οδικές αρτηρίες, τα λεωφορεία ή τους αερολιμένες. Στο πλαίσιο αυτό, παραπέμπουν στο σημείο 220 της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης. Οι δανικές αρχές είναι της άποψης ότι η δημόσια χρηματοδότηση του έργου της σταθερής ζεύξης δεν στρεβλώνει τον ανταγωνισμό.

(236) Η Επιτροπή δεν συμφωνεί με το σκεπτικό των δανικών αρχών. Θεωρεί ότι τα μέτρα τα οποία παρέχουν επιλεκτικό πλεονέκτημα στη Femern A/S ενισχύουν τη θέση της εν λόγω επιχείρησης έναντι άλλων ανταγωνιστριών επιχειρήσεων στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Ειδικότερα, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι η Femern A/S θα βρίσκεται σε ανταγωνισμό στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών με επιχειρήσεις που παρέχουν εναλλακτικές υπηρεσίες μεταφορών.

(237) Πρώτον, στην οικονομική ανάλυση του 2016 που εκπόνησε η Femern A/S αναγνωρίζεται ότι «η σταθερή ζεύξη Fehmarn αναμένεται να απορροφήσει μέρος της διαμετακομιστικής κυκλοφορίας μεταξύ της Σκανδιναβίας/ανατολικής Δανίας και της Γερμανίας, η οποία διέρχεται επί του παρόντος από τη γέφυρα του Storebælt, καθώς και μέρος της κυκλοφορίας των πορθμείων στη δυτική Βαλτική Θάλασσα, διότι ορισμένοι από τους ταξιδιώτες θα θεωρήσουν πιο ελκυστική τη χρήση της σταθερής ζεύξης». Στις αποφάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 2018, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε επίσης ότι η θέση της Femern A/S θα ενισχυόταν σε βάρος των πορθμείων. «Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, μολονότι είναι εύλογο να συναχθεί ότι ένα έργο το οποίο περιλαμβάνει την κατασκευή υποδομής που θα παρέχει εναλλακτική λύση έναντι των υφιστάμενων τρόπων μεταφοράς ενέχει τον κίνδυνο να εξαφανιστούν οι υφιστάμενοι τρόποι μεταφοράς, το εν λόγω έργο παρέχει μια λύση η οποία αποφέρει, συνολικά, θετικά αποτελέσματα [...].» ([120]).

(238) Δεύτερον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, παραπέμποντας στο σημείο 220 της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης προς επίρρωση του ισχυρισμού ότι ο ανταγωνισμός δεν στρεβλώνεται από τη δημόσια χρηματοδότηση των οδικών δικτύων, ακόμη και των αυτοκινητοδρόμων με διόδια (και κατ' επέκταση των γεφυρών), όπως η σταθερή ζεύξη υπό ορισμένες απαριθμούμενες συνθήκες, οι δανικές αρχές παρέλειψαν να αναφέρουν τη σχετική υποσημείωση 327, στην οποία αναφέρονται με σαφήνεια τα εξής: «Μια ιδιόμορφη κατάσταση στην οποία δεν μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, θα μπορούσε, για παράδειγμα, να είναι μια γέφυρα ή μια σήραγγα μεταξύ δύο κρατών μελών, που προσφέρει σε μεγάλο βαθμό υποκατάστατες υπηρεσίες έναντι των υπηρεσιών που προσφέρονται από φορείς εκμετάλλευσης εμπορικών πλοίων ή η κατασκευή οδού με διόδια που βρίσκεται σε άμεσο ανταγωνισμό με άλλες οδούς με διόδια (για παράδειγμα, δύο αυτοκινητόδρομοι με διόδια, παράλληλοι μεταξύ τους, προσφέροντας έτσι σε μεγάλο βαθμό υποκατάστατες υπηρεσίες).»

(239) Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, όσον αφορά τη σταθερή ζεύξη του Øresund, η οποία είναι μια υποδομή με πολύ παρόμοια χαρακτηριστικά με τη σταθερή ζεύξη στον πορθμό του Fehmarn ως προς τις δραστηριότητες, τους στόχους και τη χρηματοδότησή της, η Επιτροπή, στην απόφασή της του 2014 για την υπόθεση Øresund, έκρινε ότι θα υπήρχε στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά για τις υπηρεσίες μεταφορών όσον αφορά τη διέλευση του πορθμού του Øresund, δεδομένου ότι «η κοινοπραξία βρίσκεται σε ανταγωνισμό με άλλους φορείς εκμετάλλευσης των λοιπών τρόπων μεταφοράς, για παράδειγμα όσον αφορά τις υπηρεσίες πορθμείων» ([121]).

(240) Συνεπώς, για όλους τους προαναφερόμενους λόγους, η Επιτροπή εκτιμά ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι τα μέτρα που συνεπάγονται επιλεκτικό πλεονέκτημα επηρεάζουν το ενδοενωσιακό εμπόριο και ενδέχεται να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό.

6.1.5. *Συμπέρασμα σχετικά με την ύπαρξη ενίσχυσης*

(241) Βάσει της αξιολόγησης αυτής, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι εισφορές κεφαλαίου, οι κρατικές εγγυήσεις για δάνεια και τα κρατικά δάνεια συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Όσον αφορά τα εικαζόμενα μέτρα τα οποία περιλαμβάνουν την απόσβεση στοιχείων ενεργητικού, τη μεταφορά φορολογικών ζημιών εις νέον, το κοινό φορολογικό καθεστώς, τα σιδηροδρομικά τέλη και τη (δωρεάν) χρήση κρατικής περιουσίας, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση υπέρ της Femern A/S κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της αναθεωρημένης κοινοποίησης, οι εγγυήσεις για τα παράγωγα δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση.

6.2. **Χαρακτηρισμός των μέτρων ως μεμονωμένης ενίσχυσης ή καθεστώτος ενισχύσεων**

(242) Στην αιτιολογική σκέψη 133 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή έθεσε το ζήτημα σχετικά με το αν οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια θα πρέπει να θεωρηθούν και να χαρακτηριστούν ως καθεστώς ενισχύσεων, ως μεμονωμένη ενίσχυση που χορηγήθηκε όταν τέθηκαν σε ισχύ οι νόμοι περί σχεδιασμού και περί κατασκευής ή ως μεμονωμένη ενίσχυση που χορηγείται κάθε φορά που πραγματοποιείται μια χρηματοοικονομική συναλλαγή της Femern A/S από τις εθνικές αρχές.

(243) Προκειμένου να διαπιστωθεί αν τα μέτρα μπορούν να χαρακτηριστούν ως καθεστώτα ενισχύσεων ή ως μέτρα μεμονωμένης ενίσχυσης, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει τη φύση των μέτρων βάσει των ορισμών που παρατίθενται στον διαδικαστικό κανονισμό.

(244) Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 1 στοιχείο δ) του διαδικαστικού κανονισμού, «"καθεστώς ενισχύσεων": κάθε πράξη βάσει της οποίας, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω μέτρα εκτέλεσης, μπορούν να χορηγούνται ατομικές ενισχύσεις σε επιχειρήσεις οι οποίες ορίζονται στην εν λόγω πράξη κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο και κάθε πράξη βάσει της οποίας μπορεί να χορηγείται ενίσχυση μη συνδεόμενη με συγκεκριμένο σχέδιο σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις για αόριστο

([120]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Stena Line Scandinavia AB και λοιποί κατά Επιτροπής*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, σκέψη 227 και απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, σκέψη 256.

([121]) Απόφαση της Επιτροπής της 15.10.2014 – Κρατικές ενισχύσεις SA.36558 (2014/NN) και SA.38371 (2014/NN) – Δανία – Κρατική ενίσχυση SA.36662 (2014/NN) – Σουηδία – Ενίσχυση χορηγηθείσα στην Øresundsbro Konsortiet, ΕΕ C 437 της 5.12.2014, σ. 1.

χρονικό διάστημα ή/και για απροσδιόριστο ποσό». Αντιθέτως, στο άρθρο 1 στοιχείο ε) του ίδιου κανονισμού, ως μεμονωμένη ενίσχυση ορίζεται «ενίσχυση η οποία δεν χορηγείται με βάση καθεστώς ενισχύσεων ή η οποία χορηγείται με βάση καθεστώς ενισχύσεων αλλά πρέπει να κοινοποιηθεί».

(245) Στην αιτιολογική σκέψη 129 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή έκρινε ήδη ότι η πρώτη περίπτωση που περιλαμβάνεται στον ορισμό του καθεστώτος ενισχύσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ισχύει για τα υπό εξέταση μέτρα, δεδομένου ότι τα μέτρα δεν αφορούν « επιχειρήσεις οι οποίες ορίζονται στην εν λόγω πράξη κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο», αλλά χορηγήθηκαν ειδικά στη Femern A/S.

(246) Τόσο οι δανικές αρχές όσο και οι Scandlines κ.ά. ισχυρίστηκαν ότι η δεύτερη περίπτωση που προβλέπεται στον ορισμό δεν ισχύει στην προκειμένη περίπτωση, διότι η ενίσχυση που χορηγήθηκε στη Femern A/S συνδέεται με συγκεκριμένο έργο, δηλαδή τη σταθερή ζεύξη. Δεδομένου ότι η ενίσχυση που χορηγήθηκε στο πλαίσιο των εισφορών κεφαλαίου, των κρατικών εγγυήσεων και των κρατικών δανείων συνδέεται αποκλειστικά με τη χρηματοδότηση του σχεδιασμού και της κατασκευής της σταθερής ζεύξης, αποκλείοντας άλλα έργα ή δραστηριότητες, η Επιτροπή κρίνει ότι η ενίσχυση συνδέεται πράγματι με συγκεκριμένο έργο. Επιπλέον, βάσει της αναθεωρημένης κοινοποίησης μετά την απόφαση κίνησης της διαδικασίας (η οποία αναφέρεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 177 της παρούσας απόφασης), δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση χορηγήθηκε για αόριστο χρονικό διάστημα και/ή για απροσδιόριστο ποσό.

(247) Κατά συνέπεια, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια δεν μπορούν να θεωρηθούν καθεστώς ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 1 στοιχείο δ) του διαδικαστικού κανονισμού. Ως εκ τούτου, πρέπει να χαρακτηριστούν ως μεμονωμένες ενισχύσεις.

(248) Απομένει να προσδιοριστεί αν οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια εμπεριέχουν ένα ή περισσότερα μέτρα μεμονωμένης ενίσχυσης τα οποία συνδέονται με τους νόμους περί σχεδιασμού και περί κατασκευής ή αν συνιστούν σειρά μεμονωμένων ενισχύσεων οι οποίες χορηγούνται κάθε φορά που πραγματοποιείται μια χρηματοοικονομική συναλλαγή της Femern A/S από τις εθνικές αρχές.

(249) Βάσει της νομολογίας των δικαστηρίων της Ένωσης ([122]), όπως αποτυπώνεται σε διάφορες κατευθυντήριες γραμμές και κανονισμούς της Επιτροπής ([123]), έχει εδραιωθεί ότι η ημερομηνία χορήγησης της ενίσχυσης αναφέρεται στην ημερομηνία χορήγησης στον δικαιούχο του νόμιμου δικαιώματος λήψης της ενίσχυσης στο πλαίσιο του εφαρμοστέου εθνικού καθεστώτος.

(250) Η εθνική νομική βάση για τη χρηματοδότηση της Femern A/S συνίσταται στον νόμο περί σχεδιασμού της 15ης Απριλίου 2009, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2009, και στον νόμο περί κατασκευής της 4ης Μαΐου 2015, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 6 Μαΐου 2015.

(251) Το άρθρο 7 του νόμου περί σχεδιασμού και το άρθρο 4 του νόμου περί κατασκευής παρέχουν τις νομικές βάσεις για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από τους εν λόγω νόμους. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι αυτά τα δύο άρθρα είναι ουσιαστικά πανομοιότυπα. Στο άρθρο 4 του νόμου περί κατασκευής προσδιορίζεται ότι η Femern A/S μπορεί να προβαίνει στη σύναψη δανείων και να χρησιμοποιεί άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα για τη χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας, καθώς και της εφαρμογής άλλων αναγκαίων μέτρων, και ότι τα εν λόγω δάνεια καθορίζονται από τον υπουργό Οικονομικών (παράγραφος 1)· ότι ο υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτείται να εκδίδει εγγύηση του Δημοσίου για τις υποχρεώσεις αυτές (παράγραφος 2)· ότι ο υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτείται να καλύπτει τις εν λόγω ανάγκες χρηματοδότησης με τη χορήγηση κρατικού αναδανεισμού (δηλαδή κρατικών δανείων) (παράγραφος 3)· η δανική κεντρική κυβέρνηση παρέχει εγγυήσεις για τις άλλες χρηματοοικονομικές δεσμεύσεις της Femern A/S που συνδέονται με την κατασκευή του έργου (παράγραφος 4). Το άρθρο 7 του νόμου περί σχεδιασμού έχει διατυπωθεί με παρόμοιο τρόπο.

(252) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι αυτή καθαυτή η διατύπωση των εν λόγω άρθρων 4 και 7 δεν είναι σαφής όσον αφορά το νόμιμο δικαίωμα πρόσβασης της Femern A/S στις συγκεκριμένες μορφές χρηματοδότησης και τη σχετική διακριτική ευχέρεια του υπουργού Οικονομικών να εγκρίνει ή να απορρίπτει τη χορήγηση κρατικών δανείων ή κρατικών εγγυήσεων στη Femern A/S.

(253) Οι δανικές αρχές παρείχαν περαιτέρω διευκρινίσεις βάσει των προπαρασκευαστικών σημειώσεων του νόμου περί κατασκευής, τις οποίες θεωρούν έγκυρες πηγές ερμηνείας για το άρθρο 4 του νόμου περί κατασκευής. Όσον αφορά την παράγραφο 1, στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις διευκρινίζεται ότι η σύναψη των δανείων πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις προδιαγραφές του υπουργού Οικονομικών ώστε να διασφαλίζονται οι βέλτιστοι δυνατοί όροι. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν περαιτέρω ότι, σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, ο υπουργός Οικονομικών έχει την αρμοδιότητα να εκδίδει για τη Femern A/S δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να λαμβάνει δάνεια, τα μέσα που θα πρέπει να χρησιμοποιούνται και τις απαιτήσεις που θα πρέπει να επιβάλλονται. Όσον αφορά τις παραγράφους 2 και 3, στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις προσδιορίζονται τα εξής: «Η οργανωτική μορφή που επιλέγεται δεν αποσκοπεί στον περιορισμό της ευθύνης του κράτους για τις υπό εξέταση κατασκευαστικές εργασίες. Ως εκ τούτου, ο νόμος ορίζει ότι το κράτος παρέχει εγγυήσεις για τις υποχρεώσεις των εταιρειών όσον αφορά τα δάνεια και τα άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση της προετοιμασίας, της κατασκευής, της λειτουργίας και της εφαρμογής άλλων αναγκαίων μέτρων που συνδέονται με την υλοποίηση του κατασκευαστικού έργου. Η εγγύηση του Δημοσίου σημαίνει ότι οι Femern A/S και A/S Femern Landanlæg θα έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν στη σύναψη δανείων υπό ισοδύναμους όρους με τους όρους που προβλέπονται για το κράτος.» (κεφάλαιο 10). Στο κεφάλαιο 12 των εν λόγω προπαρασκευαστικών σημειώσεων προβλέπονται τα εξής: «Επιπλέον του ποσοστού χρηματοδότησης από επιδοτήσεις της ΕΕ, το κόστος κατασκευής για το

([122]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Ιανουαρίου 2018, *BSCA κατά Επιτροπής*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, σκέψη 72 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

([123]) Όπως ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1, άρθρο 2 σημείο 28).

κατασκευαστικό έργο θα χρηματοδοτηθεί από τη σύναψη δανείων στις διεθνείς κεφαλαιαγορές με την έκδοση εγγυήσεων από το δανικό κράτος ή μέσω κρατικού αναδανεισμού. Οι τόκοι και οι δόσεις των δανείων θα καταβάλλονται μέσω των τελών χρήσης για το έργο «σύνδεσης ακτών», καθώς και μέσω της πληρωμής των εταιρειών από την Banedanmark για τη χρήση του σιδηροδρομικού δικτύου. Το δανικό κράτος θα παρέχει εγγυήσεις για τη σύναψη των δανείων και την εκπλήρωση των λοιπών οικονομικών υποχρεώσεων των εταιρειών κατά τη διάρκεια της φάσης κατασκευής.» Έπεται ότι ο νόμος περί κατασκευής περιλαμβάνει σαφή δέσμευση του κράτους για τη χρηματοδότηση του κόστους κατασκευής μέσω κρατικών δανείων (ή «κρατικού αναδανεισμού», όπως αναφέρεται ανωτέρω) και/ή κρατικών εγγυήσεων. Ο υπουργός Οικονομικών είναι εξουσιοδοτημένος να αποφασίζει σχετικά με τον συνδυασμό κρατικών δανείων έναντι κρατικών εγγυήσεων.

(254) Οι δανικές αρχές παρείχαν περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή των εν λόγω κρατικών δανείων και κρατικών εγγυήσεων δυνάμει του νόμου περί κατασκευής (και κατ' αναλογία του νόμου περί σχεδιασμού). Παρασχέθηκε επίσης διευκρίνιση σχετικά με τον ειδικό ρόλο του υπουργού Οικονομικών, ο οποίος διαθέτει περιορισμένη μόνο διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο της εν λόγω εφαρμογής.

(255) Το δημόσιο χρέος στη Δανία τελεί υπό τη διαχείριση της «Υπηρεσίας διαχείρισης δημόσιου χρέους» της Nationalbanken (της Κεντρικής Τράπεζας της Δανίας) για λογαριασμό του Υπουργείου Οικονομικών. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων καθορίζεται στη «Συμφωνία για τον διαχωρισμό των καθηκόντων στον τομέα του δημόσιου χρέους μεταξύ της Κεντρικής Τράπεζας της Δανίας και του Υπουργείου Οικονομικών» ([124]). Σύμφωνα με το άρθρο 6 της συμφωνίας αυτής, η Nationalbanken εκδίδει κρατικές εγγυήσεις για λογαριασμό του υπουργού Οικονομικών και χορηγεί κρατικά δάνεια για λογαριασμό της κυβέρνησης σε εταιρείες που διαθέτουν εκ του νόμου πρόσβαση στη δυνατότητα σύναψης δανείων με κρατική εγγύηση ή κρατικών δανείων. Το Υπουργείο Οικονομικών απευθύνει στη Nationalbanken σχετική κοινοποίηση πριν από τη θέσπιση νέας νομοθεσίας ή τροποποιήσεων της ισχύουσας νομοθεσίας κ.λπ. όσον αφορά την πρόσβαση εταιρειών σε κρατικά δάνεια και/ή κρατικές εγγυήσεις που τελούν, ή θα τελούν, υπό τη διαχείριση της Nationalbanken. Το Υπουργείο Οικονομικών ενημερώνει τη Nationalbank όταν μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η ουσιαστική νομική βάση.

(256) Στις 29 Μαΐου 2017 η Femern A/S σύναψε με τη Nationalbanken, το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Μεταφορών συμφωνία στην οποία προσδιορίζονται οι λεπτομερείς όροι υπό τους οποίους θα χορηγηθεί η χρηματοδότηση. Η εν λόγω συμφωνία αποτελεί τυποποιημένη συμφωνία που συντάχθηκε από τη Nationalbanken και είναι παρόμοια με τις συμφωνίες που συνάπτονται με άλλες εταιρείες οι οποίες τελούν υπό κρατικό έλεγχο. Καθορίζει κάποιους όρους υψηλού επιπέδου, μεταξύ των οποίων ο όρος ότι η Femern A/S έχει την ευθύνη να διασφαλίζει ότι τα δάνεια που χορηγούνται ανταποκρίνονται στις χρηματοδοτικές ανάγκες της και ότι τα δάνεια δεν υπερβαίνουν τυχόν ισχύοντες περιορισμούς ως προς το ύψος των δανείων. Η Femern A/S θα πρέπει επίσης να διασφαλίζει ότι οι συναλλαγές υπό κρατική εγγύηση βασίζονται σε επαρκή νομική βάση για την έκδοση εγγυήσεων από την κυβέρνηση. Από τη συμφωνία αυτή προκύπτει ότι η Nationalbanken δεν την παρακολουθεί τη συγκεκριμένη συμφωνία για κάθε αίτηση χορήγησης νέου κρατικού δανείου ή νέας κρατικής εγγύησης. Επιπλέον, η Femern A/S υποχρεούται —κατόπιν αιτήματος της Nationalbanken— να υποβάλει σχέδιο σχετικά με τις προβλεπόμενες χρηματοδοτικές ανάγκες. Από τη συμφωνία έπεται ότι κάθε αίτηση για τη χορήγηση νέου δανείου, το οποίο αντιστοιχεί κατά γενικό κανόνα στο σχέδιο, θα γίνεται δεκτή από τη Nationalbanken, εκτός αν 1) θεωρηθεί ότι το δάνειο δεν συνάδει με τη νομισματική πολιτική, 2) η Nationalbanken αδυνατεί να εξασφαλίσει από την αγορά ικανοποιητική τιμολόγηση λόγω εξαιρετικών περιστάσεων στη χρηματοπιστωτική αγορά ή έλλειψης ρευστότητας ή 3) η αίτηση αποκλίνει σημαντικά από το σχέδιο που υποβλήθηκε. Οι ειδικοί όροι και οι προϋποθέσεις για τα κρατικά δάνεια και τα δάνεια με κρατική εγγύηση υπόκεινται στις πρότυπες κατευθυντήριες γραμμές της Nationalbanken για τις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές. Συνεπώς, ο υπουργός Οικονομικών δεν εγκρίνει ούτε απορρίπτει —ούτε στη θεωρία ούτε και στην πράξη— μεμονωμένα δάνεια που λαμβάνει η Femern A/S. Ωστόσο, η Nationalbanken ελέγχει σε τακτική βάση αν τα δάνεια για τα οποία η Femern A/S ζητεί κρατική εγγύηση εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών του Υπουργείου Οικονομικών και των κατευθυντήριων γραμμών για τις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές. Ούτε η Nationalbanken ούτε το Υπουργείο Οικονομικών απέρριψαν ποτέ ειδικά έγγραφα δανειοδότησης για τα οποία, επί παραδείγματι, η A/S Storebælt ή η A/S Øresund ζήτησαν κρατική εγγύηση.

