II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2020/1472,

annettu 20 päivänä maaliskuuta 2020,

valtiontuesta SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N), jonka Tanska toteutti Femern A/S:n hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2020) 1683)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen määräysten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio hyväksyi 13 päivänä heinäkuuta 2009 tuen Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen suunnitteluvaiheen rahoittamiseksi, jäljempänä 'suunnittelupäätös' ([2]).

(2) Ennakkoilmoitusvaiheen jälkeen Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 22 päivänä joulukuuta 2014 päivätyllä kirjeellä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen rahoitusmallin.

(3) Komissio vastaanotti 5 päivänä kesäkuuta 2014, 5 päivänä syyskuuta 2014, 26 päivänä marraskuuta 2014, 19 päivänä tammikuuta 2015 ja 22 päivänä huhtikuuta 2015 viisi valitusta ([3]), joissa väitettiin, että Tanska oli myöntänyt Femern A/S:n ja A/S Femern Landanlægin hyväksi sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea yhteyden suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön ([4]).

(4) Komissio päätti 23 päivänä heinäkuuta 2015 olla vastustamatta Tanskan A/S Femern Landanlægin ja Femern A/S:lle myöntämiä toimenpiteitä, jäljempänä 'rakennuspäätös' ([5]). Tämän päätöksen päätösosa on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa komissio päätteli, että A/S Femern Landanlægille myönnetyt toimenpiteet sisämaan maantie- ja rautatieyhteyksien suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön Tanskassa eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Toisessa osassa komissio päätteli, että vaikka Femern A/S:lle myönnetyt toimenpiteet kiinteän yhteyden suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön katsottaisiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ne soveltuivat sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Komissio lähetti rakennuspäätöksen valitusten tekijöille 16 päivänä syyskuuta 2015.

([1]) Valtiontuki – Tanska – Valtiontuki SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N) – Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen rahoitus – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL C 226, 5.7.2019, s. 5).

([2]) Komission päätös, 13.7.2009, valtiontuki N 157/2009 – Tanska – Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen rahoitus (EUVL C 202, 27.8.2009, s. 1).

([3]) Valitusten tekijät olivat Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH, jäljempänä 'Scandlines', 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB, jäljempänä 'Stena Line', ja Trelleborgs Hamn AB.

([4]) Komission yksiköt rekisteröivät valitukset numeroilla SA.38915 ja SA.41640.

([5]) Komission päätös, 23.7.2015, asiassa SA. 39078 (2014/N) – Tanska – Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen rahoitus (EUVL C 325, 2.10.2015, s. 1).

(5) Kahden valituksen tekijän nostamien kumoamiskanteiden perusteella ([6]) unionin yleinen tuomioistuin kumosi rakennuspäätöksen 13 päivänä joulukuuta 2018 antamillaan tuomioilla ([7]), siltä osin kuin komissio päätti olla vastustamatta Tanskan Femern A/S:n hyväksi toteuttamia toimenpiteitä kiinteän yhteyden (rannikolta rannikolle ulottuva infrastruktuuri) suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön.

(6) Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen muilta osin. Se hylkäsi erityisesti kanteiden nostajien väitteet komission päätelmistä, joiden mukaan A/S Femern Landanlægille myönnetyt toimenpiteet sisämaan maantie- ja rautatieyhteyksien suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön Tanskassa eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

(7) Molemmat valituksen tekijät ovat hakeneet muutosta 13 päivänä joulukuuta 2018 annettuihin tuomioihin ([8]).

(8) Komission yksiköt tapasivat Tanskan viranomaiset 24 päivänä tammikuuta ja 22 päivänä toukokuuta 2019. Komission yksiköt kävivät puhelinneuvotteluja Tanskan viranomaisten kanssa 12 päivänä huhtikuuta ja 20 päivänä kesäkuuta 2019. Komission yksiköt lähettivät lisätietopyyntöjä 26 päivänä maaliskuuta, 18 päivänä huhtikuuta ja 24 päivänä huhtikuuta 2019. Tanskan viranomaiset toimittivat lisätietoja 18 päivänä tammikuuta, 4 päivänä helmikuuta, 25 päivänä helmikuuta, 28 päivänä maaliskuuta, 5 päivänä huhtikuuta, 7 päivänä toukokuuta, 8 päivänä toukokuuta, 16 päivänä toukokuuta, 20 päivänä toukokuuta, 28 päivänä toukokuuta ja 10 päivänä kesäkuuta 2019.

(9) Komission yksiköt tapasivat 18 ja 25 päivänä maaliskuuta 2019 Stena Line Scandinavia AB:n, jäljempänä 'Stena Line', ja Scandlines Danmark ApS:n ja Scandlines Deutschland GmbH:n, jäljempänä 'Scandlines'. Komission yksiköt tapasivat 4 päivänä huhtikuuta ja 13 päivänä toukokuuta 2019 Naturschutzbund Deutschland e.V:n, jäljempänä 'NABU', ja Ruotsin varustamoyhdistyksen (Föreningen för Svensk Sjöfart, jäljempänä 'FSS'). Komissio sai lisätietoja asianosaisilta 29 päivänä tammikuuta, 14 päivänä helmikuuta, 18 päivänä helmikuuta, 26 päivänä maaliskuuta, 15 päivänä huhtikuuta, 16 päivänä huhtikuuta, 24 päivänä huhtikuuta, 24 päivänä toukokuuta, 29 päivänä toukokuuta, 6 päivänä kesäkuuta ja 7 päivänä kesäkuuta 2019. Komissio sai 29 päivänä tammikuuta 2019 Scandlinesilta kirjeen, johon se vastasi 8. helmikuuta 2019. Komissio sai 20 päivänä helmikuuta 2019 Scandlinesilta toisen kirjeen, johon se vastasi 13 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio sai 7 päivänä helmikuuta 2019 Stena Linelta kirjeen, johon se vastasi 28 päivänä helmikuuta 2019. Komissio sai 18 päivänä helmikuuta 2019 NABUlta kirjeen, johon se vastasi 18 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio sai 19 päivänä helmikuuta 2019 FSS:ltä kirjeen, johon se vastasi 8 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio sai 12 päivänä maaliskuuta 2019 Saksan varustamoyhdistykseltä (Verband Deutscher Reeder, jäljempänä 'VDR') kirjeen, johon se vastasi 21 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio sai 28 päivänä maaliskuuta 2019 Grimaldi Groupilta kirjeen, johon se vastasi 16 päivänä huhtikuuta 2019. Komissio sai 8 päivänä huhtikuuta 2019 Trelleborgin satamalta kirjeen, johon se vastasi 9 päivänä huhtikuuta 2019. Komissio sai 15 päivänä huhtikuuta 2019 Trelleborgin satamalta kirjeen, johon se vastasi 2 päivänä toukokuuta 2019. Komissio sai 15 päivänä huhtikuuta 2019 Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V:ltä kirjeen, johon se vastasi 2 päivänä toukokuuta 2019.

(10) Komissio ilmoitti Tanskan viranomaisille 14 päivänä kesäkuuta 2019 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely kiinteän yhteyden julkisen rahoituksen osalta, jäljempänä 'aloittamispäätös'.

(11) Aloittamispäätös julkaistiin 5 päivänä heinäkuuta 2019 Euroopan unionin virallisessa lehdessä ([9]). Aloittamispäätöksessä komissio kehotti asianomaisia osapuolia toimittamaan huomautuksia aloittamispäätöksestä kuukauden kuluessa.

(12) Komission yksiköt toimittivat 12 päivänä heinäkuuta 2019 Tanskan viranomaisille Scandlinesin 7 päivänä kesäkuuta 2019 toimittamat aiemmat huomautukset. Komission yksiköt toimittivat 23 päivänä heinäkuuta 2019 Tanskan viranomaisille Scandlinesin 28 päivänä tammikuuta 2019 ja 29 päivänä toukokuuta 2019 toimittamat muut aiemmat huomautukset ja kommentit.

(13) Scandlines pyysi useilla peräkkäisillä pyynnöillä pidentämään aloittamispäätöstä koskevien huomautusten esittämisen määräaikaa elokuun loppuun / syyskuun alkuun. Komission yksiköt suostuivat 22 päivänä heinäkuuta 2019 pidentämään määräaikaa kymmenellä työpäivällä 20 päivään elokuuta 2019, ja myöhemmin komission yksiköt myönsivät saman pidennyksen myös muille asianomaisille osapuolille.

(14) Scandlines nosti 17 päivänä elokuuta 2019 kanteen sen päätöksen kumoamiseksi, jolla huomautusten esittämiselle asetettua määräaikaa jatkettiin 20 päivään elokuuta 2019 eikä kuukauden loppuun, kuten se oli pyytänyt. Samana päivänä jätetyllä erillisellä hakemuksella Scandlines pyysi, että unionin yleisen tuomioistuimen presidentti määrää välitoimella komission lykkäämään muodollista tutkintaa ja/tai kieltää komissiota tekemästä lopullista päätöstä tai myöntää jonkin muun asianmukaisen välitoimen.

([6]) Kanteiden nostajat olivat Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH, jäljempänä 'Scandlines', ja Stena Line Scandinavia AB, jäljempänä 'Stena Line'.

([7]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Stena Line Scandinavia AB ym. v. komissio, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944 ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Scandlines Danmark ApS, Scandlines Deutschland GmbH ym. v. komissio, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Asia C-174/19 P, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, ja asia C-175/19 P, Stena Line Scandinavia v. komissio. Molemmat asiat ovat vireillä.

([9]) Ks. alaviite 1.

(15) Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hylkäsi välitoimihakemuksen 13 päivänä syyskuuta 2019 annetulla määräyksellä ([10]). Tämän jälkeen Scandlines peruutti siihen liittyvän kumoamiskanteen ([11]).

(16) Yksitoista asianomaista osapuolta esitti huomautuksia. Tanskan lauttaliikennöitsijöiden järjestö toimitti huomautuksia 16 päivänä elokuuta 2019. Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestö, jäljempänä 'ECSA', toimitti huomautuksia 19 päivänä elokuuta 2019. FSS toimitti huomautuksia 20 päivänä elokuuta 2019. Scandlines, Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH ja VDR toimittivat kaikki huomautuksensa 21 päivänä elokuuta 2019. Asianomaiset osapuolet ovat merenkulkualan toimijoita (lauttaliikenteen harjoittajia, satamia ja yhdistyksiä) tai voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, jotka katsovat, että rannikolta rannikolle ulottuva infrastruktuuri koskee niiden etuja. Komission yksiköt toimittivat 3 päivänä syyskuuta 2019 päivätyllä kirjeellä ei-luottamuksellisen version yhdentoista asianomaisen osapuolen huomautuksista Tanskan viranomaisille, joille annettiin mahdollisuus vastata niihin. Tanskan viranomaiset toimittivat 4 päivänä lokakuuta 2019 huomautuksensa näistä huomautuksista täydentäen näin 26 päivänä elokuuta 2019 toimitettuja aloittamispäätöstä koskevia huomautuksia.

(17) Komission yksiköt pitivät 27 päivänä kesäkuuta, 2, 5 ja 9 päivänä heinäkuuta, 3 päivänä lokakuuta, 4, 12, 15, 19, 22 ja 25 päivänä marraskuuta 2019 ja sitten 7 ja 14 päivänä tammikuuta sekä 6 päivänä helmikuuta 2020 puhelinkonferenssit Tanskan viranomaisten kanssa. Komission yksiköt ja Tanskan viranomaiset pitivät kokouksen 18 päivänä joulukuuta 2019 Brysselissä. Komission yksiköt lähettivät lisätietopyyntöjä 8, 12 ja 17 päivänä heinäkuuta, 3 ja 12 päivänä syyskuuta, 4, 17, 18 ja 24 päivänä lokakuuta, 5, 13, 25 ja 27 päivänä marraskuuta 2019 ja sitten 7 ja 9 päivänä tammikuuta sekä 3, 4, 14, 18, 19 ja 28 päivänä helmikuuta 2020. Tanskan viranomaiset toimittivat vuonna 2019 lisätietoja 27 päivänä kesäkuuta, 1, 4, 5, 10, 12 ja 15 päivänä heinäkuuta, 21 ja 27 päivänä elokuuta, 13 ja 26 päivänä syyskuuta, 1, 9, 11, 23, 27 ja 29 päivänä lokakuuta, 6, 7, 11, 14, 18, 22 ja 25 päivänä marraskuuta sekä 10 ja 20 päivänä joulukuuta. Tanskan viranomaiset toimittivat vuonna 2020 lisätietoja 3, 7, 13, 15, 21 päivänä tammikuuta, 4, 6, 11, 12, 14, 20 ja 21 päivänä helmikuuta sekä 3 päivänä maaliskuuta. Tanskan viranomaiset tarkistivat alkuperäistä ilmoitusta 5 päivänä maaliskuuta 2020 päivätyllä ilmoituksella.

(18) Lisäksi komissio sai Scandlinesilta ja Stena Lineltä lisähuomautuksia, joita asiassa Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon annetun tuomion ([12]) perusteella komission ei tarvitse ottaa huomioon, koska nämä huomautukset toimitettiin liian myöhään. Komissio sai tällaisia lisähuomautuksia Scandlinesilta 26 päivänä lokakuuta 2019 ja uudelleen 20 päivänä helmikuuta 2020, ja ne toimitettiin Tanskan viranomaisille 4 päivänä marraskuuta 2019 ja 28 päivänä helmikuuta 2020. Tanskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa näistä lisähuomautuksista 6 päivänä marraskuuta 2019 ja 3 päivänä maaliskuuta 2020. Scandlines piti puhelinkonferenssin komission yksiköiden kanssa 25 päivänä helmikuuta 2020 ja toimitti lisätietoja 5 päivänä maaliskuuta 2020. Komissio sai lisähuomautuksia Stena Lineltä 13 päivänä joulukuuta 2019, ja ne toimitettiin Tanskan viranomaisille 23 päivänä joulukuuta 2019. Tanskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa näistä lisähuomautuksista 8 päivänä tammikuuta 2020.

(19) Komissio sai 9 päivänä syyskuuta 2019 Tanskan viranomaisilta kirjeen, johon se vastasi 30 päivänä syyskuuta 2019.

(20) Tanskan viranomaiset ilmoittivat 4 päivänä maaliskuuta 2020 päivätyllä kirjeellä hyväksyvänsä tämän päätöksen sekä sitä koskevan tiedoksiannon laatimisen englannin kielellä.

Päätöksen soveltamisalaa koskeva selvennys

(21) Scandlines lähetti 2 päivänä elokuuta 2016 komissiolle virallisen ilmoituksen, jossa se pyysi toteuttamaan toimia tiettyjen Femern A/S:n hyväksi myönnettyjen tukitoimenpiteiden suhteen, joita komissio ei sen mukaan ollut käsitellyt rakennuspäätöksessään, vaikka nämä toimenpiteet mainittiin Scandlinesin valituksessa.

(22) Komission yksiköt vastasivat tähän kirjeeseen 30 päivänä syyskuuta 2016 päivätyllä kirjeellä. Siinä todettiin, että rakennuspäätöksessä käsiteltiin kahta väitettyä tukitoimenpidettä, nimittäin ei-kaupallisia rautatiemaksuja ja valtion omaisuuden maksutonta käyttöä hankkeen rakennusvaiheessa. Muiden väitettyjen tukitoimenpiteiden osalta komissio katsoi neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589, jäljempänä 'menettelyasetus' ([13]), 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että Scandlinesin esittämät tosiseikat ja oikeuskysymykset eivät muodostaneet riittäviä perusteita, jotka olisivat alustavan tutkimuksen perusteella osoittaneet sääntöjenvastaisen tuen olemassaolon. Sen vuoksi se kehotti Scandlinesia esittämään mahdolliset huomautuksensa kuukauden kuluessa. Komissio sai nämä huomautukset 30 päivänä lokakuuta 2016.

([10]) Unionin yleisen tuomioistuimen presidentin määräys 13.9.2019, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Unionin yleisen tuomioistuimen presidentin määräys 27.11.2019, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Unionin tuomioistuimen tuomio 11.12.2019, Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon v. komissio, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, 126–127 kohta.

([13]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

(23) Scandlines nosti 12 päivänä joulukuuta 2016 kanteen 30 päivänä syyskuuta 2016 päivätyn kirjeen kumoamiseksi ([14]). Samana päivänä se nosti myös laiminlyöntikanteen komissiota vastaan, koska tämä ei ryhtynyt toimiin Scandlinesin valituksen johdosta ([15]).

(24) Scandlines lähetti 30 päivänä heinäkuuta 2018 toisen virallisen ilmoituksen ([16]), jossa komissiota pyydettiin määrittelemään kantansa muihin väitettyihin tukitoimenpiteisiin Scandlinesin 30 päivänä syyskuuta 2016 toimittamien huomautusten perusteella. Komissio teki 28 päivänä syyskuuta 2018 päätöksen, jäljempänä 'vuoden 2018 päätös' ([17]), jolla vahvistettiin, että A/S Femern Landanlægin hyväksi myönnetyt valtiontakaukset ja Femern A/S:n ja A/S Femern Landanlægin hyväksi myönnetyt valtionlainat sekä väitetty suunnittelupäätöksen ylittävä sääntöjenvastainen tuki, joka myönnettiin veroetuina, eivät olleet sääntöjenvastaista valtiontukea. Samassa päätöksessä komissio totesi, että Femern A/S:lle pääomanlisäyksen muodossa myönnetty väitetty sääntöjenvastainen tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla siltä osin kuin se on valtiontukea, joka ei kuulu suunnittelupäätöksen soveltamisalaan. Scandlines nosti 4 päivänä tammikuuta 2019 kanteen tämän päätöksen kumoamiseksi ([18]).

(25) Unionin yleinen tuomioistuin päätti 13 päivänä joulukuuta 2018 annetuilla määräyksillä, ettei komission 30 syyskuuta 2016 päivätyn kirjeen kumoamista koskevaa kannetta eikä laiminlyöntikannetta oteta tutkittavaksi ([19]). Scandlines haki muutosta määräykseen, jolla sen kumoamiskanne hylättiin ([20]).

(26) Komissio peruutti aloittamispäätöksessä vuoden 2018 päätöksen siltä osin kuin se koskee Femern A/S:lle kiinteän yhteyden suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön myönnettyjä toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet sisältyvät näin ollen tässä päätöksessä tehtävään arviointiin.

(27) Kuten aloittamispäätöksessä todettiin, menettely kattaa myös kaikki hankkeen suunnitteluvaiheen kannalta merkittävät kiinteää yhteyttä koskevat toimenpiteet.

(28) Tämä päätös ei koske A/S Femern Landanlægin hyväksi toteutettuja toimenpiteitä, jotka liittyvät sisämaayhteyksien rahoitukseen, kuten myös aloittamispäätöksessä selvennettiin. Se ei myöskään kata 2.4 jaksossa mainittujen toimenpiteiden lisäksi muita mahdollisia toimenpiteitä, jotka Tanska on myöntänyt tai sen väitetään myöntäneen Femern A/S:lle, A/S Femern Landanlægille, Sund & Bælt Holding A/S:lle tai jollekin muulle niihin etuyhteydessä olevalle yritykselle.

(29) Scandlines jätti 6 päivänä marraskuuta 2017 lisävalituksen väitetyistä sääntöjenvastaisista ja sisämarkkinoille soveltumattomista tukitoimenpiteistä, joita käytettiin kiinteän yhteyden mainontaan ja markkinointiin väitetysti liittyvien Femern A/S:n toimien, jäljempänä 'mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimet', rahoittamiseen. Kyseisessä kirjeessä tarkoitetut toimenpiteet sisällytettiin aloittamispäätöksen soveltamisalaan, joten niitä arvioidaan tässä päätöksessä.

2. YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS HANKKEESTA JA TOIMENPITEISTÄ

2.1 Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke

(30) Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke muodostuu rannikolta rannikolle ulottuvasta infrastruktuurista ja sisämaan maantie- ja rautatieyhteyksistä.

(31) Kiinteä yhteys rakennetaan vedenalaisena tunnelina Lollandin saarella olevan Rødbyn ja Saksan Puttgardenin välille. Se on noin 19 kilometriä pitkä ja koostuu sähköistetystä kaksiraiteisesta rautatiestä ja nelikaistaisesta moottoritiestä, jolla on hätäkaistat.

(32) Tanskan sisämaayhteyksiin kuuluu Ringstedin ja Rødbyn välinen nykyinen noin 120 kilometrin pituinen rautatieyhteys, jonka omistaa valtion rataverkon haltija Banedanmark, jäljempänä 'Rail Net Denmark'. Koko rataosuus Ringstedistä Rødbyyn sähköistetään ja varustetaan ERTMS-tason ([21]) 2 mukaisilla uusilla merkinantojärjestelmillä. Tanskan sisämaayhteyksiin kuuluvat myös Lollandin nykyisen moottoritieinfrastruktuurin eli Rødbyhavnin ja Sakskøpingin välisen olemassa olevan E47-moottoritien tarpeelliset ympäristö- ja muut parannukset. Lisäksi Vordingborgin ja Rødbyn välinen olemassa oleva yksiraiteinen rataosuus laajennetaan kaksiraiteiseksi rataosuudeksi.

(33) Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen tavoitteena on parantaa matkustaja- ja tavaraliikenteen edellytyksiä Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan välillä. Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke tuottaa monia muita myönteisiä vaikutuksia, jotka liittyvät ympäristövaikutuksiin, työllisyyteen, aluekehitykseen, kaupan edellytysten paranemiseen ja liikennealan yleiseen vahvistamiseen. Yhdessä heinäkuusta 2000 lähtien käytössä

([14]) Asia T-890/16, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Asia T-891/16, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) Kirjeen rekisteröintinumero on SA.51981.
([17]) Komission päätös, tehty 28 päivänä syyskuuta 2018, valtiontuesta SA. 51981 (2018/FC) – Tanska – Valitus väitetystä sääntöjenvastaisesta tuesta Femern A/S:lle ja Femern Landanlæg A/S:lle (EUVL C 406, 9.11.2018, s. 1).
([18]) Asia T-7/19, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, vireillä.
([19]) Unionin yleisen tuomioistuimen määräykset 13.12.2018, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 ja T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Asia C-173/19 P, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, vireillä.
([21]) Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (European Rail Traffic Management System).

olleen Tanskan ja Ruotsin välisen Juutinrauman kiinteän yhteyden kanssa Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke parantaa näin ollen merkittävästi yhtä tärkeimmistä Skandinavian ja Keski-Euroopan välisistä maaliikennekäytävistä. Komissio myös tunnusti Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen yhdeksi Euroopan laajuisen liikenneverkon ensisijaiseksi hankkeeksi. Lisäksi se on ”ennalta yksilöity hanke”, joka mainitaan sellaisena Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1316/2013 ([22]) liitteessä I olevan I osan 2 kohdassa.

(34) Tanskan viranomaiset lisäsivät aloittamispäätökseen antamassaan vastauksessa, että Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen virallinen suunnittelu alkoi jo vuonna 1991, kun Tanskan hallitus teki Ruotsin hallituksen kanssa sopimuksen kiinteän yhteyden luomisesta Juutinrauman yli, jäljempänä ’Juutinrauman kiinteä yhteys’ ([23]). Tanskan ja Ruotsin välisen Juutinrauman kiinteää yhteyttä koskevan sopimuksen 21 artiklan mukaan Tanskan hallitus ilmoitti olevansa valmis työskentelemään kiinteän yhteyden rakentamiseksi Fehmarninsalmen poikki edellyttäen, että ympäristönäkökohdat ja taloudelliset näkökohdat otetaan huomioon. Tanskan ja Saksan hallitukset tekivät vuoden 1991 ja Tanskan ja Saksan vuonna 2008 tekemän sopimuksen allekirjoittamisen välisenä aikana useita alustavia arviointeja Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevasta hankkeesta.

(35) Tanskan kuningaskunnan ja Saksan liittotasavallan välisen Fehmarninsalmen ylittävää kiinteää yhteyttä koskevan sopimuksen, jäljempänä ’Fehmarninsalmea koskeva sopimus’ ([24]), 1 artiklan mukaan Tanskalla on yksinomainen vastuu Fehmarninsalmen ylittävän kiinteän yhteyden rahoittamisesta sekä Tanskan sisämaayhteyksien parantamisesta ja se kantaa siitä täyden riskin. Saksa vastaa Saksan sisämaayhteyksien rahoituksesta ja parantamisesta.

(36) Tanskan viranomaiset arvioivat vuoden 2014 ilmoituksen ajankohtana, että kiinteän yhteyden suunnittelun ja rakentamisen kokonaiskustannukset olisivat 54,9 miljardia Tanskan kruunua vuoden 2014 hintoina (7,4 miljardia euroa ([25])). Tanskan sisämaayhteyksien parantamisen suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvät kustannukset olivat 9,5 miljardia Tanskan kruunua vuoden 2014 hintoina (1,3 miljardia euroa). Yhteensä tämä oli 64,4 miljardia Tanskan kruunua (8,6 miljardia euroa) koko hankkeen osalta (sekä kiinteän yhteyden että sisämaayhteyksien suunnittelutoimet, rakennuskustannukset, varaukset ja muut työt). Vastauksena menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyihin epäilyihin Tanskan viranomaiset tarkistivat ilmoitustaan ja päivittivät kiinteän yhteyden arvioidut suunnittelu- ja rakennuskustannukset. Tämän päätöksen 5 jaksossa käsitellään tätä päivitystä.

(37) Komissio myönsi vuosina 2007–2013 yhteisrahoitusta yhteensä 205 miljoonaa euroa Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen suunnittelutoimiin. Tätä kautta jatkettiin myöhemmin vuoteen 2015. Hanke oli myös sisällytetty luetteloon ehdotuksista, joille myönnetään EU:n rahoitustukea Verkkojen Eurooppa -välineen liikennesektorilla ([26]). Tanskan viranomaiset täsmensivät, että vuosina 2007–2015 hanke sai tosiasiallisesti 181 miljoonaa euroa kiinteää yhteyttä varten. Femern A/S on saanut vuosina 2017–2020 Verkkojen Eurooppa -välineen tukea koskevia sitoumuksia 589 miljoonan euron arvosta. Tanskan viranomaiset selvensivät, että Femern A/S on tällä hetkellä käyttänyt noin 7 miljoonaa euroa.

(38) Valtion omistama Sund & Bælt Holding A/S perusti syyskuussa 2005 Femern A/S:n tytäryhtiöksi, joka on kokonaan sen omistuksessa. Femern A/S:stä tuli myöhemmin toisen Sund & Bælt Holding A/S:n tytäryhtiön, A/S Femern Landanlægin ([27]), tytäryhtiö.

(39) Tanskan liikenneministeri nimitti suunnittelulain ([28]) perusteella Femern A/S:n vastaamaan Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen suunnittelusta. Näin ollen Femern A/S on toteuttanut erilaisia tutkimuksia ja valmisteluja sen rakentamista varten, erityisesti analyysejä ja arviointeja, jotka koskevat ympäristö-, teknisiä ja turvallisuusnäkökohtia, sekä tarjouspyyntömenettelyjen valmistelua hankkeen loppuun saattamista varten. Femern A/S toteutti myös Rødbyhavnin tulevan rakennustyömaan perustamista koskevat tarvittavat tutkimukset ja valmistelutoimet. Lisäksi Femern A/S vastaa tiedotustoiminnasta, jota sen tulisi harjoittaa yhteistyössä kuntien kanssa ([29]).

([22]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1316/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Verkkojen Eurooppa -välineen perustamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta ja asetusten (EY) N:o 680/2007 ja (EY) N:o 67/2010 kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 129).

([23]) Tanskan ja Ruotsin hallitusten 23 päivänä maaliskuuta 1991 tekemä hallitustenvälinen sopimus.

([24]) Sopimus allekirjoitettiin 3 päivänä syyskuuta 2008, ja Tanska ja Saksa ratifioivat sen vuonna 2009.

([25]) Tanska soveltaa suhteessa euroon kiinteää muuntokurssia, joka on 746,038 Tanskan kruunua 100:aa euroa kohti. Tätä muuntokurssia sovelletaan koko tässä päätöksessä laskettaessa Tanskan kruunuja vastaavia euromääriä.

([26]) Ks. 31 päivänä heinäkuuta 2015 annettu komission täytäntöönpanopäätös C(2015) 5274, jolla vahvistetaan luettelo ehdotuksista, joille myönnetään EU:n rahoitustukea Verkkojen Eurooppa -välineen liikennesektorilla monivuotiseen työohjelmaan perustuvan 11 päivänä syyskuuta 2014 käynnistetyn ehdotuspyynnön pohjalta, sekä 5 päivänä tammikuuta 2018 annettu komission täytäntöönpanopäätös C(2017) 8803, jolla vahvistetaan luettelo ehdotuksista, joille myönnetään EU:n rahoitustukea Verkkojen Eurooppa -välineen liikennesektorilla monivuotiseen työohjelmaan perustuvan 8 päivänä helmikuuta 2017 käynnistetyn ehdotuspyynnön pohjalta.

([27]) A/S Femern Landanlæg perustettiin 16 päivänä marraskuuta 2009.

([28]) Tanskan laki Fehmarninsalmen ylittävän kiinteän yhteyden ja Tanskan sisämaayhteyksien suunnittelusta (15 päivänä huhtikuuta 2009 annettu laki nro 285).

([29]) Suunnittelulain selittävät huomautukset, 17.12.2008.

(40) Suunnitteluvaiheen rahoituksesta ilmoitettiin komissiolle 16 päivänä maaliskuuta 2009 SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti oikeusvarmuuden vuoksi. Komissio päätti 13 päivänä heinäkuuta 2009 olla vastustamatta suunnitteluvaiheen rahoitusta ([30]) ja totesi, että suunnitteluvaiheessa Femern A/S toimi viranomaisena ja että mahdollinen tuki ei näin ollen kuulunut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan soveltamisalaan. Koska komissio ei kuitenkaan voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että suunnitteluvaiheen julkinen tuki saattoi olla valtiontukea kiinteän yhteyden tulevan operaattorin hyväksi, se arvioi myös ilmoitettujen toimenpiteiden soveltuvuuden sisämarkkinoille ja totesi, että niitä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina.

(41) Tanskan parlamentti hyväksyi 28 päivänä huhtikuuta 2015 lakiehdotuksen kiinteän yhteyden ja Tanskan sisämaayhteyksien rakentamisesta, jäljempänä 'rakennuslaki' ([31]). Rakennuslaki sisältää myös kiinteän yhteyden tulevan käytön oikeusperustan. Rakennuslaki tuli voimaan 6 päivänä toukokuuta 2015.

(42) Femern A/S sai 6 päivänä helmikuuta 2019 Saksan viranomaisilta Saksan kiinteää yhteyttä koskevan suunnitelman allekirjoitetun hallinnollisen hyväksynnän. Saksan suunnitelman hallinnollisen hyväksymisen jälkeen Tanskan parlamentti valtuutti 26 päivänä maaliskuuta 2019 Femern A/S:n aloittamaan kiinteän yhteyden ensimmäiset ja yksilöidyt rakennustyöt Tanskan puolella. Tarkemmin sanottuna Femern A/S:ää on pyydetty neuvottelemaan urakoitsijoiden kanssa tarvittavista sopimuksista seuraavien toimien käynnistämiseksi: tunnelielementtitehtaan rakentaminen, toimivan sataman perustaminen, portaalirakennuksen rakentaminen tunnelin Tanskan puoleiselle suulle, työmaaleirin ja hallintotilojen perustaminen sekä sen varmistaminen, että asianomainen urakoitsija käynnistää erityisten laivavarusteiden hankinnan ja vähäisemmät valmistelutoimet.

2.2 **Kiinteä yhteys**

(43) Rakennuslailla Femern A/S nimettiin kiinteän yhteyden omistajaksi ([32]), jonka yksinomaisena tarkoituksena on sen rakentaminen, käyttö ja rahoitus ([33]). Tässä ominaisuudessa se toimii myös kiinteän yhteyden rautatieyhteyden rataverkon haltijana. Rakennuslain nojalla Femern A/S voi saada lainaa ja käyttää muita rahoitusvälineitä kiinteän yhteyden suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön liittyviin tarkoituksiin.

(44) Femern A/S voi rahoittaa kiinteän yhteyden kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta hankituilla lainoilla. Tanskan hallitus voi myöntää valtiontakauksen näille lainoille. Vaihtoehtoisesti Femern A/S voi rahoittaa hankkeen valtionlainoilla.

(45) Femern A/S:llä on oikeus periä tiemaksuja kiinteän yhteyden tieinfrastruktuurin käyttäjiltä. Liikenneministeri päättää näiden maksujen tasosta ja niiden mukauttamista koskevista periaatteista ([34]). Femern A/S voi muuttaa olemassa olevia yleisiä alennusjärjestelmiä ja ottaa käyttöön uusia alennusjärjestelmiä edellyttäen, että tämä ei vaikuta olennaisesti liikenneministerin määrittämään maksutasoon. Sillä on myös oikeus rautatiemaksuihin kiinteän yhteyden rautatieyhteyden käytöstä. Liikenneministeri vahvistaa myös nämä maksut ([35]). Valittu järjestely merkitsee sitä, että tiemaksut ja rautatiemaksut kattavat sekä kiinteän yhteyden että Tanskan sisämaan rautatieyhteyksien käyttö- ja ylläpitokustannukset ja Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen suunnittelusta ja rakentamisesta syntyvän velan korkomenoihin ja lainaeriin liittyvät kustannukset.

(46) Kiinteän yhteyden rakennustyöt ovat avoimet kaikille mahdollisille yrityksille tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin, koska Femern A/S on julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti soveltanut julkisia hankintamenettelyjä kaikkien rakennussopimusten tekemiseen.

2.3 **Tanskan** ([36]) **sisämaan maantie- ja rautatieyhteydet**

(47) A/S Femern Landanlæg on nimitetty hallinnoimaan Tanskan sisämaayhteyksien rakentamista ja käyttöä ([37]). Rail Net Denmark rakentaa sisämaan rautatieyhteydet ja käyttää niitä Tanskan valtion puolesta, ja ne rahoittaa A/S Femern Landanlæg. Rail Net Denmark vastaa Tanskan rataverkon haltijana kaikista Tanskan rautatieinfrastruktuurin, myös sisämaan rautatieyhteyksien, käyttöön liittyvistä kustannuksista. Tanskan tielaitos rakentaa sisämaan maantieyhteyksien tarvittavat parannukset Tanskan valtion puolesta, ja ne rahoittaa A/S Femern Landanlæg. Sisämaan tieyhteydet ovat osa Tanskan yleistä tieinfrastruktuuria, jota Tanskan tielaitos rahoittaa, käyttää ja ylläpitää.

([30]) Ks. alaviite 2.
([31]) Laki nro 575, annettu 4 päivänä toukokuuta 2015.
([32]) Ks. rakennuslain 38 §.
([33]) Ks. rakennuslain 1 ja 5 §.
([34]) Ks. rakennuslain 42 §.
([35]) Ks. rakennuslain 41 §.
([36]) Saksan sisämaayhteyksiä ei ole käsitelty tässä asiassa.
([37]) Ks. rakennuslain 2 §. Ks. myös edellä oleva johdanto-osan 32 kappale, jossa kuvataan sisämaayhteydet.

(48) Rail Net Denmark omistaa olemassa olevan kaksiraiteisen rautatien Ringstedin ja Vordingborgin välillä ja olemassa olevan yksiraiteisen rautatien Vordingborgin ja Rødbyn välillä sekä tälle osuudelle asennetun uuden merkinantojärjestelmän. A/S Femern Landanlæg omistaa Vordingborgin ja Rødbyn välisen uuden rataosuuden, myös uudelle radalle asennetun uuden merkinantojärjestelmän, sekä koko Ringstedin ja Rødbyn välisen rataosuuden sähköistämislaitteet.

(49) A/S Femern Landanlæg ja Rail Net Denmark omistavat yhdessä Tanskan rautateiden sisämaayhteydet ([38]). Koska Tanskan sisämaayhteyksien rautatielaitteiden omistuksen erottelu on teknisesti vaikeaa, Rail Net Denmark ja A/S Femern Landanlæg suorittavat omaisuuden vaihdon ([39]), kun rakentaminen on saatu päätökseen.

(50) Tanskan maanteiden sisämaayhteyksien omistus pysyy valtiolla.

(51) A/S Femern Landanlæg voi rahoittaa sisämaayhteydet kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta hankituilla lainoilla. Tanskan hallitus voi myöntää valtiontakauksen näille lainoille. Vaihtoehtoisesti A/S Femern Landanlæg voi rahoittaa sisämaayhteydet valtionlainoilla.

(52) Femern A/S maksaa osinkoja A/S Femern Landanlægille. Näiden osinkojen avulla A/S Femern Landanlæg maksaa takaisin velkansa, joka liittyy sisämaan rautatieyhteyksiin liittyvien suunnittelu-, rakennus-, kunnossapito- ja uudelleeninvestointikustannusten sekä sisämaan maantieyhteyden rakentamiseen liittyvien kustannusten rahoittamiseksi tarvittaviin lainoihin.

(53) Tanskan yleisten periaatteiden mukaisesti Tanskan sisämaan maantieyhteyksien käytöstä ei peritä käyttäjämaksuja.

2.4 **Femern A/S:lle myönnetyt tai väitetysti myönnetyt toimenpiteet**

(54) Aloittamispäätöksessä esitettiin epäilyjä useiden ilmoitettujen ja väitettyjen tukitoimenpiteiden valtiontukiluonteesta ja soveltuvuudesta sisämarkkinoille jäljempänä kuvatulla tavalla.

2.4.1 *Pääomanlisäykset*

(55) Tanskan viranomaiset ilmoittivat valtion omistamasta Sund & Bælt Holding A/S:stä vuosina 2005 ja 2009 Femern A/S:lle tehdyistä pääomanlisäyksistä, joiden määrä oli 500 miljoonaa Tanskan kruunua (67,0 miljoonaa euroa). Näiden pääomanlisäysten tarkoituksena oli perustaa Femern A/S suorittamaan Tanskan osuus Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevaan hankkeeseen liittyvästä valmistelutyöstä ja tutkimuksista ([40]). Kuten aloittamispäätöksessä mainittiin, Scandlines katsoo, että Sund & Bælt Holding A/S toteutti samana ajanjaksona lisäpääomasijoituksia, jotka mahdollisesti ylittivät rakennuspäätöksessä hyväksytyn määrän vähintään 10 miljoonalla Tanskan kruunulla (1,3 miljoonalla eurolla).

2.4.2 *Valtiontakaukset*

(56) Aloittamispäätös kattoi myös Tanskan viranomaisten ilmoittaman valtiontakausmallin. Se kattaa valtiontakaukset Femern A/S:n kiinteän yhteyden suunnittelun, rakentamisen ja käytön rahoittamiseksi kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta hankkimille lainoille tai muille rahoitusvälineille ([41]).

(57) Suunnittelulain 7 §:n 3 ja 5 momentin mukaan Femern A/S hyötyy valtiontakauksesta, joka kattaa kiinteää yhteyttä koskevan valmistelun, tutkinnan, suunnittelun ja muiden tarvittavien toimenpiteiden rahoittamiseen käytettäviin lainoihin ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät Femern A/S:n velvoitteet.

(58) Rakennuslain 4 §:n 2 momentin mukaan Femern A/S hyötyy valtiontakauksesta, joka kattaa Femern A/S:n velvoitteet, jotka liittyvät lainoihin ja muihin rahoitusvälineisiin, joilla rahoitetaan ja jälleenrahoitetaan kiinteän yhteyden suunnittelu, rakentaminen käyttö ja muut kiinteän yhteyden rakentamiseksi ja käyttämiseksi tarpeelliset järjestelyt.

(59) Femern A/S:n, kuten muidenkin julkisten yritysten, jotka saavat valtion takaamia lainoja, on maksettava Tanskan valtiolle takausmaksu, jonka ilmoitettiin vuonna 2014 olevan 0,15 prosenttia vuodessa takauksen kattamasta jäljellä olevasta velasta.

(60) Valtiontakaus kattaa Femern A/S:n velvoitteet, jotka liittyvät lainoihin ja muihin rahoitusvälineisiin, joilla rahoitetaan ja jälleenrahoitetaan kiinteän yhteyden suunnittelu, rakentaminen, käyttö ja muut kiinteän yhteyden suunnittelemiseksi, rakentamiseksi ja käyttämiseksi tarpeelliset järjestelyt.

(61) Valtio voi myös päättää taata muut Femern A/S:n rahoitussopimukset, joita käytetään hankkeen rahoituksen yhteydessä (esimerkiksi swapit) ([42]). Tanskan viranomaiset selittivät, että Tanskan valtio voisi antaa takauksia johdannaisia koskevia liiketoimia varten. Tällaisten takausten avulla Femern A/S voi saada johdannaisilleen halvempia korkoja, koska vastapuoli ei joudu ottamaan sitä riskiä, että Femern A/S ei maksa johdannaissopimuksesta johtuvia velvoitteitaan. Vastaavasti jos Femern A/S:n edellytetään asettavan vakuus kyseisille johdannaisille, se voi myös käyttää näitä takauksia.

([38]) Ks. rakennuslain 39 §.
([39]) Rail Net Denmarkin omaisuuserien ja A/S Femern Landanlægin omaisuuserien arvon perusteella.
([40]) Sund & Bæltistä annetun lain 6 §:n mukaan.
([41]) Ks. suunnittelulain 7 §:n 3 momentin 5 kohta ja rakennuslain 4 §:n 2 momentti.
([42]) Rakennuslain 4 §:n 2 momentti yhdessä 1 §:n kanssa.

(62) Takaus kattaa myös muut Femern A/S:lle rakennusvaiheen yhteydessä aiheutuvat taloudelliset velvoitteet ([43]).

(63) Valtiontakausta voidaan käyttää ainoastaan Femern A/S:n kiinteän yhteyden rahoittamiseksi hankkimien lainojen kattamiseen. Erityistarkoitukseen perustettuna yhtiönä Femern A/S ei voi saada lainoja muuhun toimintaan kuin kiinteän yhteyden rahoittamiseen, suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön eikä harjoittaa muuta toimintaa.

(64) Kuten aloittamispäätöksessä mainittiin, valituksen tekijät väittivät, että Femern A/S:llä on valtiontakauksen vuoksi sama luottoluokitus kuin Tanskan valtiolla (AAA), minkä ansiosta se voi saada lainoilleen huomattavasti paremmat rahoitusehdot kuin rahoitusmarkkinoilla muutoin on saatavilla. Lisäksi valituksen tekijöiden mukaan suunnittelu- ja rakennuslaeista käy ilmi, että valtiontakaukset ovat ajallisesti ja määrällisesti rajoittamattomia ja estävät tosiasiallisesti Femern A/S:n konkurssin mahdollisuuden. Ne eivät myöskään täytä takaustiedonannossa ([44]) mainittuja edellytyksiä, jotka voisivat sulkea pois valtiontuen olemassaolon.

(65) Valituksen tekijät väittivät myös, että aina, kun Femern A/S tekee uuden rahoitussopimuksen, myönnetään uusi takaus, joka on uusi tapauskohtainen tukitoimenpide.

2.4.3 *Valtionlainat*

(66) Ilmoitetun rahoitusmallin mukaan Femern A/S:llä on myös oikeus saada valtionlainoja vaihtoehtoisena keinona hankkia varoja ([45]). Tanskan viranomaiset ilmoittivat, että valtionlainojen korko vastaa valtion omia lainaehtoja ([46]) korotettuna 0,15 prosentin lainamarginaalilla, kuten vuonna 2014 ilmoitettiin.

(67) Kuten aloittamispäätöksessä mainittiin, valituksen tekijät väittivät, että suunnittelupäätöksessä ei annettu lupaa valtionlainoina myönnettävään valtiontukeen. Niiden mukaan valtiovarainministeri myönsi valtionlainoja paljon enemmän kuin suunnittelupäätöksessä oli sallittu. Valituksen tekijöiden mukaan valtio myönsi hankkeen suunnitteluvaiheessa Femern A/S:lle ja A/S Femern Landanlægille lainoja, joiden määrä yhteensä oli 533 miljoonaa euroa ([47]). Tanskan viranomaiset totesivat huomautuksissaan, että alustavaa 194 miljoonan euron suunnittelubudjettia korotettiin vuosina 2010, 2011 ja 2013 yhteensä 684 miljoonaan euroon (vuoden 2008 hintoina), josta 534 miljoonaa euroa koski kiinteän yhteyden suunnitteluvaihetta (loppuosa liittyi sisämaayhteyksiin). Femern A/S teki sopimuksen valtionlainoista näiden kustannusten kattamiseksi. Tanskan parlamentin valtiovarainvaliokunta hyväksyi nämä määrärahojen mukautukset.

(68) Kantelijat väittivät lisäksi, että tarkoitetuille valtionlainoille ei ole vahvistettu takaisinmaksuaikaa ja ne ovat näin ollen ajallisesti rajoittamattomia. Jos tällaista määräaikaa ei ole, Femern A/S voi viivyttää jatkuvasti alkuperäisten lainojen takaisinmaksua hankkimalla peräkkäin uusia lainoja alkuperäisten lainojen jälleenrahoittamiseksi.

(69) Marras- ja joulukuussa 2018, jolloin rakennuspäätös oli edelleen voimassa, Femern A/S sai valtionlainoja 7,4 miljardin Tanskan kruunun (1,0 miljardin euron) nimellisarvosta varmistaakseen tarvittavan rahoituksen rakennusvaiheen aloittamiseksi. Nämä lainat on maksettu marraskuun 2018 ja huhtikuun 2019 välisenä aikana.

(70) Kantelijat väittivät myös, että aina, kun Femern A/S nostaa uuden valtionlainan, myönnetään uusi toimenpide, joka on uusi tapauskohtainen tukitoimenpide.

Lainat mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimiin

(71) Kuten aloittamispäätöksessä mainittiin, Scandlines väitti, että Femern A/S oli toteuttanut monenlaisia mainonta- ja markkinointitoimia ([48]) joko itse tai käyttämällä toimeksisaajia, konsultteja ([49]) ja suoria toimittajia. Scandlines totesi myös, että koska Femern A/S:llä ei toistaiseksi ole EU:n rahoituksen lisäksi muuta tulonlähdettä, tällaisen toiminnan rahoitus oli sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Vaihtoehtoisesti väitettyä tukea olisi pidettävä suunnittelupäätöksen nojalla hyväksytyn tuen väärinkäyttönä.

([43]) Rakennuslain 4 §:n 4 momentti yhdessä 1 §:n kanssa.
([44]) Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (EUVL C 155, 20.6.2008, s. 10).
([45]) Ks. suunnittelulain 7 §:n 4 momentti ja rakennuslain 4 §:n 3 momentti.
([46]) Vahvistetaan sinä päivänä, jona lainat saadaan, kyseisenä ajankohtana sovellettavien markkinaolosuhteiden mukaisesti.
([47]) Scandlinesin mukaan alustavaa 187 miljoonan euron määrää korotettiin neljä kertaa vuoteen 2013 mennessä.
([48]) Esimerkiksi lehdistöosaston ja kahden tiedotuskeskuksen toiminta (Rødbyhavnissa ja Burgissa Saksan Fehmarnin saarella), videokanava, kilpailutapahtumien organisointi ja niihin osallistuminen, tiedotustoimet, julkaisut tiedotusvälineissä ja verkkosivustoilla, tieteellisen tiedon valmistelu ja levittäminen tuottajille, jalostajille ja markkinoijille, kuluttajiin kohdistetut mainoskampanjat, maratonien ja jalkapalloturnausten sponsorointi.
([49]) Esimerkiksi sopimus medianäkyvyyden seurannasta (2014), markkinoinnin hallinta- ja konsultointipalvelusopimus (2017).

(72) Tämän suhteen Tanskan viranomaiset olivat alustavan tutkintamenettelyn yhteydessä ilmoittaneet, että Femern A/S:n tiedotustoiminta kuuluu sen toimintaa julkisena yhtiönä sääntelevässä oikeudellisessa kehyksessä määriteltyjen tehtävien piiriin, joita se hoitaa liikenneministeriön puolesta. Kun valtio toteuttaa tällaisia suuria infrastruktuurihankkeita, asianomaisilla julkisilla toimijoilla on velvollisuus tiedottaa yleisölle mahdollisimman laajasti, jotta kansalaiset tietävät, mistä infrastruktuurihankkeessa on kyse, kuinka kauan rakentamisvaihe kestää ja mitä hyötyjä valtion päätös kyseisen infrastruktuurin rakentamisesta tuottaa. Näin ollen nämä toimet ovat Tanskan viranomaisten mielestä osa valtion julkista kansalaistiedotustehtävää eivätkä mainonta- ja markkinointitoimia, koska kiinteän yhteyden käyttö on tässä vaiheessa vielä kaukana tulevaisuudessa. Sen vuoksi niiden rahoitus ei ole valtiontukea. Tanskan viranomaiset täsmensivät, että vuosina 2014 ja 2015 tiedotustoimet rahoitettiin osittain EU:n rahoituksella komission TEN-T-ohjelmasta ja osittain valtionlainoilla. Vuonna 2014 toimet saivat täysimääräisen EU:n rahoituksen (50 prosenttia kustannuksista) ja vuonna 2015 toimiin myönnettiin rajoitetusti EU:n rahoitusta. Femern A/S ei saanut EU:n rahoitusta tiedotustoimiin vuonna 2016. Näin ollen vuonna 2016 nämä toimet – kuten Femern A/S:n muutkin toimet – rahoitettiin hankkimalla valtionlainoja. Vuonna 2017 Femern A/S sai EU:n rahoitusta Verkkojen Eurooppa -välineestä, joten tiedotustoimet rahoitettiin osittain EU:n varoilla ja osittain valtionlainoilla.

2.4.4 *Erityiset verotoimenpiteet*

(73) Aloittamispäätöksessä pantiin lisäksi merkille Scandlinesin huoli siitä, että Femern A/S:ään sovelletaan Tanskan verolainsäädännön mukaista erityistä verojärjestelmää, joka alun perin otettiin käyttöön suunnittelulailla.

2.4.4.1 Tappiontasaus

(74) Suunnittelulain 9 §:n mukaan Femern A/S voi siirtää tappioita vuodelta toiselle ilman rajoituksia. Aluksi tämä oli Tanskassa yrityksiin yleisesti sovellettavien sääntöjen mukaista. Tanskan verolainsäädännössä otettiin kuitenkin 1 päivänä tammikuuta 2013 käyttöön rajoitus ([50]), joka koskee siirrettyjen aiempien tappioiden määriä ([51]), jotka voidaan vähentää yhtenä vuonna. Vaikka tappiontasausoikeutta ei rajoitettu ajallisesti, tappioiden määrä, joka voidaan siirtää ja vähentää seuraavien vuosien voitoista, rajoitettiin vuosittain 7,5 miljoonaan Tanskan kruunuun ([52]) (1,0 miljoonaan euroon). Jos tappiota jää jäljelle, se voidaan vähentää enintään 60 prosenttiin asti 7,5 miljoonaa Tanskan kruunua ylittävästä positiivisesta verotettavasta tulosta. Suunnittelulain erityissäännösten vuoksi tätä rajoitusta ei kuitenkaan sovellettu Femern A/S:ään, joka säilytti oikeuden aiempien tappioiden rajoittamattomaan siirtämiseen. Tämä oikeus poistettiin vuoden 2015 lopussa ([53]).

(75) Tanskan viranomaiset huomauttivat alustavan tutkintamenettelyn yhteydessä, että Femern A/S ei saanut vuosina 2013–2015 todellista taloudellista etua, koska käytännössä tällaista toimenpidettä voitaisiin käyttää vain hankkeen myöhemmissä vaiheissa eli silloin, kun hanke tuottaisi verotettavaa voittoa. Tanskan viranomaiset selvensivät lisäksi, että tänä aikana Femern A/S käytti kaikkia aiheutuneita tappioita vähentääkseen konsernitasolla samana varainhoitovuonna verotettavaa tuloa. Muut johonkin konserniin kuuluvat tanskalaiset yritykset olisivat yleisten verosääntöjen mukaisesti voineet tehdä samoin.

2.4.4.2 Omaisuuserien poistot

(76) Sund & Bæltistä annetun lain ([54]) 12 ja 13 §:n mukaan Sund & Bæltiin kuuluvien yhtiöiden, kuten Femern A/S:n, omaisuuserien vuotuiseksi poistoprosentiksi vahvistettiin 6 prosenttia alkuperäisistä hankintakustannuksista. Kiinteän yhteyden rakennuskustannukset voitiin katsoa alkuperäisiksi hankintakustannuksiksi. Tämä tarkoitti sitä, että kaikkiin Femern A/S:n omaisuuseriin sovellettiin yhtä poistoja koskevaa yleissääntöä. Femern A/S:n 6 prosentin poistoprosentti oli sovellettavissa siihen tulovuoteen asti, jona poistojen kokonaismäärä ylittää 60 prosenttia alkuperäisistä hankintakustannuksista (eli 10 vuoden ajan), ja siitä alkaen vuotuinen poistoprosentti alennettaisiin 2 prosenttiin.

(77) Tanskan viranomaisten mukaan myös erityiset poistosäännöt on myös kumottu 1 päivästä tammikuuta 2016 lähtien Sund & Bæltistä annetun lain muutoksella ([55]).

([50]) Ks. Tanskan yhtiöverolain muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2012 annetun lain nro 591 12 §:n 2 momentti.
([51]) Aiempina tilikausina aiheutuneet tappiot.
([52]) Vuoden 2010 arvoina – määrä indeksoidaan vuosittain (lukuun ottamatta vuosia 2010–2013).
([53]) Suunnittelulain 9 § kumottiin 4 päivänä toukokuuta 2015 annetulla verotussääntöjä koskevalla lailla nro 581, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.
([54]) Ks. 24 päivänä kesäkuuta 2005 annetun lain nro 588 (Lov om Sund og Bælt Holding A/S), jäljempänä 'Sund & Bæltistä annettu laki', 13 ja 14 § (Lov nr. 588 af 24/06/2005).
([55]) Muutos tehtiin 4 päivänä toukokuuta 2015 annetulla lailla nro 581.

2.4.4.3 Yhteisverotusjärjestelmä

(78) Femern A/S:ään ja Sund & Bælt Holdingiin sovelletaan pakollista yhteistä verotusta kaikkiin johonkin konserniin kuuluviin tanskalaisyrityksiin sovellettavan yleisen yhteisen verotusjärjestelmän mukaisesti. Tanskan yhtiöverolain 31 §:n mukaan ”konsernia”, jonka kaikki yritykset ovat sijoittautuneet Tanskaan, on verotettava pakollista konserniverotusta koskevien säännösten mukaisesti. Femern A/S:ään ei sovelleta tältä osin mitään erityisiä sääntöjä.

(79) Kantelijat väittivät, että edellä mainitut Femern A/S:n hyväksi toteutetut verotoimenpiteet ovat sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, jonka oli asiaa koskevien säännösten kumoamiseen asti tarkoitus olla ajallisesti ja määrällisesti rajoittamatonta ja joka antoi yritykselle edun, joka on erillinen muista valtion toimenpiteistä ja joka on arvioitava erikseen siihen liittyvien seikkojen perusteella

2.4.5 *Valtion omaisuuden maksuton käyttö*

(80) Fehmarninsalmea koskevan sopimuksen 8 artiklan mukaan Saksa ja Tanska asettavat maksutta saataville Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen (8 artiklan 1 kohta) rakentamiseen ja käyttöön tarvittavat maa-alueet, mukaan lukien tarvittavat vesialueet ja merenpohja (8 artiklan 2 kohta).

(81) Tanskan valtio antaa Femern A/S:n käyttöön maksutta vesialueet ja merenpohjan, jotka ovat välttämättömiä kiinteän yhteyden valmistelun, tutkimisen ja suunnittelun ([56]) sekä rakentamisen ja käytön ([57]) kannalta.

(82) Kuten aloittamispäätöksessä mainittiin, Scandlines katsoi, että Femern A/S saa kyseisten säännösten perusteella taloudellisen edun, koska sen olisi niiden puuttuessa tavallisesti maksettava markkinahintainen maksu vesialueiden ja merenpohjan käytöstä.

(83) Tanskan viranomaiset kuitenkin totesivat, että Tanskan lainsäädännössä ei ole yleistä sääntöä tai periaatetta, jonka mukaan Femern A/S:n kanssa vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olevien yritysten olisi maksettava valtiolle merenpohjan ja vesialueiden käytöstä. Näin ollen samaa vapaata pääsyä koskevaa periaatetta sovelletaan muihin tiemaksurahoitteisiin liikenneinfrastruktuureihin Tanskassa (kuten Juutinrauman kiinteään yhteyteen ja Ison-Beltin kiinteään yhteyteen). Vastaavasti lauttaliikenteen harjoittajat tai muut laivarahtiyhtiöt eivät maksa Tanskan valtiolle maksuja Tanskan lainkäyttövaltaan kuuluvien merialueiden ylittämisestä, vaikka tilanne ei olekaan suoraan vertailukelpoinen. Myöskään satamat eivät maksa merenpohjan käytöstä.

2.4.6 *Rautatiemaksut*

(84) Femern A/S saa periä rautatieliikenteen harjoittajilta maksuja kiinteän yhteyden rautatieyhteyden käytöstä. Liikenneministeriö määrittelee rautatieyhtiöiden kiinteän yhteyden rautatieyhteyden käytöstä Femern A/S:lle maksaman maksun tason ja sen sääntelyn periaatteet ([58]).

(85) Aloittamispäätöksessä pantiin merkille Scandlinesin huoli siitä, että valtio maksaa oman rautatieyhtiönsä Danske Statsbanerin, jäljempänä ’DSB’ ([59]), kautta Femern A/S:lle vuosittain osuuden 350 miljoonan Tanskan kruunun (46,9 miljoonan euron) kokonaismaksuista määrittelemättömän ajan. Koska vaikuttaa siltä, että tätä maksua sovellettaisiin kiinteää yhteyttä käyttävien junien lukumäärästä riippumatta, ilman mukautusmekanismia ja määrittelemättömän ajan, kantelija katsoi, että tämä aiheuttaisi Femern A/S:lle taloudellisen edun.

(86) Tanskan viranomaiset totesivat, että rakennuslain ([60]) valmisteluasiakirjojen mukaan rautatiemaksujen taso kattaa myös osan kiinteän yhteyden rakennuskustannuksista pitkällä aikavälillä eikä ainoastaan rautatieyhteyden käytöstä suoraan aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi ne määritetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/34/EU ([61]) mukaisesti liiallisten korvausten välttämiseksi.

(87) Lisäksi Tanskan viranomaiset odottavat, että rautateiden käytöstä saatavat tulot ovat noin 15 prosenttia liiketoiminnan kokonaistuotosta, vaikka kiinteän yhteyden rautatieosan osuus rakennuskustannuksista on 51 prosenttia, mikä tarkoittaa, että maantieyhteyden käyttäjät maksavat lopulta osan rautatieyhteydestä.

(88) Koska kaikkien kiinteää yhteyttä käyttävien rautatieliikenteen harjoittajien on tarkoitus maksaa rautatiemaksuja, Tanskan viranomaiset totesivat, että rautatiemaksujen periminen ei tarkoita Femern A/S:lle myönnettyjen valtion varojen käyttöä, koska varojen siirtäminen rautatieliikenteen harjoittajilta Femern A/S:lle ei vaikuttaisi valtion talousarvioon.

([56]) Ks. rakennuslain 16 §.
([57]) Ks. rakennuslain 45 §.
([58]) Ks. rakennuslain 41 §.
([59]) Tanskan valtionrautatiet.
([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]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta (EUVL L 343, 14.12.2012, s. 32).

3. MENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT

(89) Komissio aloitti muodollisen tutkintamenettelyn 14 päivänä kesäkuuta 2019. Kyseisenä päivänä hyväksytyssä aloittamispäätöksessä se esitti alustavan arvionsa toimenpiteistä ja epäilyjä niiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

(90) Komissio ei voinut tässä vaiheessa päätellä, voidaanko Femern A/S:ää pitää yrityksenä. Kun otetaan huomioon Femern A/S:n erityistilanne, Tanskan viranomaisten ja valituksen tekijöiden esittämät väitteet sekä mainittu oikeuskäytäntö, komissio epäili, voidaanko Femern A/S:n katsoa harjoittavan taloudellista toimintaa (hankkeen suunnittelu-, rakennus- ja käyttövaiheen aikana) ja voidaanko sitä näin ollen pitää yrityksenä. Komissiolla oli myös epäilyksiä siitä, pitäisikö mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimia pitää yleistä etua koskevana tehtävänä vai taloudellisena toimintana. Se ei myöskään voinut tehdä lopullista päätelmää valikoivan edun olemassaolosta joidenkin tukitoimenpiteiden osalta.

(91) Komissio ei voinut päätellä, pitäisikö valtiontakauksia ja valtionlainoja pitää tukiohjelmana vai yksittäisinä tukina, jotka myönnettiin suunnittelu- ja rakennuslakien voimaantulon yhteydessä, vai yksittäisinä tukina, joita myönnettiin aina, kun kansalliset viranomaiset toteuttivat Femern A/S:n rahoitustoimen.

(92) Soveltuvuuden arvioinnin ja unionin tuomioistuimen tuomioiden perusteella komissio katsoi alustavasti, että kiinteää yhteyttä koskeva hanke oli Euroopan yhteistä etua koskeva tärkeä hanke. Komissio esitti kuitenkin kysymyksiä siitä, pitäisikö tukea pitää osittain toimintatukena. Komissiolla oli myös vaikeuksia määrittää tuen tarpeellisuus. Kun otetaan huomioon hankkeen sisäisen tuottoasteen laskemiseksi asianmukaiseen ajanjaksoon liittyvät epävarmuustekijät ja vuoden 2014 ilmoituksen jälkeen kulunut aika, komissio katsoi, että sen olisi arvioitava yksityiskohtaisesti keskimääräisen pääomakustannuksen (weighted average cost of capital, WACC) vertailuarvo ja Tanskan viranomaisten päivitettyjen ja asianmukaisten oletusten perusteella esittämä hankkeen sisäinen tuottoaste. Lisäksi komissio esitti kysymyksiä tarkasteltavana olevien toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta, kun otetaan huomioon rahoitusvajeen määrittämisen monimutkaisuus ja sellaisten tekijöiden puuttuminen, jotka mahdollistaisivat kyseessä olevan tuen asianmukaisen kvantifiointimenetelmän tai ainakin asianmukaiset menetelmät ja asiaankuuluvat rajoitukset. Vaikka komissio ei voinut päätellä lisätukitoimenpiteiden vaikutusta kilpailuun, se päätteli alustavasti, että ilmoitetuilla tukitoimenpiteillä olisi kilpailuun ja kauppaan vain rajallinen kielteinen vaikutus, joka ei voi ylittää hankkeen ilmeisiä myönteisiä vaikutuksia koko unionin kannalta. Lopuksi komissio katsoi, ettei se voinut päättää valtiontakausten käyttöönottoa koskeviin edellytyksiin liittyvästä erityisestä soveltuvuusvaatimuksesta eikä päätellä, että Tanska täytti komission tiedonannon ”Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet”, jäljempänä ’IPCEI-tiedonanto’ ([62]), 45 kohdan mukaisen avoimuusedellytyksen.

4. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

(93) Kaikki asianomaiset osapuolet, jotka ovat esittäneet huomautuksia aloittamispäätöksestä, ilmaisivat huolensa väitetystä valtiontuesta Femern A/S:lle. Tanskan lauttaliikennöitsijöiden järjestöltä ja ECSA:lta saadut huomautukset ovat luonteeltaan yleisiä.

(94) VDR korosti erityisesti, että Femern A/S olisi katsottava yritykseksi, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Koska Femern A/S:n tehtäväksi oli annettu kiinteän yhteyden rakentaminen ja käyttö ilman julkista hankintamenettelyä, se saa edun. Lisäksi VDR suhtautuu epäilevästi kannustavan vaikutuksen olemassaoloon, katsoo, että käytettävissä oli muita edullisempia vaihtoehtoja, pyytää komissiota rajoittamaan tukea ja katsoo, että on olemassa suuri riski, että kiinteää yhteyttä koskeva hanke vääristää kilpailua kohtuuttomasti.

(95) Rostockin satama väittää ensinnäkin, että kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontukea koskevat edellytykset täyttyvät. Lisäksi se katsoo, että hankkeen vaikutuksia ja vaikutuksia ei arvioitu asianmukaisesti ja että vaikutus sen omaan toimintaan aliarvioitiin. Erityisesti Saksan sisämaayhteyksiä koskeva liikenneennuste on sen mukaan puutteellinen, epäuskottava ja ristiriitainen. Lisäksi rajavalvonnan ja siirtojen vaikutukset (Ison-Beltin tai Juutinrauman yhteyksien eduksi) on Rostockin sataman mukaan jätetty huomiotta. Tästä syystä hankkeen kielteisiä vaikutuksia ei ole sen mukaan arvioitu asianmukaisesti kaikkien Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden vieressä olevien satamien osalta Itämeren molemmin puolin.

(96) Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS ja Scandlines esittivät samankaltaisia huomautuksia, jotka vastaavat pitkälti Scandlinesin esittämiä yleisiä väitteitä. Tästä syystä näitä huomautuksia kutsutaan lukemisen helpottamiseksi jäljempänä ’Scandlinesin ja

([62]) EUVL C 188, 20.6.2014, s. 4.

muiden' esittämiksi huomautuksiksi. NABU:n vastauksessa keskitytään sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevaan analyysiin ja se vastaa suurelta osin Scandlinesin huomautuksia, mutta niitä täydennetään ympäristönäkökulmalla.

4.1 **Valtiontuen olemassaoloa koskevat huomautukset**

4.1.1 *Yrityksen käsite*

(97) Scandlines ja muut toteavat, että Femern A/S olisi katsottava SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi, koska Femern A/S harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla liikennepalveluja korvausta vastaan. Tätä varten Scandlines ja muut viittaavat vuonna 2014 tehtyyn komission päätökseen Juutinrauman sillan rakentamisen rahoituksesta, jäljempänä 'vuoden 2014 Juutinraumaa koskeva päätös' ([63]), jossa komissio katsoi, että Juutinrauman siltayhteenliittymän (Øresundsbro Konsortiet) harjoittamat täysin samat toimet olivat taloudellista toimintaa.

(98) Lisäksi Scandlines ja muut väittävät, että Femern A/S ei tarjoa julkisen vallan käyttöön liittyviä palveluja. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toiminta liittyy julkisen vallan käyttöön vain silloin, kun se palvelee yleisen edun mukaista tavoitetta, joka on *tyypillisesti* viranomaisen tehtävä ([64]). Näin ei ole missään Femern A/S:n suorittamissa toimissa.

(99) Lisäksi Scandlines ja muut viittaavat Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön ja komission päätöksentekokäytäntöön ja väittävät, että on merkityksetöntä, voiko Femern A/S määrittää omat hintansa tai ovatko sen hinnat valtion sääntelemiä. Lisäksi Femern A/S:llä on laaja harkintavalta myöntää suuria alennuksia, koska liikenneministeri ei määritä tarkkaa vastiketta vaan vahvistaa ainoastaan enimmäishinnat.

(100) Koska Femern A/S:n toimintaa pidetään taloudellisena, Scandlines ja muut katsovat, että suunnittelun, rakentamisen ja käytön rahoituksen lisäksi myös mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimien rahoitus on valtiontukea. Scandlines ja muut korostavat lisäksi, että Femern A/S on toteuttanut selkeitä markkinointitoimia, jotka ovat selvästi laajempia kuin infrastruktuurihankkeesta tiedottaminen suurelle yleisölle.

4.1.2 *Valikoiva etu*

(101) Scandlines ja muut huomauttavat, että komission päätöksentekokäytännön mukaan Femern A/S:n nimittäminen suoraan kiinteän yhteyden ainoaksi rakentajaksi ja operaattoriksi ilman tarjouskilpailua aiheuttaa sinänsä taloudellisen edun. Scandlines ja muut väittävät, että jokainen aloittamispäätöksen 2.4 kohdassa lueteltu tukitoimenpide antaa Femern A/S:lle valikoivan edun.

(102) Pääomanlisäysten, valtiontakausten ja valtionlainojen osalta Scandlines ja muut väittävät, että tukiosuus koostuu pikemmin valtion takaamasta tai lainaamasta kokonaismäärästä kuin Femern A/S:n maksaman takausmaksun tai koron ja markkinaehtoisen takausmaksun tai koron erotuksesta. Tämä väite perustuu päättelyyn, jonka mukaan Femern A/S olisi niin heikossa taloudellisessa asemassa, ettei yksikään yksityinen luotonantaja tai takaaja tarjoaisi sille lainoja tai takauksia. Scandlines ja muut päättelevät tämän heikon taloudellisen aseman tulkittuaan kaupallista etua koskevan tutkimuksen siten, että yksikään markkinatoimija ei myöntäisi takauksia tai lainoja Femern A/S:lle. Tämän perusteella Scandlines ja muut päättelevät, että markkinakorkoa ei ole ja että tukiosuus on näin ollen koko takaus ja koko lainan määrä.

(103) Rautatiemaksujen osalta Scandlines ja muut väittävät, että hinnoittelun ainoa olennainen parametri ovat kustannukset, koska yksikään kilpailija ei tarjoa vastaavaa palvelua sen jälkeen, kun rautatieraiteet on poistettu Scandlinesin lautoilta. Koska Tanskan valtio maksaa Femern A/S:lle valtion omistaman rautatieyhtiön DSB:n kautta vuosittain 350 miljoonan Tanskan kruunun (46,9 miljoonan euron) suuruisen rautatiemaksun ilman, että tähän määrään sovelletaan mitään kiinteää yhteyttä tosiasiallisesti käyttävien junien määrään perustuvaa alennusmekanismia, hinta ei perustu kustannuksiin. FSS toteaa lisäksi, että 350 miljoonan Tanskan kruunun määrä muodostaa tietyn osuuden rautatiemaksujen tuottamista vuotuisista kokonaistuloista eikä maksun soveltamista ei ole rajoitettu ajallisesti.

(104) Verotoimenpiteiden osalta Scandlines ja muut väittävät, että kaikki toimenpiteet aiheuttavat etua. Ne huomauttavat lisäksi, että verotoimenpiteitä on sovellettu sekä suunnittelutoimiin että rakennustöihin.

(105) Valtion omaisuuden maksuttoman käytön osalta Scandlines ja muut väittävät, että Femern A/S hyötyy vesialueiden ja merenpohjan osan vapaasta käytöstä, kuten suunnittelu- ja rakennuslaeissa nimenomaisesti säädetään. Niiden mukaan Tanskan väite, jonka mukaan lauttaliikenteen harjoittajat tai muut laivarahtiyhtiöt eivät yleensä maksa Tanskan valtiolle mitään maksuja merialueiden ylittämisestä, on ristiriidassa sen kanssa, että kyseinen säännös on sisällytetty näihin lakeihin. FSS pitää sitä tosiseikkaa, että yritykset eivät todellisuudessa maksa maksuja kansallisten merialueiden kautta tapahtuvasta kauttakulusta, merkityksettömänä.

([63]) Komission päätös, annettu 15.10.2014, asiassa SA.36558 (2014/NN) ja SA.38371 (2014/NN) – Tanska, SA.36662 (2014/NN) – Ruotsi, Øresundsbro Konsortiet -yhteenliittymälle myönnetty tuki (EUVL C 437, 5.12.2014, s. 1).

([64]) Tässä yhteydessä viitattiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 17 kohta.

4.2 **Tuen luokittelua koskevat huomautukset**

(106) Scandlines ja muut ovat eri mieltä aloittamispäätöksessä esitetyistä perusteluista, joissa mainitaan valtiontakauksiin ja valtionlainoihin liittyvän tuen kolme mahdollista luokittelua: i) tukiohjelma, ii) yksittäiset tuet, jotka on myönnetty suunnittelu- ja rakennuslakien voimaantulon yhteydessä, tai iii) yksittäiset tuet, joita on myönnetty aina, kun kansalliset viranomaiset toteuttavat Femern A/S:n rahoitustoimen.

(107) Scandlines ja muut väittävät, että tuki myönnetään yksinomaan Femern A/S:lle tiettyä hanketta varten, joten sitä ei voida pitää tukiohjelmana, vaan se olisi katsottava yksittäiseksi tueksi (eli tapauskohtaiseksi tueksi).

(108) Scandlinesin ja muiden tulkinnan mukaan komission aloittamispäätöksen johdanto-osan 132 kappaleessa esittämä väite valtion velvollisuudesta varmistaa hankkeen rahoitus oli tukiohjelmaksi luokittelua puoltava seikka. Scandlines ja muut katsovat, että tämä olisi ristiriidassa menettelyasetuksen ja Juutinrauman yhteyttä koskevan tuomion ([65]) kanssa.

(109) Scandlines ja muut päättelevät, että koska tukea ei voida luokitella tukiohjelmaksi, sen on välttämättä oltava sarja tapauskohtaisia tukia, jotka myönnetään aina, kun Femern A/S tekee rahoitustoimen hankkeen rahoittamiseksi (eli vaihtoehto iii). Scandlines ja muut eivät esittäneet muita perusteluja tai näyttöä sen suhteen, miksi tapauskohtainen tuki myönnetään aina, kun yksittäinen liiketoimi tehdään, sen sijaan, että se olisi myönnetty silloin, kun suunnittelu- tai rakennussäädökset tulivat voimaan (eli vaihtoehto ii).

(110) FSS katsoo, että tukea ei voida pitää tukiohjelmana, mutta se ei kommentoi tuen myöntämisajankohtaa.