(257) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η έναρξη ισχύος του νόμου περί κατασκευής παρείχε στη Femern A/S το έννομο δικαίωμα χρηματοδότησης του σχεδιασμού και της κατασκευής της σταθερής ζεύξης μέσω δανείων με κρατική εγγύηση ή μέσω κρατικών δανείων. Ως εκ τούτου, η έναρξη ισχύος του νόμου περί κατασκευής συνεπαγόταν τη χορήγηση μεμονωμένης ενίσχυσης προς τη Femern A/S.

(258) Οι δανικές αρχές επιβεβαίωσαν επίσης ότι από το άρθρο 4 παράγραφος 4 του νόμου περί κατασκευής ([125]) προκύπτει ότι η δανική κεντρική κυβέρνηση παρέχει, χωρίς τη λήψη περαιτέρω μέτρων εφαρμογής, εγγύηση ότι η πληρωμή των

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

([125]) Στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής διευκρινίζεται ότι: «Δυνάμει της παραγράφου 4, η κεντρική κυβέρνηση παρέχει, χωρίς καμία ειδική κοινοποίηση σε κάθε περίπτωση, εγγυήσεις για τις οικονομικές υποχρεώσεις των Femern A/S και A/S Femern Landanlæg που δεν καλύπτονται από τις εγγυήσεις της παραγράφου 2. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, η κρατική εγγύηση περιορίζεται στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει οι δύο συγκεκριμένες εταιρείες σε σχέση με την κατασκευή του κατασκευαστικού έργου· ισχύει, ωστόσο, και για τις υποχρεώσεις που συνδέονται με την κατασκευή του κατασκευαστικού έργου τις οποίες ανέλαβαν οι επιχειρήσεις πριν από την έναρξη χρήσης των δομών, αλλά μόνο σε περίπτωση που οι υποχρεώσεις των εταιρειών παύουν να υφίστανται μετά την ημερομηνία έναρξης χρήσης των εν λόγω δομών. Η διάταξη αυτή σημαίνει ότι, για παράδειγμα, οι υποθέσεις διαιτησίας που αφορούν εργασίες στο πλαίσιο του κατασκευαστικού έργου, οι οποίες εκτελούνται έως και την ημερομηνία έναρξης χρήσης της σταθερής ζεύξης, καλύπτονται από την ευθύνη της κεντρικής κυβέρνησης, ακόμη και αν οι υποθέσεις διαιτησίας περατωθούν ή κινηθούν μόνο μετά την έναρξη χρήσης του. Ωστόσο, οι υποχρεώσεις όσον αφορά, για παράδειγμα, την επισκευή, τη λειτουργία και τη συντήρηση της σταθερής ζεύξης, καθώς και τυχόν νέες εργασίες που εκτελούνται μετά την έναρξη χρήσης της, δεν θα καλύπτονται από την υποχρέωση της κεντρικής κυβέρνησης δυνάμει της παραγράφου 4. Ομοίως, οι οικονομικές υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβαν οι εταιρείες κατά τη φάση κατασκευής, αλλά οι οποίες δεν συνδέονται με την πραγματική κατασκευή του κατασκευαστικού έργου, δεν θα καλύπτονται από την ευθύνη της κεντρικής κυβέρνησης».

αναδόχων της Femern A/S θα πραγματοποιηθεί από το δανικό κράτος σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμής τους από τη Femern A/S ([126]). Επομένως, μόλις η Femern A/S υπογράψει σύμβαση κατασκευής με έναν από τους αναδόχους, το δανικό κράτος αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου την οικονομική υποχρέωση που απορρέει από την εν λόγω σύμβαση. Η εγγύηση αυτή ισχύει επίσης από την ημερομηνία ψήφισης του νόμου περί κατασκευής. Αυτό σημαίνει ότι από την εν λόγω ημερομηνία και μετά το δανικό κράτος ήταν πράγματι υπεύθυνο, χωρίς τη λήψη περαιτέρω μέτρων εφαρμογής, για οποιαδήποτε δαπάνη προέκυπτε ενδεχομένως από τις δραστηριότητες της Femern A/S δυνάμει του νόμου περί κατασκευής.

(259) Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι δανικές αρχές χορήγησαν στη Femern A/S διάφορες μεμονωμένες ενισχύσεις. Πρώτον, το 2005 χορηγήθηκε εισφορά κεφαλαίου κατά τον χρόνο σύστασης της εταιρείας. Στη συνέχεια, χορηγήθηκε μεμονωμένη ενίσχυση κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου περί σχεδιασμού στις 17 Απριλίου 2009 για τη χρηματοδότηση της προετοιμασίας, της έρευνας, του σχεδιασμού και άλλων αναγκαίων ενεργειών σχετικά με τη σταθερή ζεύξη. Η ενίσχυση αυτή ήταν συνδυασμός από τα ακόλουθα μέσα: εισφορά κεφαλαίου, κρατικές εγγυήσεις και κρατικά δάνεια. Ο αρχικός προϋπολογισμός είχε οριστεί σε 1 210 εκατ. DKK (162,2 εκατ. EUR) (τιμές του 2008). Χορηγήθηκε συμπληρωματική ενίσχυση στις 3 Ιουνίου 2010, στις 23 Ιουνίου 2011 και τον Μάρτιο του 2013, ημερομηνίες κατά τις οποίες ο αρχικός προϋπολογισμός του νόμου περί σχεδιασμού αυξήθηκε, αντίστοιχα, σε 1 881 εκατ. DKK (252,1 εκατ. EUR), 2 812 εκατ. DKK (376,9 εκατ. EUR) και 3 992 εκατ. DKK (535,1 εκατ. EUR) (όλα τα ποσά σε τιμές του 2008). Κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου περί κατασκευής στις 6 Μαΐου 2015, χορηγήθηκε νέα μεμονωμένη ενίσχυση για τον σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και την εφαρμογή άλλων αναγκαίων μέτρων για την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης, η οποία συνίστατο σε συνδυασμό κρατικών δανείων και κρατικών εγγυήσεων.

6.3. **Νομιμότητα της ενίσχυσης**

(260) Σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 3 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν την Επιτροπή εγκαίρως περί των σχεδίων που αποβλέπουν να θεσπίσουν ενισχύσεις, ώστε να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Επιπλέον, η υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο εμποδίζει ένα κράτος μέλος να θέσει σε εφαρμογή το προτεινόμενο μέτρο πριν η Επιτροπή εκδώσει τελική απόφαση.

(261) Στις 16 Μαρτίου 2009 οι δανικές αρχές κοινοποίησαν κρατική ενίσχυση για τη χρηματοδότηση προϋπολογισμού ύψους 1 445 εκατ. DKK (193,7 εκατ. EUR) με σκοπό τη χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού, σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 3 της Συνθήκης για λόγους ασφάλειας δικαίου. 1 210 εκατ. DKK (162,2 εκατ. EUR) αφορούσαν τη σταθερή ζεύξη, ενώ 185 εκατ. DKK (24,8 εκατ. EUR) αφορούσαν τις συνδέσεις με την ενδοχώρα. Στην απόφαση περί σχεδιασμού που εξέδωσε στις 13 Ιουλίου 2009, η Επιτροπή αποφάσισε να μην εγείρει αντιρρήσεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι κατά τη φάση σχεδιασμού η Femern A/S ενήργησε ως δημόσια αρχή και ότι, ως εκ τούτου, τυχόν στήριξη δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να αποκλείσει το ενδεχόμενο η δημόσια στήριξη για τη φάση σχεδιασμού να περιλαμβάνει κρατική ενίσχυση υπέρ του μελλοντικού φορέα εκμετάλλευσης της σταθερής ζεύξης, αξιολόγησε επίσης τη συμβατότητα των κοινοποιηθέντων μέτρων και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θα μπορούσαν να θεωρηθούν συμβατά με την εσωτερική αγορά.

(262) Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 259 της παρούσας απόφασης, ο προϋπολογισμός για τον σχεδιασμό της σταθερής ζεύξης είχε αναπροσαρμοστεί επανειλημμένα, και συγκεκριμένα τον Ιούνιο του 2010, τον Ιούνιο του 2011 και τον Μάρτιο του 2013, με αποτέλεσμα να ανέρχεται συνολικά στο ποσό των 3 992 εκατ. DKK (535,1 εκατ. EUR) (τιμές του 2008). Οι σχετικές αναπροσαρμογές του προϋπολογισμού εγκρίθηκαν από την επιτροπή οικονομικών του κοινοβουλίου της Δανίας. Η συγκατάθεση αφορούσε κάθε φορά συγκεκριμένες δραστηριότητες σχεδιασμού που καλύπτονται από το άρθρο 2 του νόμου περί σχεδιασμού. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δανικές αρχές αποφάσισαν να προβούν στις συγκεκριμένες αυξήσεις του προϋπολογισμού βάσει της απόφασης περί σχεδιασμού και, ως εκ τούτου, βασίζονται στο τεκμήριο ότι δεν επρόκειτο να χορηγηθεί κρατική ενίσχυση στη Femern A/S με τις εν λόγω αυξήσεις του προϋπολογισμού ή, σε κάθε περίπτωση, εάν επρόκειτο για ενίσχυση, ήταν συμβατή. Βάσει των προαναφερόμενων εγκρίσεων του προϋπολογισμού, η Femern A/S έλαβε συγκεκριμένα κρατικά δάνεια. Οι δανικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι καθένα από τα εν λόγω κρατικά δάνεια έχει προθεσμία λήξης κατά την οποία το δάνειο καθίσταται ληξιπρόθεσμο. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν περαιτέρω ότι το πραγματικό κόστος σχεδιασμού χρηματοδοτείτο σε συνεχή βάση σύμφωνα με προβλέψεις κόστους σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα και τη χορήγηση στήριξης από την ΕΕ στο πλαίσιο του ΔΕΔ-Μ/ΜΣΕ.

(263) Η Επιτροπή φρονεί ότι οι δανικές αρχές θα μπορούσαν εύλογα να υποθέσουν ότι η χορήγηση κρατικών εγγυήσεων και κρατικών δανείων για προϋπολογισμό σχεδιασμού ύψους 3 992 εκατ. DKK καλυπτόταν από την απόφαση περί σχεδιασμού. Πράγματι, στην απόφαση περί σχεδιασμού, η Επιτροπή έκρινε ότι η Femern Belt A/S ενήργησε ως δημόσια αρχή, στο μέτρο που συμμετείχε στη φάση σχεδιασμού, και ότι η δημόσια χρηματοδότηση που της χορηγήθηκε για τους σκοπούς αυτούς δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Σε περίπτωση που η Femern Belt A/S επιλεγόταν ως υπεύθυνη για τις επόμενες φάσεις του έργου και την άσκηση των σχετικών εμπορικών δραστηριοτήτων, η δημόσια χρηματοδότηση της φάσης σχεδιασμού θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως συμβατή κρατική ενίσχυση. Πράγματι, στην απόφαση περί σχεδιασμού δεν εξετάστηκαν ειδικά τα κρατικά δάνεια, αλλά μόνο οι κρατικές ενισχύσεις και μία εισφορά κεφαλαίου. Ωστόσο, στον νόμο περί σχεδιασμού (όπως κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή) προβλέπεται ρητά η δυνατότητα χορήγησης κρατικών

([126]) Η εγγύηση αυτή ισχύει μόνο για το κόστος κατασκευής του έργου. Αποκλείονται αυστηρά τυχόν υποχρεώσεις που αφορούν την επισκευή, τη λειτουργία και τη συντήρηση της σταθερής ζεύξης ή τυχόν νέες εργασίες που εκτελούνται μετά την έναρξη χρήσης της ζεύξης.

δανείων και παρέχεται στον υπουργό Οικονομικών η διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει για τον βέλτιστο συνδυασμό χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων προετοιμασίας, έρευνας, σχεδιασμού και άλλων αναγκαίων μέτρων σχετικά με τη σταθερή ζεύξη. Η Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ότι η απόφαση περί σχεδιασμού —στη συμπληρωματική της ανάλυση όσον αφορά τη συμβατότητα— δεν υπόκειται σε όρους ανώτατου ποσού ενίσχυσης ή έντασης ενίσχυσης.

(264) Στις 28 Νοεμβρίου 2014 ο υπουργός Μεταφορών της Δανίας διαβίβασε το «σχέδιο νόμου για την κατασκευή της σταθερής ζεύξης Fehmarn και των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας» για τη διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης. Σύμφωνα με τον προβλεπόμενο νόμο περί κατασκευής, η Femern A/S θα είναι επίσης επιφορτισμένη με την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης. Κατόπιν τούτου, οι δανικές αρχές κοινοποίησαν στην Επιτροπή το μοντέλο χρηματοδότησης του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn στις 22 Δεκεμβρίου 2014. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι δανικές αρχές τήρησαν την υποχρέωσή τους να ενημερώσουν εγκαίρως την Επιτροπή, ώστε να είναι σε θέση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της, σχετικά με τα σχέδιά τους όσον αφορά τη χορήγηση ενίσχυσης για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης.

(265) Δεδομένου ότι στις 21 Νοεμβρίου και στις 5 Δεκεμβρίου 2018 η Femern A/S έλαβε προκαταβολικά κρατικά δάνεια συνολικού ύψους 7,4 δισ. DKK (1,0 δισ. EUR) για κατασκευαστικές δραστηριότητες και ότι 1,85 δισ. DKK (0,2 δισ. EUR) από το ποσό αυτό εξοφλήθηκαν το 2018, ενώ το υπόλοιπο κατά την περίοδο Φεβρουαρίου-Απριλίου 2019, και ότι στις 26 Μαρτίου 2019 ο υπουργός Μεταφορών ανέθεσε στη Femern A/S την έναρξη μιας δέσμης κατασκευαστικών εργασιών, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τουλάχιστον μέρος της ενίσχυσης που χορηγήθηκε βάσει του νόμου περί κατασκευής τέθηκε σε εφαρμογή παράνομα.

6.4. **Εκτίμηση της συμβατότητας**

(266) Οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι εάν η Επιτροπή θεωρήσει ότι τα μέτρα στήριξης συνιστούν κρατική ενίσχυση, θα πρέπει να αξιολογήσει τη συμβατότητά τους βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης, το οποίο επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

(267) Σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης, οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά. Οι αρχές βάσει των οποίων η Επιτροπή θα αξιολογεί τη δημόσια χρηματοδότηση τέτοιων έργων καθορίζονται στην ανακοίνωσή της σχετικά με τα κριτήρια για την ανάλυση της συμβατότητας με την εσωτερική αγορά των κρατικών ενισχύσεων για την προώθηση της υλοποίησης σημαντικών έργων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος («ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ») ([127]).

(268) Σύμφωνα με την παράγραφο 51 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «η Επιτροπή θα εφαρμόσει τις αρχές που καθορίζονται στην παρούσα ανακοίνωση σε όλα τα κοινοποιηθέντα σχέδια ενισχύσεων επί των οποίων καλείται να λάβει απόφαση μετά τη δημοσίευση της παρούσας ανακοίνωσης στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ακόμη και αν τα έργα είχαν κοινοποιηθεί πριν από τη δημοσίευση της ανακοίνωσης». Κατά συνέπεια, στην παρούσα υπόθεση θα πρέπει να εφαρμοστούν οι αρχές που διατυπώνονται στην ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ.

6.4.1. *Σημαντικό έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος*

(269) Για να είναι επιλέξιμο για ενίσχυση βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης, ένα σημαντικό έργο κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος θα πρέπει να έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

— πρέπει να αποτελεί ενιαίο έργο σαφώς καθορισμένο ως προς τους στόχους του, καθώς και τους όρους υλοποίησής του, περιλαμβανομένων των συμμετεχόντων και της χρηματοδότησής του ([128])·

— πρέπει να είναι κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ([129])·

— πρέπει να είναι σημαντικό από ποσοτική και ποιοτική άποψη ([130]).

6.4.1.1. Το έργο πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένο ως προς τους στόχους του, καθώς και τους όρους υλοποίησής του

(270) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή επισήμανε ήδη ότι, στην προκειμένη περίπτωση, το έργο μπορεί να οριστεί ως ο σχεδιασμός, η κατασκευή και η λειτουργία της σταθερής ζεύξης. Το άρθρο 2 της συνθήκης Fehmarn ορίζει ότι η σταθερή ζεύξη για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn κατασκευάζεται μεταξύ του Puttgarden και του Rødbyhavn ως συνδυασμός σιδηροδρομικής και οδικής σύνδεσης, η οποία περιλαμβάνει ηλεκτροκινούμενη σιδηροδρομική γραμμή διπλής κατεύθυνσης και οδική σύνδεση τεσσάρων λωρίδων κυκλοφορίας με την τεχνική ποιότητα αυτοκινητοδρόμου. Γενικότερα, η συνθήκη Fehmarn παρέχει σαφή περιγραφή του έργου ως προς τους στόχους και τους όρους υλοποίησής του, περιλαμβανομένων των συμμετεχόντων και της χρηματοδότησής του. Επιπλέον, ο νόμος περί κατασκευής και τα παραρτήματά του παρέχουν λεπτομερή τεχνική περιγραφή του έργου, συμπεριλαμβανομένης της γεωγραφικής θέσης, του σχεδιασμού, της κατασκευής, της χρηματοδότησης και της λειτουργίας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το έργο μπορεί να θεωρηθεί σαφώς καθορισμένο έργο.

6.4.1.2. Το έργο πρέπει να είναι κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος

(271) Η Επιτροπή θεωρεί ότι το έργο είναι κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης, διότι συμβάλλει κατά τρόπο συγκεκριμένο, σαφή και αναγνωρίσιμο σε έναν ή περισσότερους στόχους της Ένωσης και έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα της Ένωσης, καθώς και στη βιώσιμη ανάπτυξη

([127]) ΕΕ C 188 της 20.6.2014, σ. 4.
([128]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 12.
([129]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 14.
([130]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 24.

και τη δημιουργία αξίας σε ευρύ τμήμα της Ένωσης. Η Επιτροπή αναγνώρισε επίσης το κοινό ευρωπαϊκό ενδιαφέρον του έργου τόσο στην απόφασή της περί σχεδιασμού όσο και πιο πρόσφατα, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας.

(272) Το έργο αποτελεί σημαντική συμβολή στους στόχους της Ένωσης διότι είναι μείζονος σημασίας για του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) και του διευρωπαϊκού δικτύου στον τομέα της ενέργειας ([131]). Το έργο θα συμβάλει στην ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και θεωρείται έργο προτεραιότητας ΔΕΔ-Μ, ενώ είναι επίσης υψίστης σημασίας για τη στρατηγική της Ένωσης στον τομέα των μεταφορών ([132]). Αποτελεί ελλείπουσα σύνδεση για τον διάδρομο Σκανδιναβίας-Μεσογείου του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ, η οποία αναγνωρίζεται ως τέτοια στο τρίτο πρόγραμμα εργασιών του Ευρωπαίου Συντονιστή ([133]). Επομένως, το έργο θα συμβάλει στη βελτίωση της σύνδεσης μεταξύ των Βόρειων Χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης, καθώς και στη διασφάλιση μεγαλύτερης ευελιξίας και εξοικονόμησης χρόνου για την οδική και σιδηροδρομική κυκλοφορία. Το στοιχείο αυτό αποτελεί ισχυρή ένδειξη του κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος του έργου.

(273) Το έργο αφορά δύο κράτη μέλη, τη Δανία και τη Γερμανία. Ωστόσο, τα οφέλη βαίνουν πέραν αυτών των δύο κρατών μελών διότι εκτείνονται σε ευρύτερο τμήμα της Ένωσης ([134]). Πράγματι, ο στόχος του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn είναι η βελτίωση των συνθηκών των επιβατικών και εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ των Βόρειων Χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης. Με την κάλυψη της ελλείπουσας σύνδεσης στον διάδρομο Σκανδιναβίας-Μεσογείου ([135]), το έργο αναμένεται να αποφέρει οφέλη για όλες τις χώρες κατά μήκος του διαδρόμου από τη Φινλανδία έως τη Μάλτα [σύμφωνα με το άρθρο 44 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1315/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ([136])].

(274) Τα ανωτέρω σαφώς καθορισμένα οφέλη του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn, τα οποία προσδιορίστηκαν περαιτέρω σε ανάλυση κόστους-οφέλους που εκπονήθηκε για το Υπουργείο Μεταφορών της Δανίας ([137]), δεν περιορίζονται στις επιχειρήσεις ή στον τομέα που αφορά το έργο ([138]). Από την ανάλυση κόστους-οφέλους προκύπτει ότι το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα αποφέρει ευρύτερα οφέλη για την Ευρώπη, παρά το σημαντικό επενδυτικό κόστος. Η ανάλυση κόστους-οφέλους εκπονήθηκε από την εταιρεία παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών *Incentive*, με ημερομηνία αρχικής έκδοσης της μελέτης στις 5 Ιανουαρίου 2015 και ημερομηνία επικαιροποιημένης έκδοσης στις 27 Μαρτίου 2015. Η αρχική έκδοση επικαιροποιήθηκε με νέες εκτιμήσεις κατασκευής. Τα κυριότερα οφέλη που προσδιορίστηκαν στην ανάλυση συνίστανται στην εξοικονόμηση χρόνου και στην αύξηση της ευελιξίας κατά τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των Βόρειων Χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης.

(275) Επιπλέον, η ανάλυση κόστους-οφέλους προβαίνει επίσης σε ποσοτικό προσδιορισμό των καθαρών οφελών, λαμβάνοντας υπόψη τις άμεσες και τις έμμεσες επιπτώσεις. Στις έμμεσες επιπτώσεις περιλαμβάνονται, για παράδειγμα, οι περιβαλλοντικές και κλιματικές επιπτώσεις και η διόρθωση των κερδών των πορθμείων. Σύμφωνα με την επικαιροποιημένη μελέτη, το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα αποδώσει καθαρό όφελος και θα αποφέρει κοινωνικοοικονομική απόδοση της τάξης του 4,7 % ([139]), όταν στην ανάλυση περιλαμβάνονται το κόστος και τα οφέλη όλων των χωρών. Στο πλαίσιο της αρχικής μελέτης διενεργήθηκαν επίσης ορισμένες αναλύσεις ευαισθησίας. Για λόγους σύνεσης, υπολογίστηκαν οι επιπτώσεις στον ανταγωνισμό των πορθμείων με μειωμένη συχνότητα δρομολογίων. Σύμφωνα με το εν λόγω σενάριο, η κοινωνικοοικονομική απόδοση εκτιμήθηκε σε 4,1 % (σε σύγκριση με τη συνολική κοινωνικοοικονομική απόδοση της τάξης του 5,0 % που περιλαμβάνεται στην αρχική μελέτη).

(276) Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακόμη και αν η επικαιροποιημένη ανάλυση ευαισθησίας συνεπάγεται απόδοση 3,8 % σε περίπτωση συνέχισης των δρομολογίων πορθμείων, όπως υποστηρίζουν οι Scandlines κ.ά., η θετική κοινωνικοοικονομική μελέτη εξακολουθεί να επιβεβαιώνει τα οφέλη του έργου.

(277) Η Επιτροπή φρονεί ότι οι επικαιροποιημένες μελέτες του 2019, όπως υποβλήθηκαν από τις Scandlines και Stena Line, δεν μεταβάλλουν τον χαρακτηρισμό του έργου ως έργου με σαφώς καθορισμένα οφέλη. Οι μελέτες της Incentive βασίζονται σε ευλογοφανείς παραδοχές. Η νέα μελέτη του 2019 του Knud Erik Andersen, την οποία υπέβαλαν οι Scandlines και Stena Line, δεν μεταβάλλει την αξιολόγηση αυτή. Κατά την άποψη των Scandlines και Stena Line, στις μελέτες της Incentive υιοθετήθηκε η παραδοχή ότι η Scandlines λειτουργεί με τεράστια ζημία. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το επιχείρημα αυτό δεν είναι αξιόπιστο, διότι είναι σαφές ότι στις μελέτες της Incentive η κοινωνικοοικονομική απόδοση διορθώθηκε στην πραγματικότητα ως προς τα διαφυγόντα κέρδη των πορθμείων. Συγκεκριμένα, στην αρχική μελέτη της

([131]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 15.
([132]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 23.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf, σ. 35.
([134]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 16.
([135]) Ο διάδρομος Σκανδιναβίας–Μεσογείου αντιπροσωπεύει έναν άξονα Βορρά–Νότου ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή οικονομία. Ο διάδρομος εκτείνεται από τη Φινλανδία και τη Σουηδία στον Βορρά έως το νησί της Μάλτας στον Νότο, συνδέοντας τη Δανία, τη βόρεια, κεντρική και νότια Γερμανία, τα βιομηχανικά κέντρα της βόρειας Ιταλίας και τους λιμένες της νότιας Ιταλίας. Τα σημαντικότερα έργα του διαδρόμου αυτού είναι η σταθερή ζεύξη Fehmarn και η βασική σήραγγα Brenner, συμπεριλαμβανομένου του οδικού δικτύου πρόσβασης σε αυτά, βλέπε https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en.
([136]) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1315/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, περί των προσανατολισμών της Ένωσης για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 661/2010/ΕΕ (ΕΕ L 348 της 20.12.2013, σ. 1).
([137]) Μελέτη που εκπονήθηκε για το Υπουργείο Μεταφορών της Δανίας από την εταιρεία Incentive στις 5 Ιανουαρίου 2015, όπως αναθεωρήθηκε και επικαιροποιήθηκε με μελέτη της 27ης Μαρτίου 2015.
([138]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 17.
([139]) Στην αιτιολογική σκέψη 144 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας αναφερόταν εσφαλμένα ότι οι αναλύσεις ευαισθησίας διενεργήθηκαν στο πλαίσιο της επικαιροποιημένης μελέτης.

Incentive υιοθετήθηκε η παραδοχή ότι τα έσοδα υπερέβαιναν τις δαπάνες κατά περίπου 15 %. Επιπλέον, η μελέτη περιλάμβανε δύο αναλύσεις ευαισθησίας με μέγιστη διαφορά 30 % μεταξύ εσόδων και δαπανών, από την οποία εξακολουθούσε να προκύπτει θετική κοινωνικοοικονομική απόδοση της τάξης του 4,6 % (σε σύγκριση με την κοινωνικοοικονομική απόδοση του 5,0 % στο βασικό σενάριο). Οι Scandlines και Stena Line υπογραμμίζουν επίσης την αύξηση του εκτιμώμενου κόστους κατασκευής για τη γερμανική ενδοχώρα. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ούτε το στοιχείο αυτό μπορεί να υπονομεύσει την ευλογοφάνεια των μελετών της Incentive, οι οποίες βασίστηκαν σε εύλογη εκτίμηση του πλήρους κόστους κατασκευής (δεδομένου ότι η γερμανική ενδοχώρα ελάχιστο μόνο ποσοστό του συνολικό κόστους), περιλαμβανομένου ενός εύλογου ποσού αποθεματικού.

(278) Στην παράγραφο 18 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ προβλέπεται η απαίτηση συγχρηματοδότησης του έργου από τον δικαιούχο. Δεδομένου ότι το έργο θα χρηματοδοτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τη Femern A/S, λόγω του γεγονότος ότι τα διόδια και τα τέλη θα επιβαρύνουν τους χρήστες της σταθερής ζεύξης, η Επιτροπή θεωρεί ότι το κριτήριο αυτό πληρούται.

(279) Η δημόσια χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης δεν σχετίζεται με επιζήμιες για το περιβάλλον επιδοτήσεις και, ως εκ τούτου, δεν αντίκειται στην αρχή της σταδιακής κατάργησης των επιδοτήσεων αυτού του είδους, όπως απαιτείται στην παράγραφο 19 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ.

(280) Το έργο έχει λάβει χρηματοδότηση από την ΕΕ για δραστηριότητες σχεδιασμού, όπως αναφέρεται αναλυτικά στην αιτιολογική σκέψη 37 της παρούσας απόφασης, ενώ έχει εξασφαλιστεί επίσης δέσμευση για την παροχή περαιτέρω στήριξης στο πλαίσιο του ΜΣΕ. Το στοιχείο αυτό αναγνωρίζεται στην ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ ως θετικός δείκτης του κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

(281) Όλα αυτά τα στοιχεία οδηγούν την Επιτροπή στο συμπέρασμα ότι το έργο αποτελεί σημαντική και συγκεκριμένη συμβολή στην επίτευξη των στόχων πολιτικής της Ένωσης στον τομέα των μεταφορών, καθώς και στους ευρύτερους στόχους της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι το έργο είναι κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

6.4.1.3. Το έργο πρέπει να είναι σημαντικό από ποσοτική ή ποιοτική άποψη

(282) Το έργο αποτελεί σημαντικό ευρωπαϊκό έργο υποδομής στον τομέα των μεταφορών. Ο σημαντικός χαρακτήρας του αναγνωρίστηκε ήδη από την Επιτροπή στην απόφασή της περί σχεδιασμού.

(283) Βάσει των επικαιροποιημένων στοιχείων που υπέβαλαν οι δανικές αρχές, το συνολικό κόστος σχεδιασμού και κατασκευής της σταθερής ζεύξης εκτιμάται σε 52,6 δισ. DKK (7,1 δισ. DKK), ενώ το κόστος που σχετίζεται με τον σχεδιασμό και την κατασκευή της αναβάθμισης των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Δανίας εκτιμάται σε 9,5 δισ. DKK (1,3 δισ. EUR), ήτοι 62,1 δισ. DKK (8,3 δισ. EUR) σε σταθερές τιμές του 2015 για ολόκληρο το έργο. Πέραν αυτού, το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn συνεπάγεται επίσης σημαντικό κόστος όσον αφορά την κατασκευή των συνδέσεων με την ενδοχώρα της Γερμανίας, κόστος που αποτελεί ευθύνη των γερμανικών αρχών ([140]).

(284) Επιπλέον, το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ της Γερμανίας και της Δανίας και έχει ήδη εγκριθεί σε επίπεδο Ένωσης, δεδομένου ότι η σταθερή ζεύξη αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Μόλις ολοκληρωθεί η σταθερή ζεύξη, θα βελτιώσει σημαντικά τις συνθήκες κυκλοφορίας επιβατών και εμπορευμάτων μεταξύ των Βόρειων Χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης, διευκολύνοντας την αποσυμφόρηση της γραμμής του Storebælt στη Δανία, ιδίως όσον αφορά το σιδηροδρομικό δίκτυο.

(285) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι το έργο είναι ιδιαίτερα μεγάλου μεγέθους και μεγάλης εμβέλειας. Η σχετικά μακρά περίοδος κατασκευής και το υψηλό ποσό των επενδύσεων συνεπάγονται επίσης πολύ σημαντικό επίπεδο οικονομικού κινδύνου ([141]). Υπό αυτή την έννοια, η Επιτροπή θεωρεί ότι το έργο είναι σημαντικό από ποσοτική και ποιοτική άποψη.

(286) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το έργο πληροί όλα τα κριτήρια επιλεξιμότητας που ορίζονται στο τμήμα 3 της ανακοίνωσης για τα ΣΕΚΕΕ ([142]).

6.4.2. *Φύση της υπό αξιολόγηση ενίσχυσης*

(287) Τα μέτρα που κοινοποιήθηκαν το 2014 και τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο αξιολόγησης στην απόφαση περί κατασκευής περιλάμβαναν τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης έως την ολοσχερή εξόφληση του χρέους. Στις αποφάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 2018, το Γενικό Δικαστήριο ανέφερε ότι, εφόσον η επίμαχη ενίσχυση κάλυπτε τις δαπάνες λειτουργίας της σταθερής ζεύξης, δεν ήταν δυνατόν να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ότι η ενίσχυση θα μπορούσε να συνιστά έως κάποιον βαθμό ενίσχυση λειτουργίας, η οποία, εάν υπήρχε, θα έπρεπε να είχε αποτελέσει αντικείμενο ειδικής αξιολόγησης από την Επιτροπή.

(288) Κατά συνέπεια, στο σημείο 5.3.2 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή έθεσε το ερώτημα αν τα μέτρα ενίσχυσης θα έπρεπε να χαρακτηριστούν ως επενδυτική ενίσχυση ή ως ενίσχυση λειτουργίας ή ως συνδυασμός και των δύο. Ειδικότερα, στο στάδιο εκείνο δεν ήταν σαφής ο βαθμός στον οποίο τα μέτρα που θα εφαρμόζονταν κατά τη φάση λειτουργίας του έργου θα κάλυπταν τις ανάγκες χρηματοδότησης όσον αφορά i) την αποπληρωμή του χρέους που δημιουργήθηκε κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής του έργου και/ή ii) την πληρωμή των δαπανών λειτουργίας κατά τη φάση λειτουργίας του έργου, και/ή iii) την καταβολή των μερισμάτων στη μητρική εταιρεία ή iv) όλα τα ανωτέρω.

([140]) Οι σχετικές δαπάνες δεν αφορούν την υπό κρίση υπόθεση.

([141]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 24.

([142]) Το Γενικό Δικαστήριο επιβεβαίωσε επίσης τη σχετική ανάλυση της Επιτροπής: βλέπε απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, σκέψεις 144-181.

(289) Σύμφωνα με τους Scandlines κ.ά., η ενίσχυση λειτουργίας συνδέεται με τη φύση των δαπανών και όχι με συγκεκριμένη φάση (όπως η φάση λειτουργίας) του έργου. Κατά την άποψή τους, κάθε ενίσχυση για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας συνιστά ενίσχυση λειτουργίας, ανεξάρτητα από τη φάση του έργου κατά την οποία πραγματοποιούνται οι δαπάνες. Δεδομένου ότι οι δαπάνες λειτουργίας περιλαμβάνονται στην ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης, οι Scandlines κ.ά. θεωρούν ότι υπάρχει εξ ορισμού ενίσχυση λειτουργίας. Επιπλέον, κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., απαγορεύεται η χορήγηση ενίσχυσης λειτουργίας αυτού του είδους.

(290) Είναι απαραίτητο να διαπιστωθεί καταρχάς αν τα μέτρα εμπεριέχουν στοιχεία ενίσχυσης λειτουργίας. Στην περίπτωση αυτή, πρέπει να εξεταστεί αν η εν λόγω δυνητική ενίσχυση λειτουργίας μπορεί να κηρυχθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά και, εάν ναι, σε ποια βάση.

(291) Κατά πάγια νομολογία, οι ενισχύσεις λειτουργίας ορίζονται ως ενισχύσεις που αποσκοπούν στο να απαλλάξουν μια επιχείρηση από δαπάνες που θα έπρεπε κανονικά να επωμιστεί στο πλαίσιο της καθημερινής διαχείρισής της ή των συνήθων δραστηριοτήτων της ([143]). Το Δικαστήριο προέβη περαιτέρω σε διάκριση μεταξύ των επενδυτικών ενισχύσεων και των ενισχύσεων λειτουργίας, συνδέοντας τον στόχο των επενδυτικών ενισχύσεων με την ύπαρξη συγκεκριμένης επένδυσης ([144]).

(292) Λαμβανομένου υπόψη του προαναφερόμενου ορισμού της ενίσχυσης λειτουργίας σε συνδυασμό με τα μέτρα που κοινοποιήθηκαν από τις δανικές αρχές το 2014, φαίνεται ότι η Femern A/S θα μπορούσε ενδεχομένως να επωφελείται από ενίσχυση λειτουργίας. Λαμβανομένων υπόψη των νόμων περί σχεδιασμού και περί κατασκευής, από τα αντίστοιχα άρθρα 7 και 4 προκύπτει σαφώς ότι η Femern A/S θα είχε τη δυνατότητα να συνάψει κρατικά δάνεια και να επωφεληθεί από κρατικές εγγυήσεις επί των δανείων της για τη χρηματοδότηση και την αναχρηματοδότηση του σχεδιασμού, της κατασκευής, της λειτουργίας και άλλων αναγκαίων μέτρων όσον αφορά την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης. Ο νόμος περί κατασκευής δεν απέκλειε τη δυνατότητα απαλλαγής της Femern A/S από δαπάνες που θα έπρεπε κανονικά να επωμιστεί στο πλαίσιο της καθημερινής διαχείρισής της όσον αφορά τη σταθερή ζεύξη. Δεδομένου ότι ο ανωτέρω ορισμός της ενίσχυσης λειτουργίας αναφέρεται σαφώς στην «καθημερινή διαχείριση» και τις «συνήθεις δραστηριότητες», κάνοντας έμμεση αναφορά στον «συνεχή χαρακτήρα» της (σε αντίθεση με τον ad hoc χαρακτήρα της επενδυτικής ενίσχυσης), η Επιτροπή θεωρεί ότι η εν λόγω δυνητική ενίσχυση λειτουργίας μπορεί να υπάρχει μόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης.

(293) Ωστόσο, ανταποκρινόμενες στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας και περιγράφονται στην αιτιολογική σκέψη 177, οι δανικές αρχές αναθεώρησαν την κοινοποίηση του 2014 προκειμένου να περιορίσουν περαιτέρω την κρατική ενίσχυση και να περιορίσουν τη χορήγηση κρατικών εγγυήσεων και κρατικών δανείων στη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για τις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής και, επομένως, στο κόστος σχεδιασμού και κατασκευής της σταθερής ζεύξης. Το μέγιστο ποσό δανεισμού το οποίο μπορεί να διασφαλιστεί με κρατικές εγγυήσεις ή να απορροφηθεί με κρατικά δάνεια περιορίστηκε στο κόστος σχεδιασμού και κατασκευής, συμπεριλαμβανομένου του χρηματοοικονομικού κόστους που συνδέεται με το εν λόγω κόστος σχεδιασμού και κατασκευής.

(294) Με βάση την αναθεωρημένη κοινοποίηση, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η υπό εξέταση ενίσχυση αφορά επενδυτική ενίσχυση, δεδομένου ότι ο στόχος της ενίσχυσης είναι σαφώς να καταστήσει εφικτό τον σχεδιασμό και την κατασκευή της σταθερής ζεύξης και όχι να απαλλάξει τη Femern A/S από δαπάνες που θα έπρεπε κανονικά να επωμιστεί στο πλαίσιο της καθημερινής διαχείρισής της ή των συνήθων δραστηριοτήτων της. Το γεγονός ότι η Femern A/S αναχρηματοδοτεί συχνά τα δάνεια που χορηγήθηκαν για την κάλυψη του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής, και όχι, για παράδειγμα, μέσω ενός μοναδικού και μεγάλου δανείου, αποτελεί απλώς ζήτημα που αφορά *τη μορφή και το είδος* της χρηματοοικονομικής διάρθρωσης του έργου. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι κρατικές εγγυήσεις για τα αναχρηματοδοτούμενα δάνεια που συνδέονται με το κόστος σχεδιασμού και κατασκευής εμπεριέχουν στοιχεία ενίσχυσης λειτουργίας. Επιπλέον, όπως καταδεικνύει η Επιτροπή κατωτέρω στην ανάλυση της συμβατότητας και την εκτίμηση του ελλείμματος χρηματοδότησης, το ποσό της ενίσχυσης είναι σημαντικά χαμηλότερο από το κόστος κατασκευής της σταθερής ζεύξης.

(295) Μολονότι φαίνεται ότι ο νόμος περί κατασκευής επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων λειτουργίας, η Επιτροπή φρονεί ότι η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να εξασφαλίσει δυνητικό πλεονέκτημα υπέρ της Femern A/S μόνο μετά την έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης. Βάσει της αναθεωρημένης κοινοποίησης, η δυνατότητα μελλοντικής ενίσχυσης λειτουργίας καταργήθηκε.

(296) Επιπλέον, οι δανικές αρχές θα διασφαλίσουν ότι η Femern A/S υποβάλλει ετησίως απολογισμό των ταμειακών ροών της με σκοπό να αποδειχθεί ότι η λειτουργία της σταθερής ζεύξης δεν επιδοτείται.

6.4.3. *Αναγκαιότητα της ενίσχυσης*

(297) Σύμφωνα με την παράγραφο 28 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «[ο]ι ενισχύσεις δεν πρέπει να επιδοτούν τις δαπάνες έργου με τις οποίες θα επιβαρυνόταν ούτως ή άλλως μια επιχείρηση ούτε πρέπει να αντισταθμίζουν τον συνήθη επιχειρηματικό κίνδυνο μιας οικονομικής δραστηριότητας. Χωρίς ενίσχυση η υλοποίηση του έργου θα ήταν αδύνατη ή το έργο θα υλοποιείτο σε μικρότερη κλίμακα ή εμβέλεια ή με διαφορετικό τρόπο, που θα περιόριζε σημαντικά τα αναμενόμενα οφέλη.»

([143]) Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, *Γερμανία κατά Επιτροπής*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Νοεμβρίου 2011, *Ιταλία κατά Επιτροπής*, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, σκέψη 63.

([144]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Νοεμβρίου 2011, *Ιταλία κατά Επιτροπής*, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, σκέψη 64.

(298) Η υποσημείωση 2 της παραγράφου 28 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ περιλαμβάνει επίσης μια τυπική απαίτηση εφαρμογής κινήτρων βάσει της οποίας «[η] εφαρμογή της ενίσχυσης πρέπει να προηγείται της έναρξης των εργασιών, δηλαδή είτε της έναρξης των κατασκευαστικών εργασιών για την επένδυση είτε της πρώτης σταθερής δέσμευσης για την παραγγελία εξοπλισμού είτε άλλης δέσμευσης που καθιστά την επένδυση μη αναστρέψιμη, ανάλογα με το ποια ενέργεια λαμβάνει χώρα πρώτη χρονικά. Η αγορά γηπέδων και οι προπαρασκευαστικές εργασίες, όπως η απόκτηση αδειών και η διενέργεια προκαταρκτικών μελετών σκοπιμότητας, δεν θεωρούνται έναρξη εργασιών.»

(299) Όσον αφορά την τυπική απαίτηση εφαρμογής κινήτρων, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή επισήμανε ήδη ότι είναι σαφές ότι η Femern A/S συστάθηκε με αποκλειστικό σκοπό τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης. Η απαίτηση όσον αφορά την επίτευξη του σκοπού αυτού αναφέρεται στο καταστατικό της. Επιπλέον, από την ανάλυση του ουσιαστικού χαρακτήρα κινήτρου (βλέπε αιτιολογική σκέψη 302 και επ.) καθίσταται σαφές ότι, χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης, η Femern A/S δεν ήταν σε θέση να υλοποιήσει το έργο. Υπό τις συνθήκες αυτές, και λαμβανομένου υπόψη ότι η ενίσχυση στην προκειμένη περίπτωση αφορά ένα ενιαίο έργο που αποφασίστηκε από τη Δανία και τη Γερμανία και θα υλοποιηθεί από κρατικές εταιρείες ειδικού σκοπού, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η τυπική απαίτηση εφαρμογής κινήτρων, όπως καθορίζεται στην ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, αποτελεί προαπαιτούμενο για να αποδειχθεί ότι η ενίσχυση έχει χαρακτήρα κινήτρου. Το έργο της σταθερής ζεύξης είναι πολύ διαφορετικό, για παράδειγμα, από τα έργα που μπορούν να λάβουν στήριξη στο πλαίσιο καθεστώτος περιφερειακών ενισχύσεων, δεδομένου ότι τα εν λόγω έργα αποφασίζονται από τις ίδιες τις εταιρείες και τα κίνητρα στα οποία βασίζεται η επενδυτική τους απόφαση πρέπει να επαληθεύονται από τις χορηγούσες αρχές πριν από τη χορήγηση. Η Επιτροπή φρονεί ότι η αίτηση ενίσχυσης στην προκειμένη περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι σύμφυτη με τη σύσταση της Femern A/S. Επομένως, το γεγονός ότι η Femern A/S δεν υπέβαλε αίτηση ειδικής ενίσχυσης στις δανικές αρχές δεν αποδεικνύει την απουσία χαρακτήρα κινήτρου ([145]).