4.3 **Soveltuvuuden arviointia koskevat huomautukset**

4.3.1 *Hankkeen luokittelu IPCEI-sääntöjen valossa*

(111) Scandlines ja muut katsovat, että komissio hyväksyi Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen Euroopan yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi. NABU väittää, että se, että hanke on nimetty Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeeksi (rautatieyhteyden osalta) ja että sillä on oikeus EU:n rahoitukseen, ei riitä osoittamaan yhteistä eurooppalaista etua. Scandlines ja muut katsovat, että aloittamispäätöksessä käytetty kiinteän yhteyden positiivinen sosioekonominen tuotto perustuu epäjohdonmukaisiin ja vanhentuneisiin tutkimuksiin vuodelta 2015 ([66]). Scandlines ja muut korostavat erityisesti, että aloittamispäätöksessä käytetyssä analyysissa ei oteta riittävästi huomioon lauttaliikenteen kilpailun vaikutusta, ja katsovat, että lasketun sosioekonomisen tuoton perustana olevat liikenne-ennusteet ovat vanhentuneet. Scandlines ja muut viittaavat tässä suhteessa PWC:n tammikuussa 2019 julkaistuun tutkimukseen, jäljempänä 'PWC:n raportti' ([67]), ja Knud Erik Andersenin elokuussa 2019 julkaistuun tutkimukseen, jäljempänä 'Knud Erik Andersenin tutkimus' ([68]). PWC:n raportti laadittiin Saksan viranomaisille Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevaa hanketta koskevan Saksan suunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Siinä keskityttiin lauttojen kilpailukykyyn kiinteän yhteyden avaamisen jälkeen. Knud Erik Andersenin tutkimuksen perusteella Scandlines ja Stena Line väittävät, että vuoden 2015 tutkimuksissa Scandlinesin kustannukset yliarvioitiin merkittävästi, koska niiden mukaan Scandlinesin toiminta olisi tuottanut valtavia tappioita. Jos kustannukset määritettäisiin asianmukaisesti, Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen sosioekonominen tuotto olisi negatiivinen. Lisäksi Scandlines ja Stena Line katsovat, että vuoden 2015 tutkimukset ovat virheellisiä, koska Saksan sisämaayhteyksien kustannukset ovat kasvaneet, mikä vähentää sosioekonomista tuottoa entisestään. NABU lisäsi, että tutkimuksissa ei oteta asianmukaisesti huomioon ympäristövaikutuksia.

(112) Scandlines ja muut väittävät lisäksi, että Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden todellinen eurooppalainen nettohyöty on negatiivinen ja että sen tuottoaste on selvästi alle 4 prosenttia, jota ne pitävät Tanskassa toteutettavan infrastruktuurihankkeen vahvistettuna vähimmäistuottona.

(113) FSS ei kommentoinut tätä seikkaa.

(114) NABU katsoo, että Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke ei tuota Tanskan viranomaisten väittämiä etuja, koska se ei paranna liikenneolosuhteita tai johda väitettyihin aikasäästöihin eikä siten vaikuta myönteisesti Saksan ja Skandinavian väliseen liikenteeseen.

([65]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 19.9.2018, HH Ferries ym. v. komissio, T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Scandlines ja muut viittaavat 5 päivänä tammikuuta 2015 julkaistuun "alkuperäiseen tutkimukseen" ja 27 päivänä maaliskuuta 2015 julkaistuun "päivitettyyn tutkimukseen", jotka ovat Incentive-konsulttiyhtiön Tanskan liikenneministeriön toimeksiannosta laatimia kustannus-hyötyanalyyseja.

([67]) Scandlines ja muut viittaavat 29 päivänä tammikuuta 2019 päivättyyn PWC:n raporttiin.

([68]) Knud Erik Andersen, Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter, julkaistu sähköisessä julkaisussa *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet* (Aalborgin yliopiston vuotuisen liikennekonferenssin julkaisut), ISSN 1603-9696.

4.3.2 *Toimintatuen myöntäminen*

(115) Scandlinesin ja muiden näkemyksen mukaan toimintatuki on kiellettyä eikä sitä voida hyväksyä. Scandlines ja muut katsovat, että toimintatuki ei liity hankkeen tiettyyn vaiheeseen (kuten käyttövaiheeseen), vaan kustannusten luonteeseen. Toimintakustannukset kattava tuki on toimintatukea. Tästä syystä kaikki asiaankuuluvat toimintakustannukset olisi jätettävä rahoitusvajelaskelman ulkopuolelle. FSS toteaa lisäksi, että sen Juutinrauman yhteyttä koskevasta tuomiosta tekemän tulkinnan mukaan aiemman lainan jälleenrahoittamiseksi otetuista lainoista tulee automaattisesti toimintakustannuksia, minkä vuoksi tällaiseen jälleenrahoitukseen myönnettävä tuki on kielletty. Femern A/S:lle myönnetyn tuen hyväksyminen ei näin ollen voi kattaa lainojen jälleenrahoittamisesta aiheutuvia kustannuksia. FSS katsoo, että tiemaksujen tason olisi perustuttava kustannuksiin ja että polkumyynnin mahdollisuus olisi suljettava pois. NABU ei esittänyt toimintatukea koskevia huomautuksia.

4.3.3 *Rahoitusvajetta koskevat huomautukset*

(116) Scandlines ja muut väittävät, että aloittamispäätöksessä kuvattu rahoitusvaje on virheellinen kolmesta syystä: 1) siihen sisältyy liian suuria ja tukeen oikeuttamattomia kustannuksia, jotka liittyvät i) A/S Femern Landanlægille sisämaayhteyksistä maksettuihin osinkoihin ja ii) toimintakustannuksiin; 2) siihen sisältyvät tulot on keinotekoisesti saatu alhaisiksi i) jättämällä pois Euroopan laajuisten liikenneverkkojen tuet ja ii) hyväksymällä, että Femern A/S:n asettama tiemaksujen taso alittaa kustannukset; ja 3) kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen elinkaari on liian lyhyt. Scandlines ja muut katsovat, että kaikki nämä tekijät johtavat keinotekoisen suureen rahoitusvajeeseen ja sitä kautta myös liian suureen sallittuun tuen enimmäismäärään.

(117) Tukikelpoisten kustannusten osalta Scandlines ja muut muistuttavat komission katsoneen aiemmin, että jos tuettuun hankkeeseen liittyy sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, rahoitusvajetta laskettaessa voidaan ottaa huomioon vain taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset. Tämän perusteella ne väittävät, että sisämaayhteyksien kustannuksia ja toimintakustannuksia ei voida sisällyttää rahoitusvajeeseen, koska kyseiset kustannukset eivät ole osa kiinteää yhteyttä koskevaa hanketta. Koska osinkomaksut eivät ole kustannuserä vaan voitonjakoa, myöskään niitä ei voida sisällyttää rahoitusvajetta koskevaan analyysiin. FSS toteaa lisäksi, että vuonna 2013 aloitetut valmistelutyöt ovat rakennuskustannuksia, joten niitä ei voida hyväksyä suunnitteluun liittyviksi tukikelpoisiksi kustannuksiksi. Lisäksi FSS:n mukaan suunnittelukustannukset eivät ole osa aloittamispäätöksen taulukossa 1 esitettyjä rakennuskustannuksia.

(118) Tulojen osalta Scandlines ja muut väittävät, että TEN-T-tuet eivät sisälly rahoitusvajetta koskevaan vuoden 2014 analyysiin. Näiden tukien sisällyttäminen pienentää rahoitusvajetta huomattavasti. Lisäksi tulot ovat keinotekoisesti alhaiset, koska Femern A/S:n tiemaksujen taso ei perustu kustannuksiin vaan Scandlinesin lauttahintoihin. Tästä syystä komission on vaadittava, että sinä ajanjaksona, jona Femern A/S saa valtiontukea, kiinteän yhteyden hinnat asetetaan tasolle, joka vastaa sen kaikkia kustannuksia, mukaan lukien sen velan maksaminen. FSS ei tuonut esiin tätä viimeksi mainittua seikkaa. Hankkeen elinkaaren osalta Scandlines ja muut muistuttavat, että rahoitusvajeen ja sisäisen tuottoprosentin analyysin olisi perustuttava investoinnin elinkaareen eikä 55 vuoden takaisinmaksuaikaan, kuten myös unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut. Femern A/S:n verkkosivustolla esitettyjen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että tunnelin käyttöikä on 120 vuotta.

4.3.4 *Tuen määrä ja kesto*

(119) Scandlinesin ja muiden mukaan tuen määrä on aliarvioitu, koska se perustuu vain Femern A/S:n valtionlainoista ja valtiontakauksista maksamien korkojen/takausmaksujen ja vastaavien markkinakorkojen erotukseen.

(120) Scandlines ja muut väittävät lisäksi, että tuen keston on oltava huomattavasti lyhyempi kuin 55 vuotta. Lisäksi jokaisen valtiontakauksen ja valtionlainan on oltava ajallisesti rajoitettu. Femern A/S:n tuen on päätyttävä, kun tuloilla voidaan kattaa toimintakustannukset ja velkaan liittyvät kustannukset markkinaehtoisesti. Scandlines ja muut viittaavat Ison-Beltin ja Juutinrauman kiinteiden yhteyksien vuosikertomuksiin ja katsovat niiden perusteella, että kunkin yksittäisen valtiontakauksen ja valtionlainan kesto olisi rajattava 4–5 vuoteen kiinteän yhteyden avaamisesta ja että myös mahdollisuus saada valtiontakauksia ja lainoja olisi rajoitettava 4–5 vuoteen kiinteän yhteyden avaamisesta.

4.3.5 *Kannustava vaikutus*

(121) Scandlines ja muut väittävät, että Femern A/S aloitti kiinteän yhteyden rakennustyöt vuonna 2013, vaikka Tanskan viranomaiset sitoutuivat myöntämään tuen aikaisintaan vuonna 2015, kun rakennuslaki hyväksyttiin. Femern A/S:lle myönnetyllä tuella ei näin ollen olisi vaadittua kannustavaa vaikutusta. Scandlines ja muut arvostelevat lisäksi komissiota, koska se katsoi, että julkisessa omistuksessa olevat yhtiöt olisi vapautettava vaatimuksesta, jonka mukaan tuella on oltava kannustava vaikutus, ja väittävät, että tällainen lähestymistapa on esimerkki julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä suosivasta syrjinnästä, mikä on perussopimuksen 345 artiklan vastaista.

4.3.6 *Vaihtoehtoinen skenaario*

(122) Scandlines ja muut väittävät, että oli olemassa useita vaihtoehtoisia hankkeita. Näin ollen komission vaihtoehtoinen analyysi ei voi perustua vaihtoehtoisen hankkeen puuttumiseen. Sillä, että Femern A/S ei voi päättää vaihtoehtoisista hankkeista, ei ole merkitystä. Scandlines ja muut pitävät viittausta vuoden 2001 tutkimukseen virheellisenä, koska se ei osoita, että vaihtoehtoisia hankkeita ei olisi ilman tukea. Lisäksi tutkimus on vanhentunut, sillä se on 17 vuotta vanha ja koskee eri hanketta. NABU käsitteli tarkemmin sitä, olisiko vaihtoehtoisia hankkeita ollut olemassa ilman tukea. NABU viittasi Hanseatic Transport Consultancy -yrityksen vuonna 2019 tekemään tutkimukseen, jäljempänä 'HTC:n raportti' ([69]), ja totesi, että tällä hetkellä arvioitu liikenne on huomattavasti vähäisempää kuin Fehmarninsalmea koskevan sopimuksen allekirjoittamisajankohtana vuonna 2008 arvioitu liikenteen määrä. Erityisesti HTC:n raportissa todetaan, että nykyisten markkinatietojen perusteella ei ole mahdollista osoittaa, mistä kiinteän yhteyden taloudellisesti kannattavan käytön mahdollistava liikenteen kasvu voisi syntyä. Lisäksi NABU viittasi HTC:n raporttiin todetessaan, että edes nykyistä liikennetasoa ei saavuteta rajat ylittävän liikenteen rakenteellisten ongelmien vuoksi. Tätä silmällä pitäen NABU väittää, että komission on otettava huomioon vaihtoehto, jossa rakennetaan pelkkä rautatieyhteys yhdistettynä lauttaratkaisuun. Tämä olisi ympäristön kannalta halvin ja paras ratkaisu liikenteen siirtämistä maanteiltä rautateille koskevan Euroopan laajuisen liikenneverkon tavoitteen mukaisesti. Lisäksi NABU katsoo, että kairatun tunnelin vaihtoehtoa olisi pidettävä vaihtoehtona upotetun vedenalaisen tunnelin ratkaisulle. Lisäksi valitun ratkaisun ympäristövaikutusten olisi oltava osa komission kustannus-hyötylaskelmia ja vaihtoehtoisten hankkeiden analyyseja.

4.3.7 *Sisäinen tuottoaste ja keskimääräinen pääomakustannus*

(123) Scandlinesin ja muut pitävät sisäistä tuottoastetta ja keskimääräistä pääomakustannusta koskevia laskelmia virheellisinä. Sisäinen tuottoaste olisi laskettava hankkeen elinkaaren eikä 55 vuoden ajalta ja tukeen oikeuttamattomat kustannukset olisi jätettävät pois. Lisäksi 11 prosentin keskimääräinen pääomakustannus on liian korkea. Scandlinesin ja muiden mukaan keskimääräisen pääomakustannuksen olisi oltava 5,68–6,71 prosenttia. Scandlines ja muut toimittivat kaksi tutkimusta, jotka tukivat edelleen niiden näkemyksiä keskimääräistä pääomakustannusta koskevasta laskelmasta: helmikuussa 2018 päivätty tutkimus ja Damodaranin tietokantaan tehdyt viittaukset vuodelta 2014.

4.3.8 *Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen ehkäiseminen ja tasapainotesti*

(124) Scandlines ja muut väittävät, että komission olisi arvioitava, kuinka vakavaa kilpailun vääristyminen on. Tässä analyysissa olisi tarkasteltava muutakin kuin sitä tosiseikkaa, että tuki vääristää kilpailua, koska se on jo olennainen osa valtiontukea. Sosioekonomisen raportin ja vuoden 2014 liikenne-ennusteen perusteella vaikuttaa siltä, että Femern A/S:llä olisi todennäköisesti merkittävä markkinavoima ja jopa monopoliasema. Lisäksi Femern A/S käyttää todennäköisesti markkinavoimaansa väärin. Scandlinesin mukaan Tanskan hallituksen kieltäytyminen tukemasta Scandlinesin EU:n rahoitusta koskevaa hakemusta ([70]) ja väitetty valtiontuen käyttö Puttgardenin sataman liittymäteiden luokituksen alentamiseen tarkoittaa, että Femern A/S:lle myönnetty tuki vääristää kilpailua kohtuuttomasti. Scandlines ja muut väittävät lisäksi, että ylikapasiteettiriski on olemassa ja että sosioekonominen tuotto lauttaliikenteen jatkuessa on pienempi kuin Tanskan 4 prosentin kynnysarvo.

(125) NABU lisäsi, että ympäristövaikutusten olisi sisällyttävä tasapainotestiin. Tuen kielteisiä vaikutuksia ei pitäisi rajoittaa kilpailun vääristymiseen.

4.3.9 *Valtiontakausten käyttöönoton edellytykset*

(126) Scandlines ja muut viittasivat takaustiedonantoon ja muistuttivat komissiota siitä, että sillä ei ole oikeutta hyväksyä valtiontakauksina myönnettävää tukea, ellei se tiedä etukäteen, mitkä ovat näiden takausten käyttöönoton edellytykset. FSS edellyttää Tanskan viranomaisten sitoutuvan siihen, että valtiontakausten käyttöönoton edellytykset täyttävät takaustiedonannon vaatimukset.

5. TANSKAN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

(127) Tämä jakso sisältää Tanskan viranomaisten huomautukset aloittamispäätöksestä sekä Tanskan viranomaisten huomautukset niille ei-luottamuksellisessa muodossa toimitetuista asianomaisten huomautuksista.

(128) Kokonaisuutena Tanskan viranomaiset eivät ole samaa mieltä asianomaisten osapuolten väitteistä. Ne toimittivat lisätietoja ja vastaväitteitä, joista esitetään yhteenveto jäljempänä.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC), *Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*, 17. kesäkuuta 2019. Raportin tilaaja oli NABU.

([70]) Scandlines viittaa hakemukseensa, jolla se haki Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusta vuosina 2019–2020 tehtyihin teknisiin toteutettavuustutkimuksiin, jotka koskevat mahdollisuutta varustella Rødbyn ja Puttgardenin satamat käsittelemään "päästöttömiä rahtialuksia" ("Kapasiteetin parantaminen kestävän liikenteen laitteita varten – Valmistautuminen päästöttömään toimintaan").

5.1 **Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen kuvausta ja rahoitustoimenpiteitä koskevat täydentävät huomautukset**

(129) Tanskan viranomaiset toimittivat tosiseikkojen selvennyksiä aloittamispäätöksen kuvailevaan osaan. Ne täsmensivät myös, että aloittamispäätöksen taulukossa 1 ”rakennuskustannuksiksi” merkittyihin kustannuksiin sisältyvät suunnittelukustannukset.

(130) Lisäksi Tanskan viranomaiset toimittivat selvennyksiä pääomanlisäystoimenpiteestä. Femern A/S perustettiin vuonna 2005 Sund & Bæltistä annetun lain 6 §:n nojalla. Perustamisajankohtana Femern Bælt A/S:n (nykyisin Femern A/S) merkitty osakepääoma oli 10 miljoonaa Tanskan kruunua (1,3 miljoonaa euroa). Merkitty osakepääoma maksettiin 40 miljoonan Tanskan kruunun (5,4 miljoonan euron) ylikurssilla, joten määrä oli yhteensä 50 miljoonaa Tanskan kruunua (6,7 miljoonaa euroa). Sund & Bælt Holding A/S suoritti pääomanlisäyksen Sund & Bælt Holding A/S:stä annetun lain 6 §:n mukaisesti. Femern Bælt A/S:n merkitty osakepääoma korotettiin 24 päivänä heinäkuuta 2009 10 miljoonasta Tanskan kruunusta 500 miljoonaan Tanskan kruunuun (67,0 miljoonaan euroon) Sund & Bælt Holding A/S:n Femern Bælt A/S:lle tekemällä 460 miljoonan Tanskan kruunun (61,7 miljoonaa euroa) rahasijoituksena toteutetulla pääomanlisäyksellä sekä 30 miljoonan Tanskan kruunun (4,0 miljoonan euron) suuruisella ”rahastoannilla” (tanskaksi ”Fondsemission”), Rahastoanti tarkoittaa Femern A/S:n oman pääoman muuntamista osakepääomaksi ja siten pääoman lisäämistä, mutta ei pääomasijoitusta. Rahasijoituksena tehty pääomanlisäys tehtiin suunnittelulain 7 §:n 2 momentin nojalla. Näin ollen Femern A/S:ään sijoitetun pääoman kokonaismäärä on 510 miljoonaa Tanskan kruunua (68,4 miljoonaa euroa), josta 500 miljoonaa Tanskan kruunua on sijoitettu (ja merkitty) osakepääomana. Pääomanlisäyksiä ei ole tehty vuoden 2009 jälkeen.

(131) Takausten osalta Tanskan viranomaiset antoivat lisää taustatietoja rakennuslain 4 §:n 4 momentin merkityksestä. Tämän säännöksen mukaan valtiontakaus kattaa myös muut Femern A/S:lle kiinteän yhteyden rakentamisen yhteydessä aiheutuvat taloudelliset velvoitteet. Tanskan viranomaiset selittivät tämän säännöksen tarkoittavan, että esimerkiksi kiinteän yhteyden rakentamiseen liittyviä rakennustöitä koskevat välitysoikeudelliset asiat kuuluvat valtiontakauksen piiriin. Säännös ei koske enää käyttövaihetta. Se toimii takuuna siitä, että rakentajille maksetaan, jos Femern A/S on maksukyvytön. Koska rakennuskustannukset katetaan jo valtionlainoilla tai valtion takaamilla lainoilla, tämä ei anna Femern A/S:lle lisäetua.

(132) Tanskan viranomaiset toimittivat komissiolle lisäksi yleiskatsauksen jo käytössä olevista rahoitustoimenpiteistä.

(133) Liikenneministeri valtuutti 19 päivänä marraskuuta 2018 Femern A/S:n ensimmäistä kertaa ottamaan valtionlainoja rakennuskustannusten rahoittamiseksi. Tällaisia lainoja otettiin myöhemmin marras- ja joulukuussa 2018.

5.2 **Valtiontuen olemassaoloa koskevat huomautukset**

(134) Tanskan viranomaiset esittivät kaksi keskeistä väitettä tukeakseen yleistä näkemystään, jonka mukaan kiinteän yhteyden julkinen rahoitus ei kuulu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan soveltamisalaan.

(135) Tanskan viranomaiset väittävät erityisesti, että 1) kiinteän yhteyden suunnittelu, rakentaminen ja käyttö eivät ole ”taloudellista toimintaa” vaan julkisen vallan käyttöä ja että 2) myönteiset ja kielteiset taloudelliset vaikutukset, joita kiinteä yhteys voi aiheuttaa lähimarkkinoilla ja yleisesti EU:ssa, eivät ole ”kilpailun vääristymistä”.

(136) Tanskan viranomaiset katsovat lisäksi, että Femern A/S joka tapauksessa ei harjoita taloudellista toimintaa ennen toimintansa aloittamista, koska se ei tarjoa mitään palveluja markkinoilla.

5.2.1 *Femern A/S käyttää julkista valtaa*

(137) Tanskan viranomaisten mukaan kiinteän yhteyden suunnittelu, rakentaminen ja käyttö ovat klassisia esimerkkejä julkisen suunnitteluvallan käytöstä, joka ei kuulu ja jonka ei pidä kuulua SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Näin ollen valtion toimenpiteet, erityisesti valtiontakaus ja Femern A/S:n hyväksi myönnetyt valtionlainat, eivät kuulu EU:n kilpailupolitiikan soveltamisalaan.

(138) Komission aloittamispäätöksessä soveltaman menetelmän vastaisesti Tanskan viranomaiset huomauttavat, että Femern A/S:n toiminnasta – sen luonteen, tavoitteen ja sovellettavien sääntöjen valossa – tehtävän yleisen arvioinnin perusteella olisi pääteltävä, että Femern A/S käyttää julkista valtaa – tai ainakin että Femern A/S käyttää julkista valtaa, kunnes se aloittaa kiinteän yhteyden käytön.

(139) Tanskan viranomaiset väittävät, että Tanskan ja Saksan valtioiden omistamien maantie- ja rautatieinfrastruktuurien yhdistämistä koskeva tavoite on paljon laajempi kuin muut, esimerkiksi yleishyödyllisiin palveluihin tehtävät julkiset investoinnit. Vastaavasti Femern A/S:n ja sen toiminnan luonne eroaa olennaisesti esimerkiksi lauttaliikenteen harjoittajista ja lauttatoiminnasta, koska Femern A/S on luotu yksinomaan Tanskan valtion tietyn infrastruktuurin (kiinteä yhteys) rakentamista koskevien päätösten täytäntöönpanoa varten. Femern A/S on siten erillisyhtiö, johon ei sovelleta voiton maksimointia koskevaa vaatimusta ja joka ei sovellettavien sääntöjen mukaan saa harjoittaa muuta toimintaa.

(140) Tanskan viranomaisten mukaan Femern A/S:n perustamisen taustalla olevien laajempien poliittisten näkökohtien huomioon ottaminen tukee ajatusta, jonka mukaan Femern A/S ei harjoita taloudellista toimintaa vaan käyttää pikemminkin julkista valtaa.

(141) Käyttäjämaksun periminen ei sinänsä muuta kyseisen toiminnan luonnetta, koska on tutkittava, voidaanko maksun periminen erottaa julkisen vallan käytöstä. Ainoastaan silloin, kun nämä kaksi toimintoa voidaan erottaa toisistaan, katsotaan maksun perimisen palvelun vastikkeeksi olevan taloudellista toimintaa ([71]).

(142) Tanskan viranomaisten mukaan on selvää, että Femern A/S:n perimiä maksuja, jotka liikenneministeri lain mukaan määrittää, ei voida erottaa julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta, kuten valtion omistaman yleisen maantie- ja rautatieinfrastruktuurin tarjoamisesta ja ylläpitämisestä. Näin ollen kaikki Femern A/S:n toiminta yhdessä olisi katsottava julkisen vallan käyttämiseksi.

(143) Tanskan viranomaiset selventävät myös, että liikenneministeri ei ole vielä päättänyt, miten käyttäjämaksut määritetään tai mikä niiden taso on. Aloittamispäätöksessä ja asianomaisten osapuolten huomautuksissa tarkoitetut maksut ovat yksinkertaisesti talousarviossa käytettyjä oletuksia. Lisäksi todetaan, että käyttäjämaksujen tärkeimpänä tarkoituksena ja tehtävänä on tasapainottaa julkisen sektorin talousarvioita.

(144) Jos komissio ei voi hyväksyä sitä, että kaikki Femern A/S:n toiminta yhdessä olisi katsottava julkisen vallan käyttämiseksi, Tanskan viranomaiset toteavat, että ainoastaan käyttö voidaan kohtuudella katsoa taloudelliseksi toiminnaksi. Tanskan viranomaisten mukaan Leipzig-Halle-tuomion ([72]) perusteluja ei sovelleta tässä tapauksessa muun muassa siksi, että se koski jo olemassa olevan taloudellisen toiminnan kapasiteetin lisäämistä vapautetuilla markkinoilla.

(145) Tanskan viranomaiset pyytävät lisäksi komissiota arvioimaan huolellisesti, milloin mahdollinen taloudellinen toiminta alkaa, ja viittaavat oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kustakin toiminnosta olisi tehtävä erillinen valtiontukianalyysi aina, kun toiminnot on mahdollista erottaa toisistaan.

(146) Lisäksi ne väittävät, ettei ole järkevää olettaa, että kun rakennuslaki tuli voimaan ja sillä valtuutettiin Femern A/S rakentamaan kiinteä yhteys ja käyttämään sitä, kaikki Femern A/S:lle ennen kyseistä päivämäärää myönnetty rahoitustuki muuttui *takautuvasti* valtiontueksi.

(147) Tanskan viranomaiset torjuivat myös Scandlinesin ja muiden väitteen, jonka mukaan Femern A/S:n mahdollisuus tarjota tiettyjä alennuksia osoittaa, että ministeri ei vahvista käyttäjämaksujen tarkkaa tasoa. Tanskan viranomaiset väittävät, että Femern A/S:llä ei ole vapautta asettaa maksuja haluamallaan tavalla, vaan vain rajallinen vapaus mukauttaa tiettyjä maksuja alaspäin siltä osin kuin se ei vaikuta merkittävästi maksujen tasoon. Ne huomauttavat myös, että eurovinjettidirektiivi rajoittaa Femern A/S:n vapautta muuttaa ja ottaa käyttöön uusia alennusjärjestelmiä ([73]).

5.2.2 *Femern A/S:n tiedotustoiminta*

(148) Tanskan viranomaisten mukaan Femern A/S:n tiedotustoiminta on kiistatta yleistä etua koskeva tehtävä eikä taloudellista toimintaa. Yksi suunnittelulaissa Femern A/S:lle annetuista tehtävistä on ”tiedotustoiminta”, jota on määrä harjoittaa yhteistyössä kuntien kanssa. Tällaista tehtävää ei ole yhdelläkään yksityisellä kaupallisella infrastruktuurin haltijalla. Se on erottamaton osa paikalliseen yhteisöön vaikuttavien julkisten infrastruktuurihankkeiden suunnitteluun ja rakentamiseen liittyviä julkisia tehtäviä. Lisäksi Tanskan viranomaiset huomauttavat, että jos tätä tiedotustoimintaa ei katsota yleistä etua koskevaksi tehtäväksi, sitä olisi pidettävä hankkeen toteuttamiseen erottamattomasti liittyvänä ja siten IPCEI-tiedonannon nojalla tukikelpoisena toimintana

5.2.3 *Femern A/S:n toiminta ei vääristä kilpailua*

(149) Tanskan viranomaisten mukaan komission on arvioitava erityisesti, onko kilpailu vääristynyt. Tähän arviointiin olisi sisällyttävä perusteellinen analyysi Tanskan valtion tieinfrastruktuurin organisoinnista, jotta voidaan määrittää, ovatko valtiolliset tiet todellisessa kilpailusuhteessa muihin liikennemuotoihin, kuten lauttoihin, lentoyhtiöihin ja rautatieliikenteen harjoittajiin nähden.

([71]) Tanskan viranomaiset viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 28 kohta, yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 18.3.1997, Diego Calí ja Figli Srl v. Servizi Ecologici Porto di Genova SpA, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 24 kohta, ja yleisemmin komission tiedonantoon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä, C/2016/2946 (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1), 15 kohta.

([72]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.3.2011, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; pysytetty muutoksenhaussa unionin tuomioistuimen tuomiolla 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. komissio, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 1999, verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä (EYVL L 187, 20.7.1999, s. 42), 7 b artikla.

(150) Tanskan viranomaisten mukaan kiinteä yhteys ei kilpailisi suoraan esimerkiksi lauttojen kanssa, kuten rautatieinfrastruktuurikaan ei kilpaile suoraan maanteiden, linja-autojen tai lentoasemien kanssa. Tanskan viranomaiset viittaavat erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon, jäljempänä 'valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto' ([74]) 220 kohtaan, ja tie-, silta-, tunneli- ja sisävesiliikenneinfrastruktuurien analyysikehykseen ([75]). Lisäksi ne huomauttavat, että kiinteä yhteys on kaikkien käyttäjien käytettävissä syrjimättömin ehdoin ja että sitä ei ole suunniteltu suosimaan tiettyä yritystä tai alaa.

(151) Tämän perusteella Tanskan viranomaiset toteavat, että mahdollisia taloudellisia vaikutuksia, joita Femern A/S:n toiminnalla voi olla muihin kaupallisiin toimijoihin, ei voida pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kilpailun vääristymisenä. On erityisen selvää, että Femern A/S ei vääristä kilpailua millään markkinoilla suunnitellessaan ja rakentaessaan kiinteää yhteyttä.

(152) Tanskan viranomaiset toteavat lopuksi, että Femern A/S:n tapaus eroaa hyvin paljon Leipzig-Hallen lentoaseman lisäkiitoradan rakentamisen ([76]) tosiasiallisista olosuhteista, sillä Femern A/S ei tarjoa palveluja markkinoilla ennen kuin infrastruktuuri on avoin liikenteelle. Leipzig-Hallen lentoasema kilpaili alueellisten lentoasemien markkinoilla muita lentoasemia vastaan asiakkaiden houkuttelemiseksi, ja kun lentoasemaa oli tarpeen laajentaa, se sai valtiontukea uuden infrastruktuurin rakentamiseen.

5.3 **Tuen luokittelua koskevat huomautukset**

(153) Tanskan viranomaiset katsovat, että Femern A/S sai 4 päivänä toukokuuta 2015 annetulla rakennuslailla laillisen oikeuden rahoittaa toimintansa, koska laissa oletetaan selvästi, että Femern A/S rahoittaa velkasitoumuksensa valtion takaamilla lainoilla ja valtionlainoilla. Siitä syystä tuki myönnettiin tässä vaiheessa. Ne huomauttavat kuitenkin, että valtiontakauksia ja valtionlainoja ei voitu käyttää eivätkä ne näin ollen voineet aiheuttaa taloudellista etua Femern A/S:lle, ennen kuin liikenneministeri määräsi Femern A/S:n käyttämään niitä.

(154) Tanskan viranomaiset ovat näin ollen eri mieltä Scandlinesin ja muiden kanssa, joiden mukaan valtiontakauksiin ja valtionlainoihin liittyvä tuki muodostaa sarjan tapauskohtaisia tukia. Tanskan viranomaiset huomauttavat kuitenkin, että vaikka tuki katsottaisiin tapauskohtaisiksi tuiksi, mikään ei estä komissiota tekemästä soveltuvuusarviointia ja hyväksymästä kaikkia tulevia avustuksia kerralla etukäteen. Tanskan viranomaiset toimittivat myös yksityiskohtaisempia tietoja siitä, ettei valtiovarainministerillä ollut harkintavaltaa lainasopimusten osalta.

(155) Tanskan viranomaiset huomauttavat lisäksi, että Scandlinesin ja muiden kanta näyttää olevan, että Femern A/S:n olisi alusta alkaen otettava yksi suuri valtion takaama laina sallittuun enimmäismäärään asti. Tanskan viranomaisten mukaan tämä ei olisi sopiva tapa minimoida tukea, joten se olisi vastoin IPCEI-tiedonannon 28 kohdassa asetettuja yleisiä vaatimuksia, jotka koskevat komission sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia arviointeja.

(156) Tanskan viranomaiset katsovat lisäksi, että täytäntöönpanokieltoa on noudatettu. Ne katsovat, että kaikkien ennen rakennuslain voimaantuloa toteutettujen toimien oikeusperustana on ollut suunnittelulain 2 §. Tanskan parlamentin valtiovarainvaliokunta on suunnittelulain hyväksymisen jälkeen antanut kolme kertaa suostumuksensa lisätä suunnitteluvaiheen talousarviota. Suostumus on aina liittynyt suunnittelulain 2 §:n soveltamisalaan kuuluvaan erityiseen suunnittelutoimintaan (niin kutsutut "valmistelutyöt").

(157) Rakennuslain hyväksymisen yhteydessä liikenneministeri määräsi, ettei Femern A/S saa aloittaa rakennusvaihetta eikä siten allekirjoittaa rakennussopimuksia ennen kuin ministeri on antanut siihen luvan. Femern A/S nosti marras- ja joulukuussa 2018 valtionlainoja varmistaakseen tarvittavan rahoituksen rakennusvaiheen aloittamiseksi. Tanskan viranomaiset selittivät kuitenkin, että vasta 26 päivänä maaliskuuta 2019 Femern A/S:llä oli lupa aloittaa kiinteää yhteyttä koskevat ensimmäiset yksilöidyt rakennustyöt. Femern A/S ei ole vielä aloittanut mitään näistä töistä.

5.4 **Väitettyjä tukitoimenpiteitä koskevat huomautukset**

5.4.1 *Rautatiemaksut*

(158) Tanskan viranomaiset väittävät, että rautatiemaksut eivät ole Femern A/S:lle myönnettävää valtiontukea, joten ne torjuvat Scandlinesin ja muiden esittämät väitteet. Rautatiemaksut muodostavat Femern A/S:n tulevan tulonlähteen, jota – kuten tiemaksuja – liikenneministeri sääntelee. Ministeri vahvistaa erityisesti säännöt, jotka koskevat kiinteän

([74]) Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (C/2016/2946) (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1).
([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf
([76]) Ks. alaviite 72.

yhteyden käyttäjiltä (eli rautatieliikenteen harjoittajilta) perittävien maksujen tasoa ja sääntelyperiaatteita. Maksut määritetään yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annetun direktiivin 2012/34/EU mukaisesti. Tanskan viranomaiset korostavat, että Femern A/S ei itse peri Femern A/S:n rautatiemaksuja – kuten aloittamispäätöksessä oletetaan – vaan Rail Net Denmark perii ne sen puolesta ([77]). Rail Net Denmark perii nämä maksut koko Tanskan valtion omistamasta rautatieinfrastruktuurista. Sen vuoksi on katsottu, että tarkoituksenmukaisinta on pyytää Rail Net Denmarkia tekemään tämä myös kiinteän yhteyden osalta. Varat siirretään suoraan Femern A/S:lle, eikä Rail Net Denmark voi käyttää varoja omiin tarkoituksiinsa. Kiinteän yhteyden käytöstä perityt ja Femern A/S:lle siirretyt maksut dokumentoidaan valtion vuotuisissa talousarvioissa. Rail Net Denmarkin perimät maksut ovat maksu palvelusta eivätkä vero tai veronkaltainen maksu. Rail Net Denmark vastaa Tanskan rataverkon haltijana kaikista Tanskan rautatieinfrastruktuurin käyttöön liittyvistä kustannuksista.

5.4.2 *Verotoimenpiteet*

(159) Tanskan viranomaiset huomauttavat, että Femern A/S ei ole missään vaiheessa käyttänyt aiemmin sovellettuja omaisuuserien poistoja ja tappiontasausta koskevia sääntöjä. Riippumatta siitä, ovatko säännöt mahdollisesti antaneet Femern A/S:lle valikoivan edun, tällaista etua ei tosiasiallisesti aiheutunut tarkasteltavana olevalla ajanjaksolla.

5.4.3 *Merenpohjan vapaa käyttö*

(160) Huomautuksissaan asianomaisten osapuolten huomautuksista Tanskan viranomaiset selittävät, että rakennuslaissa vain selvennetään epäselvyyksien välttämiseksi, ettei Femern A/S:n tule maksaa merenpohjan käytöstä. Ne toistavat, että Femern A/S:ää ei näissä säännöksissä kohdella eri tavoin kuin vastaavassa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa olevia yhteisöjä.