(300) Οι Scandlines κ.ά. προέβαλαν επίσης το επιχείρημα ότι το ζητούμενο είναι να διαπιστωθεί αν η Femern A/S ενήργησε (με την εκτέλεση των κατασκευαστικών εργασιών) πριν από τη χορήγηση της ενίσχυσης ή, με άλλα λόγια, αν η Femern A/S ξεκίνησε ουσιαστικά τις κατασκευαστικές εργασίες πριν εξασφαλίσει τη δέσμευση για τη χορήγηση ενίσχυσης. Κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., «η Femern A/S ξεκίνησε τις κατασκευαστικές εργασίες το 2013, παρότι οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να χορηγήσουν την ενίσχυση το νωρίτερο το 2015 με τη θέσπιση του νόμου περί κατασκευής». Σύμφωνα με τους Scandlines κ.ά., οι εν λόγω εργασίες δεν μπορούν να θεωρηθούν δραστηριότητες σχεδιασμού. Επιπλέον, και λαμβανομένου υπόψη ότι η ενίσχυση για τις δραστηριότητες κατασκευής δεν είχε χορηγηθεί ακόμη, θα διαπιστωνόταν παράβαση της τυπικής απαίτησης εφαρμογής κινήτρων. Επιπλέον, στις παρατηρήσεις που υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2019, η Scandlines ισχυρίστηκε ότι η Femern A/S παρέβη επίσης την απαίτηση εφαρμογής κινήτρων με την εκτέλεση κατασκευαστικών εργασιών μετά την ακύρωση της απόφασης περί κατασκευής. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατά γενικό κανόνα, στο πλαίσιο της τυπικής απαίτησης εφαρμογής κινήτρων η ημερομηνία έναρξης των εργασιών δεν συγκρίνεται με την ημερομηνία χορήγησης της ενίσχυσης (όπως φαίνεται να ισχυρίζονται οι Scandlines κ.ά.), αλλά με την ημερομηνία υποβολής της αίτησης ενίσχυσης. Σε κάθε περίπτωση, όπως διευκρίνισαν οι δανικές αρχές, οι αποκαλούμενες *προπαρασκευαστικές εργασίες* —οι οποίες αποτελούν μέρος ενός προγράμματος στο πλαίσιο του οποίου οι δανικές αρχές αποφάσισαν να ξεκινήσουν ορισμένες προετοιμασίες νωρίτερα από τις αρχικές προβλέψεις— βασίστηκαν σε διάφορες εγκρίσεις αναπροσαρμογής του προϋπολογισμού σχεδιασμού από το δανικό κοινοβούλιο. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν μπορεί να διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι η Femern A/S, ως εταιρεία ειδικού σκοπού και λόγω του καταστατικού της, προέβη στις εργασίες αυτές χωρίς να βασιστεί στο γεγονός ότι οι εν λόγω εργασίες επρόκειτο να επιδοτηθούν.

(301) Οι Scandlines κ.ά. ισχυρίστηκαν περαιτέρω ότι στην αιτιολογική σκέψη 163 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή παραπέμπει εσφαλμένα στην υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η υποχρέωση αναστολής της εφαρμογής και η τυπική απαίτηση εφαρμογής κινήτρων αποτελούν δύο διαφορετικές έννοιες. Πράγματι, ενίσχυση που χορηγήθηκε κατά παράβαση της υποχρέωσης αναστολής της εφαρμογής ενδέχεται να εξακολουθεί να έχει χαρακτήρα κινήτρου.

(302) Η θέση της Επιτροπής σύμφωνα με την οποία η μη υποβολή αίτησης ενίσχυσης δεν αποτελεί καθοριστικό κριτήριο για την αξιολόγηση του χαρακτήρα κινήτρου της ενίσχυσης στην προκειμένη περίπτωση δεν θίγει την απαίτηση σύμφωνα με την οποία οι ενισχύσεις δεν πρέπει να επιδοτούν τις δαπάνες έργου με τις οποίες θα επιβαρυνόταν ούτως ή άλλως μια επιχείρηση (ουσιαστικός χαρακτήρας κινήτρου, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 28 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ). Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η επίκληση του άρθρου 345 της Συνθήκης από την πλευρά των Scandlines κ.ά., υπό την έννοια ότι θα συνιστούσε εισαγωγή διακρίσεων υπέρ των δημόσιων επιχειρήσεων, είναι άνευ αντικειμένου. Όπως διευκρινίστηκε, η Επιτροπή θεωρεί ότι το κριτήριο της εφαρμογής ουσιαστικών κινήτρων που αναφέρεται στην παράγραφο 28 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ έχει πλήρη εφαρμογή· ωστόσο, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που αναφέρονται στην αιτιολογική σκέψη 299 της παρούσας απόφασης, μπορεί να θεωρηθεί ότι η ενίσχυση είναι σύμφυτη με τη σύσταση της Femern A/S στο πλαίσιο του έργου. Επομένως, θα πρέπει να αποδειχθεί ότι, χωρίς την ενίσχυση, η σταθερή ζεύξη δεν θα μπορούσε να υλοποιηθεί ή, τουλάχιστον, όχι με την ίδια εμβέλεια.

(303) Στην παράγραφο 29 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ επιβάλλεται στο κράτος μέλος η υποχρέωση να παρέχει στην Επιτροπή κατάλληλες πληροφορίες για το ενισχυόμενο έργο. Απαιτείται επίσης διεξοδική περιγραφή του σεναρίου αντιπαραδείγματος που αντιστοιχεί στην κατάσταση κατά την οποία δεν χορηγείται καμία ενίσχυση από οποιοδήποτε κράτος μέλος.

(304) Όπως επισημάνθηκε ήδη στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές ανέφεραν ότι δεν υπάρχει αξιόπιστο σενάριο αντιπαραδείγματος ή ρεαλιστική περιγραφή εναλλακτικού έργου. Το δανικό κοινοβούλιο έχει την αποκλειστική

([145]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2018, *Scandlines Danmark ApS και Scandlines Deutschland GmbH κατά Επιτροπής*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, σκέψη 192.

εξουσία λήψης αποφάσεων όσον αφορά την εμβέλεια του έργου και τα μέσα χρηματοδότησής του. Επομένως, η Femern A/S (και η A/S Femern Landanlæg) δεν διαθέτει καμία εξουσία ως προς τη λήψη απόφασης για την υλοποίηση εναλλακτικού έργου διαφορετικής κλίμακας.

(305) Μολονότι στην παράγραφο 29 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ προβλέπεται σαφώς ότι το σενάριο αντιπαραδείγματος μπορεί να συνίσταται σε απουσία εναλλακτικού έργου, οι Scandlines κ.ά. ισχυρίστηκαν ότι η Επιτροπή θα πρέπει να επαληθεύει αν υπάρχει εναλλακτικό έργο χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Λαμβανομένου υπόψη ότι η ανάλυση κόστους-οφέλους του 2000 ([146]) περιλαμβάνει διάφορες εναλλακτικές λύσεις, και δεδομένου ότι ο συντελεστής κόστους-οφέλους της λύσης της υποθαλάσσιας σήραγγας ήταν σημαντικά χαμηλότερος από τις άλλες εναλλακτικές λύσεις, η Επιτροπή δεν θα πρέπει να αγνοήσει, κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., αυτές τις εναλλακτικές λύσεις κατά την αξιολόγηση της αναγκαιότητας της ενίσχυσης. Επιπλέον, θεωρούν ότι το γεγονός ότι το δανικό κοινοβούλιο είναι το μόνο αρμόδιο για τη λήψη αποφάσεων όσον αφορά την εμβέλεια του έργου είναι άνευ αντικειμένου και ότι η έρευνα εμπορικού ενδιαφέροντος του 2001 είναι παρωχημένη.

(306) Το πεδίο εφαρμογής της έκθεσης κόστους-οφέλους του 2000 ήταν η οικονομική και χρηματοδοτική μελέτη μιας σταθερής ζεύξης για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn, η οποία περιλάμβανε την αξιολόγηση διαφόρων τεχνικών λύσεων σταθερής ζεύξης σε σύγκριση με τη συνέχιση της λειτουργίας του υφιστάμενου συστήματος πορθμείων. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η έκθεση κόστους-οφέλους του 2000 καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η σχετική αποδοτικότητα της εναλλακτικής λύσης ενός βελτιωμένου συστήματος πορθμείων ήταν σημαντικά υψηλότερη. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το απόλυτο μέγεθος των καθαρών οφελών που αποφέρει η λύση της σταθερής ζεύξης δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω ενός βελτιωμένου συστήματος πορθμείων (διότι η υψηλότερη συμβολή στα εν λόγω οφέλη προέρχεται από τη μείωση του χρόνου ταξιδίου και την εξοικονόμηση του κόστους μεταφοράς). Κατά συνέπεια, ένα βελτιωμένο σύστημα πορθμείων δεν αποτελούσε εναλλακτική λύση με την ίδια εμβέλεια και την εξασφάλιση συγκρίσιμων προβλεπόμενων οφελών που επιτυγχάνονται με το έργο σταθερής ζεύξης ώστε να θεωρηθεί σενάριο αντιπαραδείγματος. Όσον αφορά τα άλλα σενάρια, στην έκθεση κόστους-οφέλους του 2000 δεν ιεραρχείται ούτε προσδιορίζεται με σαφήνεια κάποια προτιμώμενη επιλογή και, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να συναχθεί από την έκθεση ότι υπήρχαν εναλλακτικά σενάρια βάσει των οποίων θα μπορούσε να υλοποιηθεί μια λύση σταθερής ζεύξης με συγκρίσιμη εμβέλεια ή με την εξασφάλιση συγκρίσιμων αναμενόμενων οφελών, χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή φρονεί ότι μπορεί να βασιστεί στην έρευνα εμπορικού ενδιαφέροντος, όπως δρομολογήθηκε το 2001, προκειμένου να καθοριστεί το σενάριο βάσει του οποίου η σταθερή ζεύξη δεν θα λάμβανε δημόσια στήριξη.

(307) Όπως επισημάνθηκε ήδη στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, σκοπός της εν λόγω έρευνας ήταν να διερευνηθούν τα εξής: i) η προθυμία και η ικανότητα σχεδιασμού, προγραμματισμού, κατασκευής, χρηματοδότησης και λειτουργίας σταθερής ζεύξης για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn από τον ιδιωτικό τομέα, ii) οι χρηματοδοτικές και οι συναφείς τεχνικές λύσεις για το έργο, iii) το οργανωτικό πλαίσιο για την εξασφάλιση της συμμετοχής ιδιωτών επενδυτών στο έργο και iv) η κατανομή των κινδύνων που συνεπάγεται το έργο μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και των κρατών μελών ([147]). Κατά την έρευνα εκδηλώθηκε σημαντικό ενδιαφέρον: απάντησαν περίπου 100 μεμονωμένες εταιρείες, από τις οποίες 31 ([148]) απάντησαν σε ερωτηματολόγιο και 20 προσκλήθηκαν για συνεντεύξεις. Η έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο ιδιωτικός τομέας θα ενδιαφερόταν να συμμετάσχει στον σχεδιασμό, στη χρηματοδότηση, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης εάν τα κράτη παρείχαν οποιαδήποτε μορφή στήριξης, η οποία θα υπερέβαινε κατά πολύ την προβλεπόμενη στήριξη στο πλαίσιο του ΔΕΔ-Μ και/ή των κρατικών εγγυήσεων. Οι ιδιώτες επενδυτές θα απαιτούσαν υψηλό συντελεστή εσωτερικής απόδοσης για την αντιστάθμιση των σημαντικών κινδύνων που συνδέονται με ένα τέτοιο έργο όπως η σταθερή ζεύξη. Ομοίως, οι δανειοδότες θα απαιτούσαν υψηλό επιτόκιο και υψηλό δείκτη εξυπηρέτησης χρέους για την υπέρβαση των αντιληπτών κινδύνων. Από κοινού, οι εν λόγω απαιτήσεις από τους επενδυτές και τους δανειοδότες θα συνεπάγονταν τόσο υψηλό κόστος κεφαλαίου ώστε η υλοποίηση του έργου δεν θα ήταν εφικτή χωρίς την παροχή σημαντικής δημόσιας στήριξης. Προς επίρρωση του ισχυρισμού ότι το συμπέρασμα αυτό δεν έχει μεταβληθεί στο μεταξύ, οι δανικές αρχές υπέβαλαν κατά τον χρόνο της κοινοποίησης ([149]) ανάλυση στην οποία καταδεικνύεται ότι εξακολουθούσαν να ισχύουν τα αποτελέσματα της έρευνας.

(308) Βάσει των προαναφερομένων, η Επιτροπή θεωρεί, πρώτον, ότι κανένας συνετός ιδιώτης επενδυτής δεν θα εμπλεκόταν στη χρηματοδότηση ενός τέτοιου έργου υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς και ότι, δεύτερον, η σταθερή ζεύξη θα μπορούσε να ολοκληρωθεί μόνο με την παροχή σημαντικής δημόσιας στήριξης. Το γεγονός ότι η τελική τεχνική λύση έχει αλλάξει από τον χρόνο διεξαγωγής της έρευνας του 2001 δεν μεταβάλλει το συμπέρασμα αυτό, ούτε υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να μπορεί να συναχθεί κάποιο σενάριο αντιπαραδείγματος θα είχε καταστεί στο μεταξύ βιώσιμο. Επιπλέον, η παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής από την ΕΕ στο πλαίσιο του ΜΣΕ θα αποτελούσε συμπληρωματική ισχυρή ένδειξη της αναγκαιότητας δημόσιας χρηματοδότησης για την υλοποίηση του έργου. Επομένως, το έργο δεν θα μπορούσε να υλοποιηθεί χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης. Κατά συνέπεια, το σενάριο αντιπαραδείγματος συνίσταται στην απουσία εναλλακτικού έργου. Λόγω της απουσίας εναλλακτικού έργου, η ενίσχυση πρέπει να θεωρηθεί αναγκαία εάν, για παράδειγμα, μπορεί να αποδειχθεί είτε ότι ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης του έργου είναι χαμηλότερος από τον συνήθη συντελεστή απόδοσης που απαιτείται από τους επενδυτές οι οποίοι συμμετέχουν σε παρόμοια επενδυτικά έργα είτε ότι ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης δεν είναι επαρκής για την κάλυψη του κόστους κεφαλαίου που απαιτείται από την αγορά.

([146]) *Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Fehmarn Belt*, η οποία εκπονήθηκε από την PLANCO Consulting GmbH για τα Υπουργεία Μεταφορών της Δανίας και της Γερμανίας τον Μάιο του 2000.

([147]) Τα αποτελέσματα της έρευνας εμπορικού ενδιαφέροντος δημοσιεύτηκαν στην έκθεση με τίτλο «Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation, June 2002».

([148]) Στους συμμετέχοντες περιλαμβάνονταν κοινοπραξίες αποτελούμενες από αναδόχους, φορείς εκμετάλλευσης και τράπεζες, αφενός, και μεμονωμένες εταιρείες, κυρίως τράπεζες, τεχνικές εταιρείες και ασφαλιστικές επιχειρήσεις, αφετέρου.

([149]) The Danish State Guarantee Model Working Principles and Experience with Largescale Infrastructure Projects, Σεπτέμβριος 2014, και συντελεστής εσωτερικής απόδοσης και ένταση των κρατικών επιδοτήσεων στο πλαίσιο του έργου της σταθερής ζεύξης.

(309) Για τον σκοπό αυτόν, στο πλαίσιο της κοινοποίησης του 2014 οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ήδη ότι η Femern A/S δεν διέθετε συνολικά *επενδυτικά έργα παρόμοιου είδους ή κόστους κεφαλαίου* τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να υπολογιστεί αν το ποσό της ενίσχυσης υπερβαίνει το ύψος που είναι αναγκαίο ώστε να διασφαλιστεί επαρκές επίπεδο κερδοφορίας για το έργο. Επομένως, ήταν αναγκαία η σύγκριση του συντελεστή εσωτερικής απόδοσης του έργου με το κόστος των κεφαλαιακών απαιτήσεων που παρατηρούνται κατά κανόνα *στον οικείο κλάδο*. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν επικαιροποιημένη ανάλυση, στην οποία αποτυπώνονται οι τρέχουσες συνθήκες της αγοράς, καθώς και ο ειδικός κίνδυνος του έργου.

(310) Όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 175, το ΜΣΚΚ αναφοράς εξαρτάται από το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου. Στο πλαίσιο του εναλλακτικού μοντέλου, το ΜΣΚΚ είναι χαμηλότερο και οι δανικές αρχές εκτίμησαν ότι ανέρχεται στο 5,59 %.

(311) Οι δανικές αρχές προέβησαν σε σύγκριση του εν λόγω κόστους κεφαλαιακών απαιτήσεων του κλάδου με τον συντελεστή εσωτερικής απόδοσης που θα επιτυγχανόταν με το έργο της σταθερής ζεύξης ελλείψει ενίσχυσης. Δεδομένου ότι, ανταποκρινόμενες στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές υπέβαλαν επικαιροποιημένα οικονομικά στοιχεία σχετικά με την αναλογικότητα της ενίσχυσης, η Επιτροπή παραπέμπει στο τμήμα 0 της παρούσας απόφασης για λεπτομερή αξιολόγηση των παραδοχών των μοντέλων.

(312) Από τα αποτελέσματα των εν λόγω επικαιροποιημένων υπολογισμών προκύπτει ότι, χωρίς τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης, ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης του έργου θα ανερχόταν στο 3,9 %, με την παραδοχή ότι η διάρκεια ζωής της επένδυσης είναι 40 έτη. Αυτός ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης είναι σημαντικά χαμηλότερος από το κόστος κεφαλαίου της τάξης του 5,59 % που απαιτείται από την αγορά, όπως υπολογίστηκε στο εναλλακτικό μοντέλο ελλείμματος χρηματοδότησης. Κατά συνέπεια, είναι επίσης χαμηλότερο από το κόστος κεφαλαίου που απαιτείται από την αγορά, όπως καθορίστηκε στο πλαίσιο του πρώτου μοντέλου υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, στο οποίο υιοθετείται η παραδοχή υψηλότερου ΜΣΚΚ. Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα της έρευνας εμπορικού ενδιαφέροντος του 2001 ως προς την αναγκαιότητα της κρατικής ενίσχυσης. Επιπλέον, κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, οι δανικές αρχές διενήργησαν διάφορες αναλύσεις ευαισθησίας βάσει του επικαιροποιημένου μοντέλου χρηματοδότησης. Φαίνεται ότι ο συντελεστής εσωτερικής απόδοσης εξακολουθεί να είναι χαμηλότερος από το κόστος κεφαλαίου που απαιτείται από την αγορά, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη πολύ μακρά διάρκεια ζωής, όπως προτείνεται από τον καταγγέλλοντα (το μοντέλο που χρησιμοποιήθηκε στην προσομοίωση εκτεινόταν έως το έτος 2100).

(313) Βάσει των ανωτέρω στοιχείων, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ενίσχυση δεν επιδοτεί το κόστος ενός έργου το οποίο θα επωμιζόταν σε κάθε περίπτωση η Femern A/S με την παραδοχή ότι το έργο θα μπορούσε να υλοποιηθεί χωρίς τη χορήγηση της υπό κρίση ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση είναι αναγκαία για την κατασκευή της εν λόγω υποδομής.

6.4.4. *Αναλογικότητα της ενίσχυσης*

(314) Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, τα μέτρα ενίσχυσης δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του σκοπίμου για την επίτευξη των στόχων τους. Κατά συνέπεια, εάν ο σχεδιασμός και η κατασκευή της σταθερής ζεύξης θα μπορούσαν να επιτευχθούν με μικρότερη ενίσχυση, η ενίσχυση δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ανάλογη ([150]).

(315) Σύμφωνα με την παράγραφο 31 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «[τ]ο μέγιστο επίπεδο της ενίσχυσης θα καθορίζεται αναφορικά με το εντοπιζόμενο έλλειμμα χρηματοδότησης σε σχέση με τις επιλέξιμες δαπάνες. Η ένταση της ενίσχυσης μπορεί να ανέλθει έως το 100 % των επιλέξιμων δαπανών, εφόσον αυτό δικαιολογείται από την ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης. Το έλλειμμα χρηματοδότησης αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ θετικών και αρνητικών ταμειακών ροών κατά τη διάρκεια ζωής της επένδυσης, προεξοφλημένων με βάση την παρούσα αξία τους, με βάση το κατάλληλο προεξοφλητικό επιτόκιο που αντανακλά το ποσοστό απόδοσης που είναι αναγκαίο για να υλοποιήσει το έργο ο δικαιούχος, κυρίως λόγω των ενεχόμενων κινδύνων. Οι επιλέξιμες δαπάνες είναι εκείνες που ορίζονται στο παράρτημα [...].»

(316) Προκειμένου να ανταποκριθούν στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές υπέβαλαν επικαιροποιημένη ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης και περιόρισαν την ενίσχυση ώστε να μην υπερβαίνει το έλλειμμα χρηματοδότησης.

(317) Συνεπώς, πρέπει να διερευνηθεί αν οι υποκείμενες παραδοχές του μοντέλου ελλείμματος χρηματοδότησης της σταθερής ζεύξης που υπέβαλαν οι δανικές αρχές είναι κατάλληλες λαμβανομένων υπόψη της φύσης, της εμβέλειας και των κινδύνων του έργου.

(318) Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ποσό της ενίσχυσης συνδέεται άμεσα με τις υποκείμενες παραδοχές του μοντέλου του ελλείμματος χρηματοδότησης, όχι μόνο λόγω του περιορισμού του ποσού της ενίσχυσης στο επίπεδο του ελλείμματος χρηματοδότησης, αλλά και λόγω του γεγονότος ότι το επίπεδο δανεισμού και, κατ' επέκταση, το επίπεδο του ποσού της ενίσχυσης, εξαρτάται από παράγοντες όπως το συνολικό κόστος κατασκευής και το τεκμαιρόμενο επιτόκιο. Ως εκ τούτου, λαμβανομένης υπόψη της αναθεωρημένης κοινοποίησης η οποία περιλαμβάνει επικαιροποιημένη ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι επίσης σκόπιμο το μοντέλο να βασίζεται στα πλέον πρόσφατα υποκείμενα στοιχεία. Ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή αποδέχεται τη μεθοδολογία των δανικών αρχών σύμφωνα με την οποία χρησιμοποιείται ως σημείο εκκίνησης η τελευταία πλήρως αναθεωρημένη οικονομική ανάλυση του έργου, δηλαδή η οικονομική ανάλυση του 2016, η οποία και επικαιροποιείται βάσει περαιτέρω σχετικών εξελίξεων.

(319) Οι δανικές αρχές περιόρισαν το μοντέλο ελλείμματος χρηματοδότησης στο μοντέλο χρηματοδότησης της σταθερής ζεύξης και εξαίρεσαν από την ανάλυση το σύνολο του κόστους κατασκευής που αφορά τις συνδέσεις με την ενδοχώρα. Δεδομένου ότι από το άρθρο 5 παράγραφος 2 του νόμου περί κατασκευής προκύπτει ότι η A/S Femern Landanlæg

([150]) Ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, παράγραφος 28.

καταβάλλει το σύνολο των δαπανών για τον σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και την εφαρμογή άλλων αναγκαίων μέτρων που συνδέονται με την κατασκευή και τη λειτουργία των συνδέσεων με την ενδοχώρα, η Επιτροπή είναι της άποψης ότι οι δανικές αρχές υιοθέτησαν ορθή προσέγγιση εξαιρώντας τις εν λόγω δαπάνες για τη σύνδεση με την ενδοχώρα από την ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης για τη Femern A/S. Οι δανικές αρχές πρότειναν επιπλέον να μη ληφθούν υπόψη οι καταβολές μερισμάτων που ενδέχεται να πραγματοποιεί η Femern A/S υπέρ της A/S Femern Landanlæg. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω καταβολές μερισμάτων δεν παρουσιάζονται ως στοιχείο κόστους στο μοντέλο. Οι δανικές αρχές αναθεώρησαν επίσης την κοινοποίηση του 2014 διότι δεσμεύτηκαν να διασφαλίσουν ότι η Femern A/S θα ξεκινήσει να καταβάλλει μερίσματα στην A/S Femern Landanlæg μόνο μετά την ολοσχερή εξόφληση του επιδοτούμενου από το κράτος χρέους της Femern A/S.

(320) Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι οι επιλέξιμες δαπάνες περιορίζονται στον προϋπολογισμό του κόστους κατασκευής. Ο εν λόγω προϋπολογισμός του κόστους κατασκευής περιλαμβάνει το κόστος σχεδιασμού, καθώς και το κόστος των δραστηριοτήτων προώθησης/μάρκετινγκ/ενημέρωσης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένου υπόψη ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ενημέρωσης/προώθησης ασκήθηκαν περίπου 10 έτη πριν από την προγραμματισμένη ημερομηνία έναρξης λειτουργίας, ότι υφίσταται σαφώς υποχρέωση ενημέρωσης που επιβάλλεται από το δανικό κράτος και ότι οι δραστηριότητες ενημέρωσης εντάσσονταν στο πλαίσιο του νόμου περί σχεδιασμού, οι σχετικές δαπάνες συνδέονται με την υλοποίηση του έργου και είναι συνεπώς επιλέξιμες για τη χορήγηση ενίσχυσης βάσει της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ. Ο προϋπολογισμός του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής ανέρχεται σε 62,2 δισ. DKK (8,3 δισ. EUR) (σε ονομαστικές τιμές), ποσό το οποίο η Επιτροπή θεωρεί ότι αποτελεί κατάλληλη εκτίμηση. Ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει απαίτηση αποθεματικού, το ύψος του οποίου καθορίζεται κατά τέτοιον τρόπο ώστε να προβλέπεται πιθανότητα της τάξης του 80 % ως προς την επάρκεια του προϋπολογισμού που περιλαμβάνει το εν λόγω αποθεματικό για την ολοκλήρωση του έργου σε περίπτωση πιθανής υπέρβασης του κόστους. Με τον τρόπο αυτόν αποτυπώνονται οι δαπάνες που είναι πιθανότερο να προκύψουν στο πλαίσιο του έργου. Επιπλέον, για τον σκοπό του υπολογισμού του μέγιστου ελλείμματος χρηματοδότησης, οι δανικές αρχές πρόσθεσαν στο κόστος κατασκευής αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους ύψους 3 δισ. DKK (0,4 δισ. EUR) (σε ονομαστικές τιμές). Το αποθεματικό αντιστοιχεί σε αύξηση της απαίτησης αποθεματικού από το 80 % στο 99 %. Αυτό σημαίνει ότι ο προϋπολογισμός που περιλαμβάνει το αποθεματικό των 7,3 δισ. DKK (1,0 δισ. EUR), καθώς και το αποθεματικό των 3 δισ. DKK (0,4 δισ. EUR), θα είναι επαρκής για την ολοκλήρωση του έργου σε περίπτωση που οι μελλοντικές δαπάνες ανέλθουν στο 99 % και όχι μόνο στο 80 % του προϋπολογισμού. Ωστόσο, αυτό σημαίνει επίσης ότι υπάρχει πιθανότητα το πραγματικό κόστος κατασκευής να μην είναι τόσο υψηλό και ότι, συνεπώς, το τεκμαιρόμενο κόστος κατασκευής για τον σκοπό του καθορισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης μπορεί να υπερεκτιμήθηκε βάσει αυτού του αποθεματικού κατασκευαστικού κόστους.

(321) Στην οικονομική τους ανάλυση του 2016, οι δανικές αρχές επικαιροποίησαν την αρχική παραδοχή σχετικά με τη χρηματοδότηση της ΕΕ προσαρμόζοντάς την στο 10 %. Η παραδοχή αυτή είναι χαμηλότερη από την αρχική παραδοχή του 18 %, η οποία αποτέλεσε τη βάση του νόμου περί κατασκευής (και ισοδυναμεί με στήριξη από την ΕΕ ύψους περίπου 7,5 δισ. DKK, ήτοι 1,0 δισ. EUR). Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι το 2015 η ΕΕ χορήγησε για την περίοδο χρηματοδότησης 2016-2019 ποσό ύψους 589 εκατ. EUR, το οποίο ισοδυναμεί περίπου με 4,4 δισ. DKK (σε τρέχουσες τιμές). Από την άλλη πλευρά, υπήρχαν αβεβαιότητες όσον αφορά τη συνολική χρηματοδότηση που επρόκειτο να διατεθεί στη Femern A/S, συμπεριλαμβανομένων των αβεβαιοτήτων ως προς το χρονοδιάγραμμα έναρξης της περιόδου κατασκευής. Για τους λόγους αυτούς, η παραδοχή όσον αφορά τη στήριξη από την ΕΕ μεταβλήθηκε στο 10 % στην οικονομική ανάλυση του 2016. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παραδοχή που περιλαμβάνεται στην οικονομική ανάλυση του 2016 κρίθηκε συνετή. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι λόγω καθυστέρησης άνω του ενός έτους στην έγκριση του γερμανικού σχεδίου και της επακόλουθης διαδικασίας ενώπιον του γερμανικού ομοσπονδιακού διοικητικού δικαστηρίου, η Femern A/S δεν θα είναι σε θέση να χρησιμοποιήσει ολόκληρο το ποσό των επιχορηγήσεων της ΕΕ, ακόμη και αν χορηγηθεί —στην καλύτερη περίπτωση— διετής παράταση της περιόδου στήριξης έως το τέλος του 2022. Επιπλέον, οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι αναμένουν μείωση του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ στις δημοσιονομικές προοπτικές 2021-2027 (λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ), με αύξηση παράλληλα του αριθμού αιτήσεων για την παροχή στήριξης από την ΕΕ σε έργα υποδομής. Επομένως, η παραδοχή του 10 % όσον αφορά τη χρηματοδότηση της ΕΕ θα πρέπει να θεωρηθεί ρεαλιστική παραδοχή. Στο πλαίσιο των υπολογισμών του ελλείμματος χρηματοδότησης, η συνολική χρηματοδότηση της ΕΕ ανέρχεται στο 12 % του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής (σε όρους καθαρής παρούσας αξίας), ποσοστό που η Επιτροπή θεωρεί εύλογη παραδοχή βάσει των ανωτέρω διευκρινίσεων.

(322) Όσον αφορά τα έσοδα, από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά την επίσημη έρευνα δεν προκύπτει κανένας λόγος ώστε η Επιτροπή να θέσει υπό αμφισβήτηση την πρόβλεψη οδικής κυκλοφορίας, όπως διαμορφώθηκε το 2014, διασταυρώθηκε και υποβλήθηκε σε διαδικασία εξωτερικής διασφάλισης ποιότητας. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί εύλογη την επικαιροποίηση της πρόβλεψης οδικής κυκλοφορίας του 2014,η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των διοδίων του Storebælt. Όσον αφορά την παραδοχή της συνέχισης των δρομολογίων πορθμείων στα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με την κυκλοφορία, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παραδοχή αυτή δεν συνάδει με το βασικό σενάριο της ανάλυσης κόστους-οφέλους όπως αναπτύχθηκε το 2015. Ωστόσο, όπως υποστήριξαν οι δανικές αρχές, ο κίνδυνος συνέχισης των δρομολογίων πορθμείων είχε ήδη προσδιοριστεί με σαφήνεια εκείνη την περίοδο, δεδομένου ότι στην ανάλυση της κυκλοφορίας περιλαμβάνεται ειδική ανάλυση ευαισθησίας σχετικά με το συγκεκριμένο στοιχείο. Έκτοτε, η Scandlines επιβεβαίωσε επανειλημμένα, μεταξύ άλλων και στην απάντησή της στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, την πρόθεσή της να διατηρήσει τις δραστηριότητες πορθμείων, και μάλιστα με συχνότητα ακόμη μεγαλύτερη και από την ωριαία εξυπηρέτηση δρομολογίων. Φαίνεται ότι η σκοπιμότητα της συνέχισης των δρομολογίων επιβεβαιώνεται επίσης από τις μελέτες που εκπονήθηκαν από συμβούλους της PWC και της KPMG, και στις οποίες παραπέμπουν οι δανικές αρχές (βλέπε αιτιολογική σκέψη 168 της παρούσας απόφασης). Βάσει όλων των προαναφερομένων, η Επιτροπή εκτιμά ότι ένας λογικός επενδυτής θα μπορούσε να υιοθετήσει στην οικονομική του ανάλυση την παραδοχή συνέχισης των δρομολογίων πορθμείων και θεωρεί ότι η παραδοχή ωριαίας εξυπηρέτησης δρομολογίων πορθμείων είναι κατάλληλη.

(323) Όσον αφορά τις τιμές σύμφωνα με τις παραδοχές, η Επιτροπή δεν συμμερίζεται την άποψη των Scandlines κ.ά. ότι η τιμολόγηση είναι υπερβολικά χαμηλή επειδή «*η Femern A/S καθορίζει τα διόδια σε τιμή κάτω του κόστους*». Η Επιτροπή παρατηρεί ότι τα αναμενόμενα έσοδα εκμετάλλευσης υπερβαίνουν κατά πολύ τις δαπάνες λειτουργίας καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου λειτουργίας. Δεν είναι δυνατόν να απαιτείται να αντισταθμίζουν οι τιμές το σύνολο των δαπανών (συμπεριλαμβανομένου του κόστους κατασκευής) του έργου. Εάν ήταν δυνατόν να καθοριστούν οι τιμές σε τέτοιο επίπεδο ώστε να αντισταθμίζεται το συνολικό κόστος κατασκευής και λειτουργίας, δεν θα υπήρχε έλλειμμα χρηματοδότησης και δεν θα ήταν αναγκαία η χορήγηση κρατικής ενίσχυσης. Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι τιμές σύμφωνα με τις παραδοχές που υιοθετήθηκαν στο μοντέλο του ελλείμματος χρηματοδότησης δεν μπορούν να είναι τεχνητά χαμηλές, με μοναδικό σκοπό τη διόγκωση του ελλείμματος χρηματοδότησης. Ο νόμος περί κατασκευής παραπέμπει στον νόμο περί σχεδιασμού, με την παραδοχή ότι το επίπεδο των τιμών για την οδική κυκλοφορία αναμενόταν να βρίσκεται στο επίπεδο των τιμών του 2007 για τα πορθμεία της γραμμής Rødby – Puttgarden, κατόπιν προσαρμογής βάσει της γενικής αύξησης των τιμών μέχρι τον χρόνο έναρξης λειτουργίας. Το ίδιο επίπεδο τιμών αποτέλεσε και τη βάση για τις προβλέψεις κυκλοφορίας θεωρήθηκε ρεαλιστική παραδοχή στις αντίστοιχες μελέτες. Στην πρόβλεψη κυκλοφορίας χρησιμοποιείται ενιαία τεχνική μέση τιμή τόσο για τα επιβατικά αυτοκίνητα όσο και για τα φορτηγά. Επιπλέον, από την οικονομική ανάλυση του 2016 φαίνεται να προκύπτει ότι, εάν εφαρμοζόταν διαφοροποιημένη διάρθρωση τιμών, οι επιπτώσεις στα συνολικά έσοδα θα ήταν σχετικά περιορισμένες. Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα τεκμαιρόμενα έσοδα από την οδική κυκλοφορία είναι ευλογοφανή και κατάλληλα.

(324) Η Επιτροπή θεωρεί επίσης εύλογη τη βάση για τον υπολογισμό των σιδηροδρομικών εσόδων, όπως επεξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 170.

(325) Στην οικονομική ανάλυση του 2016 περιλαμβάνεται διεξοδική επανεξέταση του κόστους λειτουργίας, συντήρησης και επανεπένδυσης της σταθερής ζεύξης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση των σχετικών δαπανών. Αυτές οι νέες παραδοχές συμπεριλήφθηκαν επίσης στον επικαιροποιημένο μοντέλο του ελλείμματος χρηματοδότησης. Κατά την άποψη των Scandlines κ.ά., οι δαπάνες λειτουργίας πρέπει να εξαιρεθούν από τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης. Αυτό βασίζεται στην άποψή τους ότι όλες οι ενισχύσεις που καλύπτουν δαπάνες λειτουργίας συνιστούν ενισχύσεις λειτουργίας, οι οποίες δεν πρέπει, κατά την άποψή τους, να επιτρέπονται. Η Επιτροπή έχει αναλύσει ήδη το ζήτημα σχετικά με το τι συνιστά ενίσχυση λειτουργίας στο σημείο 6.4.2 της παρούσας απόφασης. Ωστόσο, το ερώτημα σχετικά με το αν οι δαπάνες λειτουργίας μπορούν να συμπεριληφθούν στον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης αποτελεί διαφορετικό ζήτημα.

(326) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παράγραφος 31 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ αναφέρεται στη διαφορά μεταξύ των θετικών και των αρνητικών ταμειακών ροών κατά τον καθορισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης. Στην πραγματικότητα, η εκ των προτέρων σύγκριση του επενδυτικού κόστους με τα μελλοντικά έσοδα εκμετάλλευσης και τις δαπάνες λειτουργίας αποτελεί εγγενές στοιχείο της λογικής που διέπει τη λήψη επενδυτικών αποφάσεων. Οι επενδυτές δεν λαμβάνουν συνήθως θετική επενδυτική απόφαση εάν από τη σύγκριση αυτή προκύψει έλλειμμα ή αρνητική καθαρή παρούσα αξία. Κατά συνέπεια, οι αναμενόμενες δαπάνες λειτουργίες και τα έσοδα εκμετάλλευσης αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της ανάλυσης του ελλείμματος χρηματοδότησης. Αυτό επιβεβαιώνεται επίσης από τα κριτήρια συμβατότητας που προβλέπονται στον γενικό κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία ([151]). Αν και δεν εφαρμόζονται άμεσα στην προκειμένη περίπτωση, δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει την αρχή του ελλείμματος χρηματοδότησης στην πρακτική της για τις κρατικές ενισχύσεις. Το άρθρο 53 παράγραφος 6 και το άρθρο 55 παράγραφος 10 του εν λόγω κανονισμού, τα οποία αφορούν τις ενισχύσεις για τον πολιτισμό και τη διατήρηση της κληρονομιάς και τις ενισχύσεις για αθλητικές υποδομές και πολυλειτουργικές ψυχαγωγικές υποδομές αντιστοίχως, ορίζουν ότι «για τις επενδυτικές ενισχύσεις [...], το ποσό της ενίσχυσης δεν υπερβαίνει τη διαφορά μεταξύ των επιλέξιμων δαπανών και του κέρδους εκμετάλλευσης της επένδυσης. Το κέρδος εκμετάλλευσης αφαιρείται από τις επιλέξιμες δαπάνες εκ των προτέρων, βάσει εύλογων προβλέψεων, ή μέσω μηχανισμού ανάκτησης». Το «κέρδος εκμετάλλευσης» ορίζεται στο άρθρο 2 σημείο 39 του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία ως «η διαφορά μεταξύ των προεξοφλημένων εσόδων και των προεξοφλημένων δαπανών λειτουργίας κατά τη διάρκεια οικονομικής ζωής της επένδυσης, όταν η διαφορά αυτή είναι θετική. Στις δαπάνες λειτουργίας περιλαμβάνονται οι δαπάνες προσωπικού, υλικών, υπηρεσιών που ανατίθενται σε τρίτους, επικοινωνίας, ενέργειας, συντήρησης, μισθωμάτων, διοίκησης [...]».

(327) Οι δανικές αρχές χρησιμοποίησαν την αναμενόμενη διάρκεια οικονομικής ζωής της σταθερής ζεύξης που περιλαμβάνεται στην ανάλυση του ελλείμματος χρηματοδότησης. Θεώρησαν ότι η αναμενόμενη διάρκεια οικονομικής ζωής της επένδυσης είναι 40 έτη, δεδομένου ότι πρόκειται για το χρονικό διάστημα που θα λάμβανε κανονικά υπόψη ένας επενδυτής κατά τη λήψη απόφασης σχετικά με επενδύσεις υποδομών μεγάλης κλίμακας όπως η σταθερή ζεύξη. Επομένως, η περίοδος αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη από τον χρόνο της θέσπισης του νόμου περί κατασκευής ανέρχεται σε 53 έτη και σε 50 έτη από τον χρόνο της τεκμαιρόμενης έναρξης της φάσης κατασκευής. Πράγματι, σύμφωνα με τον δικτυακό τόπο της Femern A/S, η διάρκεια ζωής του έργου ορίζεται σε 120 έτη. Ωστόσο, όσο μεγαλύτερη είναι η απόκλιση μεταξύ των ταμειακών ροών, τόσο εντονότερος θα είναι και ο αντίκτυπος της προεξόφλησης. Η Επιτροπή εκτιμά ότι, λόγω του υψηλού βαθμού αβεβαιότητας που χαρακτηρίζει κάθε οικονομική πρόβλεψη για τόσο μεγάλη χρονική περίοδο, είναι μάλλον απίθανο κάποιος συνετός επενδυτής να δεχόταν να προβεί σε μια επένδυση της οποίας οι προοπτικές απόδοσης μπορούν να υλοποιηθούν μόνο σε τόσο μεγάλο βάθος χρόνου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι μια περίοδος λειτουργίας 40 ετών συνιστά εύλογη παραδοχή για τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης της σταθερής ζεύξης. Η περίοδος αυτή είναι σημαντικά μεγαλύτερη από τις περιόδους αναφοράς των 25 έως 30 ετών που χρησιμοποιούνται στην πρακτική λήψης αποφάσεων της Επιτροπής κατά τα τελευταία έτη, όπως, για παράδειγμα, στον τομέα των λιμένων και των

([151]) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1).

αερολιμένων. Επιπλέον, η περίοδος αυτή είναι επίσης μεγαλύτερη από τον τυποποιημένο δείκτη αναφοράς των 25 έως 30 ετών που χρησιμοποιείται ως περίοδος αναφοράς στον τομέα των οδικών/σιδηροδρομικών μεταφορών, ο οποίος προτείνεται στο παράρτημα Ι του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 480/2014 της Επιτροπής ([152]). Παρότι ο εν λόγω κανονισμός δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση, το παράρτημα Ι παρέχει μια ένδειξη διεθνώς αποδεκτής πρακτικής. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί εύλογη μια περίοδο αναφοράς 49 ετών από την τεκμαιρόμενη έναρξη της φάσης κατασκευής.

(328) Για τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης πρέπει να χρησιμοποιηθεί κατάλληλο προεξοφλητικό επιτόκιο για την προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών ροών. Οι δανικές αρχές χρησιμοποίησαν ως προεξοφλητικό επιτόκιο το ΜΣΚΚ. Το ΜΣΚΚ είναι ο σταθμισμένος μέσος όρος του κόστους χρέους («Kd») και του κόστους ιδίων κεφαλαίων («Ke») μιας εταιρείας. Οι συντελεστές στάθμισης που χρησιμοποιούνται είναι το ποσοστό των ιδίων κεφαλαίων («E») και του χρέους («D») στην κεφαλαιακή διάρθρωση της εταιρείας (E+D). Το ΜΣΚΚ υπολογίζεται ως εξής: ΜΣΚΚ=Kd*D/(E+D) (1-t)+Ke*E/(E+D). Οι εκτιμήσεις όσον αφορά το κόστος χρέους και το κόστος ιδίων κεφαλαίων λαμβάνονται βάσει τυποποιημένων προσεγγίσεων σύμφωνα με τους ακόλουθους μαθηματικούς τύπους: Kd = επιτόκιο μηδενικού κινδύνου + ασφάλιστρο κινδύνου χρέους, και Ke = επιτόκιο μηδενικού κινδύνου + συντελεστής βήτα με μόχλευση * ασφάλιστρο κινδύνου ιδίων κεφαλαίων + ασφάλιστρο κινδύνου έργου. Ο φορολογικός συντελεστής δηλώνεται με το σύμβολο «t».

(329) Οι δανικές αρχές προέβησαν σε εκτίμηση του ΜΣΚΚ που θα απαιτούσε ένας τυπικός επενδυτής για ένα έργο με συγκρίσιμα χαρακτηριστικά κινδύνου. Τα αριθμητικά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν για το ασφάλιστρο κινδύνου ιδίων κεφαλαίων, το ασφάλιστρο κινδύνου χρέους και τον συντελεστή βήτα χωρίς μόχλευση επικαιροποιήθηκαν σύμφωνα με τις τελευταίες διαθέσιμες πληροφορίες.

(330) Το ασφάλιστρο κινδύνου χρέους εκτιμήθηκε στο 1,5 % και συγκλίνει με το ασφάλιστρο που θα έπρεπε να καταβάλλει ένας επενδυτής διαβάθμισης BBB. Η Δανία καθορίζει την εν λόγω διαβάθμιση με την εκτίμηση του αναμενόμενου δείκτη κάλυψης τόκων για τη Femern A/S, καθώς και με τη συλλογή αντιπροσωπευτικών δειγμάτων διαβάθμισης των οίκων S&P, Moody's και Fitch για εταιρείες διοδίων και κατασκευαστικές εταιρείες. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρόκειται για εύλογη παραδοχή ως προς τις δραστηριότητες στον τομέα των υποδομών μεταφορών. Όσον αφορά την εκτίμηση του ασφαλίστρου κινδύνου χρέους για εκδότες διαβάθμισης BBB, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία του Reuters για ομόλογα διαβάθμισης BBB εκφρασμένα σε ευρώ, καθώς και πληροφορίες σχετικά με ομόλογα των ΗΠΑ ([153]). Η εκτίμηση περιλαμβάνεται επίσης στο εύρος τιμών των στοιχείων κατά Damodaran που υπέβαλαν οι Scandlines κ.ά., ωστόσο φαίνεται ότι είναι χαμηλότερη από την εκτίμηση που περιλαμβάνεται στη μελέτη του 2018 την οποία υπέβαλε η Scandlines. Ωστόσο, η μελέτη αυτή δεν περιλαμβάνονταν περαιτέρω επιχειρήματα σχετικά με τη βάση της εκτίμησης.