5.5 **Soveltuvuuden arviointia koskevat huomautukset**

5.5.1 *Euroopan yhteistä etua koskeva hanke*

(161) Tanskan viranomaiset katsovat, että Scandlinesin ja Stena Linen toimittamat uudet tutkimukset eivät liity asiaan ja että ne ovat joka tapauksessa virheellisiä. Knud Erik Andersenin tutkimuksen osalta ne toteavat, että tekijä on tunnettu Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen vastustaja ja että tutkimus perustuu virheellisiin liikenne-ennustetta ja rakennuskustannuksia koskeviin laskelmaoletuksiin. Tanskan viranomaiset kiistävät lisäksi Scandlinesin ja Stena Linen esittämän väitteen, jonka mukaan vuoden 2015 tutkimuksissa on liioiteltu Scandlinesin kustannuksia siinä määrin, että ne johtavat oletukseen, jonka mukaan Scandlinesin toiminta on erittäin tappiollista. Tanskan viranomaiset pitävät tätä ”alkuperäisessä tutkimuksessa” vuonna 2015 esitettyjen laskelmien virheellisenä ja vääristävänä esittämisenä, koska tutkimus perustui olettamukseen, että lauttojen tulot ovat toimintakustannuksia suuremmat (tulojen ja kustannusten erotuksen arvioitiin olevan noin 15 prosenttia kustannuksista). Lisäksi Tanskan viranomaiset katsovat, että tutkimukset eivät muutu virheellisiksi sen vuoksi, että osatekijät tai olosuhteet muuttuvat, ja toteavat, että uusia laskelmia sosioekonomisista vaikutuksista ei tarvita aina, kun jokin osatekijä muuttuu. Näin ollen Tanskan viranomaiset eivät myöskään hyväksy väitettä siitä, että vuoden 2015 tutkimukset olisivat virheellisiä Saksan sisämaayhteyksien kustannusten nousun vuoksi.

(162) Tanskan viranomaiset väittävät lisäksi, että suurten infrastruktuurihankkeiden poliittiseen päätöksentekoon sisältyy aina sosioekonomisia laskelmia. Neljän prosentin sosioekonomista tuottoa ei kuitenkaan vaadita, kuten raportissa ja asianomaisten osapuolten huomautuksissa väitetään. Tanskan viranomaiset ilmoittivat myös, että Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevaa hanketta on pidetty ensisijaisena rajat ylittävänä TEN-T-hankkeena kokonaisuudessaan eikä ainoastaan rautatieosuuden osalta. Liikenne-ennusteen osalta Tanskan viranomaiset toimittivat Intraplanin / TSS Trimoden täydentävän raportin, jossa kommentoitiin HTC:n raporttia. Kaiken kaikkiaan Intraplanin / TSS Trimoden johtopäätös on, että HTC:n raportti on virheellinen ja harhaanjohtava eikä kyseenalaista erityisesti Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden liikenne-ennustetta. Lisäksi Tanskan viranomaiset viittaavat Tanskan tielaitoksen julkaisemaan raporttiin ([78]), joka osoittaa, että Tanskaan saapuva ja sieltä lähtevä tieliikenne lisääntyy merkittävästi. Raportti osoittaa erityisesti, että kuorma-autoliikenne on kasvanut 38 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2018 Tanskan ja Saksan rajojen yli Juutinrauman kiinteän yhteyden kautta sekä Juutinrauman ja Fehmarninsalmen yli kulkevilla lauttareiteillä, mikä on toinen ristiriidassa HTC:n raportin kanssa oleva seikka.

([77]) Rail Net Denmarkin tehtävistä ja valtuuksista 20 päivänä marraskuuta 2015 annetun asetuksen nro 1276 (Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)) mukaan Rail Net Denmark vastaa rautatiemaksujen perimisestä Tanskan rautatieinfrastruktuurin liikenteenharjoittajilta.

([78]) Vejdirektoratet, ”Oversigt over tilstand og udvikling”, rapport 597, elokuu 2019.

5.5.2 *Toimintatukea ei myönnetä*

(163) Tanskan viranomaisten mukaan toimintatuki on infrastruktuurin käyttöön liittyvää tukea. Kaikki rakennusvaiheessa aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien rakennushankkeen päivittäiseen hallinnointiin liittyvät kustannukset, katsotaan rakennuskustannuksiksi. Femern A/S:n ei tarvitse saada lainoja valtiolta tai valtion takaamia lainoja päivittäisen toimintansa rahoittamiseksi käyttövaiheessa.

5.5.3 *Rahoitusvaje*

(164) Tanskan viranomaiset toimittivat päivitetyt oletukset rahoitusvajeen ja tukiosuuden (tai bruttoavustusekvivalentin) laskemiseksi. Lähtökohtaisesti oletukset perustuvat hankkeen viimeisimpään täysin tarkistettuun rahoitusanalyysiin, eli helmikuussa 2016 julkaistuun Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä ja Tanskan maarakenteita koskevaan rahoitusanalyysiin, jäljempänä 'vuoden 2016 rahoitusanalyysi' ([79]).

(165) Rakennuslain valmisteluasiakirjoissa mainittiin selvästi, että hankkeen kokonaisrahoituksesta tehtäisiin uusi arvio. Ennen rakennussopimusten allekirjoittamista oli aloitettava prosessi rakennuskustannusten vähentämiseksi. Valtiovarainministeri määräsi 28 päivänä huhtikuuta 2015, ettei Femern A/S saa allekirjoittaa hankkeen suuria rakennusurakoita ennen kuin kokonaisrahoitus oli arvioitu uudelleen. Vuoden 2016 rahoitusanalyysin mukaan rakennuskustannusten pienentämiseen vaikutti merkittävästi se, että vuoden 2014 rahoitusanalyysissä oletettu 6,5 vuoden rakennusaika pidennettiin vuoden 2016 rahoitusanalyysissa 8,5 vuoteen. Vuoden 2016 rahoitusanalyysissa todetaan, että tarjouskilpailun tuloksena Femern A/S sai urakoitsijoiden ([80]) lopulliset ja sitovat tarjoukset tämän 8,5 vuoden pidennetyn rakennusajan perusteella. Femern A/S analysoi myös muita rahoituslaskelmien muuttujia, ja tämän perusteella useita oletuksia päivitettiin verrattuna rakennuslain perustana olevaan analyysiin. Vuoden 2016 rahoitusanalyysissa tehdyt kiinteää yhteyttä koskevat päivitykset koskevat erityisesti seuraavia seikkoja: päivitetty rakennusbudjetti, päivitetty arvio käytön, ylläpidon ja uudelleeninvestointien kustannuksista, aikataulun tarkistaminen, tarkistetusta aikataulusta johtuva liikennetulojen mukauttaminen, EU:n rahoituksen päivittäminen sekä eräiden teknisten oletusten päivittäminen. Varmistaakseen, että komission arviointi perustuu mahdollisimman tarkkoihin ja päivitettyihin rahoitusta koskeviin oletuksiin, Tanskan viranomaiset tekivät lisäksi joitakin jäljempänä esitettyjä lisämukautuksia vuoden 2016 rahoitusanalyysiin. Tanskan viranomaiset liittivät soveltuvin osin mukaan myös todellisia lukuja, kuten jo nostetut lainat tai inflaatioon liittyvät luvut. Jäljempänä olevat johdanto-osan kappaleet sisältävät lisätietoja rahoitusvajemallin oletuksista.

(166) Vuoden 2014 ilmoituksessa rakennuskustannukset olivat 54,9 miljardia Tanskan kruunua (7,4 miljardia euroa) vuoden 2014 kiinteinä hintoina. Tämä määrä vastaa vuoden 2015 rakennuslaissa mainittuja rakennuskustannuksia: 55,1 miljardia Tanskan kruunua (7,4 miljardia euroa) kiinteinä vuoden 2015 hintoina. Femern A/S sai tarjouksia syyskuussa 2015. Sen jälkeen Femern A/S päivitti rakennusbudjetin, ja kiinteän yhteyden suunnittelu- ja rakennuskustannusten ennustetta alennettiin 52,6 miljardiin Tanskan kruunuun (7,1 miljardiin euroon) vuoden 2015 hintoina tai 62,2 miljardiin Tanskan kruunuun (8,3 miljardiin euroon) nimellishintoina. Tähän sisältyy 7,3 miljardin Tanskan kruunun (1,0 miljardin euron) varantovelvoite vuoden 2015 hintoina. Varanto on laskettu Femern A/S:n riskirekisterin perusteella ja se kuvastaa kustannuksia, joita hankkeelle todennäköisesti aiheutuu. Käytetty P-arvo oli 80 prosenttia. Kuten Tanskan viranomaiset selittivät, tämä tarkoittaa sitä, että on olemassa 80 prosentin todennäköisyys, että varabudjetti riittää kattamaan havaitut riskit. Ernst & Young on suorittanut kiinteään yhteyteen liittyvien varantojen ja riskien ulkoisen laadunvarmistuksen.

(167) Rahoituslaskelmissa oletetaan, että kiinteä yhteys saa EU:n rahoitusta, joka vastaa 10 prosenttia rakennuskustannuksista koko rakennusvaiheen ajan, mikä on sama taso kuin vuoden 2016 rahoitusanalyysissä oletettiin. Myös suunnitteluvaiheeseen liittyvä rahoitus on otettu rahoitusmallissa huomioon.

(168) Saksalaiset konsulttiyritykset Intraplan ja BVU olivat laatineet liikenne-ennusteen ja vertailleet sitä muihin malleihin, kuten Euroopan komission Trans Tools -malliin. Liikenne-ennuste julkaistiin marraskuussa 2014. Kuten vuoden 2016 rahoitusanalyysissä todettiin, COWI-konsulttiryhmä suoritti ennusteen ulkoisen laadunvarmistuksen ja totesi oletusten olevan kohtuullisia ja ammattimaisen liikenne-ennustekäytännön mukaisia. Vuoden 2014 liikenne-ennusteen perusoletuksena on, että nykyinen rinnakkainen lauttayhteys lakkaa, kun kiinteä yhteys avautuu. Samalla vuoden 2014 liikenne-ennusteeseen sisältyy erillinen analyysi skenaariosta, jossa (rinnakkaista) tunnin välein kulkevaa lauttayhteyttä jatketaan. Vuodesta 2014 lähtien Scandlines vahvisti toistuvasti aikovansa jatkaa toimintaansa kiinteän yhteyden avaamisen jälkeen. Tanskan viranomaiset ottivat tästä syystä rahoitusvajeen laskentamallissa huomioon Rødbyn ja Puttgardenin välisen tunnin vuorovälein kulkevan lauttayhteyden. Tanskan viranomaiset selittivät, että tämä vastaa kiinteää yhteyttä koskevan Saksan suunnitelman hyväksymisprosessin yhteydessä Saksan viranomaisille laadittua PWC:n tutkimusta, jonka Scandlines ja muut toimittivat aloittamispäätöstä koskevien huomautustensa liitteessä. Lisäksi KPMG:n konsulttien Tanskan liikenneministeriön puolesta laatimassa, 24 päivänä tammikuuta 2016 julkaistussa tutkimuksessa "Forretningsanalyse af færgefarten Rødby-Puttgarden" vahvistettiin, että lauttaliikenne voi jatkua hyvin pienellä rajatuotolla. Vuoden 2014 liikenne-ennusteessa arvioidun kerran

([79]) Femern A/S – Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, helmikuu 2016.
([80]) Rakennuslain mukaiset tarjouksen tekevät urakoitsijat.

tunnissa kulkevan lauttaliikenteen jatkumisen vaikutus liikennemääriin on autojen määrän väheneminen 14 prosentilla ensimmäisenä vuonna kiinteän yhteyden avaamisen jälkeen. Tämä väheneminen laskee 12 prosenttiin 13 vuoden kuluttua avaamisesta. Kuorma-autoliikenteen osalta rinnakkaista lauttaliikennettä käyttäväksi osuudeksi arvioitiin 15 prosenttia. Vuoden 2016 rahoitusanalyysin jälkeinen toinen päivitys koskee Ison-Beltin yhteyden tietullimaksun 1 päivänä tammikuuta 2023 kaikilta osin voimaan tulevan 25 prosentin alentamisen vaikutusta. Tämä vähentää hieman kiinteän yhteyden liikennemääriä.

(169) Tieliikenteen hintojen osalta Tanskan liikenneministeri määrittää lopulliset hinnat juuri ennen kiinteän yhteyden avaamista. Tanskan viranomaiset selittivät, että tieliikenteen hinnat ekstrapoloidaan vuoden 2007 lauttahinnoista, jolloin Rødbyn ja Puttgardenin välinen lauttayhteys oli edelleen Tanskan ja Saksan valtioiden omistama laillinen monopoli. Tanskan viranomaiset selittivät, että lauttahintoja pidettiin kohtuullisena ja avoimena vertailukohtana, kun otetaan huomioon myös, kuinka paljon kiinteän yhteyden tulevat käyttäjät olisivat valmiita maksamaan vaarantamatta kiinteän yhteyden laajempia tavoitteita. Oletettu keskimääräinen hinta on henkilöautojen osalta 494 Tanskan kruunua (66,2 euroa) ja kuorma-autojen osalta 2 092 Tanskan kruunua (280,4 euroa) vuoden 2015 hintoina.

(170) Rahoitusvajelaskelmassa rautatietulojen arvioidaan olevan noin 400 miljoonaa Tanskan kruunua (53,6 miljoonaa euroa) vuodessa (vuoden 2015 hintoina). Maksut määritellään direktiivin 2012/34/EU mukaisesti. Tanskan viranomaiset toimittivat maaliskuussa 2003 laaditun Consultancy TetraPlanin raportin ”Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link” ja sen päivityksen vuodelta 2008. Vuoden 2003 asiakirja sisältää teknisen analyysin rautateiden kyvystä maksaa kiinteän yhteyden käytöstä. Analyysin tarkoituksena oli osoittaa, voidaanko rautatien käytöstä perittävän arvioidun maksun odottaa toteutuvan. TetraPlanin analyyseissa oletetaan, että Hampurista ja Hampuriin Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden kautta kulkevien junien rautatiemaksu olisi yhteensä yhtä suuri kuin Ison-Beltin kiinteän yhteyden kautta kulkevien junien yhteen laskettu rautatiemaksu.

(171) Kiinteän yhteyden käytöstä, kunnossapidosta ja uudelleeninvestoinneista aiheutuvat kustannukset ovat 468 miljoonaa Tanskan kruunua (62,7 miljoonaa euroa) vuodessa (vuoden 2015 hintoina). Tämä arvio on vuoden 2016 rahoitusanalyysin mukainen, koska Tanskan viranomaiset katsoivat, että näitä lukuja ei ollut tarpeen mukauttaa. Tanskan viranomaiset arvioivat liikenteen vähenemisen vaikutusta käyttö-, kunnossapito- ja uudelleeninvestointikustannuksiin. Ne päättelivät, että liikennemäärän väheneminen vaikuttaa vain vähän käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin eikä sillä ole havaittavaa vaikutusta valtiontukilaskelmiin ja takausaikaan.

(172) Rahoitusvajeen laskemiseksi eri kassavirrat (esimerkiksi rakennuskustannukset ja liiketulokset) on diskontattava, ja Tanskan viranomaiset käyttivät keskimääräistä pääomakustannusta asianmukaisena diskonttokorkona. Vastauksena komission muodollisen tutkintamenettelyn aikana esittämään huoleen siitä, että 5 prosentin nimellinen keskimääräinen riskitön korko, joka on keskimääräisen pääomakustannuksen merkittävä osa, voisi olla liian korkea nykyisissä markkinaolosuhteissa, Tanskan viranomaiset ehdottivat 3,5 prosentin keskimääräisen riskittömän vuotuisen koron käyttämistä. Tämä perustuisi valtiovarainministeriön päivitettyyn Tanskan taloutta, myös julkista taloutta, koskevaan, vuoteen 2025 ulottuvaan viralliseen ennusteeseen ([81]). Tanskan viranomaiset katsovat, että valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuva oletus on objektiivisin ennuste Tanskan tulevista korkotasoista ja siksi uskottava vertailuarvo. Tässä otetaan huomioon myös se, että Femern A/S ei käytännössä voi saada koko rahoitustarpeensa kattavia lainoja kerralla ja että näin ollen nykyistä markkinakorkoa ei voida käyttää pitkällä aikavälillä, jos Femern A/S ottaa velkaa ja suorittaa jälleenrahoitusta usein.

(173) Vastauksena komission esittämään huoleen siitä, että myös keskimääräinen riskitön 3,5 prosentin vuosikorko saattaa olla liian korkea, Tanskan viranomaiset selittivät, että koska valtiontukipäätös tarvitaan nopeasti, Tanskan viranomaiset ovat halukkaita käyttämään 1,5 prosentin riskitöntä korkoa rahoitusvajeen määrittämiseksi, jos komissio katsoo tämän olevan tarpeen, jotta tuki soveltuisi sisämarkkinoille.

(174) Tanskan viranomaiset toimittivat näin ollen kaksi rahoitusvajeen laskentamallia. Toinen perustui 3,5 prosentin keskimääräiseen riskittömään korkoon (joka vaihtelee ajan myötä alkaen alhaisesta tasosta ja kasvaen ajan myötä), jäljempänä ’ensimmäinen rahoitusvajeen laskentamalli’, ja toisessa, vaihtoehtoisessa mallissa riskittömäksi koroksi oletettiin 1,5 prosenttia, jäljempänä ’vaihtoehtoinen rahoitusvajeen laskentamalli’.

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019 Raportin mukaan 10-vuotisen valtion joukkovelkakirjan vuosikoron odotetaan olevan -0,1 prosenttia vuonna 2019, 1,6 prosenttia vuonna 2025 ja 4,5 prosenttia vuonna 2040. Tämä vastaa noin 3,5 prosentin kiinteää vuotuista nimelliskorkoa.

(175) Tuloksena saatava keskimääräisen pääomakustannuksen arvo riippuu näin ollen sovellettavasta mallista. Valtiovarainministeriön ennusteeseen perustuvat laskelmat johtavat ensimmäisessä rahoitusvajeen laskentamallissa 4,2–8,3 prosentin keskimääräiseen pääomakustannukseen, kun taas 1,5 prosentin riskittömään korkoon (vaihtoehtoisessa rahoitusvajeen laskentamallissa) perustuvien laskelmien tuloksena saadaan 5,59 prosentin kiinteä keskimääräinen pääomakustannus. Tanskan viranomaiset selittivät, että keskimääräisen pääomakustannuksen taso arvioitiin sen tason perusteella, jota tyypillinen sijoittaja vaatisi hankkeelta, jolla on vastaavat riskiominaisuudet. Ne toimittivat yksityiskohtaiset tiedot tämän keskimääräisen pääomakustannuksen määrittelystä.

(176) Tanskan viranomaiset laskivat rahoitusvajemallin 40 vuoden käyttöajan perusteella. Laskelmiin ei sisältynyt sisämaayhteyksiin liittyviä osinkomaksuja.

5.5.4 *Tuen määrä ja kesto*

(177) Vastatakseen aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin Tanskan viranomaiset tarkistivat ilmoitusta ja rajoittivat valtiontakausten ja valtionlainojen käyttöä. Valtiontakaukset ja valtionlainat rajoitetaan suunnittelu- ja rakennusvaiheen kustannuksiin tarvittavaan rahoitukseen. Femern A/S irtisanoo kaikki valtion takaamat lainat ja maksaa takaisin kaikki valtionlainat viimeistään 16 vuoden kuluttua kiinteän yhteyden toiminnan alkamisesta, jäljempänä 'taattu enimmäisajanjakso'. Kiinteän yhteyden toiminta alkaa sinä ajankohtana, jolloin kiinteä yhteys avataan maantie- ja raideliikenteelle. Femern A/S ei voi hankkia lainoja, joilla on valtiontakaus, eikä valtionlainoja, joiden yhteismäärä ylittää 69,3 miljardin Tanskan kruunun (9,3 miljardin euron) enimmäismäärän, jäljempänä 'taattu enimmäismäärä'. Enimmäismäärä on Femern A/S:n odotettu yhteenlaskettu nettorakennusvelka, mukaan lukien suunnittelu- ja rakennusvaiheessa kertyneet korkomenot. Tähän määrään on lisätty 2,0 miljardin Tanskan kruunun (0,27 miljardin euron) likviditeettivaranto ja 2,5 miljardin Tanskan kruunun (0,34 miljardin euron) "rakennuskustannuspuskuri" (vuoden 2015 hintoina). Likviditeettivaranto lisättiin kattamaan hankemaksujen lyhyen aikavälin vaihteluiden riski. Tanskan viranomaiset selittivät, että ylimääräinen rakennuskustannuspuskuri tarvitaan, koska jos rakennuskustannukset olisivat odotettua suuremmat (odotettavissa olevat rakennuskustannukset laskettiin riskin 80 prosentin todennäköisyydellä), Femern A/S ei pystyisi – vielä rakennusvaiheessa – saamaan lainoja markkinoilta. Puskuri vastaa riskin todennäköisyyden nousua 99 prosenttiin. Tanskan viranomaiset sitoutuivat kuitenkin uudelleenlaskentamekanismiin, jolla mukautetaan taattua enimmäismäärää ja taattua enimmäisajanjaksoa alaspäin, jos rakennusvaiheessa aiheutuneet todelliset kustannukset tarkoittavat, että rakennuskustannuspuskuria ei tarvita, ja näin varmistetaan, että tuen kokonaismäärä ei ylitä rahoitusvajetta. Tanskan viranomaiset sitoutuivat suorittamaan uudelleenlaskennan viimeistään viiden vuoden kuluttua toiminnan aloittamisesta.

(178) Femern A/S on velvollinen maksamaan valtiontakauksiin ja valtionlainoihin liittyvän maksun. Rakennuslain (11 §:n 1 momentin) valmisteluasiakirjojen mukaan tämä maksu on 0,15 prosenttia. Tämä vastaa Femern A/S:n tarkistetun ilmoituksen ensimmäisen rahoitusvajeen laskentamallin mukaan maksamaa maksua. Vaihtoehtoisessa rahoitusvajeen laskentamallissa maksu on korkeampi, 2 prosenttia.

(179) Femern A/S ei myöskään käytä valtionlainoja ja valtion takaamia lainoja rahoittaakseen velvollisuutensa maksaa osinkoa omistajalleen A/S Femern Landanlægille. Näin ollen Femern A/S voi aloittaa osinkojen maksamisen A/S Femern Landanlægille vasta, kun Femern A/S:n velka on maksettu kokonaan takaisin ja sen mahdollisuus ottaa uusia valtionlainoja ja käyttää valtiontakauksia tulevan velan rahoittamiseen on päättynyt.

(180) Lisäksi Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että Femern A/S:n swap-/johdannaissopimukset tehdään markkinaehdoin. Näin ollen Femern A/S maksaa swap-/johdannaistransaktioita tehdessään valtiontakauksesta ja Femern A/S:n mahdollisesti tarvitsemasta vakuudesta Tanskan valtiolle markkinaehtoisen maksun yksittäisten transaktioiden nimellismäärästä.

(181) Tanskan viranomaiset totesivat huomautuksissaan lisäksi, että koska taattu enimmäismäärä rajoittuu suunnittelu- ja rakennuskustannuksiin (ja niihin liittyviin rahoituskustannuksiin), ne katsovat, että toimintatukea ei myönnetä. Tämän osoittamiseksi Tanskan viranomaiset huolehtivat siitä, että Femern A/S esittää vuosittain selonteon kassavirroistaan.

5.5.5 *Kannustava vaikutus*

(182) Huomautuksissaan Scandlinesin ja muiden väitteistä Tanskan viranomaiset katsovat, että muodollista kannustavaa vaikutusta koskeva komission lähestymistapa, jonka unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi 13 päivänä joulukuuta 2018 annetuissa tuomioissa, ei syrji yksityisiä yrityksiä eikä riko perusvaatimusta, jonka mukaan valtiontuella olisi oltava kannustava vaikutus. Lisäksi ne katsoivat, että kannustava vaikutus voidaan osoittaa eri tavoin ([82]). Se, että julkista erillisyhtiötä vaadittaisiin hakemaan jäsenvaltiolta tukea, olisi erittäin

([82]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.9.2011, Regione autonoma della Sardegna ym. v. komissio, T-394/08, T-408/08, T-453/08 ja T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, 226 kohta, sellaisena kuin se on pysytetty unionin tuomioistuimen tuomiolla 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, 108–109 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomiolla 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, 78 kohta.

keinotekoista. Tämä johtuu siitä, että erillisyhtiö ei välttämättä voi käynnistää hanketta ilman tukea, koska sillä ei ole muita tuloja. Tämä poikkeaa siitä loogisesta vaatimuksesta, että yksityisten yritysten on tehtävä tukihakemus. Femern A/S ei ole Tanskan viranomaisten mukaan tilanteessa, joka olisi verrattavissa tiettyyn infrastruktuurihankkeeseen tukea hakevaan yksityiseen yritykseen. Kannustavaa vaikutusta koskevassa komission tarkastelussa ei näin ollen tehdä eroa julkisten ja yksityisten yritysten välillä. Komission vakiintuneesta käytännöstä seuraa joka tapauksessa, että tuella voi olla kannustava vaikutus, jos hanketta ei voida jatkaa tai saattaa päätökseen ilman tukea, riippumatta siitä, onko hakemus jätetty hankkeen toteuttamisen aloittamisen jälkeen ([83]).

5.5.6 *Vaihtoehtoinen skenaario*

(183) Tanskan viranomaisten näkemyksen mukaan ei ole järkevää harkita vaihtoehtoista skenaariota yleiselle liikenneinfrastruktuurille, kuten kiinteälle yhteydelle, koska kaksi valtiota on päättänyt siitä laajempia yleisiä tarkoituksia varten ja se pannaan täytäntöön lailla perustetulla julkisella erillisyhtiöllä, jolla ei ole muita toimintoja tai intressejä. Näin ollen tämän erillisyhtiön vaihtoehtoinen skenaario olisi täysin spekulatiivinen. Vaihtoehtoinen skenaario on näin ollen olemassa ilman vaihtoehtoista hanketta.

5.5.7 *Kilpailu ei vääristy kohtuuttomasti*

(184) Huomautuksissaan Scandlinesin ja muiden väitteistä Tanskan viranomaiset viittaavat unionin yleisen tuomioistuimen 13 päivänä joulukuuta 2018 antamiin tuomioihin. Ne väittävät myös, että kiinteän yhteyden avulla voidaan luoda uutta kilpailua sen rajoittamisen sijasta, että määräävän markkina-aseman mahdollinen väärinkäyttö on vain hypoteettista, että Tanskan/Saksan valtio päättää rautatieyhteyden poistamisesta ja kiinteän yhteyden kapasiteetista ja että Tanskan liikenneministeri päättää tariffeista. Sen suhteen, että Tanskan hallitus kieltäytyi tukemasta Scandlinesin Verkkojen Eurooppa -välineen tukea koskevaa hakemusta, Tanskan viranomaiset selvensivät, että liikenneministeriö ei voinut tukea hanketta, jonka tarkoituksena oli tutkia Fehmarninsalmen lauttaliikenteeseen tehtävien merkittävien uusien investointien mahdollisuutta, koska tämä ei ollut Verkkojen Eurooppa -välineestä annetun asetuksen liitteeseen 1 perustuvan liikennepolitiikan mukaista. Tanskan viranomaiset huomauttivat lisäksi, että Verkkojen Eurooppa -välineen komitean 27 päivänä syyskuuta 2019 tekemä Scandlinesin hakemuksen hylkääminen perustui myös muihin syihin kuin siihen, että Tanskan viranomaiset kieltäytyivät allekirjoittamasta hakemusta. Tanskan viranomaiset torjuvat lisäksi väitteen, jonka mukaan Femern A/S:lle myönnettyä valtiontukea voidaan käyttää Puttgardenin liityntäyhteyksien rahoittamiseen ja siten niiden luokituksen alentamiseen, sillä ne katsovat näiden teiden olevan Saksan sisämaayhteyksiä. Tämä johtuu siitä, että Saksa on yksin vastuussa kiinteän yhteyden sisämaayhteyksien parantamisesta ja rahoittamisesta.

5.5.8 *Valtiontakausten käyttöönottoa koskevat edellytykset*

(185) Tanskan viranomaiset toimittivat käyttöönottoa koskevat vähimmäisedellytykset.

5.5.9 *Avoimuus*

(186) Tanskan viranomaiset sitoutuivat noudattamaan IPCEI-tiedonannon 45 kohdassa esitettyä avoimuusvelvoitetta.

6. **TOIMENPITEEN/TUEN ARVIOINTI**

6.1 **Valtiontuen olemassaolo**

(187) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

6.1.1 *Yrityksen käsite*

(188) Komissio toteaa, että valtiontukisääntöjä sovelletaan vain, jos tuensaaja on ”yritys”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta sen oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta ([84]). Kaikkea toimintaa, joka koostuu tavaroiden ja/tai palvelujen tarjoamisesta tietyillä markkinoilla, pidetään taloudellisena toimintana ([85]).

([83]) Komission päätös, tehty 1 päivänä huhtikuuta 2009, N 356/2008, valtiontuesta nro 602/2004 – Tanska, tuki ympäristöystävälliselle sähköntuotannolle, ja komission päätökset, tehty 13 päivänä joulukuuta 2013, SA.36893, Reset of Greek Motorway concession projects – Central Motorway (E65), 99 ja 102 kohta, sekä SA.36877, Reset of Greek Motorway concession projects – Aegean Motorway, 74 kohta.

([84]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1998, komissio v. Italian tasavalta, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, 36 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) Asiassa Aéroports de Paris antamassaan tuomiossa ([86]) unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että lentoaseman toiminnan harjoittamista on pidettävä taloudellisena toimintana. Tuoreemmissa Leipzig-Halle-tuomioissa ([87]) todettiin, että jos lentoaseman kiitorataa käytetään taloudelliseen toimintaan, myös sen rakentaminen on taloudellista toimintaa, joten sen rahoitus voi kuulua valtiontukisääntöjen piiriin. Vaikka nämä asiat liittyvät erityisesti lentoasemiin, unionin tuomioistuinten laatimia periaatteita sovelletaan myös muiden infrastruktuurien rakentamiseen ([88]) ([89]), kuten äskettäin annetussa Belgian satamia koskevassa tuomiossa vahvistettiin ([90]).

(190) Komissio totesi jo aloittamispäätöksessä, että alustavasti voitiin katsoa, että Femern A/S harjoittaa taloudellista toimintaa ja että se olisi katsottava yritykseksi. Tanskan viranomaiset katsovat kuitenkin, että kun arvioidaan yleisesti Femern A/S:n toimintaa luonteen, tavoitteen ja sovellettavien sääntöjen perusteella, voidaan päätellä Femern A/S käyttää julkista valtaa. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä ([91]) tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan ([92]). Yhteisön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään ([93]). Tanskan viranomaiset huomauttivat tältä osin, että kiinteän yhteyden *tavoitteet* ovat paljon laajemmalla kuin pelkässä julkisten palvelujen tarjoamisessa, jota esimerkiksi yleishyödylliset palvelut, postipalvelujen tarjoajat ja julkisen liikenteen tarjoajat harjoittavat. Tämä johtuu siitä, että Tanskan viranomaisten mielestä kiinteän yhteyden avulla luotaisiin tarvittavat edellytykset tiiviimmälle kulttuuri- ja talousyhteistyölle, joka hyödyttää Euroopan unionia sekä Fehmarninsalmen molemmin puolin sijaitsevia valtioita ja alueita. Kiinteän yhteyden suunnittelun, rakentamisen ja käytön *luonne* liittyy Tanskan viranomaisten näkemyksen mukaan selvästi myös julkisen vallan käyttöön, koska sillä Tanska panee täytäntöön hallitustenvälisen sopimuksen ja Tanskan valtion tekemän merkittävän julkisen suunnittelupäätöksen. Tanskan viranomaisten mukaan toiminta on luonteeltaan paremmin verrattavissa kansainvälisten ja kansallisten liikenneviranomaisten (kuten Eurocontrolin tai Tanskan tieliikenne- tai rautatieviranomaisten) toimintaan kuin yksityisen liikenteenharjoittajan toimintaan. Tanskan viranomaiset katsovat myös, että Femern A/S:ään sovelletaan erityisiä *sääntöjä*, eikä esimerkiksi vaatimus voittojen maksimoinnista koske sitä. Koska se on erillisyhtiö, ei myöskään ole vaaraa siitä, että sen rahoitusta voitaisiin käyttää sellaisten toimintojen ristikkäistukemiseen, jotka eivät liity niihin erityisiin toimiin, joiden toteuttamiseksi Femern A/S perustettiin.

(191) Komissio katsoo tältä osin, että kokonaisarviointi on tarpeen, ja jotta Femern A/S:n toiminta voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi, sen toiminnan olisi liityttävä valtion keskeisiin tehtäviin luonteensa, tavoitteensa *ja* siihen sovellettavien sääntöjen perusteella. Komissio ei ole samaa mieltä Tanskan viranomaisten näkemyksestä, jonka mukaan aloittamispäätöksen johdanto-osan 85–88 kappaleessa esitetty alustava analyysi on virheellinen. Tanskan viranomaisten tavoitetta, luonnetta ja sääntöjä koskevat väitteet eivät riitä kyseisen analyysin mitätöimiseksi ja sen toteamiseksi, että Femern A/S toiminta on julkisen vallan käyttöä.

(192) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellisen toiminnan määrittelyn olisi perustuttava tosiasioihin eli tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen tietyillä markkinoilla. Femern A/S tarjoaa kiinteän yhteyden omistajana ja toiminnan harjoittajana kansalaisille ja yrityksille kuljetuspalveluja korvausta vastaan. Femern A/S veloittaa kiinteän yhteyden tieosuuden käyttäjiltä maksun (tietullin) Fehmarninsalmen ylittämisestä. Lisäksi rautatieyhtiöt maksavat maksuja kiinteän yhteyden rautatieinfrastruktuurin käytöstä. Femern A/S:n maantie- ja rautatieyhteyksistä saamilla tuloilla on tarkoitus rahoittaa kiinteän yhteyden suunnittelun, rakentamisen ja käytön kokonaiskustannusten lisäksi myös sisämaayhteyksien rakentamisesta aiheutuvat kustannukset jakamalla osinkoja emoyhtiölle, kun valtion takaamat lainat ja valtionlainat on maksettu takaisin.

(193) Fehmarninsalmen ylittämiseen liittyvät markkinat ovat olemassa erityisesti siksi, että nykyinen lauttaliikenteen harjoittaja, joka on selvästi markkinaolosuhteissa toimiva yksityinen yritys, tarjoaa jo palvelua korvausta vastaan. Femern A/S:n tarjoamat liikennepalvelut kilpailevat näin ollen lauttaliikenteen harjoittajien tarjoamien

([86]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.2000, Aéroports de Paris v. komissio, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, 125 kohta, vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla 24.10.2002, Aéroports de Paris v. komissio, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.
([87]) Ks. alaviite 72.
([88]) Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 40 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 15.3.2018, Naviera Armas v. komissio, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, 78 kohta.
([89]) Ks. myös valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 202 kohta.
([90]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.9.2019, Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, 107 kohta.
([91]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 ja 8 kohta.
([92]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.5.1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, 18 kohta.
([93]) Ks. erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 30 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 22 ja 23 kohta.

liikennepalvelujen kanssa. Lisäksi kiinteä yhteys kilpailee muiden liikenneyhteyksien kanssa, jotka ovat vaihtoehtoja Fehmarninsalmen ylittämiseksi. Näin ollen Femern A/S tarjoaa palveluja markkinoilla.

(194) On syytä huomata, että Femern A/S:lle ei ole myönnetty erityistä julkista valtaa, vaan se rakentaa ja käyttää infrastruktuuria talouden toimijana. Suurten infrastruktuurihankkeiden rakentaminen ja kaupallinen hyödyntäminen ei sinänsä ole julkisen vallan käyttöä, ja kiinteän yhteyden rakentamiseen ja toimintaan sovelletaan talouden logiikkaa, koska se rahoitetaan suurelta osin käyttäjien maksuilla ([94]). Femern A/S:n toiminta on hyvin erilaista kuin mitä aiemmin on katsottu kuuluvan julkisen vallan toimintoihin, kuten armeijaan tai poliisiin, ilmaliikenteen turvallisuuteen ja valvontaan, meriliikenteen valvontaan ja turvallisuuteen, saastumisen estämisen valvontaan, vankeusrangaistusten järjestämiseen, rahoitukseen ja täytäntöönpanoon, julkisten viranomaisten harjoittamaan julkisten maa-alueiden kehittämiseen ja elvyttämiseen sekä julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruuseen asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella ([95]).

(195) Myöskään se, että Femern A/S ei pyri voiton maksimointiin, ei ole ratkaisevaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukisääntöjen soveltaminen ei riipu siitä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa ([96]).

(196) Kuten vuoden 2014 Juutinraumaa koskeva päätös, jossa omistajan/toiminnanharjoittajan todettiin harjoittavan taloudellista toimintaa, osoittaa, on joka tapauksessa selvää, että Tanskan viranomaiset ovat päättäneet ottaa käyttöön markkinamekanismin. Juutinrauman sillan/tunnelin tavoin kiinteä yhteys toimii myös kaupallisesti hyödynnettävänä tiemaksullisena infrastruktuurina. Tämä kumoaa väitteen, jonka mukaan toiminta olisi julkisen vallan käyttöä.