(331) Το ασφάλιστρο κινδύνου ιδίων κεφαλαίων εκτιμήθηκε από τις δανικές αρχές στο 6 %, βάσει εξωτερικής έρευνας που διενεργήθηκε από τους Pablo Fernandez κ.ά. ([154]) Η εκτίμηση αυτή συγκλίνει σε πολύ μεγάλο βαθμό (5,8 %) με την τιμή που προτείνεται από τους Scandlines κ.ά. και είναι σχεδόν πανομοιότυπη (5,96 %) με την τιμή που περιλαμβάνεται στη βάση δεδομένων κατά Damodaran ([155]).

(332) Η Δανία χρησιμοποίησε συντελεστή βήτα στοιχείων ενεργητικού 0,5, όπως καθορίστηκε με τη χρήση στοιχείων για εταιρείες που δραστηριοποιούνται στους τομείς των αυτοκινητοδρόμων με διόδια και των κατασκευών τα οποία συλλέγονται από τον οίκο Bloomberg. Σε συνδυασμό με φορολογικό συντελεστή της τάξης του 22 % και κεφαλαιακή διάρθρωση χρέους κατά 50 % και ιδίων κεφαλαίων κατά 50 %, η Δανία καθόρισε τον συντελεστή βήτα με μόχλευση εφαρμόζοντας ευρέως αποδεκτούς τυποποιημένους μαθηματικούς τύπους. Ο δείκτης χρέους προς ίδια κεφάλαια καθορίστηκε με τη χρήση του ίδιου δείγματος εταιρειών διοδίων και κατασκευαστικών εταιρειών του οίκου Bloomberg. Η μελέτη του 2018 που υπέβαλαν οι Scandlines κ.ά. βασίζεται σε συντελεστή βήτα χωρίς μόχλευση που κυμαίνεται μεταξύ των τιμών 0,46 και 0,63. Από την αξιολόγηση των παραδοχών αυτών η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ο συντελεστής βήτα στοιχείων ενεργητικού της τάξης του 0,5 που χρησιμοποίησε η Δανία είναι σύμφωνος με τους μέσους όρους του κλάδου για 40 ευρωπαϊκές μεταφορικές εταιρείες (συντελεστής βήτα χωρίς μόχλευση 0,52, συντελεστής βήτα χωρίς μόχλευση με διόρθωση για τα ταμειακά διαθέσιμα 0,6) και πιο συντηρητικός για 147 ευρωπαϊκές τεχνικές εταιρείες/κατασκευαστικές εταιρείες (συντελεστής βήτα χωρίς μόχλευση 0,66, συντελεστής βήτα χωρίς μόχλευση με διόρθωση για τα ταμειακά διαθέσιμα 0,78). Οι εν λόγω μεταφορικές εταιρείες παρουσιάζουν δείκτες χρέους προς ίδια κεφάλαια της τάξης του 98,00 % (εργασίες μεταφορών) και 92,39 % (εργασίες μηχανικής/κατασκευών) ([156]). Δείκτης χρέους προς ίδια κεφάλαια της τάξης του 100 % σημαίνει ότι η εταιρεία παρουσιάζει το ίδιο επίπεδο χρέους με το επίπεδο ιδίων κεφαλαίων και, επομένως, το ποσοστό τόσο του χρέους όσο και των ιδίων κεφαλαίων είναι 50 %. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί εύλογη την παραδοχή χρέους 50 % και ιδίων κεφαλαίων 50 % για τη δομή χρηματοδότησης μιας συνήθους επιχείρησης. Ο φορολογικός συντελεστής του 22 % αντιστοιχεί στον συντελεστή φόρου εταιρειών που εφαρμόζεται στη Δανία (σύμφωνα με το άρθρο 17 του δανικού νόμου περί φόρου εταιρειών).

([152]) Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 480/2014 της Επιτροπής, της 3ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΕ L 138 της 13.5.2014, σ. 5).

([153]) Βάση δεδομένων κατά Aswath Damodaran, «Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios», Ιανουάριος 2019.

([154]) Pablo Fernandez et al. 2019: «Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey». Κατά την περίοδο μεταξύ του Φεβρουαρίου και του Μαρτίου του 2019 οι ερευνητές διεξήγαγαν έρευνα στο πλαίσιο της οποίας ήρθαν σε επαφή με καθηγητές οικονομικών και οικονομίας, καθώς και με αναλυτές και διαχειριστές εταιρειών. Βασιζόμενοι σε 1836 απαντήσεις, παρέχουν περιγραφικές στατιστικές των επιτοκίων μηδενικού κινδύνου και των ασφαλίστρων κινδύνου αγοράς για 69 χώρες.

([155]) Βάση δεδομένων κατά Aswath Damodaran, «Risk Premiums for Other Markets», Ιανουάριος 2019.

([156]) Βάση δεδομένων κατά Aswath Damodaran, «Levered and Unlevered Betas by Industry», Ιανουάριος 2019.

(333) Επιπλέον, η Δανία προσθέτει ασφάλιστρο κινδύνου έργου της τάξης του 2 %. Το ασφάλιστρο κινδύνου έργου αιτιολογείται όσον αφορά τις σημαντικές αβεβαιότητες που ενέχει το έργο, για παράδειγμα αβεβαιότητες σχετικές με έγκριση του τελικού γερμανικού σχεδίου, η οποία θα μπορούσε να επισύρει σημαντική καθυστέρηση και πρόσθετο κόστος, καθώς και άλλους μικροοικονομικούς και μακροοικονομικούς κινδύνους που συνδέονται με το έργο και δεν λαμβάνονται υπόψη στις παραδοχές για τον προϋπολογισμό. Η τιμή του 2 % είναι συντηρητική σε σύγκριση με την προτεινόμενη τιμή της μελέτης του 2018 που υπέβαλαν οι Scandlines κ.ά. Ωστόσο, το ασφάλιστρο κινδύνου έργου θα πρέπει να αξιολογηθεί σε συνδυασμό με το αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους που χρησιμοποιείται στο μοντέλο κρατικών ενισχύσεων, στο οποίο λαμβάνεται ήδη υπόψη ο κίνδυνος πιθανής υπέρβασης του κόστους κατά τη φάση κατασκευής. Βάσει των προαναφερομένων, η Επιτροπή θεωρεί εύλογη τη χρήση ασφαλίστρου κινδύνου για το συγκεκριμένο έργο της τάξης του 2 %.

(334) Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συνιστώσες του ΜΣΚΚ, όπως παρουσιάζονται στις αιτιολογικές σκέψεις ανωτέρω, είναι εύλογες λαμβανομένων υπόψη του μεγέθους, των κινδύνων, του χρονοδιαγράμματος και του είδους δραστηριότητας του έργου.

(335) Η τελευταία συνιστώσα του ΜΣΚΚ που πρέπει να εξεταστεί είναι το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου. Στην κοινοποίηση του 2014 το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου είχε καθοριστεί στο 5 % (σε ονομαστικούς όρους). Στην αναθεωρημένη κοινοποίησή τους, οι δανικές αρχές πρότειναν αρχικά το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου να βασιστεί στην επικαιροποιημένη επίσημη πρόβλεψη του Υπουργείου Οικονομικών για το 2025 όσον αφορά την οικονομία της Δανίας (συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων οικονομικών) ([157]). Σύμφωνα με την εν λόγω πρόβλεψη, το ετήσιο επιτόκιο για τα 10ετή κρατικά ομόλογα αναμένεται να είναι – 0,1 % το 2019, 1,6 % το 2025 και 4,5 % το 2040. Αυτό αντιστοιχεί σε σταθερό ονομαστικό συντελεστή της τάξης του 3,5 % περίπου καθ' όλη την περίοδο του μοντέλου χρηματοδότησης. Οι δανικές αρχές έκριναν ότι η παραδοχή αυτή αποτελεί την πλέον αντικειμενική πρόβλεψη των μελλοντικών επιπέδων των επιτοκίων που είναι διαθέσιμη στη Δανία και θεώρησαν, συνεπώς, ότι πρόκειται για αξιόπιστο δείκτη αναφοράς. Ισχυρίστηκαν περαιτέρω ότι, στην πράξη, η Femern A/S, δεν μπορεί να λάβει δάνεια ή κρατικά δάνεια για την ταυτόχρονη κάλυψη όλων των χρηματοδοτικών της αναγκών και ότι, ως εκ τούτου, το τρέχον επιτόκιο της αγοράς δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για μακροπρόθεσμη περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας η Femern A/S αναλαμβάνει δανειακές υποχρεώσεις, τις οποίες και αναχρηματοδοτεί σε συχνή βάση.

(336) Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι παρά το γεγονός ότι το επίπεδο των επιτοκίων χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα και το έργο βρίσκεται αντιμέτωπο με σχετικά μακρά περίοδο κατασκευής, το συγκεκριμένο επιτόκιο μηδενικού κινδύνου φαίνεται να είναι υψηλό εάν ληφθούν υπόψη οι τρέχουσες συνθήκες της αγοράς. Από τα τρέχοντα στοιχεία της αγοράς προκύπτει ότι οι τρέχουσες αποδόσεις είναι πολύ χαμηλές για τα δανικά κρατικά ομόλογα ([158]).

(337) Για την αντιμετώπιση των εν λόγω ανησυχιών, οι δανικές αρχές υπέβαλαν —στο πλαίσιο της αναθεωρημένης κοινοποίησης— εναλλακτικό μοντέλο στο οποίο χρησιμοποίησαν την παραδοχή του 1,5 % για το ονομαστικό επιτόκιο μηδενικού κινδύνου (ως μέσου όρου για ολόκληρη την περίοδο του μοντέλου). Η παραδοχή βασίζεται στην παρατεθείσα έρευνα που διεξήγαγαν οι Pablo Fernandez κ.ά. ([159]) Όσον αφορά τη Δανία, η έρευνα περιλαμβάνει 135 απαντήσεις, από τις οποίες προκύπτει μέσο επιτόκιο μηδενικού κινδύνου της τάξης του 1,2 % ετησίως για το 2019. Τα αποτελέσματα των προηγούμενων ετών ήταν αντίστοιχα 1,6 % για το 2018, 1,6 % για το 2017 και 1,3 % για το 2015 (τα στοιχεία για το 2016 δεν είναι διαθέσιμα στη μελέτη). Οι δανικές αρχές ισχυρίστηκαν περαιτέρω ότι στην εν λόγω έρευνα δεν προσδιορίζεται ο επενδυτικός ορίζοντας τον οποίο πρέπει να εφαρμόσουν οι συμμετέχοντες για να απαντήσουν στην ερώτηση σχετικά με το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου. Αντιθέτως, δίνεται απλώς έμφαση σε μια επένδυση στο πλαίσιο ενός άρτια διαφοροποιημένου χαρτοφυλακίου συμμετοχών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι δανικές αρχές προέβαλαν το επιχείρημα ότι είναι πολύ πιθανό οι απαντήσεις να βασίζονται σε ληκτότητα 5 έως 10 ετών. Ως εκ τούτου, οι δανικές αρχές συνυπολογίζουν προσαύξηση της τάξης του + 0,5 % στην τιμή που ανακτήθηκε από την έρευνα, ώστε να αντικατοπτρίζεται η κατά προσέγγιση διαφορά απόδοσης για τα μακροπρόθεσμα (30ετή) ομόλογα. Η προσαύξηση αυτή εκτιμάται με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία από τα γερμανικά κρατικά ομόλογα. Οι δανικές αρχές υποστηρίζουν ότι ο προσαρμοσμένος μέσος όρος με βάση τη ληκτότητα ανέρχεται στο 1,7 % και ότι η χρήση του 1,5 % αποτελεί, συνεπώς, συντηρητική παραδοχή.

(338) Λαμβανομένων υπόψη των τρεχουσών συνθηκών της αγοράς, η σχετικά μακρά περίοδος κατασκευής, και ιδίως η συνολική διάρκεια του μοντέλου χρηματοδότησης (έως το 2068 και, συνεπώς, άνω των 30 ετών), η Επιτροπή θεωρεί ότι η παραδοχή του 1,5 % που υιοθετείται στο εναλλακτικό μοντέλο είναι εύλογη και αιτιολογημένη. Επιπλέον, οι Scandlines κ.ά. υπέβαλαν δύο διαφορετικές μελέτες σχετικά με την εκτίμηση του ΜΣΚΚ. Η δανική παραδοχή επιτοκίου μηδενικού κινδύνου 1,5 % συμφωνεί με την εκτίμηση του 1,6 % που περιλαμβάνεται στην πλέον πρόσφατη μελέτη (του Φεβρουαρίου του 2018, αλλά βάσει στοιχείων του 2014) και είναι αισθητά χαμηλότερη από το ποσοστό 3,04 % που παρουσιάστηκε στην προηγούμενη μελέτη στις αρχές του 2014).

(339) Βάσει των ανωτέρω, το ΜΣΚΚ ανέρχεται στο 5,59 %. Πρόκειται για το κατώτατο όριο του εύρους τιμών από 5,68 % έως 6,71 %, όπως προτείνεται από τους Scandlines κ.ά. ([160])

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

([158]) Η Danmarks Nationalbank παρέχει τις αποδόσεις των τρεχουσών και των προηγούμενων πωλήσεων κρατικών ομολόγων.

([159]) Pablo Fernandez et al. 2019: «Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey». Κατά την περίοδο μεταξύ του Φεβρουαρίου και του Μαρτίου του 2019 οι ερευνητές διεξήγαγαν έρευνα στο πλαίσιο της οποίας ήρθαν σε επαφή με καθηγητές οικονομικών και οικονομίας, καθώς και με αναλυτές και διαχειριστές εταιρειών. Βασιζόμενοι σε 1836 απαντήσεις, παρέχουν περιγραφικές στατιστικές των επιτοκίων μηδενικού κινδύνου και των ασφαλίστρων κινδύνου αγοράς για 69 χώρες.

([160]) Από την εφαρμογή των ανωτέρω μαθηματικών τύπων προκύπτει ότι το κόστος ιδίων κεφαλαίων ισούται με 1,5 % + 0,89 * 6 % + 2 % = 8,84 %, ενώ το κόστος χρέους αντιστοιχεί σε 1,5 % + 1,5 % = 3 %. Από τη στάθμιση αμφότερων των συνιστωσών προκύπτει: ΜΣΚΚ = 50 % * 8,84 % + 50 % * 3 % * (1-22 %) = 5,59 %.

(340) Η Επιτροπή είναι της άποψης ότι μια ανάλυση της αναλογικότητας, η οποία περιλαμβάνει μοντέλο ελλείμματος χρηματοδότησης και ποσό ενίσχυσης και χρησιμοποιεί ως βάση επιτόκιο μηδενικού κινδύνου ύψους 3,5 %, δεν στηρίζεται σε εύλογες παραδοχές υπό το πρίσμα των τρεχουσών και των αναμενόμενων συνθηκών της αγοράς ([161]). Επομένως, η αναλογικότητα της ενίσχυσης μπορεί να διαπιστωθεί μόνο βάσει του εναλλακτικού μοντέλου υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, όπως υποβλήθηκε από τις δανικές αρχές στην επικαιροποιημένη κοινοποίηση.

(341) Από το εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης προκύπτει ότι το έλλειμμα χρηματοδότησης για τη σταθερή ζεύξη ανέρχεται σε 12 046 εκατ. DKK (1 615 εκατ. EUR). Από τη σύγκριση μεταξύ του ελλείμματος χρηματοδότησης και των επιλέξιμων δαπανών προκύπτει δείκτης ελλείμματος χρηματοδότησης της τάξης του 27,3 %.

(342) Το ακαθάριστο ισοδύναμο επιχορήγησης της ενίσχυσης περιλαμβάνει τις ενισχύσεις που προκύπτουν από τις εισφορές κεφαλαίου, τις κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιούν οι αρχές της Δανίας για τον υπολογισμό του στοιχείου ενίσχυσης των εγγυήσεων ακολουθεί παρόμοια προσέγγιση, όπως ορίζεται στο σημείο 4.2 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις, το οποίο προβλέπει ότι, σε περίπτωση που δεν υπάρχει διαθέσιμη αγοραία τιμή, «το στοιχείο ενίσχυσης πρέπει να υπολογιστεί με τον ίδιο τρόπο όπως το ισοδύναμο επιχορήγησης ενός δανείου υπό ευνοϊκούς όρους, δηλαδή ως η διαφορά μεταξύ του συγκεκριμένου επιτοκίου της αγοράς που θα έπρεπε να καταβάλει η εταιρεία αυτή χωρίς την εγγύηση και του επιτοκίου που επιτεύχθηκε χάρη στην κρατική εγγύηση, αφού ληφθούν υπόψη οι καταβληθείσες προμήθειες». Κατά τον υπολογισμό του ποσού της ενίσχυσης, οι δανικές αρχές δεν προέβησαν σε διάκριση μεταξύ της αξίας της κρατικής ενίσχυσης που συνδέεται με τα κρατικά δάνεια και της αξίας της κρατικής ενίσχυσης που συνδέεται με τις κρατικές εγγυήσεις. Από τον νόμο περί κατασκευής προκύπτει επίσης ότι και οι δύο είναι εναλλάξιμοι και ο υπουργός Οικονομικών έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει για τον βέλτιστο συνδυασμό των δύο μέσων. Η ετήσια προμήθεια την οποία πρέπει να καταβάλλει η Femern A/S στο κράτος για το ανεξόφλητο εγγυημένο χρέος ισούται με την προμήθεια επί του ανεξόφλητου κρατικού χρέους. Επομένως, τα στοιχεία ενίσχυσης που προκύπτουν από τις κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια υπολογίστηκαν με τον ίδιο τρόπο. Οι δανικές αρχές καθόρισαν το στοιχείο ετήσιας ενίσχυσης λαμβάνοντας υπόψη τη διαφορά μεταξύ του ΜΣΚΚ που θα αναμενόταν να απαιτήσει ένας επενδυτής της αγοράς (5,59 %) και του επιτοκίου μηδενικού κινδύνου (1,5 %), κατόπιν προσαρμογής ως προς την προμήθεια που απαιτείται να καταβάλλει η Femern στο δανικό κράτος, πολλαπλασιαζόμενη με το άθροισμα του ανεξόφλητου εγγυημένου χρέους και του ανεξόφλητου κρατικού χρέους.

(343) Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι σκόπιμο, στην προκειμένη περίπτωση, το στοιχείο ενίσχυσης να αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ του επιτοκίου μηδενικού κινδύνου (κατόπιν προσαρμογής με βάση την προμήθεια) και του ΜΣΚΚ. Χάρη στις κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια, η Femern αναμένεται να καταβάλλει το ίδιο επιτόκιο με το δανικό κράτος, το οποίο ισούται με το δανικό επιτόκιο μηδενικού κινδύνου. Συνεπώς, το αναμενόμενο πραγματικό κόστος χρηματοδότησης της Femern A/S είναι το επιτόκιο μηδενικού κινδύνου, κατόπιν προσαρμογής με βάση την προμήθεια. Χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης, η Femern αναμένεται να καταβάλλει το ΜΣΚΚ, το οποίο αντιστοιχεί στον σταθμισμένο μέσο όρο μεταξύ του κόστους ιδίων κεφαλαίων και του κόστους χρέους. Στη συνέχεια, από τον υπολογισμό της διαφοράς μεταξύ των δύο συντελεστών προκύπτει το συνολικό πλεονέκτημα.

(344) Κατά κανόνα, το κόστος ιδίων κεφαλαίων είναι υψηλότερο από το κόστος χρέους και ένα έργο/μια εταιρεία χρηματοδοτείται από συνδυασμό δανειακών και ιδίων κεφαλαίων. Πρόσθετο πλεονέκτημα υπέρ της Femern θα μπορούσε να θεωρηθεί η δυνατότητα χρηματοδότησης του έργου της σχεδόν εξ ολοκλήρου με δανειακά κεφάλαια, χωρίς να υπάρχει ουσιαστική ανάγκη ιδίων κεφαλαίων. Η στήριξη στο κόστος χρέους θα συνεπαγόταν μόνο την υποτίμηση της ενίσχυσης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι το όφελος από τη χρηματοδότηση (σχεδόν) μόνο με δανειακά κεφάλαια λαμβάνεται υπόψη στο στοιχείο ενίσχυσης των κρατικών δανείων και των κρατικών εγγυήσεων με τη χρήση του ΜΣΚΚ ως τιμής αναφοράς αντί του κόστους χρέους.

(345) Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 4 παράγραφος 4 του νόμου περί κατασκευής, το οποίο ορίζει ότι η δανική κυβέρνηση παρέχει εγγυήσεις για τις άλλες οικονομικές υποχρεώσεις της Femern A/S που συνδέονται με την κατασκευή του έργου, δεν συνεπάγεται πρόσθετη ενίσχυση διότι, εφόσον το κόστος κατασκευής καλύπτεται ήδη από κρατικά δάνεια και από δάνεια με κρατικές εγγυήσεις, δεν παρέχει πρόσθετο πλεονέκτημα στη Femern A/S.

(346) Οι Scandlines κ.ά. είναι της άποψης ότι το στοιχείο ενίσχυσης ισούται με τα πλήρη ποσά που καλύπτονται πραγματικά από τα κρατικά δάνεια και τα δάνεια με κρατικές εγγυήσεις. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο καθορισμός του στοιχείου ενίσχυσης της εγγύησης με αυτόν τον τρόπο προβλέπεται στην ανακοίνωση για τις εγγυήσεις μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και όταν παρέχεται εγγύηση για προβληματικές επιχειρήσεις, στην περίπτωση που η πιθανότητα ο δανειολήπτης να μην είναι σε θέση να εξοφλήσει το δάνειο καθίσταται ιδιαίτερα υψηλή. Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν συντρέχουν ανάλογες εξαιρετικές περιστάσεις στην προκειμένη περίπτωση.

(347) Το καθαρό χρέος είναι το πραγματικό χρέος της Femern A/S. Το πραγματικό χρέος αντικατοπτρίζει το συσσωρευμένο χρηματικό ποσό που δαπανήθηκε από την εταιρεία για την κάλυψη των δαπανών σχεδιασμού και κατασκευής, της εξόφλησης των τόκων, των ιδίων δαπανών κ.λπ., μειωμένο κατά το καταβεβλημένο μετοχικό κεφαλαίο και τη ληφθείσα στήριξη της ΕΕ. Το καθαρό χρέος αυξάνεται κατά τη διάρκεια της φάσης κατασκευής και αναμένεται να ανέλθει στο μέγιστο ύψος του κατά το πρώτο έτος λειτουργίας. Κατά τη φάση λειτουργίας, το καθαρό χρέος θα μειωθεί σταδιακά με τις ελεύθερες ταμειακές ροές του έργου. Το εν λόγω καθαρό χρέος καλύπτεται από κρατικά δάνεια και δάνεια με κρατική εγγύηση για ορισμένο αριθμό ετών.