(197) On totta, että rakennuslain mukaan Femern A/S ei määrää kiinteän yhteyden käytöstä perittäviä maksuja, vaan ne vahvistaa suoraan valtio liikenneministerin välityksellä. Rakennuslain 42 §:n 3 momentista seuraa kuitenkin, että Femern A/S voi tietyissä rajoissa muuttaa olemassa olevia alennusjärjestelmiä tai ottaa käyttöön uusia alennuksia 2 momentista riippumatta. Lisäksi Fehmarn A/S:n on Fehmarninsalmea koskevan sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan toimittava yleisten liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti ([97]). Näin ollen komissio katsoo, että Femern A/S:llä on tietty harkintavalta päättää omasta hinnoittelustaan. Sen määrittämiseksi, harjoittaako yritys taloudellista toimintaa, ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, määrittääkö yritys hintansa vai ovatko sen hinnat valtion sääntelemiä ([98]). Oikeuskäytännön mukaan yksikön kyky vaikuttaa palvelujensa hintaan on vain yksi monista näkökohdista, jotka on otettava huomioon ([99]). Toiminta on taloudellista, jos se käsittää tavaroiden tai palvelujen tarjoamisen tietyillä markkinoilla (esimerkiksi hyödyntämällä infrastruktuuria kaupallisesti). Kuten unionin tuomioistuin on äskettäin vahvistanut, se, että palvelu voidaan tarjota ilman voittoa (kuten voisi tapahtua esimerkiksi valtion määrittelemän hinnoittelupolitiikan vuoksi), ei estä kyseistä toimintaa harjoittavan yksikön katsomista yritykseksi, jos kyseinen tarjoaminen tapahtuu kilpaillen muiden voittoa tavoittelevien yritysten kanssa ([100]).

([94]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.10.1980, Van Landewyck, yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, 88 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, FFSA ym., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, 27 ja 28 kohta.

([95]) Komission 7 päivänä joulukuuta 2011 antama päätös valtiontuesta SA.32820 (2011/NN) – Yhdistynyt kuningaskunta – Tuki Forensic Science Services Limitedille (EUVL C 29, 2.2.2012, s. 4), johdanto-osan 8 kappale; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT v. Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, 27 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 26.3.2009, Selex Sistemi Integrati v. komissio, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, 71 kohta; komission 16 päivänä lokakuuta 2002 antama päätös valtiontuesta N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille (EYVL C 284, 21.11.2002, s. 2); yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, 22 kohta; komission 19 päivänä heinäkuuta 2006 antama päätös valtiontuesta N 140/06 – Liettua – Tuet rangaistuslaitoksissa toimiville valtionyrityksille (EUVL C 244, 11.10.2006, s. 12); komission 27 päivänä maaliskuuta 2014 antama päätös valtiontuesta SA.36346 – Saksa – GRW-maankäyttöohjelma teollista ja kaupallista käyttöä varten (EUVL C 141, 9.5.2014, s. 1); unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 40 kohta.

([96]) Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. komissio, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, 50 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 122 ja 123 kohta.

([97]) Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Yhtiö perustetaan Tanskan lainsäädännön mukaisesti. Yhtiön toiminnassa on noudatettava yleisiä liiketoimintaperiaatteita ja kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteet.”

([98]) Unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH v. Itävallan valtio, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, 38 kohta sekä sen sisältämät viitteet.

([99]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1994, SAT Fluggesellschaft v. Eurocontrol, C-364/92, EU:C:1994:7; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.3.1997, Cali & Figli v. Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, EU:C:1997:160; unionin tuomioistuimen tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank GmbH v. Itävallan valtio, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.9.2019, Havenbedrijf Antwerpen ja Maatschappij van de Brugse Zeehaven v. komissio, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Unionin tuomioistuimen tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, C-622/16 P–C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, 104 kohta. Unionin tuomioistuimen tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:2017:496, 47 ja 48 kohta.

(198) Näin ollen komissio katsoo, että kiinteän yhteyden käyttö on taloudellista toimintaa. Leipzig-Halle-tuomiosta ([101]) seuraa, että myös Femern A/S:n käyttämän infrastruktuurin rakentaminen on taloudellista toimintaa, joten sen hyväksi toteutetut tukitoimenpiteet voivat olla valtiontukea. Näin ollen Femern A/S on katsottava SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi näiden toimintojen osalta.

(199) Koska komissio ei voinut aloittamispäätöksessä vahvistaa Femern A/S:n pääasiallisen toiminnan luonnetta, se ei voinut tehdä lopullista päätelmää niin kutsutuista mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimista, joita Femern A/S on toteuttanut.

(200) Koska Tanskan viranomaiset pitävät kiinteän yhteyden suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvää Femern A/S:n toimintaa julkisen vallan käyttönä, ne katsovat myös, että mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimet ovat julkisen vallan käyttöä. Viranomaisten on usein viestittävä ja tiedotettava toiminnastaan ja hankkeistaan, eikä tällaisia tiedotustoimia pitäisi niiden mielestä luokitella markkinoinniksi, kuten Scandlines ja muut väittivät. Tanskan viranomaiset katsovat myös, että tiivis vuoropuhelu asianomaisten ryhmien kanssa Saksassa ja Tanskassa sekä yhteistyö Tanskan ja Saksan kansalaisjärjestöjen ja paikallisviranomaisten kanssa ovat elintärkeitä Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen toteuttamisen kannalta.

(201) Komissio katsoo, että mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimet edistivät selvästi kiinteän yhteyden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä, ja sekä Scandlinesin ja muiden että Tanskan viranomaisten esittämät toimintakuvaukset näyttävät vahvistavan tämän. Kuten Scandlinesin ja muiden tulkinnassa esitetään, markkinointitoimet edistäisivät selvästi Femern A/S:n taloudellista toimintaa. Vaikka mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimet olisi katsottava tiedotustoiminnaksi, kuten Tanskan viranomaisten tulkinnassa, niillä edistettäisiin kuitenkin myös Femern A/S:n taloudellista toimintaa. Ei ole epätavallista, että yritysten on tiedotettava yleisölle toiminnastaan, kuten Scandlines ja muut myös huomauttivat. Tällaisia tiedotusvelvollisuuksia ei yleensä pidetä julkisen vallan käyttönä. Komissio katsoo, että tässä mielessä ei ole merkityksellistä, luokitellaanko toimet tiedotus-, mainonta- tai markkinointitoimiksi. Valtiontueksi määrittämisen kannalta merkityksellistä on se, että nämä toimet edistävät taloudellista toimintaa. Komissio pitää tämän vuoksi myös mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimia taloudellisena toimintana.

6.1.2 *Valtion varat ja valtiosta johtuva toimenpide*

(202) Sen suhteen, johtuvatko toimenpiteiden soveltamisen aiheuttamat edut valtiosta, valtiontuen käsite on laajempi kuin avustuksen. Tämä johtuu siitä, että valtiontuella ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia ([102]).

(203) Pääomanlisäykset, jotka eivät ole markkinaolosuhteiden mukaisia, antavat positiivisen hyödyn. Toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille suotuisan verokohtelun, vaikka siihen ei liity positiivista varainsiirtoa, asettaa edunsaajat muita veronmaksajia suotuisampaan taloudelliseen tilanteeseen ja muodostaa valtion varojen siirron ([103]). Lisäksi näin muodostuva riski siitä, että valtiolle tulevaisuudessa aiheutuu lisärasitusta, koska se antaa takauksen tai myöntää lainoja ehdoilla, jotka eivät vastaa markkinaehtoja, on riittävä peruste pitää tätä valtion varojen siirtona ([104]). Sama pätee esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltio myöntää takauksia vaatimatta takauksen saajalta markkinaehtoista takausmaksua. Lisäksi valtion varojen siirron voidaan katsoa tapahtuvan, jos valtio ei peri sitä määrää, jonka se tavallisesti veloittaa julkisen omaisuuden tai luonnonvarojen, kuten merenpohjan ja vesialueiden, käytöstä.

(204) Koska Tanska myönsi edellä mainitut toimenpiteet (pääomanlisäys, verotoimenpiteet, valtionlainat ja valtiontakaukset sekä merenpohjan maksuton käyttö), ne ovat määritelmällisesti kyseisen valtion myöntämiä.

(205) Rautatiemaksut ovat Femern A/S:n tuleva tulonlähde, ja liikenneministeri määrittää ne, kuten tiemaksutkin. Rautatiemaksut ja tiemaksut ovat korvaus kiinteän yhteyden käytöstä. Se, että yksi rautatieliikenteen harjoittajista on Tanskan valtion omistama rautatieyhtiö DSB, ei ole riittävä peruste päätellä, että kyseisen liikenteenharjoittajan Femern A/S:lle Rail Net Denmarkin kautta maksamat rautatiemaksut ovat valtion varoja, koska kaikilta kiinteää

([101]) Ks. alaviite 72.

([102]) Ks. muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline GmbH ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, 38 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.7.2004, Espanja v. komissio, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.12.2005, Italia v. komissio, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, 77 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 131 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([103]) Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 14 kohta. unionin tuomioistuimen tuomio 9.10.2014, Ministerio de Defensa ja Navantia, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.12.1998, Ecotrade Srl v. Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 41 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ja muut, yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, 137, 138 ja 139 kohta.

yhteyttä käyttäviltä rautatieliikenteen harjoittajilta peritään maksu puolueettomalta ja syrjimättömältä pohjalta ([105]). Lisäksi Rail Net Denmarkia ei ole nimetty keräämään/jakamaan valtiontukea. Varat siirretään sen sijaan suoraan Femern A/S:lle. Komissio päättelee tämän perusteella, että rautatiemaksut eivät ole valtion toimenpiteitä eikä niitä makseta valtion varoilla.

6.1.3 *Valikoiva etu*

(206) Sen määrittämiseksi, onko valtion toimenpide valtiontukea, on oikeuskäytännön mukaan tarpeen selvittää, saako toimenpiteen kohteena oleva yritys taloudellisen edun, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa eli ilman valtion toimenpidettä ([106]). Ainoastaan toimenpiteen vaikutuksella yritykseen on merkitystä, ei valtion toimenpiteen syyllä tai tarkoituksella ([107]). Tämän arvioimiseksi yrityksen taloudellista asemaa toimenpiteen jälkeen olisi verrattava sen taloudelliseen tilanteeseen, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu.

6.1.3.1 Pääomanlisäykset, valtiontakaukset ja valtionlainat

(207) Sund & Bælt Holding A/S:n myöntämien pääomanlisäysten voidaan katsoa aiheuttavan edun Femern A/S:lle. Kun otetaan huomioon kannattavuutta koskevat epävarmuustekijät ja hankkeen suuret riskit, on todennäköistä, että yksityistä toimijaa ei olisi saatu sijoittamaan pääomaa Femern A/S:ään, ellei olisi myönnetty jonkinlaista valtiontukea. Lisäksi julkinen takaus tai valtionlaina, joka on myönnetty suotuisin ehdoin, voi antaa lainanottajalle edun antamalla sille mahdollisuuden ottaa lainaa sellaisin koroin ja kustannuksin, joita ei olisi voitu saada markkinoilta ilman takausta ([108]) tai ilman valtionlainaa. Tässä tapauksessa Femern A/S:n on maksettava Tanskan valtiolle vuotuinen maksu valtiontakauksen kattamasta jäljellä olevasta velasta ja myönnettyjen valtionlainojen jäljellä olevasta määrästä. Vaikka tämä maksu oli vaihtoehtoisen rahoitusvajeen laskentamallin mukaan 2 prosenttia ([109]), sen ei väitetä olevan markkinaehtoja pienempi etenkään hankkeen riskien vuoksi. Lisäksi valtiontakaus, joka kattaa Femern A/S:n sopimussuhteista johtuvat velat, vähentää sen tavanomaisiin sopimusvelvoitteisiin liittyviä riskejä, jotka yksityisellä toimijalla olisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Tässä tapauksessa Tanskan valtio myönsi Femern A/S:lle edun myöntämällä lainoille valtiontakaukset sekä valtionlainoja vaatimatta markkinaehtoisen palkkion tai markkinakoron maksamista. Mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimien osalta komissio toteaa, että ne rahoitetaan suunnittelutoimiin tarkoitetuilla valtionlainoilla eikä kyseisille toimille myönnetyillä ylimääräisillä valtionlainoilla.

(208) Koska mainitut edut koskevat nimenomaan Femern A/S:ää, ne ovat virallisesti valikoivia. Näin ollen pääomanlisäykset, lainojen valtiontakaukset ja valtionlainat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan 1 alakohdassa tarkoitettuja valikoivia etuja Femern A/S:n hyväksi.

6.1.3.2 Johdannaistransaktioiden valtiontakaukset

(209) Suunnittelu- ja rakennuslaeissa säädetään myös mahdollisuudesta antaa valtiontakauksia johdannaistransaktioille. Femern A/S ei ole vielä tehnyt tällaisia transaktioita. Tanskan viranomaiset vaativat tulevien johdannaissopimusten takauksista takausmaksun, jota ne pitävät markkinaehtoisena.

(210) Takaustiedonannon 3.1 kohdassa määrätään kuitenkin, että jos valtion antama yksittäinen takaus tai valtiontakausjärjestelmä ei tuo etuja yritykselle, kyseessä ei ole valtiontuki. Takaustiedonannon 3.2–3.5 kohdassa vahvistetaan joukko riittäviä edellytyksiä sille, ettei kyse ole tuesta. Takaustiedonannon 3.6 kohdassa määrätään, että ”[j]os jokin 3.2–3.5 kohdassa esitetyistä edellytyksistä ei täyty, se ei tarkoita, että takaus tai takausjärjestelmä katsottaisiin automaattisesti valtiontueksi.” Takaustiedonannon 1 jaksosta seuraa, että sen määräyksiä on tarkoitus soveltaa suoraan, vaikkakaan ei yksinomaisesti, tiettyyn rahoitustoimeen, kuten lainaan, liittyviin takauksiin. Komissio

([105]) Unionin tuomioistuimen tuomio 13.9.2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, 23–37 kohta.
([106]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) ym. v. La Poste ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.
([107]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13 kohta.
([108]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.12.2011, Residex Capital v. Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, 39 kohta.
([109]) Tämän maksun määräksi vahvistettiin aluksi 0,15 prosenttia, ja se on ensimmäistä rahoitusvajeen laskentamallia vastaava maksu. Vaihtoehtoiseen rahoitusvajeen laskentamalliin sisältyy 2 prosentin maksu.

katsoo, että johdannaissopimuksia koskevia takauksia ei voida verrata suoraan lainan takauksiin ja että tämäntyyppisten johdannaissopimusten takausten osalta on tarpeen tehdä tapauskohtainen analyysi takaustiedonannon 1.4 kohdan mukaisesti.

(211) Johdannaissopimuksen takaus eroaa lainan takauksesta. Johdannainen on kaksisuuntainen velvoite, jonka markkina-arvo on nolla sopimuksen tekohetkellä. Ajan kuluessa markkina-arvo voi muuttua yhden osapuolen eduksi (ja toisen osapuolen vahingoksi) esimerkiksi korkojen muuttuessa. Femern A/S:n johdannaiskauppaa säännellään kunkin finanssialan vastapuolen kanssa tehdyllä yleisellä sopimuksella (niin kutsuttu ”ISDA:n sopimus”), joka sisältää myös luottotukiliitteen, jäljempänä ’CSA’. Kaksisuuntaisen CSA-sopimuksen mukaan kumpikin osapuoli on velvollinen asettamaan vakuuden, joka vastaa koko osapuolten välisen johdannaissalkun nettomääräistä negatiivista markkina-arvoa. Femern A/S:n vakuuksien asettamiseen tarjoamaa likviditeettiä ei voida käyttää muihin tarkoituksiin. Vakuuden hallinnointi tapahtuu erillisellä kirjanpidolla suljetussa järjestelmässä. Johdannaissopimuksen valtiontakaus on takaus Femern A/S:n johdannaissopimuksen mukaisille maksuvelvoitteille ja Femern A/S:n kyvylle tarjota likviditeettiä, joka käytetään vakuuksien asettamiseen vastapuolelle ja joka kattaa transaktion mahdollisen negatiivisen markkina-arvon.

(212) Johdannaistransaktion hinnoittelu määräytyy näihin mahdollisiin markkina-arvon muutoksiin liittyvien luotto- ja rahoitusriskien perusteella. Ilman takausta ja kaksisuuntaista vakuussopimusta pankki lisää vastapuolena nämä riskitekijät hintaan. Tanskan viranomaiset selittivät, että nämä riskilisät ovat paljon alhaisempia kuin pääomamäärältään samansuuruisen lainan riskipreemio.

(213) Tanskan viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että Femern A/S maksaa markkinaehtoisen maksun jokaisesta johdannaistransaktioon liittyvästä valtiontakauksesta. Tämä markkinaehtoinen maksu määräytyy seuraavasti: Femern A/S pyytää kaksi sitovaa tarjousta vähintään kahdelta eri yksityiseltä pankilta ennen uuden johdannaistransaktion tekemistä. Pankit antavat sitovan tarjouksen kahdesta transaktiotyypistä: a) johdannaistransaktio, jota tuetaan valtiontakauksella ja kaksisuuntaisella CSA-sopimuksella, ja b) sama transaktio ilman näitä tukielementtejä. Tarjoukset perustuvat pankin arvioon Femern A/S:n taloudellisesta asemasta. Tämän jälkeen Femern A/S voi valita näiden transaktiotyyppien välillä. Jos Femern A/S valitsee transaktion a, Femern A/S maksaa transaktiota a koskevan tarjouksen ja transaktiota b koskevan tarjouksen välisen erotuksen takausmaksuna Tanskan valtiolle. Takausmaksu ilmaistaan prosenttiosuutena transaktion pääomamäärästä, ja se maksetaan vuosittain transaktion koko elinkaaren ajan.

(214) Komissio katsoo, että kahden sitovan tarjouksen vertailuun perustuvan menetelmän ja tarjousten erotuksen perusteella Tanskan valtiolle maksettavan takausmaksun vuoksi valtio ei anna Femern A/S:lle mitään etua takaamalla johdannaistransaktiot. Tästä syystä tämä toimenpide ei ole valtiontukea. Sen vuoksi ei ole tarpeen tutkia, missä määrin toimenpide on omiaan vääristämään kilpailua tai vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1.3.3 Rautatiemaksut

(215) Edellisessä jaksossa komissio totesi, että rautatiemaksujen periminen ei ole valtion toteuttamaa Femern A/S:lle myönnettyjen valtion varojen käyttöä. Täydellisyyden vuoksi ja kysymyksen jäätyä aloittamispäätöksessä avoimeksi komissio analysoi tarkemmin, hyötyykö Femern A/S rautatiemaksujen osalta valikoivasta edusta.

(216) Tanskan viranomaiset selittivät, että infrastruktuurimaksut ovat käyttäjämaksuja eli palvelusta maksettavia maksuja eivätkä veroja / veronkaltaisia maksuja. Scandlinesin väite, jonka mukaan valtio maksaa Femern A/S:lle vuosittain oman rautatieyhtiönsä DSB:n kautta osuuden kokonaismaksuista riippumatta kiinteää yhteyttä käyttävien junien lukumäärästä ilman mukautusmekanismia ja määrittelemättömän ajan, on virheellinen. Tanskan viranomaiset vahvistivat, että maksut määritetään direktiivin 2012/34/EU mukaisesti ja että niitä sovelletaan kaikkiin kiinteää yhteyttä käyttäviin rautatieliikenteen harjoittajiin. Rautatiemaksut suorittaa Femern A/S:lle Rail Net Denmark, joka kerää maksut.

(217) Komissio huomauttaa, että rautatiemaksut ovat vastike Femern A/S:n rautatieliikenteen harjoittajille tarjoamista palveluista. Kun otetaan huomioon tämän päätöksen johdanto-osan 87 kappaleessa esitetyt selvennykset, ei ole syytä olettaa, että rautatieyhteydestä saatavat tulot olisivat liian suuret.

(218) Näin ollen komissio päättelee rautatiemaksujen osalta, että Femern A/S ei saa valikoivaa etua.

6.1.3.4 Erityiset verotoimenpiteet

(219) Jotta verotoimenpide kuuluisi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, on vahvistettava, että se *suosii tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja* suhteessa muihin yrityksiin tai tuotannonaloihin, jotka ovat tukiohjelmalla tavoitellun päämäärän kannalta tosiasiallisesti tai oikeudellisesti siihen rinnastettavassa tilanteessa ([110]). Kun jäsenvaltiot toteuttavat tapauskohtaisia toimenpiteitä, jotka hyödyttävät tiettyjä yhteisöjä, edun havaitsemisen perusteella on periaatteessa mahdollista olettaa sen olevan luonteeltaan valikoiva ([111]). Tämä johtuu siitä, että yleensä on helppo päätellä, että tällaiset toimenpiteet ovat luonteeltaan valikoivia, koska niillä varataan suotuisa kohtelu yhdelle tai muutamalle yritykselle ([112]).

(220) Tässä tapauksessa poistoja ja tappiontasausta koskeva erityinen verojärjestelmä pienentää Femern A/S:n verovelvollisuutta verrattuna siihen, mitä se olisi ollut ilman kyseisiä toimenpiteitä, ja antaa siten sille taloudellisen edun. Tässä tilanteessa Femern A/S:n olisi katsottava verotoimenpiteiden suoraksi edunsaajaksi.

(221) Komissio on arvioinut tappiontasausta verotuksessa koskevat toimenpiteet ja erityiset poistosäännöt EU:n tuomioistuinten laatiman kolmivaiheisen vakioanalyysin perusteella ([113]). Ensinnäkin on selvitettävä viitejärjestelmä. Toiseksi olisi määritettävä, muodostaako kyseinen toimenpide poikkeuksen tästä järjestelmästä, koska siinä erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka järjestelmään olennaisesti kuuluvien tavoitteiden mukaisesti ovat vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Jos toimenpide muodostaa poikkeuksen viitejärjestelmästä ja on näin ollen lähtökohtaisesti valikoiva, testin kolmannessa vaiheessa on arvioitava, voidaanko poikkeustoimenpidettä perustella järjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella. Tässä yhteydessä jäsenvaltion on osoitettava, että erilainen verokohtelu on suora seuraus jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista ([114]).

Tappiontasaus verotuksessa

(222) Komissio totesi jo aloittamispäätöksessä, että erityissäännöissä, jotka koskevat Femern A/S:n vuosina 2013–2015 kärsimien tappioiden siirtämistä, erotellaan toisistaan talouden toimijat, jotka vaikuttavat lähtökohtaisesti olevan vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kyseisen verojärjestelmän tavoitteen kannalta. Femern A/S:ään kyseisenä ajanjaksona sovelletut säännöt olivat siten lähtökohtaisesti valikoivia. Asianomaisen jäsenvaltion on osoitettava, että toimenpide, joka on ensi näkemältä valikoiva, on perusteltu sen verojärjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi ([115]). Aloittamispäätöksen jälkeen Tanskan viranomaiset eivät kuitenkaan ole esittäneet tällaisia yleisen järjestelmän tavoitteeseen tukeutuvia perusteluja.

(223) Tanskan viranomaiset katsovat, että kyseessä oleva toimenpide koskee hankkeen suunnitteluvaihetta ja että toimenpidettä ei koskaan toteutettu käytännössä, koska Femern A/S ei tuottanut voittoa kyseisenä ajanjaksona. Femern A/S ei ole siirtänyt tappioita edellisiltä vuosilta. Edellisiltä vuosilta siirrettyjä tappioita ei siis ole vähennetty laskettaessa konsernin verotettavaa tuloa vuosina 2013–2015, jolloin erityissäännöt olivat voimassa. Kaikki Femern A/S:lle aiheutuneet tappiot käytettiin verollisten tulojen pienentämiseen konsernitasolla samalla tilikaudella. Muut johonkin konserniin kuuluvat tanskalaiset yritykset olisivat yleisten verosääntöjen mukaisesti voineet tehdä samoin.

(224) Vaikka erityissäännöt koskivat Femern A/S:ää vuosina 2013–2015, yhtiön taloudellinen tilanne kyseisinä vuosina oli sellainen, että näitä sääntöjä ei koskaan sovellettu Femern A/S:ään. Näin ollen komissio katsoo, että koska mahdollinen tappiontasaus ei koskaan toteutunut eikä voi toteutua tulevaisuudessakaan, tappiontasausta koskevat erityissäännöt eivät antaneet taloudellista etua Femern A/S:lle ([116]).

Omaisuuserien poistot

(225) Komissio totesi jo aloittamispäätöksessä, että Femern A/S:ään sovellettavat poistosäännöt olivat lähtökohtaisesti valikoivia. Tanskan viranomaiset eivät ole esittäneet valikoivuudelle perusteluja yleisen järjestelmän tavoitteen valossa.

([110]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 22.1.2013, Salzgitter v. komissio, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([111]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2017, Helleenien tasavalta v. komissio, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, 78 ja 79 kohta.

([112]) Unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat; julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus 27.6.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, 52 kohta.

([113]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 62 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2011, Paint Graphos ym., yhdistetyt asiat C-78/08–C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

([115]) Unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, yhdistetyt asiat C-106/09 P ja C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, 146 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.2004, Alankomaat v. komissio, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, 43 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Unionin tuomioistuimen tuomio 19.9.2018, komissio v. ja Ranska ja IFP Énergies nouvelles, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, 117–118 kohta.

(226) Tanskan viranomaiset katsovat, että kyseessä oleva toimenpide koskee hankkeen suunnitteluvaihetta ja että vaikka erityiset poistosäännöt olivat voimassa vuosina 2009–2015, Femern A/S ei voinut hyötyä näistä erityissäännöistä, koska tilat ja laitteet eivät olleet käytettävissä eikä poistoja tosiasiallisesti tapahtunut. Femern A/S on 1 päivästä tammikuuta 2016 alkaen ollut Tanskan yleisen verolainsäädännön, myös kaikkiin tanskalaisyrityksiin sovellettavien omaisuuserien poistoja koskevien sääntöjen, alainen.

(227) Näin ollen Femern A/S olisi voinut saada valikoivan edun vuosina 2009–2015. Komissio katsoo kuitenkin, että koska etu ei koskaan toteutunut eikä voi toteutua tulevaisuudessakaan, Femern A/S:ään sovellettava erityinen poistoprosentti ei antanut eikä voi antaa Femern A/S:lle taloudellista etua ([117]).

Yhteisverotusjärjestelmä

(228) Yhteisverotusjärjestelmän viitejärjestelmä koostuu Tanskan yhtiöverolain pakollista verotusta koskevista säännöksistä. Koska yhteisverotusjärjestelmää sovelletaan kaikkiin johonkin konserniin kuuluviin tanskalaisiin yrityksiin eikä ainoastaan Femern A/S:ään, Femern A/S:lle ei voida katsoa myönnetyn valikoivaa etua ([118]). Näin ollen komissio päättelee, että Femern A/S ei saa ylimääräistä valikoivaa etua osallistumisestaan yhteisverotusjärjestelmään.

6.1.3.5 Valtion omaisuuden maksuton käyttö

(229) Tanskan viranomaisten mukaan Tanskan lainsäädännössä ei ole yleistä sääntöä tai periaatetta, jonka mukaan Femern A/S:n kanssa vertailukelpoisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa olevien yritysten olisi maksettava valtiolle maksuja merenpohjan ja vesialueiden käytöstä. Näin ollen kaikkiin kiinteän yhteyden infrastruktuureihin sovellettaisiin samaa vapaan käyttöoikeuden periaatetta. Vastaavasti lauttaliikenteen harjoittajat tai muut laivarahtiyhtiöt eivät maksa Tanskan valtiolle maksuja Tanskan lainkäyttövaltaan kuuluvien merialueiden ylittämisestä. Tanskan viranomaisten mukaan satamat eivät myöskään maksa merenpohjan käytöstä.

(230) Scandlines ja muut väittävät aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan, että koska Femern A/S:n maksuttomasta merenpohjan käytöstä säädetään nimenomaisesti rakennuslaissa, Femern A/S:n olisi muutoin täytynyt maksaa maksu normaalin (viite-)järjestelmän mukaisesti.

(231) Fehmarninsalmea koskevan sopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa ja rakennuslain 45 §:ssä selvennetään, että Femern A/S:n ei tarvitse maksaa merenpohjan käytöstä. Tanskan viranomaiset selittivät, että tämän säännöksen syynä on ainoastaan epäselvyyksien välttäminen. Tanskan viranomaisten mukaan velvoittaminen maksamaan Tanskan viranomaisille maksu tietystä palvelusta vastaan edellyttää Tanskan lainsäädännön mukaan oikeusperustaa. Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 229 kappaleessa todetaan, tällaista oikeusperustaa ei ole olemassa eikä ole viitteitä siitä, että Tanska veloittaisi muilta infrastruktuurin käyttäjiltä merenpohjan ja vesialueiden käytöstä. Näin ollen komissio katsoo, että vaikka rakennuslain 45 §:ää ei olisi ollut olemassa, Tanskan viranomaiset eivät voineet periä maksua Femern A/S:n merenpohjan käytöstä ilman erityistä oikeusperustaa. Näiden säädösten nimenomainen säännös vesialueiden ja merenpohjan maksuttomasta käytöstä ei kuitenkaan viittaa siihen, että Femern A/S olisi muuten joutunut maksamaan maksun normaalissa (viite-)järjestelmässä.

(232) Koska ei ole olemassa yleistä oikeudellista kehystä, jossa säädettäisiin merenpohjan ja vesialueiden käytöstä perittävästä maksusta, eikä tosiseikkoihin perustuvia todisteita siitä, että tällaisia maksuja olisi maksettu aiemmin, komissiolla ei ole tässä tilanteessa syytä katsoa, että tällainen yleinen järjestelmä olisi olemassa. Näin ollen komissio päättelee, että Femern A/S ei saa tältä osin valikoivaa etua.

6.1.4 *Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*

(233) Jos jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa unionin sisäisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([119]). Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna sen kilpailijoihin.

(234) Komissio totesi alustavasti jo aloittamispäätöksessä, että siltä osin kuin Femern A/S:n on katsottava olevan Fehmarninsalmen ylittävien liikennepalvelujen markkinoilla toimiva yritys, valikoivan edun myöntäminen voi vahvistaa sen asemaa muihin kyseisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin, kuten lauttaliikenteen harjoittajiin ja satamaoperaattoreihin, verrattuna.

([117]) Ks. edellinen alaviite.

([118]) Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, 278–282 kohta.

([119]) Unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 66 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, Libert ym., yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 77 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.4.2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, 41 kohta.

(235) Tanskan viranomaiset katsovat kuitenkin aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että kiinteä yhteys ei kilpaile suoraan esimerkiksi lauttojen kanssa, kuten rautatieinfrastruktuurikaan ei vastaavasti kilpaile suoraan maanteiden, linja-autojen tai lentoasemien kanssa. Tältä osin viranomaiset viittaavat valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon 220 kohtaan. Tanskan viranomaisten mielestä kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen julkinen rahoitus ei vääristä kilpailua.

(236) Komissio ei ole samaa mieltä Tanskan viranomaisten päättelystä. Se katsoo, että toimenpiteet, jotka antavat Femern A/S:lle valikoivan edun, vahvistavat kyseisen yrityksen asemaa verrattuna muihin jäsenvaltioiden välisessä kaupassa kilpaileviin yrityksiin. Erityisesti ei voida kiistää, että Femern A/S kilpailee jäsenvaltioiden välisessä kaupassa vaihtoehtoisia liikennepalveluja tarjoavien yritysten kanssa.

(237) Ensinnäkin Femern A/S:n vuonna 2016 laatimassa rahoitusanalyysissa todetaan, että ”Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden odotetaan absorboivan osan Skandinavian / Tanskan itäosan ja Saksan välisestä kauttakulkuliikenteestä, joka kulkee tällä hetkellä Ison-Beltin sillan kautta, sekä osan läntisen Itämeren lauttaliikenteestä, koska joidenkin matkustajien mielestä kiinteän yhteyden käyttö on houkuttelevampaa”. Myös unionin yleinen tuomioistuin totesi 13 päivänä joulukuuta 2018 antamissaan tuomioissa, että Femern A/S:n asema vahvistuisi lauttojen kustannuksella: unionin yleisen tuomioistuimen mukaan voidaan kohtuudella päätellä, että hankkeeseen, jossa rakennetaan vaihtoehdon nykyisille liikennemuodoille tarjoava infrastruktuuri, liittyy riski siitä, että nykyiset liikennemuodot katoavat, koska hanke tarjoaa ratkaisun, jonka tulokset ovat yleisesti ottaen myönteisiä ([120]).

(238) Toiseksi komissio huomauttaa, että viitatessaan valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon 220 kohtaan, jonka mukaan kiinteän yhteyden kaltaisten teiden, edes maksullisten teiden (eikä siten myöskään siltojen), julkinen rahoitus ei vääristä kilpailua tietyissä luetelluissa olosuhteissa, Tanskan viranomaiset jättivät mainitsematta kyseisen kohdan alaviitteen 327, jossa todetaan selvästi, että ”[e]pätyypillinen tilanne, jossa valtiontuen olemassaoloa ei voida sulkea pois, olisi esimerkiksi kahden jäsenvaltion välinen silta tai tunneli, jonka tarjoama palvelu on suurelta osin korvattavissa kaupallisten lauttayhtiöiden tarjoamalla palvelulla, tai maksullisen tien kanssa suoraan kilpailevan toisen maksullisen tien rakentaminen (esimerkiksi kaksi rinnakkain kulkevaa maksullista tietä, jotka tarjoavat suurelta osin korvattavissa olevia palveluja)”.

(239) Lopuksi komissio toteaa, että Juutinrauman kiinteän yhteyden osalta, joka on toiminnoiltaan, tavoitteiltaan ja rahoitukseltaan hyvin samankaltainen infrastruktuuri kuin Fehmarninsalmen kiinteä yhteys, komissio katsoi vuoden 2014 Juutinraumaa koskevassa päätöksessään, että kilpailu vääristyisi Juutinrauman ylittävien liikennepalvelujen markkinoilla, koska konsortio kilpailee muiden liikennemuotojen, kuten lauttaliikenteen, liikenteenharjoittajien kanssa ([121]).

(240) Näin ollen komissio katsoo kaikista edellä esitetyistä syistä, että valikoivan edun antavien toimenpiteiden voidaan katsoa vaikuttavan unionin sisäiseen kauppaan ja vääristävän kilpailua.

6.1.5 *Päätelmä tuen olemassaolosta*

(241) Tämän arvioinnin perusteella komissio päättelee, että pääomanlisäykset, lainojen valtiontakaukset ja valtionlainat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Väitetyistä toimenpiteistä, jotka koostuvat omaisuuserien poistoista, tappiontasauksesta verotuksessa, yhteisverotusjärjestelmästä, rautatiemaksuista ja valtion omaisuuden (maksuttomasta) käytöstä, komissio katsoo, että ne eivät ole Femern A/S:n hyväksi myönnettyä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Lisäksi komissio katsoo, että tarkistetun ilmoituksen perusteella johdannaisten takaukset eivät ole valtiontukea.

6.2 **Toimenpiteiden luokittelu yksittäiseksi tueksi tai tukiohjelmaksi**

(242) Aloittamispäätöksen johdanto-osan 133 kappaleessa komissio esitti kysymyksen siitä, pitäisikö valtiontakaukset ja valtionlainat katsoa ja luokitella tukiohjelmaksi, yksittäisiksi tuiksi, jotka myönnettiin suunnittelu- ja rakennuslakien voimaantulon yhteydessä, vai yksittäisiksi tuiksi, jotka myönnettiin aina, kun kansalliset viranomaiset toteuttivat Femern A/S:n rahoitustoimen.

(243) Sen määrittämiseksi, onko toimenpiteitä pidettävä tukiohjelmina vai yksittäisinä tukitoimenpiteinä, komission on tarkasteltava toimenpiteiden luonnetta menettelyasetuksessa vahvistettujen määritelmien perusteella.

(244) Menettelyasetuksen 1 artiklan d alakohdan mukaan tukiohjelmalla tarkoitetaan ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai

([120]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Stena Line Scandinavia AB ym. v. komissio, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, 227 kohta, ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, 256 kohta.

([121]) Komission päätös, annettu 15.10.2014 – Valtiontuet SA.36558 (2014/NN) ja SA.38371 (2014/NN) – Tanska – Valtiontuki SA.36662 (2014/NN) – Ruotsi – Øresundsbro Konsortietille myönnetty tuki (EUVL C 418, 21.11.2014, s. 8).

rajoittamaton määrä". Sitä vastoin yksittäiset tuet määritellään saman asetuksen 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tuiksi, "joita ei ole myönnetty tukiohjelman osana, sekä niitä tukiohjelman osana myönnettyjä tukia, joista on ilmoitettava".

(245) Komissio katsoi jo aloittamispäätöksen johdanto-osan 129 kappaleessa, että tukiohjelman määritelmään sisältyvää ensimmäistä tilannetta ei voida pitää tarkasteltavana oleviin toimenpiteisiin sovellettavana, koska toimenpiteet eivät koske "säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti" määriteltyjä yrityksiä, vaan ne toteutettiin erityisesti Femern A/S:n hyväksi.

(246) Sekä Tanskan viranomaiset että Scandlines ja muut väittivät, että määritelmässä esitettyä toista tilannetta ei voida soveltaa tässä tapauksessa, koska Femern A/S:lle myönnetty tuki liittyy tiettyyn erityiseen hankkeeseen eli kiinteään yhteyteen. Koska pääomanlisäysten, valtiontakausten ja valtionlainojen avulla myönnetty tuki liittyy yksinomaan kiinteän yhteyden suunnittelun ja rakentamisen rahoittamiseen sulkien pois muut hankkeet tai toiminnot, komissio katsoo, että tuki liittyy todellakin tiettyyn erityiseen hankkeeseen. Lisäksi aloittamispäätöksen jälkeen tehdyn tarkistetun ilmoituksen (johon viitataan tämän päätöksen johdanto-osan 177 kappaleessa) perusteella tukea ei voida katsoa myönnetyn toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä.

(247) Näin ollen komissio katsoo, että valtiontakauksia ja valtionlainoja ei voida pitää menettelyasetuksen 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettuna tukiohjelmana. Tästä syystä ne on katsottava yksittäisiksi tuiksi.

(248) On vielä selvitettävä, muodostavatko valtiontakaukset ja valtionlainat yhden vai useamman suunnittelu- ja rakennuslakeihin liittyvän yksittäisen tukitoimenpiteen, vai joukon yksittäisiä tukia, jotka myönnetään aina, kun Tanskan viranomaiset toteuttavat Femern A/S:n rahoitustoimen.

(249) Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella ([122]) käytännöksi on vakiintunut, että tuen myöntämispäivällä tarkoitetaan päivää, jona laillinen oikeus tuen saamiseen myönnetään tuensaajalle sovellettavan kansallisen järjestelmän mukaisesti, ja tämä on otettu huomioon useissa komission suuntaviivoissa ja asetuksissa ([123]).

(250) Femern A/S:n rahoituksen kansallinen oikeusperusta muodostuu 15 päivänä huhtikuuta 2009 annetusta suunnittelulaista, joka tuli voimaan 17 päivänä huhtikuuta 2009, ja 4 päivänä toukokuuta 2015 annetusta rakennuslaista, joka tuli voimaan 6 päivänä toukokuuta 2015.

(251) Suunnittelulain 7 §:ssä ja rakennuslain 4 §:ssä säädetään oikeusperustasta näiden lakien soveltamisalaan kuuluvan toiminnan rahoittamiselle. Tanskan viranomaiset selittivät, että nämä kaksi pykälää ovat olennaisilta osin identtiset. Rakennuslain 4 §:ssä täsmennetään, että Femern A/S voi hankkia lainoja ja käyttää muita rahoitusvälineitä suunnittelun, rakentamisen ja käytön sekä muiden tarvittavien toimenpiteiden rahoittamiseen ja jälleenrahoitukseen ja että nämä lainat määrittelee valtiovarainministeri (1 momentti); että valtiovarainministerillä on valtuudet antaa näitä velvoitteita koskeva valtiovarainministeriön takaus (2 momentti); että valtiovarainministerillä on valtuudet täyttää nämä rahoitustarpeet myöntämällä valtion jälleenlainausta (eli valtionlainoja) (3 momentti); että Tanskan keskushallinto takaa Femern A/S:n muut hankkeen rakentamiseen liittyvät taloudelliset sitoumukset (4 momentti). Suunnittelulain 7 § on laadittu vastaavalla tavalla.

(252) Komissio huomauttaa, että näiden 4 ja 7 §:n sanamuoto ei sinänsä ole yksiselitteinen, mitä tulee Femern A/S:n lailliseen oikeuteen saada näitä rahoitusmuotoja ja siihen liittyvään valtiovarainministerin harkintavaltaan hyväksyä tai kieltäytyä myöntämästä valtionlainoja tai valtiontakauksia Femern A/S:lle.

(253) Tanskan viranomaiset toimittivat lisäselvityksiä rakennuslain valmisteluasiakirjojen perusteella, joita ne pitävät rakennuslain 4 §:n todistusvoimaisina tulkintalähteinä. Kyseisen pykälän 1 momentin osalta valmisteluasiakirjoissa selvennetään, että lainat on nostettava valtiovarainministerin määrittelemällä tavalla parhaiden mahdollisten ehtojen saavuttamiseksi. Tanskan viranomaiset selittivät lisäksi, että tämän säännöksen mukaan valtiovarainministerillä on toimivalta antaa Femern A/S:lle sitovia ohjeita siitä, miten sen olisi hankittava lainoja, mitä välineitä olisi käytettävä ja mitä vaatimuksia olisi asetettava. Valmisteluasiakirjoissa täsmennetään 2 ja 3 momentin osalta, että "valitulla organisaatiomuodolla ei ole tarkoitus rajoittaa valtion vastuuta kyseisestä rakennustyöstä. Näin ollen laissa täsmennetään, että valtio takaa yritysten sellaisiin lainoihin ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät velvoitteet, joilla rahoitetaan ja jälleenrahoitetaan rakennushankkeen toteuttamisen yhteydessä tarvittavien muiden toimenpiteiden valmistelua, rakentamista, käyttöä ja toteuttamista. Valtion antama takaus tarkoittaa sitä, että Femern A/S ja A/S

([122]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.1.2018, BSCA v. komissio, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([123]) Esimerkiksi komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1), 2 artiklan 28 kohta.

Femern Landanlæg voivat hankkia lainoja valtiolle myönnettäviä ehtoja vastaavilla ehdoilla." (10 luku). Tämän valmisteluasiakirjan 12 luvussa täsmennetään, että "EU:n tuella rahoitetun osan lisäksi rakennushankkeen rakennuskustannukset rahoitetaan hankkimalla lainoja kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta Tanskan valtion myöntämillä takauksilla tai valtion jälleenlainauksen avulla. Lainojen korot ja erät maksetaan rannikolta rannikolle ulottuvan hankkeen käyttäjämaksuilla ja Banedanmarkin yhtiöille rautatien käytöstä maksamalla maksulla. Tanskan valtio takaa yhtiöiden nostamat lainat ja muut taloudelliset velvoitteet rakennusvaiheessa." Tästä seuraa, että rakennuslaki sisältää valtion selkeän sitoumuksen rahoittaa rakennuskustannukset valtionlainoilla (tai edellä mainitulla "valtion jälleenlainauksella") ja/tai valtiontakauksilla. Valtiovarainministerillä on ainoastaan valtuudet päättää valtionlainojen ja valtiontakausten yhdistelmästä.

(254) Tanskan viranomaiset toimittivat lisäselvityksiä näiden valtionlainojen ja valtiontakausten täytäntöönpanosta rakennuslain (ja vastaavasti suunnittelulain) nojalla. Lisäksi selvennettiin valtiovarainministerin roolia, jolla on vain rajallinen harkintavalta tässä täytäntöönpanossa.

(255) Tanskassa julkisyhteisöjen velkaa hallinnoi valtiovarainministeriön puolesta Nationalbankenin (Tanskan keskuspankki) valtion velanhoidosta vastaava yksikkö. Vastuunjako määritellään Tanskan keskuspankin ja valtiovarainministeriön välisessä sopimuksessa työnjaosta julkisyhteisöjen velan alalla ([124]). Sopimuksen 6 artiklan mukaan Nationalbanken myöntää valtiovarainministerin puolesta valtiontakauksia ja hallituksen puolesta valtionlainoja yrityksille, joilla on lakisääteinen mahdollisuus hankkia valtion takaamia lainoja tai valtionlainoja. Valtiovarainministeriö ilmoittaa Nationalbankenille ennen uuden lainsäädännön tai voimassa olevan lainsäädännön muutosten vireillepanoa muun muassa yritysten mahdollisuudesta saada valtionlainoja ja/tai valtiontakauksia, joita Nationalbanken hallinnoi tai tulee hallinnoimaan. Valtiovarainministeriö ilmoittaa Nationalbankenille, jos tätä aineellista oikeusperustaa voidaan soveltaa.

(256) Femern A/S teki 29 päivänä toukokuuta 2017 Nationalbankenin, valtiovarainministeriön ja liikenneministeriön kanssa sopimuksen, jossa määritellään rahoituksen myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Sopimus on Nationalbankenin laatima vakiomuotoinen sopimus, joka vastaa muiden valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden kanssa tehtyjä sopimuksia. Siinä vahvistetaan tietyt yleisen tason ehdot, muun muassa se, että Femern A/S:n vastuulla on varmistaa, että saadut lainat vastaavat sen rahoitustarpeita ja että lainat eivät ylitä lainamäärän osalta sovellettavia rajoituksia. Femern A/S:n olisi myös varmistettava, että valtiontakaukseen perustuvilla rahoitustoimilla on riittävä oikeusperusta, jonka perusteella hallitus voi myöntää takauksia. Tästä sopimuksesta seuraa, että Nationalbanken ei valvo tätä jokaisen uutta valtionlainaa tai valtiontakausta koskevan pyynnön osalta. Lisäksi Femern A/S:n on – Nationalbankenin pyynnöstä – toimitettava suunnitelma odotetuista rahoitustarpeista. Sopimuksesta seuraa, että Nationalbanken hyväksyy kaikki pyynnöt saada uusi, yleisesti suunnitelman mukainen laina, paitsi jos 1) lainan ei katsota olevan rahapolitiikan mukainen, 2) Nationalbankenin ei ole mahdollista saada tyydyttävää hintaa markkinoilla poikkeuksellisten rahoitusmarkkinaolosuhteiden tai epälikvidiyden vuoksi tai 3) pyyntö poikkeaa olennaisesti toimitetusta suunnitelmasta. Valtionlainojen ja valtion takaamien lainojen konkreettisiin ehtoihin sovelletaan rahoitustoimia koskevia Nationalbankenin normaaleja suuntaviivoja. Näin ollen valtiovarainministeri ei teoriassa eikä käytännössä hyväksy tai hylkää yksittäisiä lainoja, jotka Femern A/S ottaa. Nationalbanken valvoo kuitenkin säännöllisesti, että lainat, joille Femern A/S pyytää valtiontakausta, kuuluvat valtiovarainministeriön ohjeiden ja rahoitustoimia koskevien suuntaviivojen soveltamisalaan. Nationalbanken ja valtiovarainministeriö eivät ole koskaan hylänneet mitään laina-asiakirjoja, joille esimerkiksi A/S Storebælt tai A/S Øresund ovat pyytäneet valtiontakausta.

(257) Tämän perusteella komissio katsoo, että rakennuslain voimaantulo antoi Femern A/S:lle laillisen oikeuden rahoittaa kiinteän yhteyden suunnittelua ja rakentamista valtion takaamilla lainoilla tai valtionlainoilla. Rakennuslain voimaantulo merkitsi siten yksittäisen tuen myöntämistä Femern A/S:lle.

(258) Tanskan viranomaiset vahvistivat myös, että rakennuslain 4 §:n 4 momentin mukaan ([125]) Tanskan keskushallinto antaa ilman muita täytäntöönpanotoimenpiteitä takauksen siitä, että Tanskan valtio vastaa maksuista Femern A/S:n

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

([125]) Rakennuslain valmisteluasiakirjoissa täsmennetään, että "4 momentin mukaisesti valtio takaa ilman erillistä ilmoitusta Femern A/S:n ja A/S Femern Landanlægin taloudelliset velvoitteet, joita ei taata 2 momentissa. Tämän säännöksen mukaisesti valtiontakaus rajoittuu molempien mainittujen yhtiöiden rakennushankkeen rakentamisen yhteydessä ottamiin velvoitteisiin, mutta koskee myös sellaisia rakennushankkeen rakentamiseen liittyviä velvoitteita, jotka yritykset ovat ottaneet ennen rakenteiden käyttöönottoa, mutta jotka lakkaavat vasta käyttöönottoajankohdan jälkeen. Säännös tarkoittaa, että esimerkiksi kiinteän yhteyden käyttöönottoon mennessä toteutettavia rakennushankkeeseen liittyviä töitä koskevat välitysoikeudelliset asiat kuuluvat valtion vastuulle, vaikka ne päätettäisiin tai pantaisiin vireille vasta kiinteän yhteyden käyttöönoton jälkeen. Valtion 4 momentissa tarkoitettu vastuu ei kuitenkaan kata esimerkiksi kiinteän yhteyden korjauksiin, käyttöön ja kunnossapitoon eikä sen käyttöönoton jälkeen toteutettaviin uusiin töihin liittyviä velvoitteita. Valtion vastuu ei myöskään kata taloudellisia velvoitteita, joita yritykset ovat ottaneet rakennusvaiheessa, mutta jotka eivät liity rakennushankkeen varsinaiseen rakentamiseen".

urakoitsijoille, jos Femern A/S laiminlyö niille maksettavat maksut ([126]). Tämä merkitsee sitä, että kun Femern A/S allekirjoittaa rakennussopimuksen yhden urakoitsijan kanssa, Tanskan valtio vastaa tästä sopimuksesta johtuvasta taloudellisesta velvoitteesta kokonaisuudessaan. Tämä takaus oli myös voimassa rakennuslain hyväksymisestä lähtien, mikä tarkoittaa, että Tanskan valtio oli kyseisestä päivästä lähtien tosiasiallisesti ilman muita täytäntöönpanotoimenpiteitä vastuussa Femern A/S:n rakennuslain mukaisesta toiminnasta aiheutuneista kustannuksista.

(259) Komissio katsoo, että Tanskan viranomaiset myönsivät Femern A/S:lle useita yksittäisiä tukia. Ensinnäkin pääomanlisäys myönnettiin vuonna 2005 yhtiön perustamisajankohtana. Sen jälkeen suunnittelulain voimaantulopäivänä 17 päivänä huhtikuuta 2009 myönnettiin yksittäinen tuki kiinteää yhteyttä koskevien valmistelu-, tutkimus-, suunnittelu- ja muiden tarvittavien toimien rahoittamiseen. Tämä tuki koostui seuraavien välineiden yhdistelmästä: pääomanlisäys, valtiontakaukset ja valtionlainat. Alkuperäinen talousarvio oli 1 210 miljoonaa Tanskan kruunua (162,2 miljoonaa euroa) (vuoden 2008 hintoina). Lisätukea myönnettiin 3 päivänä kesäkuuta 2010, 23 päivänä kesäkuuta 2011 ja maaliskuussa 2013, jolloin suunnittelulain alkuperäistä talousarviota korotettiin 1 881 miljoonaan Tanskan kruunuun (252,1 miljoonaa euroa), 2 812 miljoonaan Tanskan kruunuun (376,9 miljoonaa euroa) ja 3 992 miljoonaan Tanskan kruunuun (535,1 miljoonaa euroa) (kaikki vuoden 2008 hintoina). Rakennuslain voimaantulopäivänä 6 päivänä toukokuuta 2015 myönnettiin lisätukea kiinteän yhteyden rakentamiseen ja käyttöön liittyvään suunnitteluun, rakentamiseen, toimintaan ja muihin tarvittaviin toimenpiteisiin. Lisätuki koostui valtionlainojen ja valtiontakausten yhdistelmästä.

6.3 **Tuen laillisuus**

(260) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tuen myöntämistä koskevista suunnitelmista riittävän ajoissa, jotta se voi esittää huomautuksensa. Lisäksi kyseisen artiklan sisältämä täytäntöönpanokielto estää jäsenvaltiota panemasta ehdottamaansa toimenpidettä täytäntöön ennen kuin komissio on tehnyt lopullisen päätöksen.

(261) Tanskan viranomaiset ilmoittivat 16 päivänä maaliskuuta 2009 SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä valtiontuesta 1 445 miljoonan Tanskan kruunun (193,7 miljoonan euron) suuruisen suunnitteluvaiheen talousarvion rahoittamiseksi. Tästä määrästä 1 210 miljoonaa Tanskan kruunua (162,2 miljoonaa euroa) koski kiinteää yhteyttä ja 185 miljoonaa Tanskan kruunua (24,8 miljoonaa euroa) sisämaayhteyksiä. Komissio päätti suunnittelupäätöksessään 13 päivänä heinäkuuta 2009 olla vastustamatta suunnitteluvaiheen rahoitusta ja totesi, että suunnitteluvaiheessa Femern A/S toimi viranomaisena ja että mahdollinen tuki ei näin ollen kuulunut SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Koska komissio ei kuitenkaan voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että suunnitteluvaiheen julkinen tuki saattoi olla valtiontukea kiinteän yhteyden tulevan operaattorin hyväksi, se arvioi myös ilmoitettujen toimenpiteiden soveltuvuuden sisämarkkinoille ja totesi, että niitä voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina.

(262) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 259 kappaleessa todetaan, kiinteän yhteyden suunnittelua koskevaa talousarviota oli muutettu useita kertoja, kesäkuussa 2010, kesäkuussa 2011 ja maaliskuussa 2013, siten, että se oli yhteensä 3 992 miljoonaa Tanskan kruunua (535,1 miljoonaa euroa) (vuoden 2008 hintoina). Tanskan parlamentin valtiovarainvaliokunta hyväksyi nämä määrärahojen mukautukset. Hyväksyntä koski aina suunnittelulain 2 §:n soveltamisalaan kuuluvia erityisiä suunnittelutoimia. Komissio katsoo, että Tanskan viranomaiset päättivät näistä määrärahojen lisäyksistä suunnittelupäätöksen ja näin ollen sen olettamuksen perusteella, että Femern A/S:lle ei myönnettäisi näiden määrärahojen korotuksilla valtiontukea tai jos se olisi tukea, se soveltuisi joka tapauksessa sisämarkkinoille. Näiden hyväksyttyjen määrärahojen perusteella Femern A/S on ottanut valtionlainoja. Tanskan viranomaiset vahvistivat, että jokaisella näistä valtionlainoista on erääntymispäivä. Tanskan viranomaiset täsmensivät lisäksi, että todelliset suunnittelukustannukset on rahoitettu jatkuvasti lyhyen aikavälin kustannusennusteiden ja EU:n TEN-T-/Verkkojen Eurooppa -tuen myöntämisen perusteella.

(263) Komissio katsoo, että Tanskan viranomaiset saattoivat kohtuudella olettaa, että suunnittelupäätös kattoi valtiontakausten ja valtionlainojen myöntämisen 3 992 miljoonan Tanskan kruunun suunnittelumäärärahoille. Komissio katsoi suunnittelupäätöksessä, että Femern Belt A/S toimi viranomaisena siltä osin kuin kyse oli sen osallistumisesta suunnitteluvaiheeseen ja että sille tähän tarkoitukseen myönnetty julkinen rahoitus ei ole valtiontukea. Jos Femern Belt A/S valitaan vastaamaan hankkeen seuraavista vaiheista ja harjoittamaan hankkeeseen liittyvää kaupallista toimintaa, suunnitteluvaiheen julkinen rahoitus voidaan luokitella sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontueksi. On totta, että suunnittelupäätöksessä ei nimenomaisesti otettu huomioon valtionlainoja vaan ainoastaan valtiontakaukset ja pääomanlisäys. Suunnittelulaissa (sellaisena kuin se on ilmoitettu komissiolle) säädetään kuitenkin nimenomaisesti valtionlainojen mahdollisuudesta ja annetaan valtiovarainministerille harkintavalta päättää

([126]) Tämä takaus koskee vain hankkeen rakennuskustannuksia. Kiinteän yhteyden korjauksiin, käyttöön ja kunnossapitoon tai yhteyden käyttöönoton jälkeen tehtyihin uusiin töihin liittyvät velvoitteet on ehdottomasti suljettu pois.

parhaasta mahdollisesta yhdistelmästä valmistelu-, tutkimus- ja suunnittelutoimien sekä muiden tarvittavien kiinteää yhteyttä koskevien toimien rahoittamiseksi. Komissio toteaa lisäksi, että suunnittelupäätöksessä – tarkemmin sanoen sen täydentävässä soveltuvuusanalyysissä – ei asetettu ehdoksi tuen enimmäismäärää tai enimmäisintensiteettiä.

(264) Tanskan liikenneministeri lähetti 28 päivänä marraskuuta 2014 ”lakiesityksen Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden ja Tanskan sisämaayhteyksien rakentamisesta” julkista kuulemista varten. Tämän ehdotetun rakennuslain mukaan Femern A/S nimitettäisiin myös suorittamaan kiinteän yhteyden rakentaminen, käyttö ja rahoitus. Tanskan viranomaiset ilmoittivat tämän jälkeen 22 päivänä joulukuuta 2014 Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen rahoitusmallin komissiolle. Näin ollen komissio katsoo, että Tanskan viranomaiset noudattivat velvollisuuttaan ilmoittaa komissiolle suunnitelmistaan myöntää tukea kiinteän yhteyden suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön riittävän ajoissa, jotta komissio saattoi esittää huomautuksensa.

(265) Koska Femern A/S sai rakennustoimiin ennakolta valtionlainoja 21 päivänä marraskuuta ja 5 päivänä joulukuuta 2018 yhteensä 7,4 miljardia Tanskan kruununa (1,0 miljardi euroa), koska tästä määrästä maksettiin 1,85 miljardia Tanskan kruunua (0,2 miljardia euroa) vuonna 2018 ja loput helmikuun ja huhtikuun 2019 välisenä aikana ja koska liikenneministeri määräsi 26 päivänä maaliskuuta 2019 Femern A/S:n aloittamaan useista rakennustöistä koostuvan kokonaisuuden, komissio katsoo, että ainakin osa rakennuslain nojalla myönnetystä tuesta toteutettiin sääntöjen vastaisesti.

6.4 **Sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi**

(266) Tanskan viranomaiset väittävät, että jos komissio pitää tukitoimenpiteitä valtiontukena, sen olisi arvioitava niiden soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella. Kyseisen alakohdan mukaan tuella voidaan edistää Euroopan yhteistä etua koskevaa tärkeää hanketta.

(267) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana. Komissio on vahvistanut periaatteet, joiden mukaisesti se arvioi tällaisten hankkeiden julkista rahoitusta, tiedonannossaan Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteista, jäljempänä ’IPCEI-tiedonanto’ ([127]).

(268) IPCEI-tiedonannon 51 kohdan mukaan ”[k]omissio soveltaa tässä tiedonannossa vahvistettuja periaatteita kaikkiin ilmoitettuihin tukihankkeisiin, joista se tekee päätöksen sen jälkeen, kun tiedonanto on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikka kyseisistä hankkeista olisi ilmoitettu ennen tämän tiedonannon julkaisupäivämäärää”. Näin olen tässä asiassa olisi sovellettava IPCEI-tiedonannossa vahvistettuja periaatteita.

6.4.1 *Euroopan yhteistä etua koskevat tärkeät hankkeet*

(269) Jotta Euroopan yhteistä etua koskeva hanke voi saada tukea SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, sillä olisi oltava seuraavat ominaisuudet:

— se on yksittäinen hanke, jonka tavoitteet sekä toteuttamisehdot, osallistujat ja rahoitus on määritelty selvästi ([128]);

— se koskee Euroopan yhteistä etua ([129]);

— se on tärkeä määrällisesti tai laadullisesti ([130]).

6.4.1.1 Hankkeen tavoitteiden ja toteuttamisehtojen on oltava selkeästi määritellyt.

(270) Komissio totesi jo aloittamispäätöksessä, että hanke voidaan tässä tapauksessa määritellä kiinteän yhteyden suunnitteluksi, rakenteeksi ja käytöksi. Fehmarninsalmea koskevan sopimuksen 2 artiklassa täsmennetään, että Fehmarninsalmen yli kulkeva kiinteä yhteys on rakennettava Puttgardenin ja Rødbyhavnin välille yhdistettynä rautatie- ja maantieyhteytenä, joka koostuu sähköistetystä kaksoisraiteesta ja tekniseltä laadultaan moottoritietä vastaavasta nelikaistaisesta maantieyhteydestä. Yleisesti ottaen Fehmarninsalmea koskevassa sopimuksessa kuvataan selkeästi hankkeen tavoitteet ja sen toteuttamisehdot, mukaan lukien sen osallistujat ja rahoitus. Lisäksi rakennuslaissa ja sen liitteissä on yksityiskohtainen tekninen kuvaus hankkeesta, myös sen maantieteellisestä sijainnista, suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta ja käytöstä. Tästä syystä komissio katsoo, että hanketta voidaan pitää selvästi määriteltynä hankkeena.

6.4.1.2 Hankkeen on koskettava Euroopan yhteistä etua.

(271) Komissio katsoo, että hanke koskee SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua Euroopan yhteistä etua, koska se edistää konkreettisella, selvällä ja todennettavissa olevalla tavalla yhden tai useamman unionin tavoitteen saavuttamista ja sillä on merkittävä vaikutus unionin kilpailukykyyn sekä kestävään kasvuun

([127]) EUVL C 188, 20.6.2014, s. 4.
([128]) IPCEI-tiedonannon 12 kohta.
([129]) IPCEI-tiedonannon 14 kohta.
([130]) IPCEI-tiedonannon 24 kohta.

ja arvonmuodostukseen suuressa osassa unionia. Komissio on myös tunnustanut hankkeen koskevan Euroopan yhteistä etua suunnittelupäätöksessään ja myöhemmin aloittamispäätöksessä.

(272) Hanke edistää merkittävästi unionin tavoitteita, koska sillä on suuri merkitys Euroopan laajuisten liikenneverkkojen (TEN-T) ja energiaverkkojen kannalta ([131]). Hanke edistää Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämistä, sitä pidetään ensisijaisena TEN-T-hankkeena ja sillä on suuri merkitys unionin liikennestrategian kannalta ([132]). Se muodostaa puuttuvan yhteyden Euroopan laajuisen liikenneverkon ydinverkon Skandinavia–Välimeri-käytävästä, joka on yksilöity ydinverkon käytäväksi eurooppalaisen koordinaattorin kolmannessa työsuunnitelmassa ([133]). Näin ollen hanke parantaa Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan välistä yhteyttä sekä joustavoittaa ja nopeuttaa maantie- ja rautatieliikennettä. Tämä on vahva osoitus siitä, että hanke edistää Euroopan yhteistä etua.

(273) Hankkeeseen osallistuu kaksi jäsenvaltiota, Tanska ja Saksa. Sen hyödyt eivät kuitenkaan rajoitu näihin kahteen jäsenvaltioon, vaan ne ulottuvat suureen osaan unionia ([134]). Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen tavoitteena on parantaa matkustaja- ja tavaraliikenteen edellytyksiä Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan välillä. Muodostamalla Skandinavia–Välimeri-käytävän ([135]) puuttuvan yhteyden hankkeen odotetaan hyödyttävän kaikkia käytävän varrella sijaitsevia maita Suomesta Maltaan (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1315/2013 ([136]) 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti).

(274) Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevan hankkeen selvästi määritellyt hyödyt on täsmennetty tarkemmin Tanskan liikenneministeriölle laaditussa kustannus-hyötyanalyysissa ([137]), eivätkä ne rajoitu vain asianomaisiin yrityksiin tai kyseessä olevaan toimialaan ([138]). Kustannus-hyötyanalyysi osoittaa, että Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskevasta hankkeesta on laajasti hyötyä Euroopassa huomattavista investointikustannuksista huolimatta. Kustannus-hyötyanalyysin laati konsulttiyhtiö Incentive, ja sen alkuperäinen versio on päivätty 5 päivänä tammikuuta 2015 ja päivitetty versio 27 päivänä maaliskuuta 2015. Alkuperäistä versiota päivitettiin uusilla rakennusarvioilla. Analyysissa havaittuja tärkeimpiä hyötyjä ovat ajansäästö ja joustavuuden lisääminen Fehmarninsalmen ylittämisessä, sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen.

(275) Lisäksi kustannus-hyötyanalyysissä kvantifioidaan nettohyödyt ottaen huomioon suorat ja välilliset vaikutukset. Välillisiä vaikutuksia ovat esimerkiksi ympäristö- ja ilmastovaikutukset sekä lauttojen tuloja koskeva oikaisu. Päivitetyn tutkimuksen mukaan Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke tuottaa nettohyötyä 4,7 prosentin sosioekonomisen tuoton ([139]), kun kaikkien maiden kustannukset ja hyödyt otetaan analyysissa huomioon. Alkuperäisessä tutkimuksessa tehtiin myös useita herkkyysanalyyseja. Siinä mitattiin varovaisuuden vuoksi lauttojen vuorovälien harvenemisen vaikutusta kilpailuun. Tässä skenaariossa sosioekonomisen tuoton arvioitiin olevan 4,1 prosenttia (kun alkuperäisessä tutkimuksessa sosioekonominen kokonaistuotto oli 5,0 prosenttia).

(276) Komissio katsoo, että sosioekonomisen tutkimuksen myönteiset tulokset vahvistavat edelleen hankkeen hyödyt, vaikka päivitetyn herkkyysanalyysin tuloksena lauttapalvelujen jatkumisen tapauksessa tuotoksi saataisiin 3,8 prosenttia, kuten Scandlines ja muut väittävät.

(277) Komissio katsoo, että Scandlinesin ja Stena Linen toimittamat päivitetyt tutkimukset vuodelta 2019 eivät muuta komission tekemää hankkeen luokittelua, jonka mukaan hankkeella on selvästi määriteltyjä hyötyjä. Incentive-konsulttiyhtiön tutkimukset perustuvat uskottaviin oletuksiin. Scandlinesin ja Stena Linen vuonna 2019 toimittama uusi Knud Erik Andersenin tutkimus ei muuta tätä arviointia. Scandlinesin ja Stena Linen näkemyksen mukaan Incentive-konsulttiyhtiön tutkimuksissa oletettiin, että Scandlinesin toiminta on erittäin tappiollista. Komissio ei pidä tätä uskottavana argumenttina, koska on selvää, että Incentive-konsulttiyhtiön tutkimuksissa sosioekonomista tuottoa itse asiassa oikaistiin lauttojen menetettyjen tulojen vuoksi. Incentive-konsulttiyhtiön alkuperäisessä tutkimuksessa oletettiin, että tulot ylittivät kustannukset noin 15 prosentilla. Lisäksi tutkimus sisälsi kaksi herkkyysanalyysia, joissa tuottojen ja kustannusten välinen ero oli jopa 30 prosenttia, mikä johti edelleen 4,6 prosentin positiiviseen sosioekonomiseen tuottoon (kun perusskenaariossa sosioekonominen tuotto oli 5,0 prosenttia). Scandlines ja Stena Line korostavat myös, että Saksan sisämaayhteyksien arvioidut rakennuskustannukset ovat

([131]) IPCEI-tiedonannon 15 kohta.
([132]) IPCEI-tiedonannon 23 kohta.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf, s. 35.
([134]) IPCEI-tiedonannon 16 kohta.
([135]) Skandinavia–Välimeri-käytävä on Euroopan talouden kannalta keskeinen pohjoisen ja etelän välinen liikenneväylä. Se ulottuu Suomesta ja Ruotsista pohjoisessa Maltan saarelle etelässä ja kulkee Tanskan, Pohjois-Saksan, Keski- ja Etelä-Saksan, Pohjois-Italian teollisuuden ydinalueiden ja Etelä-Italian satamien kautta. Käytävän merkittävimmät hankkeet ovat Fehmarninsalmen kiinteä yhteys ja Brennerin pohjatunneli sekä niiden liityntäyhteydet, ks. https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en
([136]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi ja päätöksen N:o 661/2010/EU kumoamisesta (EUVL L 348, 20.12.2013, s. 1).
([137]) Konsulttiyhtiö Incentiven Tanskan liikenneministeriölle tekemä 5 päivänä tammikuuta 2015 päivätty tutkimus, sellaisena kuin se on tarkistettuna ja päivitettynä 27 päivänä maaliskuuta 2015 päivätyllä tutkimuksella.
([138]) IPCEI-tiedonannon 17 kohta.
([139]) Aloittamispäätöksen johdanto-osan 144 kappaleessa mainittiin virheellisesti, että herkkyysanalyysit tehtiin päivitetyn tutkimuksen yhteydessä.

kasvaneet. Komissio toteaa, että tämäkään seikka ei voi heikentää Incentive-konsulttiyhtiön tutkimusten uskottavuutta, sillä ne perustuivat kohtuulliseen arvioon täysimääräisistä rakennuskustannuksista (Saksan sisämaayhteydet muodostavat vain pienen osan kokonaiskustannuksista), kohtuullinen varaus mukaan luettuna.

(278) IPCEI-tiedonannon 18 kohdassa edellytetään, että tuensaajan on osallistuttava hankkeen rahoitukseen. Koska Femern A/S rahoittaa hankkeen suurelta osin kiinteän yhteyden käyttäjiltä perittävillä tietulleilla ja maksuilla, komissio katsoo, että tätä vaatimusta noudatetaan.

(279) Kiinteän yhteyden julkinen rahoitus ei liity ympäristölle haitallisiin tukiin, joten se ei ole ristiriidassa tällaisten tukien asteittaisen poistamisen periaatteen kanssa, kuten IPCEI-tiedonannon 19 kohdassa edellytetään.

(280) Hanke on saanut EU:n rahoitusta suunnittelutoimiin, kuten tämän päätöksen johdanto-osan 37 kappaleessa selostetaan, ja se on saanut sitoumuksen Verkkojen Eurooppa -välineestä annettavasta lisätuesta. Tätä pidetään IPCEI-tiedonannossa myönteisenä indikaattorina Euroopan yhteisestä edusta.

(281) Kaikkien näiden seikkojen perusteella komissio päättelee, että hanke edistää merkittävästi ja konkreettisesti unionin liikennepoliittisten tavoitteiden ja laajempien unionin tavoitteiden saavuttamista, erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista. Näin ollen komissio katsoo, että hanke on Euroopan yhteisen edun mukainen.

6.4.1.3 Hankkeen on oltava tärkeä määrällisesti tai laadullisesti.

(282) Hanke on merkittävä eurooppalainen liikenneinfrastruktuurihanke. Komissio tunnusti sen merkityksen jo suunnittelupäätöksessään.

(283) Tanskan viranomaisten toimittaman päivityksen perusteella kiinteän yhteyden suunnittelu- ja rakennuskustannusten arvioidaan olevan yhteensä 52,6 miljardia Tanskan kruunua (7,1 miljardia euroa) ja Tanskan sisämaayhteyksien parantamisen suunnitteluun ja rakentamiseen liittyvien kustannusten 9,5 miljardia Tanskan kruunua (1,3 miljardia euroa) eli koko hankkeen osalta 62,1 miljardia Tanskan kruunua (8,3 miljardia euroa) kiinteinä vuoden 2015 hintoina. Tämän lisäksi Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke aiheuttaa myös Saksan viranomaisten vastuulla olevaan Saksan sisämaayhteyksien rakentamiseen liittyviä merkittäviä kustannuksia ([140]).

(284) Lisäksi hanke toteutetaan osana Saksan ja Tanskan välistä yhteistyötä, ja se on jo hyväksytty unionin tasolla, koska kiinteä yhteys on olennainen osa Euroopan laajuista liikenneverkkoa. Kiinteän yhteyden valmistuttua se parantaa merkittävästi matkustaja- ja tavaraliikenteen edellytyksiä Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan välillä, mikä auttaa vähentämään ruuhkia Ison-Beltin reitillä koko Tanskassa, erityisesti rautatieverkossa.

(285) Tämän vuoksi komissio katsoo, että hanke on kooltaan ja soveltamisalaltaan erityisen suuri. Suhteellisen pitkä rakennusaika ja suuri investointimäärä merkitsevät myös huomattavaa taloudellista riskiä ([141]). Näin ollen komissio katsoo, että hanke on määrällisesti ja laadullisesti tärkeä.

(286) Tämän perusteella komissio katsoo, että hanke täyttää kaikki IPCEI-tiedonannon 3 jaksossa vahvistetut tukikelpoisuusperusteet ([142]).

6.4.2 *Arvioitavana olevan tuen luonne*

(287) Rakennuspäätöksessä arvioidut vuonna 2014 ilmoitetut toimenpiteet kattoivat kiinteän yhteyden suunnittelun, rakentamisen ja käytön siihen asti, kunnes velka on maksettu kokonaisuudessaan takaisin. Unionin yleinen tuomioistuin totesi
13 päivänä joulukuuta 2018 antamissaan tuomioissa, että koska kiistanalainen tuki kattoi kiinteän yhteyden toimintakustannukset, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tuki olisi jossain määrin toimintatukea, joka komission olisi pitänyt arvioida erikseen, jos se olisi ollut olemassa.

(288) Näin ollen komissio esitti aloittamispäätöksen 5.3.2 jaksossa kysymyksen siitä, pitäisikö tukitoimenpiteet luokitella investointitueksi vai toimintatueksi vai niiden yhdistelmäksi. Siinä vaiheessa oli epäselvää erityisesti se, missä määrin hankkeen käyttövaiheessa toteutettavat toimenpiteet kattaisivat i) hankkeen suunnittelu- ja rakennusvaiheen aikana syntyneen velan takaisinmaksun ja/tai ii) toimintakustannusten maksamisen hankkeen käyttövaiheen aikana ja/tai iii) osinkojen maksamisen emoyhtiölle tai iv) kaikki edellä mainitut.