([161]) Από τη χρήση της προτεινόμενης παραδοχής του χρονικά κυμαινόμενου επιτοκίου μηδενικού κινδύνου (κατά μέσο όρο 3,5 %) προκύπτουν τιμές ΜΣΚΚ μεταξύ του 4 % και του 8,3 %.

(348) Δεδομένου ότι σύμφωνα με την ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, οι ενισχύσεις υπό μορφή εγγυήσεων πρέπει να είναι χρονικά περιορισμένες, ενώ για τις ενισχύσεις υπό μορφή δανείου πρέπει να καθορίζονται περίοδοι αποπληρωμής, στο εναλλακτικό μοντέλο οι δανικές αρχές διασφάλισαν ότι η Femern A/S δεν θα λάβει κρατικά δάνεια και κρατικές εγγυήσεις που υπερβαίνουν, από κοινού, το ποσό των 69,3 δισ. DKK (9,3 δισ. EUR) (ονομαστική αξία). Το ποσό αυτό αναφέρεται από τις δανικές αρχές ως το «μέγιστο εγγυημένο ποσό». Τα εν λόγω κρατικά δάνεια και οι κρατικές εγγυήσεις περιορίζονται αυστηρά στη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής. Πρόκειται για το άθροισμα του μέγιστου καθαρού χρέους που απαιτείται για τη χρηματοδότηση του καθαρού κόστους κατασκευής (δηλαδή, μείον τη χρηματοδότηση της ΕΕ), όπως περιγράφεται ανωτέρω, και ενός αποθεματικού ρευστότητας. Το αποθεματικό ρευστότητας είναι η βραχυπρόθεσμη ρευστότητα, την οποία η εταιρεία διατηρεί συνήθως υπό μορφή τραπεζικών καταθέσεων ή βραχυπρόθεσμων επενδύσεων. Οι δανικές αρχές διευκρίνισαν ότι σκοπός αυτού του αποθεματικού ρευστότητας είναι να υπάρχει απόθεμα ασφαλείας για μη προγραμματισμένες ανάγκες ρευστότητας, όπως η πληρωμή των αναδόχων, και να παρέχεται η δυνατότητα εκτέλεσης δανεισμού πολύ πριν προκύψει η πραγματική ανάγκη ρευστότητας. Παράδειγμα αποτελεί η αναχρηματοδότηση υφιστάμενου δανείου, η οποία πραγματοποιείται συνήθως μερικές εβδομάδες πριν από τη λήξη του εν λόγω δανείου προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος απρόβλεπτων αντίξοων συνθηκών της αγοράς.

(349) Στο εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης, οι δανικές αρχές θα περιορίσουν την περίοδο εντός της οποίας το Υπουργείο Οικονομικών μπορεί να εκδώσει κρατικές εγγυήσεις και κρατικά δάνεια υπέρ της Femern A/S. Θα διασφαλίσουν επίσης ότι η Femern A/S θα έχει αποσβέσει όλα τα δάνεια με κρατική εγγύηση και θα έχει αποπληρώσει όλα τα κρατικά δάνεια το αργότερο 16 έτη μετά την έναρξη λειτουργίας. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς. Σε κάθε περίπτωση, οι δανικές αρχές μεριμνούν ώστε η εγγυημένη περίοδος να μην υπερβαίνει την πραγματική περίοδο αποπληρωμής του χρέους. Εάν η πραγματική περίοδος αποπληρωμής του χρέους είναι μικρότερη από 16 έτη, δεν θα χορηγηθούν περαιτέρω εγγυήσεις μετά την αποπληρωμή του πραγματικού χρέους.

(350) Η προκύπτουσα ενίσχυση, σε παρούσα αξία με τη χρήση του ΜΣΚΚ ως προεξοφλητικού επιτοκίου ([162]), ισούται με το έλλειμμα χρηματοδότησης ύψους 12 046 εκατ. DKK (1 615 εκατ. EUR) και περιλαμβάνει τις εισφορές κεφαλαίου και την κρατική ενίσχυση που συνδέεται με τα δάνεια με κρατική εγγύηση και τα κρατικά δάνεια. Ο υπολογισμός του ποσού της ενίσχυσης στο εναλλακτικό μοντέλο βασίζεται σε αύξηση της προμήθειας από 0,15 % σε 2 %. Όσον αφορά τα δάνεια που έχουν ήδη χορηγηθεί, στο εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης λαμβάνεται υπόψη ότι η προμήθεια περιοριζόταν στο 0,15 %.

(351) Επομένως, θα μπορούσε να θεωρηθεί —καταρχήν— ότι η ενίσχυση είναι ανάλογη. Ωστόσο, και όπως επισημάνθηκε ήδη ανωτέρω, η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία ότι το συγκεκριμένο έλλειμμα χρηματοδότησης ενδέχεται να έχει υπερεκτιμηθεί λόγω της συμπερίληψης δημοσιονομικού αποθεματικού P99 στη βάση επιλέξιμων δαπανών (βλέπε αιτιολογική σκέψη 320). Κατά συνέπεια, στο εναλλακτικό μοντέλο, οι δανικές αρχές συνδυάζουν τον εκ των προτέρων υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης (με το σχετικό μέγιστο εγγυημένο ποσό και τη μέγιστη εγγυημένη περίοδο) με επανυπολογισμό του εν λόγω ελλείμματος χρηματοδότησης τουλάχιστον πέντε έτη μετά την έναρξη των δραστηριοτήτων, εάν φαίνεται ότι δεν χρειαζόταν το «αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους» ύψους 2,5 δισ. DKK (0,3 δισ. EUR). Οι δανικές αρχές θα υπολογίσουν εκ νέου το έλλειμμα χρηματοδότησης, το μέγιστο εγγυημένο ποσό και τη μέγιστη εγγυημένη περίοδο. Στη συνέχεια θα μειώσουν το μέγιστο εγγυημένο ποσό και τη μέγιστη εγγυημένη περίοδο σε περίπτωση που το επικαιροποιημένο έλλειμμα χρηματοδότησης είναι μικρότερο από το προβλεπόμενο, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτόν ότι η καθαρή παρούσα αξία του συνολικού ποσού της ενίσχυσης δεν υπερβαίνει το έλλειμμα χρηματοδότησης. Οι δανικές αρχές υπέβαλαν προσομοίωση στην οποία δεν θα χρειαζόταν καθόλου το αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους. Στην περίπτωση αυτή, το μέγιστο χρέος θα μειωνόταν στα 66,1 δισ. DKK (8,9 δισ. EUR) και η μέγιστη περίοδος εγγύησης θα περιοριζόταν στα 11 έτη μετά την έναρξη των δραστηριοτήτων. Σε κάθε περίπτωση, οι δανικές αρχές θα μεριμνήσουν ώστε οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια να περιορίζονται αυστηρά στη χρηματοδότηση που απαιτείται για τις πραγματικές δαπάνες που προκύπτουν κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής. Ως εκ τούτου, το χρονοδιάγραμμα του επανυπολογισμού δεν επιτρέπει την επιδότηση των δαπανών που συνδέονται με την περίοδο λειτουργίας από το κράτος. Χορηγεί μόνο προσωρινό χρονικό απόθεμα ασφαλείας για τυχόν χρηματοδότηση, η οποία εξακολουθεί μεν να συνδέεται με τη φάση κατασκευής, αλλά πραγματοποιείται μόνο λίγο μετά το πέρας της φάσης κατασκευής. Οι δανικές αρχές θα υποβάλουν τον εν λόγω επικαιροποιημένο υπολογισμό στην Επιτροπή.

(352) Επομένως, η μέγιστη εγγυημένη περίοδος και το μέγιστο εγγυημένο ποσό προκύπτουν απευθείας από τον υπολογισμό του ελλείμματος χρηματοδότησης. Όσο χαμηλότερο είναι το έλλειμμα χρηματοδότησης τόσο μικρότερη είναι η εγγυημένη περίοδος και/ή το εγγυημένο ποσό και τόσο συντομότερα η Femern A/S θα πρέπει να προσφύγει σε δανεισμό από την ανοικτή αγορά χωρίς τη στήριξη κρατικών εγγυήσεων ή κρατικών δανείων. Η Επιτροπή κρίνει σκοπιμότερη τη σύνδεση του περιορισμού της εγγυημένης περιόδου και του εγγυημένου ποσού με τα όρια του ελλείμματος χρηματοδότησης παρά

([162]) Στο σημείο 4.1 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις προβλέπεται ότι τα ετήσια ισοδύναμα επιχορήγησης που προκύπτουν θα πρέπει να αναχθούν στην παρούσα αξία τους με τη χρησιμοποίηση του επιτοκίου αναφοράς. Στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση της μεθόδου καθορισμού των επιτοκίων αναφοράς και προεξόφλησης (ΕΕ C 14 της 19.1.2008, σ. 6) ορίζεται ότι τα επιτόκια αναφοράς και προεξόφλησης εφαρμόζονται ως αντιπροσωπευτικά των επιτοκίων της αγοράς. Στην ανακοίνωση χρησιμοποιείται ως βάση υπολογισμού το ετήσιο επιτόκιο IBOR και αποσαφηνίζεται ότι το περιθώριο καθορίζεται ανάλογα με τη βαθμολογία της επιχείρησης και τις παρεχόμενες εξασφαλίσεις, αλλά και ανάλογα με το πιστωτικό ιστορικό. Επιπλέον, στην ανακοίνωση προβλέπεται ότι η Επιτροπή μπορεί να χρησιμοποιεί μικρότερες ή μεγαλύτερες ληκτότητες προσαρμοσμένες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Δεδομένου του μακροπρόθεσμου χαρακτήρα του έργου και του γεγονότος ότι τα ετήσια ισοδύναμα επιχορήγησης αυτά καθαυτά βασίζονται στη διαφορά μεταξύ του ΜΣΚΚ και του επιτοκίου μηδενικού κινδύνου, η Επιτροπή εκτιμά ότι ενδείκνυται επίσης στην υπό κρίση υπόθεση η χρήση του ΜΣΚΚ ως επιτοκίου προεξόφλησης.

με ένα ποσό ετήσιων ταμειακών ροών, όπως προτείνεται από τις Scandlines κ.ά. Δεδομένου ότι οι ετήσιες ταμειακές ροές είναι πάντα κυμαινόμενες στην πράξη, λόγω, π.χ., επενδύσεων αντικατάστασης και κυκλικής συντήρησης, απαιτείται σε κάθε περίπτωση [κάποιου είδους] υπολογισμός της καθαρής παρούσας αξίας. Επιπλέον, το μέτρο ενίσχυσης περιλαμβάνει σειρά δανείων, με επιμέρους περιόδους αποπληρωμής για καθένα από αυτά, εντός των ορίων της συνολικής μέγιστης εγγυημένης περιόδου. Επομένως, είναι πιθανό σε μια δεδομένη χρονική στιγμή τα κρατικά δάνεια και οι κρατικές εγγυήσεις να συνυπάρχουν με δανεισμό υπό τους όρους της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ενισχύσεις οι οποίες υπερβαίνουν το έλλειμμα χρηματοδότησης δεν είναι ανάλογες.

(353) Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η επιλογή των κρατικών εγγυήσεων και των κρατικών δανείων ως βασικών μέσων αποτελεί θετικό δείκτη όσον αφορά τόσο την αναλογικότητα όσο και την καταλληλότητα της ενίσχυσης και προτιμάται έναντι της χορήγησης εφάπαξ ποσού. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 36 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «στις περιπτώσεις όπου το υποκείμενο πρόβλημα είναι η έλλειψη πρόσβασης σε χρηματοδότηση, τα κράτη μέλη θα πρέπει κανονικά να προσφεύγουν σε ενίσχυση υπό μορφή στήριξης της ρευστότητας, όπως δάνειο ή εγγύηση». Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μοντέλο χρηματοδότησης της Δανίας συνάδει με τη συγκεκριμένη αρχή. Ένα μέτρο εγγύησης συνιστά αποτελεσματικό μέσο προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η Femern A/S δεν θα λάβει υπεραντιστάθμιση, διότι παρέχει απλώς στη Femern A/S τη δυνατότητα διατήρησης του κόστους κεφαλαίου σε κατάλληλο επίπεδο ώστε να εξασφαλιστεί η δυνατότητα υλοποίησης του έργου με την κάλυψη του ελλείμματος χρηματοδότησης. Οι δανικές αρχές προέβησαν επίσης σε αναθεώρηση της κοινοποίησης του 2014 και θα υποβάλλουν σε ετήσια βάση εκθέσεις σχετικά με τις εξελίξεις όσον αφορά την αποπληρωμή του χρέους της Femern A/S.

(354) Βάσει των ανωτέρω, και λαμβάνοντας υπόψη το εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης που περιλαμβάνεται στην αναθεωρημένη κοινοποίηση, επιπλέον των νόμων περί σχεδιασμού και κατασκευής, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια περιορίζονται από πλευράς χρόνου και ποσού. Πέραν αυτού, και για μία ακόμη φορά βάσει του εναλλακτικού μοντέλου ελλείμματος χρηματοδότησης που περιλαμβάνεται στην αναθεωρημένη κοινοποίηση, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το ποσό της ενίσχυσης δεν υπερβαίνει το ελάχιστο ποσό που είναι αναγκαίο ώστε να διασφαλιστεί επαρκές επίπεδο κερδοφορίας για το ενισχυόμενο έργο.

6.4.5. *Πρόληψη αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και κριτήριο εξισορρόπησης*

(355) Σύμφωνα με την παράγραφο 40 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «[τ]ο κράτος μέλος θα πρέπει να υποβάλλει στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι το προτεινόμενο μέτρο ενίσχυσης αποτελεί το ενδεδειγμένο μέσο πολιτικής για την επίτευξη του στόχου του έργου. Ένα μέτρο ενίσχυσης δεν θα θεωρείται κατάλληλο εάν άλλα μέσα πολιτικής ή μέσα ενίσχυσης που προκαλούν μικρότερες στρεβλώσεις επιτρέπουν την επίτευξη του ίδιου στόχου.»

(356) Οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι, δεδομένου ότι το βασικό πρόβλημα του έργου ήταν η έλλειψη πρόσβασης σε χρηματοδότηση, οι ενισχύσεις υπό μορφή στήριξης της ρευστότητας, όπως τα δάνεια ή οι εγγυήσεις, συνιστούν το κατάλληλο μέσο πολιτικής. Κατόπιν της αναθεωρημένης κοινοποίησης, οι κρατικές εγγυήσεις και τα κρατικά δάνεια περιορίζονται αυστηρά στη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για τις δαπάνες που πραγματοποιούνται κατά τη φάση σχεδιασμού και κατασκευής. Δεν υπάρχει κίνδυνος η εγγύηση/τα δάνεια να χρησιμοποιηθούν για την επιδότηση άλλων μη επιλέξιμων δαπανών και δραστηριοτήτων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο μηχανισμός χρηματοδοτικής στήριξης που επιλέχθηκε αποτελεί το κατάλληλο μέσο πολιτικής.

(357) Σύμφωνα με την παράγραφο 41 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «[π]ροκειμένου η ενίσχυση να είναι συμβατή, οι αρνητικές επιπτώσεις του μέτρου ενίσχυσης όσον αφορά τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και τον αντίκτυπο στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών θα πρέπει, αφενός, να είναι περιορισμένες και, αφετέρου, να αντισταθμίζονται από τα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά τη συμβολή στην επίτευξη του στόχου κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος». Στην παράγραφο 42 προβλέπεται ότι, κατά την αξιολόγηση των αρνητικών συνεπειών του μέτρου ενίσχυσης, η Επιτροπή θα εστιάζει την ανάλυσή της στις προβλέψιμες επιπτώσεις της ενίσχυσης στον ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων στην οικεία αγορά προϊόντων, συμπεριλαμβανομένων των αγορών προηγούμενου και επόμενου σταδίου, και στον κίνδυνο πλεονάζουσας ικανότητας. Στην παράγραφο 43 της ανακοίνωσης ορίζεται ότι «[η] Επιτροπή θα αξιολογεί τον κίνδυνο μονοπωλιακού ελέγχου της αγοράς και δεσπόζουσας θέσης [...]. Τα έργα που αφορούν την κατασκευή υποδομών πρέπει να διασφαλίζουν ανοικτή και άνευ διακρίσεων πρόσβαση στις υποδομές, καθώς και άνευ διακρίσεων τιμολόγηση».

(358) Έπεται ότι, για τους σκοπούς της πρόληψης αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και του κριτηρίου εξισορρόπησης, η Επιτροπή θα πρέπει να εστιάσει την αξιολόγησή της όσον αφορά τις αρνητικές επιπτώσεις της ενίσχυσης στις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και στον αντίκτυπο στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.

(359) Η σταθερή ζεύξη αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου για την προώθηση της κινητικότητας, της περαιτέρω ενσωμάτωσης και της πολιτιστικής ανταλλαγής ατόμων που ζουν σε αμφότερες τις πλευρές της σταθερής ζεύξης, καθώς και για τη βελτίωση της σύνδεσης μεταξύ των Βόρειων Χωρών και της Κεντρικής Ευρώπης τόσο για τις επιβατικές όσο και για τις εμπορευματικές οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές. Τα εν λόγω προβλεπόμενα οφέλη αναγνωρίστηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την προσθήκη του έργου της σταθερής ζεύξης Fehmarn στον κατάλογο των έργων προτεραιότητας του ΔΕΔ-Μ. Στο πλαίσιο αυτό, το έργο της σταθερής ζεύξης Fehmarn θα αποφέρει επίσης θετικά αποτελέσματα σε διάφορους οικονομικούς τομείς, όπως πρατήρια καυσίμων, καταστήματα λιανικής πώλησης, εστιατόρια, ξενοδοχεία, πάρκα αναψυχής, σιδηροδρομικές συγκοινωνίες και συγκοινωνίες λεωφορείων. Όπως αναγνωρίζεται στο πρόγραμμα του ΜΣΕ, η σταθερή ζεύξη θα βελτιώσει την προσβασιμότητα στις σιδηροδρομικές μεταφορές, με αποτέλεσμα τη μετάβαση των επιβατικών και εμπορευματικών μεταφορών από τις οδικές στις σιδηροδρομικές μεταφορές.

(360) Ωστόσο, η έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στους φορείς εκμετάλλευσης πορθμείων που εξυπηρετούν τόσο τη γραμμή Rødby – Puttgarden όσο και άλλες γραμμές πορθμείων στην περιοχή. Η μείωση των δραστηριοτήτων πορθμείων μπορεί να έχει επίσης αρνητικές επιπτώσεις στους λιμένες που χρησιμοποιούν τα εν λόγω πορθμεία από πλευράς όγκου κυκλοφορίας και εσόδων. Όπως αναγνωρίζεται και λαμβάνεται υπόψη στις κοινωνικοοικονομικές μελέτες, η παρουσία της σταθερής ζεύξης ενέχει ακόμη και τον κίνδυνο εξαφάνισης των δραστηριοτήτων πορθμείων στη γραμμή Rødby – Puttgarden μετά την έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η δυνατότητα της Femern A/S να επηρεάσει τις δραστηριότητες των υπηρεσιών πορθμείων είναι μάλλον περιορισμένη, διότι η κρατική ενίσχυση περιορίζεται στη χρηματοδότηση που είναι αναγκαία για την κάλυψη του κόστους κατά τη διάρκεια της φάσης σχεδιασμού και κατασκευής, με ανώτατο όριο το έλλειμμα χρηματοδότησης. Επιπλέον, αρμόδιος για τον καθορισμό των διοδίων και των σιδηροδρομικών τελών που πρόκειται να εισπράττονται από τους χρήστες της οδικής και της σιδηροδρομικής σύνδεσης της σταθερής ζεύξης είναι ο υπουργός Μεταφορών της Δανίας. Ακόμη και αν η Femern A/S μπορεί να ασκήσει κάποια επιρροή στο επίπεδο των τιμών εφαρμόζοντας καθεστώτα εκπτώσεων, δεσμεύεται από την ανάγκη να διασφαλίζει το επίπεδο των εσόδων της, δεδομένου ότι η κρατική ενίσχυση περιορίζεται στη χρηματοδότηση μέρους του σχεδιασμού και της κατασκευής της σταθερής ζεύξης, με ανώτατο όριο το έλλειμμα χρηματοδότησης. Με άλλα λόγια, η Femern A/S θα πρέπει να διασφαλίσει ότι τα έσοδά της είναι αρκετά υψηλά ώστε να είναι σε θέση να αποπληρώσει τα δάνειά της για την κάλυψη του συνολικού κόστους σχεδιασμού και κατασκευής και να καλύψει τις δαπάνες λειτουργίας της. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο κύριος αντίκτυπος στις δραστηριότητες πορθμείων δημιουργείται από την απόφαση και μόνο για την κατασκευή της σταθερής ζεύξης, η οποία παρέχει μια εναλλακτική λύση έναντι των υφιστάμενων τρόπων μεταφοράς. Η επιλογή τόσο της εν λόγω υποδομής όσο και της τεχνικής λύσης της αποτελεί επιλογή των δημόσιων αρχών. Επομένως, δεν εναπόκειται στην Επιτροπή να αξιολογήσει αν θα «υποβαθμιστούν» τα σχέδια πρόσβασης στο Puttgarden, εάν αποτελούν τμήμα της σταθερής ζεύξης, όπως ισχυρίζεται η Scandlines. Επίσης, η απόφαση των δανικών αρχών να μη στηρίξουν την πρόταση έργου της Scandlines θα πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του ευρύτερου σχεδίου κινητικότητας και των επιλογών κινητικότητας και, ως εκ τούτου, δεν αφορά την αξιολόγηση εξισορρόπησης. Κατά συνέπεια, οι επιπτώσεις στις δραστηριότητες πορθμείων και στις σχετικές αγορές είναι σύμφυτες με το συγκεκριμένο είδος έργων, μέσω των οποίων το κράτος επιδιώκει να προσφέρει ταχύτερες και πιο εξυπηρετικές εναλλακτικές λύσεις έναντι των υπηρεσιών πορθμείων. Η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στην παρατήρηση των δανικών αρχών ότι ο σχεδιασμός των σιδηροδρομικών γραμμών από τη δανική πλευρά και η απόδοση προτεραιότητας στο οδικό δίκτυο από τη γερμανική πλευρά συνιστούν καθήκοντα δημόσιας εξουσίας, τα οποία αποφασίζονται από το δανικό και από το γερμανικό κράτος αντίστοιχα και όχι από τη Femern A/S.