([140]) Nämä kustannukset eivät liity tarkasteltavana olevaan asiaan.
([141]) IPCEI-tiedonannon 24 kohta.
([142]) Unionin yleinen tuomioistuin on myös vahvistanut komission analyysin tältä osin; ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Scandlines v. Euroopan komissio, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, 144–181 kohta.

(289) Scandlinesin ja muiden mukaan toimintatuki liittyy kustannusten luonteeseen eikä hankkeen tiettyyn vaiheeseen (kuten käyttövaiheeseen). Toimintakustannukset kattava tuki on niiden näkemyksen mukaan toimintatukea riippumatta siitä, missä vaiheessa kustannukset syntyvät. Koska toimintakustannukset sisältyvät rahoitusvajetta koskevaan analyysiin, Scandlines ja muut katsovat, että tuki on määritelmällisesti toimintatukea. Lisäksi Scandlinesin ja muiden mukaan tällainen toimintatuki on kielletty.

(290) Ensin on määritettävä, ovatko toimenpiteet toimintatukea. Jos näin on, on analysoitava, voidaanko tällainen mahdollinen toimintatuki katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi ja millä perusteella.

(291) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimintatuella tarkoitetaan tukea, jonka tarkoituksena on vapauttaa yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan ([143]). Lisäksi unionin tuomioistuin erotti investointituen ja toimintatuen toisistaan yhdistämällä investointituen tavoitteen tietyn investoinnin olemassaoloon ([144]).

(292) Kun otetaan huomioon edellä mainittu toimintatuen määritelmä ja Tanskan viranomaisten vuonna 2014 ilmoittamat toimenpiteet, vaikuttaa siltä, että Femern A/S voisi mahdollisesti hyötyä toimintatuesta. Suunnittelulain 7 §:n ja rakennuslain 4 §:n mukaan Femern A/S:llä olisi mahdollisuus hankkia valtionlainoja ja saada valtiontakauksia lainoilleen, joilla rahoitetaan ja jälleenrahoitetaan kiinteän yhteyden suunnittelua, rakentamista, *käyttöä* ja muita sen rakentamiseen ja *käyttöön* liittyviä tarvittavia toimenpiteitä. Rakennuslaissa ei suljettu pois sitä, että Femern A/S vapautettaisiin kustannuksista, joista sen olisi tavallisesti vastattava päivittäisessä kiinteän yhteyden liikkeenjohdossa. Koska edellä mainitussa toimintatuen määritelmässä viitataan selvästi ”liikkeenjohtoon” ja ”tavanomaiseen toimintaan” ja epäsuorasti ”jatkuvuuteen” (vastakohtana investointituen tapauskohtaiselle luonteelle), komissio katsoo, että tämä mahdollinen toimintatuki voidaan toteuttaa vasta, kun kiinteä yhteys on toiminnassa.

(293) Vastauksena aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin Tanskan viranomaiset tarkistivat – kuten edellä johdantoosan 177 kappaleessa on esitetty – vuoden 2014 ilmoitusta ja rajoittivat valtiontukea entisestään sekä rajoittivat valtiontakausten ja valtionlainojen myöntämisen suunnittelu- ja rakennusvaiheen kustannuksiin ja siten kiinteän yhteyden suunnittelu- ja rakennuskustannuksiin. Valtiontakauksilla taattavan tai valtionlainoilla otettavan velan enimmäismäärä on rajattu suunnittelu- ja rakennuskustannuksiin, mukaan lukien suunnittelu- ja rakennuskustannuksiin liittyvät rahoituskustannukset.

(294) Tarkistetun ilmoituksen perusteella komissio katsoo, että tarkasteltavana oleva tuki koskee investointitukea, koska tuen tavoitteena on selvästi mahdollistaa kiinteän yhteyden suunnittelu ja rakentaminen eikä vapauttaa Femern A/S:ää kustannuksista, joista sen olisi muuten täytynyt vastata liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan. Se, että Femern A/S jälleenrahoittaa usein suunnittelu- ja rakennuskustannusten kattamiseksi otetut lainat, mutta ei tee tätä esimerkiksi yhdellä hyvin suurella lainalla, on ainoastaan hankkeen rahoitusrakenteen *muotoa ja tyyppiä* koskeva seikka. Se ei tarkoita, että suunnittelu- ja rakennuskustannuksiin liittyvien jälleenrahoitettujen lainojen valtiontakaukset olisivat toimintatukea. Lisäksi, kuten komissio osoittaa jäljempänä soveltuvuusanalyysissä ja rahoitusvajeen arvioinnissa, tuen määrä on huomattavasti pienempi kuin kiinteän yhteyden rakennuskustannukset.

(295) Vaikka rakennuslaki näytti mahdollistavan toimintatuen, komissio katsoo, että tämä saattoi antaa Femern A/S:lle mahdollisen edun vasta, kun kiinteä yhteys on toiminnassa. Tarkistetun ilmoituksen perusteella mahdollisuus tulevaan toimintatukeen on poistettu.

(296) Lisäksi Tanskan viranomaiset varmistavat, että Femern A/S toimittaa vuosittain selonteon kassavirroistaan osoittaakseen, että kiinteän yhteyden käyttöä ei tueta.

6.4.3 *Tuen tarpeellisuus*

(297) IPCEI-tiedonannon 28 kohdan mukaan ”[t]uella ei saa kattaa yritykselle hankkeesta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia eikä sillä saa korvata taloudelliseen toimintaan liittyvää tavanomaista liiketoimintariskiä. Hankkeen toteuttamisen olisi oltava mahdotonta ilman tukea, tai se pitäisi toteuttaa pienempänä tai soveltamisalaltaan suppeampana tai eri tavalla, mikä rajoittaisi merkittävästi hankkeesta odotettavissa olevaa hyötyä.”

([143]) Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2011, Italia v. komissio, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, 63 kohta.

([144]) Unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2011, Italia v. komissio, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, 64 kohta.

(298) IPCEI-tiedonannon 28 kohdan alaviitteeseen 2 sisältyy myös kannustavaa vaikutusta koskeva muodollinen vaatimus, jonka mukaan ”[t]ukihakemus on tehtävä ennen töiden aloittamista eli joko ennen investoinnin rakennustöiden aloittamista tai ennen ensimmäistä vakaata sitoumusta tilata laitteita tai muuta sitoumusta, joka tekee investoinnista peruuttamattoman, riippuen siitä, kumpi on ajallisesti ensimmäinen. Maan ostoa ja valmistelutöitä, kuten lupien hankkimista ja alustavien toteutettavuustutkimusten tekemistä, ei katsota töiden alkamiseksi”.

(299) Kannustavaa vaikutusta koskevan muodollisen vaatimuksen osalta komissio totesi jo aloittamispäätöksessä olevan selvää, että Femern A/S perustettiin yksinomaan kiinteän yhteyden suunnittelua, rakentamista ja käyttöä varten. Tämä on sen yhtiöjärjestyksen edellyttämä tehtävä. Lisäksi huomattavan kannustavan vaikutuksen analyysista (ks. johdanto-osan 302 kappale ja sitä seuraavat kappaleet) käy selvästi ilmi, että ilman tukea Femern A/S ei olisi pystynyt toteuttamaan hanketta. Kun otetaan huomioon, että tuki liittyy tässä tapauksessa yhteen hankkeeseen, josta Tanska ja Saksa ovat päättäneet ja jonka toteuttavat valtion omistamat erityisyhteisöt, IPCEI-tiedonannossa vahvistettua kannustavaa vaikutusta koskevaa muodollista vaatimusta ei voida näissä olosuhteissa pitää edellytyksenä sen osoittamiselle, että tuella oli kannustava vaikutus. Kiinteää yhteyttä koskeva hanke on hyvin erilainen kuin esimerkiksi hankkeet, joita voidaan tukea aluetukiohjelmalla, koska tällaisista hankkeista päättävät yritykset itse ja tuen myöntävien viranomaisten on todennettava niiden investointipäätöksen taustalla oleva kannustava vaikutus ennen tuen myöntämistä. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa tuen hakemisen voidaan katsoa sisältyvän jo Femern A/S:n perustamiseen. Se, että Femern A/S ei toimittanut Tanskan viranomaisille erityistä tukihakemusta, ei näin ollen ole osoitus kannustavan vaikutuksen puuttumisesta ([145]).

(300) Scandlines ja muut väittivät lisäksi, että ratkaisevaa on se, toimiko Femern A/S (rakentamalla) ennen tuen myöntämistä tai, toisin sanoen, aloittiko Femern A/S tosiasiallisesti rakentamisen ennen kuin se sai sitoumuksen tuen myöntämisestä. Scandlinesin ja muiden näkemyksen mukaan ”Femern A/S aloitti rakennustyöt vuonna 2013, vaikka Tanskan viranomaiset sitoutuivat myöntämään tuen aikaisintaan vuonna 2015, kun rakennuslaki hyväksyttiin”. Scandlinesin ja muiden mukaan näitä töitä ei voida pitää suunnittelutoimina. Lisäksi, koska rakennustoimiin myönnettävää tukea ei ollut vielä myönnetty, Scandlines ja muut katsovat, että rikottiin kannustavaa vaikutusta koskevaa muodollista vaatimusta. Niin ikään Scandlines väitti lokakuussa 2019 toimittamissaan huomautuksissa, että Femern A/S on rikkonut kannustavan vaikutuksen vaatimusta myös suorittamalla rakennustöitä rakennuspäätöksen kumoamisen jälkeen. Komissio toteaa, että muodollisessa kannustavaa vaikutusta koskevassa vaatimuksessa ei yleensä verrata töiden alkamispäivää tuen myöntämispäivään (kuten Scandlines ja muut ilmeisesti väittävät), vaan töiden alkamispäivää tukihakemuksen päivämäärään. Kuten Tanskan viranomaiset selittivät, niin kutsutut *valmistelutyöt*, jotka ovat osa ohjelmaa, jonka perusteella Tanskan viranomaiset päättivät aloittaa tietyt valmistelut alun perin suunniteltua aikaisemmin, perustuivat joka tapauksessa useisiin Tanskan parlamentin hyväksymiin suunnittelumäärärahojen mukautuksiin. Näin ollen komissio katsoo, ettei voida väittää, että Femern A/S olisi erillisyhtiönä ja sen yhtiöjärjestys huomioon ottaen aloittanut kyseiset työt luottamatta siihen, että kyseiset työt saisivat valtiontukea.

(301) Scandlines ja muut väittivät lisäksi, että komissio oli aloittamispäätöksen 163 kohdassa väärässä viitatessaan täytäntöönpanokieltoon. Komissio on samaa mieltä siitä, että täytäntöönpanokielto ja muodollinen kannustavaan vaikutukseen liittyvä vaatimus ovat kaksi eri käsitettä. Täytäntöönpanokiellon vastaisesti myönnetyllä tuella voi silti olla kannustava vaikutus.

(302) Komission kanta, jonka mukaan tukihakemuksen puuttuminen ei tässä tapauksessa ole ratkaisevaa arvioitaessa tuen kannustavaa vaikutusta, ei vaikuta vaatimukseen, jonka mukaan tuella ei saa kattaa hankkeesta joka tapauksessa aiheutuvia kustannuksia (IPCEI-tiedonannon 28 kohdan mukainen merkittävä kannustava vaikutus). Komissio katsoo, että Scandlinesin ja muiden viittaus SEUT-sopimuksen 345 artiklaan, jonka mukaan kyse olisi julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä suosivasta syrjinnästä, ei näin ollen ole merkityksellinen. Kuten edellä on selitetty, komissio katsoo, että IPCEI-tiedonannon 28 kohdan mukaista merkittävää kannustavaa vaikutusta koskevaa testiä voidaan soveltaa täysimääräisesti, mutta kun otetaan huomioon tämän päätöksen johdanto-osan 299 kappaleessa tarkoitetut erityisolosuhteet, tuen voidaan katsoa olevan olennainen osa Femern A/S:n perustamista hankkeen kontekstissa. Tästä syystä olisi osoitettava, että ilman tukea kiinteää yhteyttä ei toteutettaisi tai ei ainakaan samassa laajuudessa.

(303) IPCEI-tiedonannon 29 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltion on toimitettava komissiolle riittävät tiedot tuetusta hankkeesta. Lisäksi tarvitaan kattava kuvaus vaihtoehtoisesta skenaariosta, joka vastaa tilannetta, jossa yksikään jäsenvaltio ei myönnä tukea.

(304) Kuten aloittamispäätöksessä jo todettiin, Tanskan viranomaiset huomauttivat, ettei ole olemassa uskottavaa vaihtoehtoista tai realistista kuvausta vaihtoehtoisesta hankkeesta. Tanskan parlamentilla on yksinomainen

([145]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 13.12.2018, Scandlines Danmark ApS ja Scandlines Deutschland GmbH v. komissio, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, 192 kohta.

päätöksentekovalta hankkeen soveltamisalan ja sen rahoituskeinojen osalta. Näin ollen Femern A/S (ja A/S Femern Landanlæg) eivät voi päättää toteuttaa mittasuhteiltaan erilaista vaihtoehtoista hanketta.

(305) Vaikka IPCEI-tiedonannon 29 kohdassa todetaan selvästi, että vaihtoehtoisen skenaarion voi muodostaa se, että ei ole olemassa vaihtoehtoista hanketta, Scandlines ja muut katsoivat, että komission olisi tarkistettava, onko jokin vaihtoehtoinen hanke olemassa ilman tukea. Koska vuoden 2000 kustannus-hyötyarvioinnissa ([146]) luetellaan useita vaihtoehtoja ja koska vedenalaisen tunneliratkaisun kustannus-hyötysuhde oli huomattavasti alhaisempi kuin muiden vaihtoehtojen, komission ei pitäisi Scandlinesin ja muiden näkemyksen mukaan jättää näitä vaihtoehtoja huomiotta arvioidessaan tuen tarpeellisuutta. Lisäksi ne katsovat, että Tanskan parlamentin yksinomainen päätöksentekovalta hankkeen soveltamisalasta on merkityksetön seikka ja että vuoden 2001 kaupallista etua koskeva tutkimus on vanhentunut.

(306) Vuoden 2000 kustannus-hyötyraportissa tehtiin Fehmarninsalmen kiinteän yhteyden taloudellinen ja rahoituksellinen arviointi, johon sisältyi kiinteän yhteyden erilaisten teknisten ratkaisujen arviointi verrattuna nykyisen lauttajärjestelmän jatkamiseen. Komissio myöntää, että vuoden 2000 kustannus-hyötyraportin mukaan parannetun lauttajärjestelmän vaihtoehdon suhteellinen tehokkuus oli huomattavasti suurempi. Samalla raportissa todetaan kuitenkin, että kiinteän yhteyden ratkaisulla saavutettujen nettohyötyjen absoluuttista suuruusluokkaa ei voida saavuttaa parannetulla lauttajärjestelmällä (suurin osa näistä hyödyistä syntyy matka-aikojen lyhentymisestä ja kuljetuskustannusten säästöistä). Parannettu lauttajärjestelmä ei näin ollen ollut vaihtoehto, jonka soveltamisala oli sama ja jonka odotettavissa olevat hyödyt olivat verrattavissa kiinteää yhteyttä koskevaan hankkeeseen ja jota näin ollen voitaisiin pitää vaihtoehtoisena skenaariona. Vuoden 2000 kustannus-hyötyraportissa ei asetettu muita skenaarioita paremmuusjärjestykseen tai ilmaistu selvästi, mikä niistä olisi paras, eikä raportista voida missään tapauksessa päätellä, että olisi olemassa vaihtoehtoisia skenaarioita, joissa ilman tukea voitaisiin toteuttaa soveltamisalaltaan vastaava kiinteän yhteyden ratkaisu tai saavuttaa vertailukelpoisia odotettavissa olevia hyötyjä. Näin ollen komissio katsoo, että se voi muodostaa vuonna 2001 toteutetun kaupallista etua koskevan tutkimuksen perusteella skenaarion, jossa kiinteä yhteys ei saisi julkista tukea.

(307) Kuten aloittamispäätöksessä todettiin, tutkimuksen tavoitteena oli tutkia i) yksityisen sektorin halukkuutta ja kykyä suunnitella, rakentaa ja rahoittaa Fehmarninsalmen ylittävä kiinteä yhteys ja käyttää sitä, ii) hankkeen rahoitusratkaisuja ja niihin liittyviä teknisiä ratkaisuja, iii) yksityisten sijoittajien hankkeeseen osallistumista koskevaa organisaatiokehystä ja iv) hankkeeseen liittyvien riskien jakautumista yksityisen sektorin ja jäsenvaltioiden kesken ([147]). Tutkimus herätti huomattavaa kiinnostusta: siihen vastasi noin 100 yksittäistä yritystä, joista 31 ([148]) vastasi kyselylomakkeeseen ja 20 kutsuttiin haastatteluun. Tutkimuksessa todettiin, että yksityinen sektori olisi kiinnostunut osallistumaan kiinteän yhteyden suunnitteluun, rahoitukseen, rakentamiseen ja käyttöön, jos valtiot antaisivat mitä tahansa tukea, joka ylittää selvästi suunnitellun TEN-tuen ja/tai valtiontakaukset. Yksityiset sijoittajat edellyttäisivät korkeaa sisäistä tuottoastetta, joka kompensoi kiinteän yhteyden kaltaiseen hankkeeseen liittyvät merkittävät riskit. Samoin luotonantajat edellyttäisivät korkeaa korkoa ja korkeaa velanhoitokatetta havaittujen riskien vuoksi. Yhdessä nämä sijoittajien ja luotonantajien vaatimukset johtaisivat niin korkeisiin pääomakustannuksiin, ettei hanke olisi toteutettavissa ilman merkittävää julkista tukea. Todistaakseen, että tämä päätelmä ei ole tällä välin muuttunut, Tanskan viranomaiset toimittivat ilmoituksen yhteydessä analyysin ([149]), joka osoitti, että tutkimuksen tulokset olivat edelleen päteviä.

(308) Tämän perusteella komissio katsoo, ettei kukaan järkevä yksityinen sijoittaja osallistuisi tällaisen hankkeen rahoittamiseen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja että kiinteä yhteys voitiin saattaa valmiiksi ainoastaan merkittävällä julkisella tuella. Se, että lopullinen tekninen ratkaisu on muuttunut vuoden 2001 tutkimuksen jälkeen, ei muuta tätä päätelmää, eikä mikään viittaa siihen, että vaihtoehtoinen skenaario, jossa tukea ei myönnetä, olisi tällä välin ollut toteutettavissa. Lisäksi EU:n rahoitustuen myöntäminen Verkkojen Eurooppa -välineestä olisi täydentävä vahva osoitus siitä, että julkinen rahoitus on tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. Näin ollen hanketta ei toteutettaisi ilman tukea. Vaihtoehtoinen skenaario muodostuu siten vaihtoehtoisen hankkeen puuttumisesta. Jos vaihtoehtoista hanketta ei ole, tuki on katsottava tarpeelliseksi, jos esimerkiksi voidaan osoittaa, että hankkeen sisäinen tuottoaste on pienempi kuin samankaltaisiin investointihankkeisiin osallistuvien sijoittajien edellyttämä tavanomainen tuottoaste tai jos sisäinen tuottoaste ei riitä kattamaan markkinoiden vaatimia pääomakustannuksia.

([146]) *Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Fehmarn Belt*, laatinut PLANCO Consulting GmbH Tanskan ja Saksan liikenneministeriöille, toukokuu 2000.

([147]) Kaupallista etua koskevan tutkimuksen tulokset julkaistiin raportissa ”Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation, June 2002”.

([148]) Tutkimukseen osallistui yhtäältä urakoitsijoista, operaattoreista ja pankeista koostuvia konsortioita sekä toisaalta yksittäisiä yrityksiä, lähinnä pankkeja, insinööritoimistoja ja vakuutusyhtiöitä.

([149]) The Danish State Guarantee Model Working Principles and Experience with Largescale Infrastructure Projects (Tanskan valtiontakausmallin toimintaperiaatteet ja kokemukset laajamittaisista infrastruktuurihankkeista), syyskuu 2014, sekä kiinteän yhteyden sisäinen tuottoaste ja valtiontukien intensiteetti.

(309) Tätä varten Tanskan viranomaiset selittivät jo vuoden 2014 ilmoituksen yhteydessä, että Femern A/S:llä ei kokonaisuutena katsoen ollut *vastaavan tyyppisiä investointihankkeita* tai *pääomakustannuksia*, joita voitaisiin käyttää laskettaessa, ylittääkö tuen määrä hankkeen riittävän kannattavuuden edellyttämän tason. Tästä syystä hankkeen sisäistä tuottoastetta oli tarpeen verrata *kyseisellä toimialalla* yleisiin pääomavaatimuksiin. Tanskan viranomaiset ovat toimittaneet päivitetyn analyysin, jossa otetaan huomioon nykyiset markkinaolosuhteet ja hankekohtainen riski.

(310) Kuten johdanto-osan 175 kappaleessa esitettiin, vertailuarvona käytettävä keskimääräinen pääomakustannus riippuu riskittömästä korosta. Vaihtoehtoisessa mallissa keskimääräinen pääomakustannus on pienempi, Tanskan viranomaisten arvion mukaan 5,59 prosenttia.

(311) Tanskan viranomaiset vertasivat tätä toimialan pääomavaatimusta sisäiseen tuottoasteeseen, joka kiinteää yhteyttä koskevalla hankkeella saavutettaisiin ilman tukea. Koska Tanskan viranomaiset toimittivat päivitetyt taloudelliset tiedot vastauksena aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin tuen oikeasuhteisuudesta, komissio viittaa kyseisen päätöksen 0 kohtaan, jossa arvioidaan yksityiskohtaisesti malleissa käytettyjä oletuksia.

(312) Päivitettyjen laskelmien tulokset osoittavat, että hankkeen sisäinen tuottoaste ilman valtiontukea olisi 3,9 prosenttia, kun otetaan huomioon investoinnin 40 vuoden taloudellinen elinikä. Tämä sisäinen tuottoaste on huomattavasti pienempi kuin vaihtoehtoisessa rahoitusvajeen laskentamallissa lasketut markkinoiden edellyttämät 5,59 prosentin pääomakustannukset. Näin ollen se on myös pienempi kuin ensimmäisen rahoitusvajeen laskentamallin – jossa keskimääräisen pääomakustannuksen oletetaan olevan korkeampi – mukaiset markkinoiden edellyttämät pääomakustannukset. Tämä analyysi vahvistaa vuoden 2001 kaupallista etua koskevan tutkimuksen päätelmät valtiontuen tarpeellisuudesta. Lisäksi Tanskan viranomaiset tekivät komission pyynnöstä useita herkkyysanalyyseja päivitetyn rahoitusmallin perusteella. Vaikuttaa siltä, että sisäinen tuottoaste on edelleen pienempi kuin markkinoiden edellyttämät pääomakustannukset, vaikka, kuten valituksen tekijä ehdotti, elinikä olisi hyvin pitkä (simuloinnissa mallia jatkettiin vuoteen 2100 asti).

(313) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että tuella ei kateta hankkeen sellaisia kustannuksia, jotka olisivat joka tapauksessa aiheutuneet Femern A/S:lle, mikäli hanke olisi toteutettu ilman kyseistä tukea. Näin ollen tuki on tarpeen mainitun infrastruktuurin rakentamiseksi.

6.4.4 *Tuen oikeasuhteisuus*

(314) Suhteellisuusperiaate edellyttää, että tukitoimenpiteet eivät ylitä sitä, mikä on tarkoituksenmukaista niiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos siis kiinteän yhteyden suunnittelu ja rakentaminen voitaisiin toteuttaa pienemmällä tukimäärällä, tukea ei pidetä oikeasuhteisena ([150]).

(315) IPCEI-tiedonannon 31 kohdan mukaan ”[t]uen enimmäistaso määritetään ottaen huomioon havaittu rahoitusvaje suhteessa tukikelpoisiin kustannuksiin. Tuki-intensiteetti voi olla jopa 100 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, jos se on perusteltua rahoitusvajetta koskevan analyysin perusteella. Rahoitusvajeella tarkoitetaan positiivisten ja negatiivisten kassavirtojen erotusta investoinnin pitoaikana, diskontattuna niiden nykyarvoon asianmukaisen diskonttaustekijän perusteella, joka kuvastaa tuottoastetta, jota ilman tuensaaja ei toteuttaisi hanketta erityisesti siihen liittyvien riskien vuoksi. Tukikelpoisia kustannuksia ovat liitteessä vahvistetut kustannukset […]”.

(316) Vastatakseen aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin Tanskan viranomaiset päivittivät rahoitusvajetta koskevan analyysin ja rajoittivat tukea siten, että se ei ylitä rahoitusvajetta.

(317) Sen vuoksi on arvioitava, ovatko Tanskan viranomaisten esittämän kiinteän yhteyden rahoitusvajemallin taustalla olevat oletukset asianmukaisia hankkeen luonteen, soveltamisalan ja riskien huomioon ottaen.

(318) Tässä yhteydessä komissio toteaa, että tuen määrä liittyy suoraan rahoitusvajemallin taustaoletuksiin, mikä johtuu paitsi tuen määrän rajoittamisesta rahoitusvajeen tasolle myös siitä, että velan määrä ja siten tuen määrä riippuvat muun muassa kokonaisrakennuskustannuksista ja oletetusta korosta. Tästä syystä komissio pitää asianmukaisena, että myös malli perustuu tuoreimpiin taustatietoihin, kun otetaan huomioon tarkistettu ilmoitus, johon sisältyy päivitetty analyysi rahoitusvajeesta. Komissio hyväksyy tältä osin Tanskan viranomaisten menetelmän, jossa käytetään lähtökohtana hankkeen viimeisintä täysin tarkistettua rahoitusanalyysia eli vuoden 2016 rahoitusanalyysia ja päivitetään tätä analyysia edelleen merkittävän jatkokehityksen mukaan.

(319) Tanskan viranomaiset rajoittivat rahoitusvajemallin kiinteän yhteyden rahoitusmalliin ja jättivät kaikki sisämaayhteyksiin liittyvät rakennuskustannukset analyysin ulkopuolelle. Koska rakennuslain 5 §:n 2 momentin perusteella vaikuttaa siltä, että A/S Femern Landanlæg maksaa kaikki sisämaayhteyksien rakentamiseen ja käyttöön liittyvistä suunnittelu-, rakennus-, käyttö- ja muista tarvittavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset, komissio katsoo, että Tanskan viranomaiset ovat soveltaneet asianmukaista lähestymistapaa jättäessään kyseiset sisämaayhteyksien kustannukset Femern A/S:n rahoitusvajetta koskevan analyysin ulkopuolelle. Tanskan viranomaiset ehdottivat lisäksi,

([150]) IPCEI-tiedonannon 28 kohta.

että Femern A/S:n A/S Femern Landanlægille mahdollisesti maksamia osinkomaksuja ei otettaisi huomioon. Tästä syystä nämä osinkomaksut eivät näy mallissa kustannuseränä. Tanskan viranomaiset tarkistivat myös vuoden 2014 ilmoitusta sitoutumalla varmistamaan, että Femern A/S aloittaa osinkojen maksamisen A/S Femern Landanlægille vasta sen jälkeen, kun Femern A/S:n valtion tukema velka on maksettu kokonaan takaisin.

(320) Tanskan viranomaiset selittivät, että tukikelpoiset kustannukset rajoittuvat rakennuskustannusten määrärahoihin. Tämä rakennuskustannusten budjetti sisältää suunnittelukustannukset sekä mainonta-, markkinointi- ja tiedotustoimien kustannukset. Komissio katsoo, että koska nämä tiedotus-/mainontatoimet toteutettiin noin 10 vuotta ennen suunniteltua käyttöönottoajankohtaa, koska Tanskan valtio on selvästi asettanut tiedotusvelvoitteen ja koska tiedotustoimet olivat osa suunnittelulakia, nämä kustannukset liittyvät hankkeen toteuttamiseen ja ovat siten tukikelpoisia IPCEI-tiedonannon nojalla. Suunnittelu- ja rakennuskustannusten talousarvio on 62,2 miljardia Tanskan kruunua (8,3 miljardia euroa) (nimellishintoina), jota komissio pitää asianmukaisena arviona. Talousarvioon sisältyy varantovelvoite, joka on asetettu siten, että on olemassa 80 prosentin todennäköisyys, että määrärahat varanto mukaan luettuna riittävät hankkeen loppuun saattamiseen määrärahojen mahdollisesta ylittämisestä huolimatta. Se kuvastaa hankkeesta todennäköisimmin aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi Tanskan viranomaiset lisäsivät enimmäisrahoitusvajeen laskentaa varten rakennuskustannuksiin 3 miljardin Tanskan kruunun (0,4 miljardin euron) rakennuspuskurin (nimellishintoina). Puskuri vastaa varantovelvoitteen nostamista 80 prosentista 99 prosenttiin. Tämä tarkoittaa sitä, että määrärahat, joihin sisältyvät 7,3 miljardin Tanskan kruunun (1,0 miljardin euron) varanto sekä 3 miljardin Tanskan kruunun (0,4 miljardin euron) puskuri, riittävät hankkeen toteuttamiseen siinäkin tapauksessa, että tulevista kustannuksista toteutuu 80 prosentin sijasta peräti 99 prosenttia. Tämä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että on todennäköistä, että todelliset rakennuskustannukset eivät ole niin korkeat ja että rahoitusvajeen määrittämiseksi oletetut rakennuskustannukset näin ollen ehkä yliarvioidaan tällä rakennuskustannuspuskurilla.

(321) Tanskan viranomaiset päivittivät vuoden 2016 rahoitusanalyysissaan EU:n rahoitusta koskevan alkuperäisen oletuksen 10 prosenttiin. Tämä oletus on alhaisempi kuin alkuperäinen 18 prosentin oletus, joka muodosti rakennuslain perustan (se vastaa noin 7,5 miljardin Tanskan kruunun eli 1,0 miljardin euron suuruista EU:n tukea). Tanskan viranomaiset selittivät, että EU myönsi vuonna 2015 rahoituskaudelle 2016–2019 kaikkiaan 589 miljoonaa euroa, joka vastaa noin 4,4 miljardia Tanskan kruunua (käypinä hintoina). Samalla oli epävarmuutta Femern A/S:lle myönnettävään kokonaisrahoitukseen vaikuttavista seikoista, kuten rakennusajan alkamisajankohdasta. Näistä syistä EU:n tukea koskeva oletus muutettiin 10 prosenttiin vuoden 2016 rahoitusanalyysissä. Komissio huomauttaa kuitenkin, että vuoden 2016 rahoitusanalyysin oletuksen todettiin olevan varovainen. Tanskan viranomaiset selittivät, että Saksan suunnitelman hyväksymisen viivästyminen yli vuodella ja Saksan korkeimmassa hallinto-oikeudessa myöhemmin käyty oikeudenkäynti aiheuttivat sen, että Femern A/S ei voi käyttää EU:n avustusten koko määrää edes pidentämällä tuen kestoa kahdella vuodella vuoden 2022 loppuun, kuten optimistisimmassa skenaariossa tehdään. Lisäksi Tanskan viranomaiset selittivät, että ne odottavat EU:n yleisen talousarvion supistuvan vuosien 2021–2027 rahoitusnäkymissä (brexitin vuoksi) ja samalla infrastruktuurihankkeisiin myönnettävää EU:n tukea koskevien hakemusten määrän lisääntyvän. Näin ollen EU:n rahoitusta koskevaa 10 prosentin oletusta olisi pidettävä realistisena. Rahoitusvajelaskelmissa EU:n kokonaisrahoitus on 12 prosenttia suunnittelu- ja rakennuskustannuksista (nettonykyarvona ilmaistuna), jota komissio pitää edellä esitettyjen selvitysten perusteella kohtuullisena oletuksena.

(322) Tulojen osalta muodollisessa tutkintamenettelyssä ei ole ilmennyt mitään, minkä perusteella komissiolla olisi syytä kyseenalaistaa tieliikenne-ennuste. Ennuste on laadittu vuonna 2014, se on ristiintarkistettu ja sille on tehty ulkoinen laadunvarmistus. Lisäksi komissio pitää kohtuullisena, että vuoden 2014 tieliikenne-ennusteen päivityksessä on otettu huomioon Ison-Beltin tiemaksujen alentaminen. Sen suhteen, että liikennemäärissä on oletettu lauttaliikenteen jatkuvan, komissio huomauttaa, että tämä oletus ei ole vuonna 2015 laaditun kustannus-hyötyanalyysin perusskenaarion mukainen. Kuten Tanskan viranomaiset totesivat, riski siitä, että lauttaliikennettä jatkettaisiin, tunnistettiin kuitenkin jo tuolloin selvästi, koska liikenneanalyysiin sisältyy tätä seikkaa koskeva erityinen herkkyysanalyysi. Sittemmin Scandlines on useaan otteeseen, myös aloittamispäätökseen antamassaan vastauksessa, toistanut aikomuksensa jatkaa lauttaliikennettä, jonka taajuus jopa ylittää yhden vuoron tunnissa. Myös PWC- ja KPMG-konsulttiyhtiöiden tekemät tutkimukset, joihin Tanskan viranomaiset viittaavat (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 168 kappale), näyttävät vahvistavan palvelun jatkamisen toteutettavuuden. Kaiken tämän perusteella komissio katsoo, että järkevä sijoittaja ottaisi rahoitusanalyysissään huomioon lauttaliikenteen jatkumisen ja että oletus kerran tunnissa kulkevasta lauttaliikenteestä on asianmukainen.

(323) Oletettujen hintojen osalta komissio ei ole samaa mieltä Scandlinesin ja muiden kanssa siitä, että hinnoittelu olisi liian alhainen sen vuoksi, että ”Femern A/S asettaa tietullinsa alle kustannusten”. Komissio toteaa, että toiminnasta odotetut tuotot ylittävät huomattavasti toimintakustannukset koko toimintakaudella. Hintojen ei voida edellyttää kattavan hankkeen kaikkia kustannuksia (rakennuskustannukset mukaan luettuina). Jos hinnat voitaisiin asettaa tasolle, joka kattaa kaikki rakennus- ja toimintakustannukset, rahoitusvajetta ei olisi eikä valtiontukea tarvittaisi. Komissio katsoo kuitenkin, että rahoitusvajemallissa oletettuja hintoja ei voida asettaa keinotekoisesti alhaisiksi pelkästään rahoitusvajeen kasvattamiseksi. Rakennuslaissa viitataan suunnittelulakiin, jossa oletetaan, että tieliikenteen hintatason odotettiin olevan Rødby-Puttgardenin lauttayhteyden vuoden 2007 hintojen tasolla oikaistuna hintojen yleisellä nousulla kiinteän yhteyden avausajankohtaan saakka. Tämä sama hintataso oli liikennemääräennusteiden perustana, ja sitä pidettiin realistisena oletuksena vastaavissa tutkimuksissa. Liikenne-ennusteessa käytetään sekä henkilöautoilta että kuorma-autoilta perittävää samaa teknistä keskihintaa. Lisäksi vuoden 2016 rahoitusanalyysistä käy ilmi, että jos otettaisiin käyttöön eriytetty hintarakenne, vaikutus kokonaistuloihin olisi suhteellisen vähäinen. Edellä esitetyn perusteella komissio pitää oletettuja tieliikennetuloja uskottavina ja asianmukaisina.

(324) Komissio katsoo lisäksi, että johdanto-osan 170 kappaleessa selostettu rautatietulojen laskentaperuste on kohtuullinen.

(325) Vuoden 2016 rahoitusanalyysissa tarkistettiin perusteellisesti kiinteän yhteyden käytöstä, kunnossapidosta ja uudelleeninvestoinneista aiheutuvia kustannuksia, mikä johti näiden kustannusten huomattavaan pienentymiseen. Nämä uudet oletukset on sisällytetty myös päivitettyyn rahoitusvajemalliin. Scandlines ja muut katsovat, että toimintakustannukset on jätettävä rahoitusvajelaskelman ulkopuolelle. Tämä perustuu niiden näkemykseen, jonka mukaan kaikki toimintakustannukset kattava tuki on toimintatukea, jota ei Scandlinesin ja muiden mielestä voida sallia. Komissio käsitteli jo tämän päätöksen 6.4.2 jaksossa sitä, mikä on toimintatukea. Kysymys siitä, voidaanko toimintakustannukset sisällyttää rahoitusvajelaskelmaan, on kuitenkin eri asia.