(361) Οι Scandlines κ.ά. προέβαλαν επίσης το επιχείρημα ότι η σταθερή ζεύξη θα συνεπαγόταν την ανάπτυξη υπερβάλλουσας μεταφορικής ικανότητας σε μια ήδη κορεσμένη αγορά. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η δημιουργία μιας εναλλακτικής λύσης έναντι των υφιστάμενων υπηρεσιών η οποία είναι διαφορετική και θεωρείται ανώτερη από τις δανικές αρχές δεν μπορεί να εξομοιωθεί με την ανάπτυξη υπερβάλλουσας μεταφορικής ικανότητας σε μια κορεσμένη αγορά.

(362) Όσον αφορά τον κίνδυνο δεσπόζουσας θέσης και τον γενικό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να αποκτήσει η Femern A/S δεσπόζουσα θέση όσον αφορά ορισμένες υπηρεσίες μεταφορών στον πορθμό του Fehmarn. Ωστόσο, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι, κατά πάγια νομολογία ([163]), αυτή καθαυτή η ύπαρξη δεσπόζουσας θέσης δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της ΕΕ. Στην πραγματικότητα, η Scandlines κατέχει επί του παρόντος θέση εκ των πραγμάτων μονοπωλίου στη γραμμή μεταξύ του Rødby και του Puttgarden. Εάν υποτεθεί ότι, όπως ισχυρίζεται η Scandlines, οι δραστηριότητες των πορθμείων θα συνεχιστούν μετά την έναρξη λειτουργίας της σταθερής ζεύξης, η σταθερή ζεύξη θα σπάσει στην πραγματικότητα το μονοπώλιο αυτό και θα δημιουργήσει μια πιο ανταγωνιστική αγορά.

(363) Η Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ότι η σταθερή ζεύξη δεν θα δημιουργήσει κανέναν κίνδυνο μονοπωλιακού ελέγχου της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων των ανάντη ή κατάντη αγορών, διότι θα είναι ανοιχτή σε όλους τους χρήστες σε ισότιμη και άνευ διακρίσεων βάση. Η διάρθρωση των τιμών θα είναι διαφανής, άνευ διακρίσεων και, όσον αφορά τα βαρέα φορτηγά οχήματα, σύμφωνη με τους ισχύοντες κανόνες της οδηγίας για την ευρωβινιέτα ([164]). Επιπλέον, σύμφωνα με τις πληροφορίες που υπέβαλαν οι δανικές αρχές, τα σιδηροδρομικά τέλη θα καθορίζονται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ ([165]). Αναμένεται ότι τα διόδια χρήσης στην οδική σύνδεση θα αντιστοιχούν στην τιμή που χρεώνει ο φορέας εκμετάλλευσης πορθμείων, σύμφωνα με την παραδοχή που υιοθετείται στο μοντέλο χρηματοδότησης του 2016.

(364) Συνεπώς, όπως επιβεβαίωσε επίσης το Γενικό Δικαστήριο στις αποφάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 2018, μολονότι είναι εύλογο να συναχθεί ότι έργο το οποίο περιλαμβάνει την κατασκευή υποδομής που θα παρέχει εναλλακτική λύση έναντι των υφιστάμενων τρόπων μεταφοράς ενέχει τον κίνδυνο οι υφιστάμενοι τρόποι μεταφοράς να υποχρεωθούν να μειώσουν σημαντικά τις δραστηριότητές τους ή ακόμη και να εξαφανιστούν, είναι σαφές ότι η σταθερή ζεύξη παρέχει μια λύση η οποία αποφέρει, συνολικά, θετικά αποτελέσματα. Δεν είναι καθήκον της Επιτροπής να θέσει υπό αμφισβήτηση την επιλογή των δανικών αρχών.

(365) Λαμβανομένων υπόψη των προαναφερομένων, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ενίσχυση, όπως περιορίστηκε περαιτέρω και μειώθηκε στην αναθεωρημένη κοινοποίηση ώστε να ληφθούν υπόψη οι αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, έχει περιορισμένες μόνο επιπτώσεις στον ανταγωνισμό και στις συναλλαγές οι οποίες αντισταθμίζονται από τις θετικές επιπτώσεις από πλευράς συμβολής στην επίτευξη του στόχου κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

([163]) Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Νοεμβρίου 1983 *Michelin κατά Επιτροπής*, υπόθεση 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, σκέψη 57· απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Φεβρουαρίου 2011, *Konkurrensverket κατά TeliaSonera Sverige*, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, σκέψη 24.

([164]) Οδηγία 1999/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 1999, περί επιβολής τελών στα βαρέα φορτηγά οχήματα που χρησιμοποιούν ορισμένα έργα υποδομής (ΕΕ L 187 της 20.7.1999, σ. 42).

([165]) Οδηγία 2012/34/ΕΕ.

(366) Από τη διατύπωση της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ προκύπτει ότι δεν είναι αναγκαίο ούτε να ληφθούν υπόψη πιθανά αρνητικά στοιχεία τα οποία δεν αφορούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και τον αντίκτυπο στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ούτε να διενεργηθεί ειδική περιβαλλοντική εκτίμηση στο πλαίσιο του κριτηρίου εξισορρόπησης, όπως προτείνεται από τη NABU. Το Γενικό Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι «[μ]ολονότι η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο του καθορισμού και της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης, μεταξύ άλλων εκείνων που αποσκοπούν στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, εντούτοις δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της αγοράς αυτής [...]. Επομένως, κατά τον εντοπισμό των αρνητικών αποτελεσμάτων των επίμαχων μέτρων, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να λάβει υπόψη σε ποιο βαθμό τα επίμαχα μέτρα είναι δυσμενή για την υλοποίηση της ως άνω αρχής» [της προστασίας του περιβάλλοντος] ([166]).

(367) Σε κάθε περίπτωση, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου συνεκτιμήθηκαν και μετριάστηκαν δεόντως από τις εθνικές αρχές και κρίθηκε, σύμφωνα με το ισχύον ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, ότι δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού του έργου. Κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης σχετικά με τη σταθερή ζεύξη, οι δανικές αρχές εξέτασαν δεόντως τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου. Η ολοκληρωμένη και διεξοδική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων που διενεργήθηκε από τη δανική πλευρά περιγράφεται λεπτομερώς στις προπαρασκευαστικές σημειώσεις του νόμου περί κατασκευής. Τόσο στις εν λόγω προπαρασκευαστικές σημειώσεις όσο και στη συνθήκη Fehmarn αναφέρεται ρητά —και, κατ' επέκταση, ισχύει σε αμφότερα τα κράτη της Δανίας και της Γερμανίας— ότι οι απαιτήσεις του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου πρέπει να αποτελέσουν τη βάση για την προετοιμασία, την κατασκευή και τη λειτουργία της σταθερής ζεύξης για τη διέλευση του πορθμού του Fehmarn. Βάσει του νόμου περί σχεδιασμού, και κατόπιν διαπραγματεύσεων με τον υπουργό Περιβάλλοντος, ο υπουργός Μεταφορών εξουσιοδοτήθηκε να καταρτίσει τις εκθέσεις σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων («ΕΠΕ») για το κατασκευαστικό έργο, συμπεριλαμβανομένης της διεξαγωγής διαβούλευσης και άλλων αναγκαίων περιβαλλοντικών εκτιμήσεων στο πλαίσιο του κατασκευαστικού έργου. Εξασφαλίστηκε η συμμετοχή του Υπουργείου Περιβάλλοντος, καθώς και των αρμόδιων αρχών, εταιρειών και δήμων, και οι εκθέσεις ΕΠΕ κ.λπ. καταρτίστηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ.

(368) Έπεται ότι η βάση για το έργο συνίστατο ευθύς εξαρχής στην ανάγκη προετοιμασίας, κατασκευής και λειτουργίας κατά τέτοιον τρόπο ώστε να προληφθούν οι επιζήμιες για τη φύση και το περιβάλλον επιπτώσεις και να αντιμετωπιστούν σε ικανοποιητικό βαθμό σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις, ιδίως όσον αφορά το συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο (Natura 2000). Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακόμη και αν έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι περιβαλλοντικές πτυχές για τους σκοπούς του κριτηρίου της εξισορρόπησης, δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι οι εικαζόμενες αρνητικές για το περιβάλλον επιπτώσεις της σταθερής ζεύξης θα ήταν τέτοιας έκτασης ώστε να μπορούν να μεταβάλουν το αποτέλεσμα του κριτηρίου εξισορρόπησης.

(369) Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι αρνητικές επιπτώσεις του μέτρου ενίσχυσης όσον αφορά τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και τον αντίκτυπο στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών αφενός είναι περιορισμένες και αφετέρου αντισταθμίζονται από τα θετικά αποτελέσματα όσον αφορά τη συμβολή στην επίτευξη του στόχου κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

6.4.6. *Ειδική προϋπόθεση συμβατότητας όσον αφορά τις κρατικές εγγυήσεις — Όροι κατάπτωσης*

(370) Σύμφωνα με το σημείο 5.3 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις, «[η] Επιτροπή θα δέχεται εγγυήσεις μόνον εφόσον η κατάπτωσή τους συνδέεται συμβατικά με ειδικούς όρους οι οποίοι μπορούν να φθάνουν μέχρι την υποχρεωτική κήρυξη πτώχευσης της δικαιούχου επιχείρησης ή άλλη παρόμοια διαδικασία». Οι όροι αυτοί θα πρέπει να συμφωνούνται μεταξύ των μερών, κατά το αρχικό στάδιο της χορήγησης. Σε περίπτωση που κάποιο κράτος μέλος θελήσει να θέσει διαφορετικούς όρους κατάπτωσης της εγγύησης από εκείνους που είχαν αρχικά συμφωνηθεί κατά το στάδιο της χορήγησης, η Επιτροπή θα θεωρήσει ότι η κατάπτωση της εγγύησης δημιουργεί νέα ενίσχυση η οποία πρέπει να κοινοποιηθεί βάσει του άρθρου 88 παράγραφος 3 της Συνθήκης.»

(371) Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2 του νόμου περί κατασκευής, ο υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτείται να παρέχει κρατικές εγγυήσεις οι οποίες καλύπτουν τις υποχρεώσεις της Femern A/S σε σχέση με δάνεια και άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα για τη χρηματοδότηση της σταθερής ζεύξης. Οι όροι για την κατάπτωση εγγυήσεων αυτού του είδους δεν ρυθμίζονται στον ίδιο τον νόμο περί κατασκευής. Ανταποκρινόμενες στις αμφιβολίες που διατυπώθηκαν στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, οι δανικές αρχές αναθεώρησαν την κοινοποίηση του 2014 ώστε να διασφαλιστεί ότι το σύνολο ([167]) των εν λόγω κρατικών εγγυήσεων υπέρ της Femern A/S θα πληρούν τους ακόλουθους ελάχιστους όρους κατάπτωσης:

α) η Femern A/S δεν κατέβαλε δεόντως, κατά τη συνήθη προθεσμία, το οφειλόμενο ποσό βάσει της εγγυημένης συμφωνίας·

β) ο δανειοδότης πρέπει να ειδοποιεί εγγράφως τον εγγυητή, όπως προβλέπεται στη σχετική εγγύηση·

γ) τέτοιου είδους ειδοποίηση παρέχεται μόνον εφόσον έχουν λήξει όλες οι ισχύουσες προθεσμίες άσκησης ένδικων μέσων βάσει της εγγυημένης συμφωνίας·

δ) ο δανειοδότης δεν δικαιούται να χορηγήσει στη Femern A/S παράταση της προθεσμίας για την εκπλήρωση της υποχρέωσής της βάσει της εγγυημένης συμφωνίας·

ε) ο εγγυητής έχει στη διάθεσή του τουλάχιστον τέσσερις εργάσιμες ημέρες από την παραλαβή της εν λόγω ειδοποίησης για την πληρωμή του ληξιπρόθεσμου ποσού βάσει της εγγυημένης συμφωνίας.

(372) Όπως επισημάνθηκε ήδη στην αιτιολογική σκέψη 203 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, και όσον αφορά την κρατική εγγύηση που καλύπτει μη χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις, όπως προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφος 4 του νόμου περί κατασκευής, οι δανικές αρχές παρατήρησαν ότι οι όροι κατάπτωσης των εγγυήσεων αυτού του είδους

([166]) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2018, *Δημοκρατία της Αυστρίας κατά Επιτροπής*, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, σκέψη 516 και εκεί παρατιθέμενη απόφαση Castelnou: απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 3ης Δεκεμβρίου 2014, *Castelnou Energía κατά Επιτροπής*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, σκέψεις 189 έως 191.

([167]) Οι υφιστάμενες εγγυήσεις διέπονται επίσης από ανάλογους ελάχιστους όρους κατάπτωσης.

βασίζονται σε ερμηνεία της εγγύησης σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δανικού δικαίου. Οι δανικές αρχές παρείχαν περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με το ζήτημα αυτό. Στη δανική νομοθεσία για τις εγγυήσεις γίνεται διάκριση μεταξύ των όρων «*simpel kaution*» και «*selvskyldnerkaution*». Ο όρος «*simpel kaution*» σημαίνει ότι το καλυπτόμενο από την εγγύηση μέρος πρέπει να αποδείξει στον εγγυητή ότι ο οφειλέτης αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται συνήθως είτε i) να έχει διαπιστωθεί κατά τη διάρκεια μιας εκτέλεσης (δηλαδή της απόπειρας εκτέλεσης μιας απαίτησης έναντι των περιουσιακών στοιχείων του κύριου υπόχρεου) ότι ο κύριος υπόχρεος αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όταν καθίστανται ληξιπρόθεσμες· είτε ii) ο κύριος υπόχρεος να υπόκειται σε διαδικασία πτώχευσης ή παρόμοιας διαδικασίας αφερεγγυότητας. Ο όρος «*selvskyldnerkaution*» σημαίνει ότι το καλυπτόμενο από την εγγύηση μέρος μπορεί να ζητήσει από τον εγγυητή να καταβάλει την πληρωμή εάν ο κύριος υπόχρεος δεν κατέβαλε εμπρόθεσμα την πληρωμή. Σύμφωνα με τη δανική νομολογία σχετικά με τις εγγυήσεις, η εγγύηση ερμηνεύεται συνήθως ως «*simpel kaution*», εκτός αν υπάρχει σαφής βάση για την ερμηνεία της εγγύησης ως «*selvskyldnerkaution*». Επομένως, εκτός αν η εγγύηση περιγράφεται σαφώς ως «*selvskyldnerkaution*», το καλυπτόμενο από την εγγύηση μέρος θα πρέπει να αποδείξει στον εγγυητή ότι ο κύριος υπόχρεος αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όταν καθίστανται ληξιπρόθεσμες. Όσον αφορά τη διάταξη που περιλαμβάνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 4, έπεται ότι, εφόσον στον νόμο περί κατασκευής και λειτουργίας δεν προβλέπεται ότι οι όροι κατάπτωσης της εγγύησης σε συγκεκριμένη περίπτωση θα καθορίζονται, για παράδειγμα, στο πλαίσιο υπουργικών αποφάσεων ή ειδικών συμβάσεων που καλύπτουν κάθε περίπτωση, η κρατική εγγύηση που αναφέρεται στο άρθρο 4 παράγραφος 4 θα θεωρείται —εξ ορισμού— «*simpel kaution*». Ως εκ τούτου, το καλυπτόμενο από την εγγύηση μέρος θα πρέπει να αποδείξει ότι η Femern A/S αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της όταν καθίστανται ληξιπρόθεσμες (όπως περιγράφεται ανωτέρω) ώστε να είναι δυνατή η κατάπτωση της εγγύησης. Βάσει των προαναφερομένων, η Επιτροπή θεωρεί ότι η κατάπτωση εγγύησης αυτού του είδους συνδέεται συμβατικά με ειδικούς όρους.

(373) Μολονότι η Επιτροπή δεν ενημερώθηκε για τους ακριβείς όρους κατάπτωσης κατά τον χρόνο χορήγησης της ενίσχυσης, φρονεί ότι μπορεί να δεχτεί τις εγγυήσεις βάσει του σημείου 5.3 της ανακοίνωσης για τις εγγυήσεις.

6.4.7. *Διαφάνεια*

(374) Σύμφωνα με την παράγραφο 45 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να δημοσιεύονται, σε εμπεριστατωμένο δικτυακό τόπο, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, τουλάχιστον οι ακόλουθες πληροφορίες: το κείμενο του μέτρου ενίσχυσης και οι διατάξεις εφαρμογής του ή σχετικός σύνδεσμος· η ταυτότητα της χορηγούσας αρχής ή αρχών· η ταυτότητα του δικαιούχου, το είδος και το ποσό της χορηγούμενης ενίσχυσης, η ημερομηνία χορήγησης, ο τύπος της επιχείρησης (ΜΜΕ/μεγάλη επιχείρηση)· η περιφέρεια στην οποία είναι εγκατεστημένος ο δικαιούχος (σε επίπεδο NUTS II)· και ο κύριος οικονομικός τομέας στον οποίο ασκεί τις δραστηριότητές της η δικαιούχος επιχείρηση (σε επίπεδο ομάδας της NACE). Οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να συμμορφωθούν με την απαίτηση αυτή.

6.4.8. *Υποχρέωση υποβολής εκθέσεων*

(375) Σύμφωνα με την παράγραφο 49 της ανακοίνωσης σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ, «*[η] εκτέλεση του έργου πρέπει να υπόκειται σε τακτική υποβολή εκθέσεων*». Στο πλαίσιο αυτό, οι δανικές αρχές δεσμεύθηκαν να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις οι οποίες περιλαμβάνουν αριθμητικά στοιχεία σχετικά με την εξέλιξη του χρέους. Συνεπώς, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι πληρούται αυτή η προϋπόθεση.

7. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

(376) Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι εισφορές κεφαλαίου, οι κρατικές εγγυήσεις για τα δάνεια χρηματοδότησης του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής, καθώς και τα κρατικά δάνεια για τη χρηματοδότηση του κόστους σχεδιασμού και κατασκευής, συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα τα οποία περιλαμβάνουν την απόσβεση στοιχείων ενεργητικού, τη μεταφορά φορολογικών ζημιών εις νέον, το κοινό φορολογικό καθεστώς, τα σιδηροδρομικά τέλη και τη δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας, δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση υπέρ της Femern A/S κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης. Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, βάσει της αναθεωρημένης κοινοποίησης, οι εγγυήσεις για τα παράγωγα δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση υπέρ της Femern A/S κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης.

(377) Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα κοινοποιηθέντα μέτρα υπέρ της Femern A/S, τα οποία περιλαμβάνουν εισφορά κεφαλαίου ύψους 510 εκατ. DKK (68,4 εκατ. EUR) και συνδυασμό κρατικών δανείων και κρατικών εγγυήσεων για δάνεια ύψους έως 69,3 δισ. DKK (9,3 δισ. EUR), που πρέπει να αποσβεστούν το αργότερο 16 έτη μετά την έναρξη λειτουργίας, πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην ανακοίνωση σχετικά με τα ΣΕΚΕΕ και, ως εκ τούτου, μπορούν να θεωρούν συμβατά με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης. Η ετήσια προμήθεια την οποία υποχρεούται να καταβάλλει η Femern A/S στο δανικό κράτος για τον δανεισμό με κρατική εγγύηση και για τα κρατικά δάνεια αυξάνεται από 0,15 % σε 2 %. Οι δανικές αρχές δεσμεύτηκαν να υποβάλουν στην Επιτροπή, το αργότερο πέντε έτη μετά την έναρξη της λειτουργίας της σταθερής ζεύξης (επί του παρόντος αναμένεται να ξεκινήσει το 2033), επικαιροποιημένο εναλλακτικό μοντέλο υπολογισμού του ελλείμματος χρηματοδότησης (με βάση την παραδοχή μέσου επιτοκίου μηδενικού κινδύνου της τάξης του 1,5 %). Στο πλαίσιο της εν λόγω επικαιροποίησης, το αποθεματικό κατασκευαστικού κόστους θα μειωθεί εάν προκύψει ότι το πραγματικό κόστος κατασκευής είναι χαμηλότερο από το εκτιμώμενο. Το μέγιστο εγγυημένο ποσό και η μέγιστη εγγυημένη περίοδος θα μειωθούν αναλόγως, ώστε να διασφαλιστεί ότι το ακαθάριστο ισοδύναμο επιχορήγησης της ενίσχυσης δεν υπερβαίνει το επικαιροποιημένο έλλειμμα χρηματοδότησης.

(378) Οι αρχές της Δανίας συμφώνησαν κατ' εξαίρεση η χώρα να παραιτηθεί από τα δικαιώματα που απορρέουν από το άρθρο 342 της Συνθήκης σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/1958 του Συμβουλίου ([168]) και να εγκρίνει και να κοινοποιήσει την απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 297 της Συνθήκης στην αγγλική γλώσσα.

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Τα μέτρα τα οποία περιλαμβάνουν την απόσβεση στοιχείων ενεργητικού, τη μεταφορά φορολογικών ζημιών εις νέον, το κοινό φορολογικό καθεστώς, τα σιδηροδρομικά τέλη, τη δωρεάν χρήση κρατικής περιουσίας και τις κρατικές εγγυήσεις για τα παράγωγα δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση υπέρ της Femern A/S κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 2

Τα μέτρα τα οποία περιλαμβάνουν εισφορές κεφαλαίου και συνδυασμό κρατικών δανείων και κρατικών εγγυήσεων υπέρ της Femern A/S, και τα οποία η Δανία έθεσε, τουλάχιστον εν μέρει, παρανόμως σε εφαρμογή, συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατόπιν της τροποποίησης των εν λόγω μέτρων, όπως αναφέρεται στην αναθεωρημένη κοινοποίηση, τα μέτρα αυτά είναι συμβατά με την εσωτερική αγορά βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Βασίλειο της Δανίας.

Βρυξέλλες, 20 Μαρτίου 2020.

Για την Επιτροπή
Margrethe VESTAGER
Εκτελεστική αντιπρόεδρος

([168]) Συμβούλιο ΕΟΚ: Κανονισμός αριθ. 1 περί καθορισμού του γλωσσικού καθεστώτος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος (ΕΕ 17 της 6.10.1958, σ. 385).