(326) Komissio toteaa, että IPCEI-tiedonannon 31 kohdassa viitataan positiivisten ja negatiivisten kassavirtojen väliseen erotukseen rahoitusvajetta määritettäessä. Investointien päätöksenteon logiikassa onkin olennaista verrata etukäteen investointikustannuksia tuleviin liiketoiminnan tuloihin ja toimintakustannuksiin. Sijoittajat eivät yleensä tee myönteistä sijoituspäätöstä, jos tämän vertailun tulos osoittaa alijäämäisyyttä tai negatiivista nettonykyarvoa. Näin ollen odotettavissa olevat toimintakustannukset ja liiketoimintatulot ovat olennainen osa rahoitusvajeanalyysia. Myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ([151]) soveltuvuusperusteet vahvistavat tämän. Vaikka niitä ei voida soveltaa suoraan käsiteltävänä olevaan asiaan, ne osoittavat, miten komissio soveltaa rahoitusvajeen periaatetta valtiontukikäytännöissään. Kyseisen asetuksen 53 artiklan 6 kohdassa ja 55 artiklan 10 kohdassa, jotka koskevat tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen sekä tukea urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille, säädetään, että ”[i]nvestointituen osalta tukimäärä ei saa ylittää tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton erotusta. Liikevoitot on vähennettävä tukikelpoisista kustannuksista etukäteen kohtuullisten ennusteiden perusteella tai takaisinperintämenettelyllä.” ’Liikevoitolla’ tarkoitetaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 39 kohdan mukaan ”investoinnin diskontattujen tuottojen ja diskontattujen toimintakustannusten välistä eroa investoinnin taloudellisena pitoaikana, jos tämä ero on positiivinen. Toimintakustannuksiin sisältyvät muun muassa henkilöstökustannukset, materiaalit, sopimusperusteiset palvelut, viestintä-, energia-, huolto-, vuokra- ja hallintokustannukset […]”.

(327) Tanskan viranomaiset käyttivät rahoitusvajeanalyysissa kiinteän yhteyden odotettavissa olevaa elinikää. Ne katsoivat, että investoinnin odotettavissa oleva elinikä on 40 vuotta, koska tämä on se aikaväli, jonka sijoittaja yleensä ottaisi huomioon päättäessään kiinteän yhteyden kaltaisista suurista infrastruktuuri-investoinneista. Huomioon otettu viiteajanjakso on siten 53 vuotta rakennuslain voimaantulosta alkaen ja 50 vuotta rakennusvaiheen oletetusta alkamisesta alkaen. On totta, että Femern A/S:n verkkosivuston mukaan hankkeen elinikä on 120 vuotta. Mitä kauempana kassavirrat ovat, sitä suurempi on kuitenkin diskonttauksen vaikutus. Komissio katsoo, että näin pitkää ajanjaksoa koskevan taloudellisen ennusteen suuren epävarmuuden vuoksi on hyvin epätodennäköistä, että järkevä sijoittaja olisi suostunut tekemään sijoituksen, jonka kannattavuusnäkymät voivat toteutua vain näin pitkän ajanjakson aikana. Komissio pitää 40 vuoden toimintakautta kohtuullisena oletuksena kiinteän yhteyden rahoitusvajeen laskemiseksi. Tämä ajanjakso on huomattavasti pidempi kuin 25–30 vuoden viitejaksot, joita komission päätöskäytännössä on viime vuosina käytetty esimerkiksi satamien ja lentoasemien alalla. Lisäksi tämä ajanjakso on

([151]) Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

pidempi kuin komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 ([152]) liitteessä I ehdotettu 25–30 vuoden vakiovertailuarvo, jota käytetään viiteajanjaksona maanteiden ja rautateiden alalla. Kyseistä asetusta ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, mutta sen liitteessä I esitetään kansainvälisesti hyväksytty käytäntö. Tästä syystä komissio katsoo, että 49 vuoden viitejakso rakennusvaiheen oletetusta alkamisesta on kohtuullinen.

(328) Rahoitusvajeen laskemiseksi on käytettävä asianmukaista diskonttokorkoa tulevien kassavirtojen diskonttaamiseksi. Tanskan viranomaiset käyttivät keskimääräistä pääomakustannusta (WACC) diskonttokorkona. Keskimääräinen pääomakustannus on yrityksen vieraan pääoman kustannusten (Kd) ja oman pääoman kustannusten (Ke) painotettu keskiarvo. Painotuksina käytetään oman pääoman (E) ja vieraan pääoman (D) osuuksia yrityksen pääomarakenteesta (E+D). Keskimääräinen pääomakustannus lasketaan seuraavasti: WACC = Kd*D/(E+D)(1–t)+Ke*E/(E+D). Arviot vieraan ja oman pääoman kustannuksista saadaan vakiomenetelmillä seuraavien kaavojen mukaisesti: Kd = riskitön korko + velan riskipreemio ja Ke = riskitön korko + velan vipuvaikutuksen sisältävä beta-arvo * oman pääoman riskipreemio + hankekohtainen riskipreemio. Verokanta on 't'.

(329) Tanskan viranomaiset ovat arvioineet keskimääräisen pääomakustannuksen, jota tyypillinen sijoittaja edellyttäisi hankkeelta, jolla on vastaavat riskiominaisuudet. Oman pääoman riskipreemion, vieraan pääoman riskipreemion ja velattoman beta-arvon osalta käytetyt luvut päivitettiin uusimpiin saatavilla oleviin tietoihin.

(330) Vieraan pääoman riskipreemion arvioitiin olevan 1,5 prosenttia, ja se on lähellä sitä preemiota, jonka BBB-luokituksen saaneen sijoittajan olisi maksettava. Tanska määrittää tämän luokituksen arvioimalla Femern A/S:n odotetun korkokatteen sekä keräämällä edustavan otoksen S&P-, Moody's- ja Fitch-luottoluokituslaitosten maksullisia teitä hallinnoiville yhtiöille ja rakennusyhtiöille antamia luokituksia. Komissio pitää tätä kohtuullisena oletuksena liikenneinfrastruktuuriin liittyvän liiketoiminnan osalta. BBB-luottoluokituksen saaneiden liikkeeseenlaskijoiden riskipreemio arvioitiin käyttämällä Reutersin tietoja euromääräisistä BBB-luokkaan kuuluvista joukkovelkakirjoista sekä tietoja Yhdysvaltain joukkovelkakirjoista ([153]). Arvio sijoittuu myös Scandlinesin ja muiden toimittamien Damodaranin tietojen vaihteluväliin, mutta näyttää olevan pienempi kuin Scandlinesin toimittamassa vuoden 2018 tutkimuksessa esitetty arvio. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan esitetty lisäperusteluja siitä, mihin arvio pohjautui.

(331) Tanskan viranomaiset arvioivat oman pääoman riskipreemion olevan 6 prosenttia Pablo Fernandezin ja muiden tekemän ulkoisen tutkimuksen perusteella ([154]). Tämä arvio on hyvin lähellä (5,8 prosenttia) Scandlinesin ja muiden arviota ja lähes identtinen (5,96 prosenttia) kuin Damodaranin tietokannasta ([155]) löytyvä arvo.

(332) Tanska käytti velattoman betan arvoa 0,5, joka määritettiin Bloomberg-tietokannasta kerättyjen maksullisia teitä hallinnoivien yhtiöiden ja rakennusyhtiöiden tietojen perusteella. Tanska määritti 22 prosentin verokannan ja 50 prosentista vierasta pääomaa ja 50 prosentista omaa pääomaa koostuvan pääomarakenteen ohella velan vipuvaikutuksen sisältävän beta-arvon yleisesti hyväksyttyjen vakiokaavojen avulla. Velan suhde omaan pääomaan on määritetty käyttämällä samaa Bloomberg-tietokannasta kerättyä otosta rakennusyhtiöistä ja maksullisia teitä hallinnoivista yhtiöistä. Scandlinesin ja muiden toimittama vuoden 2018 tutkimus perustuu velattomaan beta-arvoon 0,46–0,63. Arvioidessaan näitä oletuksia komissio katsoo, että Tanskan käyttämä velaton beta-arvo 0,5 vastaa 40 eurooppalaisen kuljetusyrityksen perusteella muodostettua alan keskiarvoa (velaton beta 0,52, käteisvaroilla oikaistu velaton beta 0,6) ja että se on varovaisempi kuin 147 eurooppalaisen insinööritoimiston/rakennusyrityksen beta-arvo (velaton beta 0,66, käteisvaroilla oikaistu velaton beta 0,78). Näiden yritysten velan suhde omaan pääomaan on 98,00 prosenttia (kuljetus) ja 92,39 prosenttia (insinööritoimistot/rakennusyritykset) ([156]). Vieraan pääoman 100 prosentin suhde omaan pääomaan tarkoittaa, että yhtiöllä on yhtä paljon velkaa kuin omaa pääomaa, joten vieraan ja oman pääoman osuudet ovat 50 prosenttia. Näin ollen komissio katsoo, että oletus, jonka mukaan tyypillisen yrityksen rahoitusrakenteessa on 50 prosenttia vierasta ja 50 prosenttia omaa pääomaa, on järkevä. Käytetty 22 prosentin verokanta vastaa Tanskassa sovellettavaa yhtiöverokantaa (Tanskan yhtiöverolain 17 §:n mukaan).

([152]) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5).

([153]) Aswath Damodaranin tietokanta "Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios" 1/2019.

([154]) Pablo Fernandez ym., 2019: "Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey". Tutkijat toteuttivat helmi-maaliskuussa 2019 kyselyn, jossa he ottivat yhteyttä rahoitus- ja taloustieteen professoreihin sekä analyytikoihin ja yritysjohtajiin. He esittävät 1836 vastauksen perusteella kuvailevia tilastoja 69 maan riskittömistä koroista ja markkinariskipreemioista.

([155]) Aswath Damodaranin tietokanta "Risk Premiums for Other Markets" 1/2019.

([156]) Aswath Damodaranin tietokanta "Levered and Unlevered Betas by Industry", tammikuu 2019.

(333) Tanska lisää lisäksi hankekohtaisen 2 prosentin riskipreemion. Hankekohtainen riskipreemio on perusteltu, kun otetaan huomioon hankkeen merkittävät epävarmuustekijät, kuten Saksan suunnitelman lopulliseen hyväksyntään liittyvät epävarmuustekijät, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä viivästyksiä ja lisäkustannuksia, mutta myös muut hankkeeseen liittyvät mikro- ja makrotaloudelliset riskit, joita ei oteta huomioon talousarvion oletuksissa. Tämä 2 prosentin arvo on varovainen suhteessa Scandlinesin ja muiden toimittamaan vuoden 2018 tutkimukseen. Hankekohtaista riskipreemiota olisi kuitenkin arvioitava yhdessä valtiontukimallissa käytetyn rakennuskustannuspuskurin kanssa, jossa jo otetaan huomioon riski määrärahojen ylittämisestä rakennusvaiheessa. Tämän perusteella komissio pitää 2 prosentin hankekohtaisen riskipreemion käyttöä kohtuullisena.

(334) Komissio katsoo, että keskimääräisen pääomakustannuksen osatekijät, sellaisina kuin ne on esitetty edellä johdantoosan kappaleissa, ovat kohtuullisia hankkeen koon, riskien, ajoituksen ja toiminnan tyypin huomioon ottaen.

(335) Viimeinen tarkastelua edellyttävä keskimääräisen pääomakustannuksen osatekijä on riskitön korko. Vuoden 2014 ilmoituksessa riskittömäksi koroksi vahvistettiin 5 prosenttia (nimellismääräisenä). Tarkistetussa ilmoituksessaan Tanskan viranomaiset ehdottivat alun perin, että riskitön korko perustuisi valtiovarainministeriön päivitettyyn Tanskan talousennusteeseen vuoteen 2025 asti (julkinen talous mukaan luettuna) ([157]). Ennusteen mukaan 10-vuotisen valtion joukkovelkakirjan vuosikoron odotetaan olevan -0,1 prosenttia vuonna 2019, 1,6 prosenttia vuonna 2025 ja 4,5 prosenttia vuonna 2040. Tämä vastaa kiinteää nimelliskorkoa, joka on noin 3,5 prosenttia koko rahoitusmallin kattaman ajanjakson ajan. Tanskan viranomaiset katsoivat tämän oletuksen olevan objektiivisin ennuste Tanskassa saatavilla olevista tulevista korkotasoista ja pitävät sitä näin ollen uskottavana vertailuarvona. Lisäksi ne väittivät, että Femern A/S ei käytännössä voi saada koko rahoitustarpeensa kattavia lainoja kerralla ja että näin ollen nykyistä markkinakorkoa ei voida käyttää pitkällä aikavälillä, jos Femern A/S ottaa velkaa ja suorittaa jälleenrahoitusta usein.

(336) Komissio katsoo kuitenkin, että vaikka korkotason suhteen on epävarmuutta ja hankkeen rakennusaika on suhteellisen pitkä, tämä riskitön korko vaikuttaa korkealta, kun otetaan huomioon nykyiset markkinaolosuhteet. Nykyiset markkinatiedot osoittavat, että Tanskan valtion joukkovelkakirjojen nykyiset tuotot ovat hyvin alhaiset ([158]).

(337) Vastauksena näihin huolenaiheisiin Tanskan viranomaiset toimittivat osana tarkistettua ilmoitusta vaihtoehtoisen mallin, jossa ne käyttivät oletusta 1,5 prosentin riskittömästä nimelliskorosta (keskiarvona koko mallin kattamalta ajalta). Oletus perustuu edellä mainittuun Pablo Fernandezin ja muiden tekemään tutkimukseen ([159]). Tanskan osalta tutkimus koostuu 135 vastauksesta, joiden mukaan keskimääräinen riskitön korko oli 1,2 prosenttia vuodessa vuonna 2019. Edellisten vuosien tulokset olivat 1,6 prosenttia vuonna 2018, 1,6 prosenttia vuonna 2017 ja 1,3 prosenttia vuonna 2015 (vuoden 2016 tietoja ei ollut saatavilla tutkimuksessa). Tanskan viranomaiset väittivät lisäksi, että tässä tutkimuksessa ei täsmennetä sijoitushorisonttia, jota vastaajien olisi sovellettava vastatessaan riskitöntä korkoa koskevaan kysymykseen, vaan että tutkimuksessa keskitytään hyvin hajautettuun osakesalkkuun tehtävään sijoitukseen. Tämän perusteella Tanskan viranomaiset väittivät, että vastaukset perustuvat todennäköisimmin 5–10 vuoden maturiteettiin. Tanskan viranomaiset katsovat tästä syystä, että tutkimuksesta saatuun korkoon on lisättävä 0,5 prosenttia, jotta se vastaa pitkäaikaisten (30 vuoden) joukkovelkakirjojen likimääräistä tuottoeroa. Lisäys on arvioitu Saksan valtion joukkovelkakirjalainoista saatavilla olevien tietojen perusteella. Tanskan viranomaiset väittävät, että maturiteetilla oikaistu keskiarvo on 1,7 prosenttia ja että 1,5 prosentin käyttö on siksi varovainen oletus.

(338) Kun otetaan huomioon nykyiset markkinaolosuhteet, suhteellisen pitkä rakennusaika ja erityisesti rahoitusmallin kokonaisaikaväli (vuoteen 2068 asti ja siten yli 30 vuotta), komissio katsoo, että vaihtoehtoisen mallin oletus 1,5 prosentista on kohtuullinen ja perusteltu. Lisäksi Scandlines ja muut toimittivat kaksi eri tutkimusta keskimääräisen pääomakustannuksen arvioinnista. Tanskan 1,5 prosentin riskitöntä korkoa koskeva oletus vastaa viimeisimmän tutkimuksen (joka on julkaistu helmikuussa 2018, mutta joka perustui vuoden 2014 tietoihin) 1,6 prosentin arviota ja on huomattavasti alhaisempi kuin vuoden 2014 alussa tehdyssä edellisessä tutkimuksessa esitetty
3,04 prosentin luku.

(339) Tämän perusteella keskimääräinen pääomakustannus on 5,59 prosenttia. Tämä on Scandlinesin ja muiden ehdottaman 5,68–6,71 prosentin vaihteluvälin alarajalla ([160]).

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

([158]) Danmarks Nationalbank on asettanut saataville tiedot valtion joukkovelkakirjojen nykyisten ja aiempien myyntien tuotoista.

([159]) Pablo Fernandez ym., 2019: "Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey". Tutkijat toteuttivat helmi-maaliskuussa 2019 kyselyn, jossa he ottivat yhteyttä rahoitus- ja taloustieteen professoreihin sekä analyytikoihin ja yritysjohtajiin. He esittävät 1836 vastauksen perusteella kuvailevia tilastoja 69 maan riskittömistä koroista ja markkinariskipreemioista.

([160]) Edellä esitettyjen kaavojen mukaan oman pääoman kustannukset ovat 1,5 % + 0,89 * 6 % + 2 % = 8,84 %, kun taas vieraan pääoman kustannukset ovat 1,5 % + 1,5 % = 3 %. Molempien komponenttien painottaminen antaa keskimääräiseksi pääomakustannukseksi = 50 % * 8,84 % + 50 % * 3 % * (1–22 %) = 5,59 %.

(340) Komissio katsoo, että oikeasuhteisuusanalyysi, johon sisältyy rahoitusvajemalli ja tuen määrä ja joka pohjautuu 3,5 prosentin riskittömään korkoon, ei perustu kohtuullisiin oletuksiin, kun otetaan huomioon nykyiset ja odotettavissa olevat markkinaolosuhteet ([161]). Näin ollen tuen voidaan katsoa olevan oikeasuhteista vain Tanskan viranomaisten päivitetyssä ilmoituksessa esittämän vaihtoehtoisen rahoitusvajeen laskentamallin perusteella.

(341) Vaihtoehtoisen rahoitusvajeen laskentamallin mukaan kiinteän yhteyden rahoitusvaje on 12 046 miljoonaa Tanskan kruunua (1 615 miljoonaa euroa). Rahoitusvajeen ja tukikelpoisten kustannusten vertailun perusteella rahoitusvaje on 27,3 prosenttia.

(342) Tuen bruttoavustusekvivalentti sisältää pääomanlisäyksistä, valtiontakauksista ja valtionlainoista johtuvan tuen. Tanskan viranomaisten takausten tukiosuuden laskemisessa käyttämä menetelmä on samanlainen kuin takaustiedonannon 4.2 kohdassa esitetty menetelmä, jonka mukaan – jos markkinahintaa ei ole saatavilla – ”tukiosuus olisi laskettava samalla tavalla kuin korkotukilainan avustusekvivalentti, eli se on sen markkinakoron, jota kyseinen yritys olisi joutunut ilman takausta maksamaan, ja sen koron, joka on saatu valtiontakauksen avulla, erotus sen jälkeen kun mahdolliset takausmaksut on vähennetty”. Tanskan viranomaiset eivät tukimäärää laskiessaan erottaneet toisistaan valtionlainoihin liittyvän valtiontuen arvoa ja valtiontakauksiin liittyvän valtiontuen arvoa. Rakennuslain nojalla molemmat ovat myös keskenään vaihdettavissa ja valtiovarainministerillä on harkintavalta päättää molempien välineiden optimaalisesta yhdistelmästä. Vuotuinen takausmaksu, jonka Femern A/S:n on maksettava valtiolle jäljellä olevasta valtion takaamasta velasta, on sama kuin sen valtionlainojen jäljellä olevasta velasta maksama maksu. Valtiontakauksista ja valtionlainoista johtuvat tukiosuudet laskettiin näin ollen samalla tavalla. Tanskan viranomaiset määrittivät vuotuisen tukiosuuden markkinataloussijoittajan edellyttämän keskimääräisen pääomakustannuksen (5,59 prosenttia) ja Femernin Tanskan valtiolle maksamalla takausmaksulla oikaistun riskittömän koron (1,5 prosenttia) välisenä erotuksena, joka kerrottiin jäljellä olevan valtion takaaman velan ja valtionlainojen jäljellä olevan velan summalla.

(343) Komissio pitää asianmukaisena, että tässä tapauksessa tukiosuus vastaa riskittömän koron (oikaistuna takausmaksulla) ja keskimääräisen pääomakustannuksen välistä erotusta. Valtiontakausten ja valtionlainojen ansiosta Femernin odotetaan maksavan saman koron kuin Tanskan valtion, ja se vastaa Tanskan riskitöntä korkoa. Näin ollen Femern A/S:n odotettu todelliset rahoituskustannukset ovat riskitön korko oikaistuna takausmaksulla. Ilman tukea Femernin odotetaan maksavan keskimääräisen pääomakustannuksen, joka vastaa oman pääoman kustannusten ja vieraan pääoman kustannusten painotettua keskiarvoa. Kokonaisetu saadaan laskemalla näiden kahden koron välinen erotus.

(344) Yleensä oman pääoman kustannukset ovat korkeammat kuin vieraan pääoman kustannukset ja hanke/yritys rahoitetaan vieraan ja oman pääoman yhdistelmällä. Femernille aiheutuvana lisäetuna voitaisiin pitää sitä, että se voi rahoittaa hankkeensa lähes kokonaan velalla ilman merkittävää oman pääoman tarvetta. Vain vieraan pääoman kustannusten käyttäminen johtaisi tuen aliarviointiin. Näin ollen komissio katsoo, että valtionlainojen ja valtiontakausten tukiosuudessa otetaan huomioon (lähes) ainoastaan vieraaseen pääomaan perustuvan rahoituksen hyöty käyttämällä viitearvona keskimääräistä pääomakustannusta vieraan pääoman kustannusten sijasta.

(345) Lisäksi komissio katsoo, että rakennuslain 4 §:n 4 momentti, jonka mukaan Tanskan hallitus takaa Femern A/S:n muut hankkeen rakentamiseen liittyvät rahoitussitoumukset, ei sisällä lisätukea, koska rakennuskustannukset katetaan jo valtionlainoilla ja valtion takaamilla lainoilla, eikä se siten anna Femern A/S:lle lisäetua.

(346) Scandlines ja muut katsovat, että tukiosuus vastaa valtionlainojen ja valtion takaamien lainojen tosiasiallisesti kattamia kokonaismääriä. Komissio toteaa, että takaustiedonannossa määrätään takauksen tukiosuuden määrittämisestä vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja silloin, kun takaus annetaan vaikeuksissa oleville yrityksille ja on erityisen todennäköistä, että lainanottaja ei pysty maksamaan lainaa takaisin. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole.

(347) Nettovelka on Femern A/S:n tosiasiallinen velka. Tosiasiallinen velka kuvastaa yrityksen muun muassa suunnitteluun, rakentamiseen, korkomaksuihin ja omiin kustannuksiin käyttämää kertynyttä rahamäärää, josta on vähennetty yrityksen oma pääomapanos ja saatu EU:n tuki. Nettovelka kertyy rakennusvaiheen aikana, ja sen odotetaan saavuttavan enimmäistasonsa ensimmäisenä toimintavuonna. Toimintavaiheessa nettovelka pienenee asteittain hankkeen vapaan kassavirran myötä. Tämä nettovelka katetaan valtionlainoilla ja valtion takaamilla lainoilla tietyn vuosimäärän ajan.

([161]) Ehdotetun ajan myötä vaihtelevaa riskitöntä korkoa koskevan oletuksen (keskimäärin 3,5 prosenttia) käyttäminen johtaa siihen, että keskimääräinen pääomakustannus on 4–8,3 prosenttia.

(348) Koska IPCEI-tiedonannossa edellytetään, että takauksina myönnettävää tukea rajoitetaan ajallisesti ja että lainoina myönnettävään tukeen sovelletaan takaisinmaksuaikoja, Tanskan viranomaiset varmistivat vaihtoehtoisessa mallissa, että Femern A/S käyttöön ottamien valtionlainojen ja valtiontakausten yhteismäärä on enintään 69,3 miljardia Tanskan kruunua (9,3 miljardia euroa) (nimellismääränä). Tanskan viranomaiset viittaavat tähän määrään ”taattuna enimmäismääränä”. Nämä valtionlainat ja valtiontakaukset on rajoitettu tiukasti suunnittelu- ja rakennusvaiheen kustannuksiin tarvittavaan rahoitukseen. Se on edellä kuvatun nettorakennuskustannusten rahoittamiseen tarvittavan nettovelan (johon ei siis sisälly EU:n rahoitus) ja likviditeettivarannon summa. Likviditeettivaranto on yrityksen hallussa yleensä pankkitalletuksina tai lyhytaikaisina sijoituksina oleva lyhytaikainen likviditeetti. Tanskan viranomaiset selittivät, että tämän likviditeettivarannon tarkoituksena on suojata ennakoimattomilta likviditeettitarpeilta, kuten urakoitsijoille maksettavilta maksuilta, ja mahdollistaa lainanotto hyvissä ajoin ennen varsinaista likviditeettitarvetta. Esimerkkinä voidaan mainita olemassa olevan lainan jälleenrahoitus, joka yleensä tapahtuu muutamia viikkoja ennen lainan erääntymistä, jotta voidaan pienentää odottamattomien epäsuotuisten markkinaolosuhteiden riskiä.

(349) Vaihtoehtoisessa rahoitusvajeen laskentamallissa Tanskan viranomaiset rajoittavat ajanjaksoa, jonka kuluessa valtiovarainministeri voi myöntää Femern A/S:lle valtiontakauksia ja valtionlainoja. Ne varmistavat myös, että Femern A/S on irtisanonut kaikki valtion takaamat lainat ja maksanut takaisin kaikki valtionlainat viimeistään 16 vuoden kuluttua toiminnan aloittamisesta. Tämä tarkoittaa, että kaikki valtiontakaukset ja valtionlainat ovat ajallisesti rajoitettuja. Tanskan viranomaiset varmistavat joka tapauksessa, että takausaika ei ylitä tosiasiallista takaisinmaksuaikaa. Jos velan tosiasiallinen takaisinmaksuaika on lyhyempi kuin 16 vuotta, varsinaisen velan takaisinmaksun jälkeen ei anneta lisätakauksia.

(350) Näin saatu tuki on nykyarvona, kun diskonttokorkona käytetään keskimääräistä pääomakustannusta ([162]), yhtä suuri kuin 12 046 miljoonan Tanskan kruunun (1 615 miljoonan euron) rahoitusvaje. Tähän sisältyvät pääomanlisäykset ja valtion takaamiin lainoihin ja valtionlainoihin liittyvä valtiontuki. Tuen määrän laskeminen perustuu vaihtoehtoisessa mallissa takausmaksun korotukseen 0,15 prosentista 2 prosenttiin. Jo nostettujen lainojen osalta vaihtoehtoisessa rahoitusvajeen laskentamallissa otetaan huomioon, että takausmaksu rajoitettiin 0,15 prosenttiin.

(351) Näin ollen voidaan periaatteessa katsoa, että tuki on oikeasuhteista. Kuten edellä jo korostettiin, komissio on kuitenkin huolissaan siitä, että tämä rahoitusvaje saatetaan yliarvioida, koska tukikelpoiseen kustannusperustaan sisällytettiin 99 prosentin varantomäärärahat (ks. johdanto-osan 320 kappale). Tämän vuoksi Tanskan viranomaiset yhdistävät vaihtoehtoisessa mallissa rahoitusvajeen (sekä siihen liittyvän taatun enimmäismäärän ja taatun enimmäisajanjakson) ennakkolaskentaan rahoitusvajeen uudelleenlaskennan viimeistään viiden vuoden kuluttua toiminnan aloittamisesta, jos vaikuttaa siltä, että 2,5 miljardin Tanskan kruunun (0,3 miljardin euron) ”rakennuskustannuspuskuria” ei tarvittu. Tanskan viranomaiset laskevat uudelleen rahoitusvajeen, taatun enimmäismäärän ja taatun enimmäisajanjakson. Tämän jälkeen ne pienentävät taattua enimmäismäärää ja taattua enimmäisajanjaksoa, jos päivitetty rahoitusvaje on ennakoitua pienempi, ja varmistavat siten, että tuen kokonaismäärän nettonykyarvo ei ylitä rahoitusvajetta. Tanskan viranomaiset toimittivat simulaation, jossa rakennuskustannuspuskuria ei tarvittaisi lainkaan. Siinä tapauksessa enimmäisvelka pienentyisi 66,1 miljardiin Tanskan kruunuun (8,9 miljardiin euroon) ja takauksien enimmäiskesto rajoitettaisiin 11 vuoteen toiminnan aloittamisesta. Tanskan viranomaiset varmistavat joka tapauksessa, että valtiontakaukset ja valtionlainat rajoitetaan tiukasti suunnittelu- ja rakennusvaiheen todellisiin kustannuksiin tarvittavaan rahoitukseen. Uudelleenlaskennan ajoitus ei näin ollen mahdollista sitä, että valtio tukisi toimintakauteen liittyviä kustannuksia. Sillä annetaan vain väliaikainen ajallinen puskuri, jolla katetaan yhä rakennusvaiheeseen liittyvä, mutta vasta pian rakennusvaiheen päätyttyä toteutettava rahoitus. Tanskan viranomaiset toimittavat tämän päivitetyn laskelman komissiolle.

(352) Taattu enimmäisajanjakso ja taattu enimmäismäärä johtuvat näin ollen suoraan rahoitusvajelaskelmasta. Mitä pienempi rahoitusvaje on, sitä lyhyempi ja pienempi on taattu aika ja/tai taattu määrä ja sitä nopeammin Femern A/S:n on otettava lainaa avoimilla markkinoilla ilman valtiontakausten tai valtionlainojen tukea. Komissio katsoo, että on tarkoituksenmukaisempaa kytkeä taatun ajan ja taatun määrän rajoitus rahoitusvajeen rajoihin kuin vuotuisen kassavirran määrään, kuten Scandlines ja muut ehdottivat. Vuotuinen kassavirta on käytännössä aina vaihteleva, mikä johtuu esimerkiksi korvaavista investoinneista ja säännöllisesti tehtävistä huoltotoimenpiteistä,

([162]) Takaustiedonannon 4.1 jakson mukaan tuloksena syntyvät vuosittaiset avustusekvivalentit olisi diskontattava nykyarvoonsa viitekorkoa käyttämällä. Komission tiedonannossa viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6) täsmennetään, että viite- ja diskonttokorkoja käytetään markkinakorkojen kuvaajina. Tiedonannossa käytetään laskentaperusteena 12 kuukauden IBOR-korkoa ja selvennetään, että marginaali on riippuvainen yrityksen luottokelpoisuudesta ja vakuudesta, mutta myös luottotiedoista. Samalla tiedonannossa määrätään, että komissio voi käyttää lyhyempiä tai pidempiä maturiteetteja tapauksen mukaan. Kun otetaan huomioon hankkeen pitkän aikavälin luonne ja se, että vuotuiset avustusekvivalentit perustuvat keskimääräisen pääomakustannuksen ja riskittömän koron väliseen erotukseen, komissio katsoo asianmukaiseksi käyttää tässä tapauksessa myös keskimääräistä pääomakustannusta diskonttokorkona.

joten (jonkinlainen) nettonykyarvon laskenta olisi joka tapauksessa tarpeen. Lisäksi tukitoimenpide koostuu useista lainoista, joilla kaikilla on omat takaisinmaksuaikansa yleisen taatun enimmäisajanjakson rajoissa. Näin ollen on mahdollista, että tiettynä ajankohtana valtionlainoja ja valtiontakauksia käytetään rinnakkain markkinaehtoisen lainanoton kanssa. Joka tapauksessa komissio ei pidä rahoitusvajeen ylittävää tukea oikeasuhteisena.

(353) Lisäksi komissio katsoo, että valtiontakausten ja valtionlainojen valinta pääasiallisiksi välineiksi on myönteinen indikaattori sekä tuen oikeasuhteisuudesta että sen tarkoituksenmukaisuudesta ja parempi vaihtoehto kuin kertakorvauksen myöntäminen, kuten IPCEI-tiedonannon 36 kohdassa todetaan: ”Jos ongelmana on esimerkiksi rahoituksen huono saatavuus, jäsenvaltioiden olisi yleensä myönnettävä tuki likviditeettitukena, kuten lainana tai takauksena.” Komissio katsoo, että Tanskan rahoitusmalli on tämän periaatteen mukainen. Takaustoimenpide on tehokas väline, jolla varmistetaan, ettei Femern A/S:lle makseta liikaa korvauksia, koska sen avulla Femern A/S voi ainoastaan pitää pääomakustannuksensa hankkeen toteutettavuuden kannalta asianmukaisella tasolla kattamalla rahoitusvajeen. Tanskan viranomaiset tarkistivat myös vuoden 2014 ilmoitusta ja raportoivat vuosittain Femern A/S:n velan takaisinmaksun kehityksestä.

(354) Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon tarkistetun ilmoituksen vaihtoehtoisen rahoitusvajeen laskentamallin suunnittelu- ja rakennuslakien lisäksi komissio päättelee, että valtiontakausten ja valtionlainojen voidaan katsoa olevan ajallisesti ja määrällisesti rajoitettuja. Lisäksi komissio katsoo tarkistetussa ilmoituksessa esitetyn vaihtoehtoisen rahoitusvajemallin perusteella, että tuen määrä ei ylitä tuetun hankkeen riittävän kannattavuuden edellyttämää vähimmäismäärää.

6.4.5 *Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen ehkäiseminen ja tasapainotesti*

(355) IPCEI-tiedonannon 40 kohdan mukaan ”[j]äsenvaltion olisi esitettävä todisteita siitä, että ehdotettu tukitoimenpide on tarkoituksenmukainen politiikan väline hankkeen tavoitteen saavuttamiseksi. Tukitoimenpiteen ei katsota olevan tarkoituksenmukainen, jos sama tulos on mahdollista saavuttaa vähemmän vääristävillä politiikan välineillä tai muilla vähemmän vääristävillä tukivälineillä.”

(356) Tanskan viranomaiset totesivat huomautuksissaan, että koska hankkeen taustalla oleva ongelma oli huono rahoituksen saatavuus, likviditeettituki, kuten lainat tai takaukset, on asianmukainen politiikan väline. Tarkistetun ilmoituksen perusteella valtiontakaukset ja valtionlainat rajoitetaan suunnittelu- ja rakennusvaiheen kustannuksiin tarvittavaan rahoitukseen. Ei ole olemassa riskiä siitä, että takauksia/lainoja voitaisiin käyttää muiden kuin tukikelpoisten kustannusten ja toimintojen tukemiseen. Tämän vuoksi komissio katsoo, että valittu rahoitustukimekanismi on asianmukainen politiikan väline.

(357) IPCEI-tiedonannon 41 kohta kuuluu seuraavasti: ”Jotta tuki soveltuisi sisämarkkinoille, tukitoimenpiteen kielteisten vaikutusten, jotka ilmenevät kilpailun vääristymisenä ja vaikutuksena jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on oltava rajalliset, ja Euroopan yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista edistävien myönteisten vaikutusten on oltava niitä suuremmat.” Tiedonannon 42 kohdassa määrätään, että arvioidessaan tukitoimenpiteen kielteisiä vaikutuksia komission on keskityttävä analyysissaan todennäköiseen vaikutukseen, joka tuella voi olla yritysten väliseen kilpailuun kyseisillä tuotemarkkinoilla, myös tuotantoketjun alku- tai loppupään markkinoilla, sekä ylikapasiteetin riskiin. Tiedonannon 43 kohdan mukaan ”[k]omissio arvioi markkinoiden sulkemisen ja määräävän markkina-aseman riskiä […]. Infrastruktuurin rakentamista koskevissa hankkeissa on varmistettava avoin ja syrjimätön oikeus käyttää infrastruktuuria ja syrjimätön hinnoittelu”.

(358) Tästä seuraa, että kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi ja tasapainotestin toteuttamiseksi komission olisi keskityttävä tuen kielteisiä vaikutuksia koskevassa arvioinnissaan kilpailun vääristymiin ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(359) Kiinteä yhteys on osa laajempaa suunnitelmaa, jolla edistetään kiinteän yhteyden molemmin puolin asuvien kansalaisten liikkuvuutta, integroitumista ja kulttuurivaihtoa sekä parannetaan Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan välisiä yhteyksiä sekä matkustajaliikenteen että maanteiden ja rautateiden tavaraliikenteen osalta. Nämä odotetut hyödyt on tunnustettu unionin tasolla sisällyttämällä Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke Euroopan laajuisen liikenneverkon ensisijaisten hankkeiden luetteloon. Tässä yhteydessä Fehmarninsalmen kiinteää yhteyttä koskeva hanke vaikuttaa myönteisesti myös useisiin alueen talouden aloihin, kuten huoltoasemiin, vähittäiskauppaan, ravintoloihin, hotelleihin, huvipuistoihin sekä rautatie-, linja-auto- ja kuljetusaloihin. Kuten Verkkojen Eurooppa -välineessä tunnustetaan, kiinteä yhteys parantaa rautatieliikenteen saavutettavuutta, mikä lisää rahdin ja matkustajien siirtymistä maanteiltä rautateille.

(360) Kiinteän yhteyden avaaminen vaikuttaa kuitenkin kielteisesti Rødby–Puttgarden-lauttareitillä toimiviin liikenteenharjoittajiin sekä muihin alueen lauttareitteihin. Lauttaliikenteen väheneminen voi myös vaikuttaa kielteisesti lauttojen käyttämien satamien liikennemääriin ja tuloihin. Kuten sosioekonomisissa tutkimuksissa on myönnetty ja otettu huomioon, kiinteän yhteyden olemassaolo aiheuttaa riskin siitä, että Rødby–Puttgarden-reitin lauttaliikenne loppuu kiinteän yhteyden aloittaessa toimintansa. Komissio katsoo, että Femern A/S:n mahdollisuudet vaikuttaa lauttapalvelujen toimintaan ovat melko rajalliset, koska valtiontuki rajoittuu suunnittelu- ja rakennusvaiheen kustannuksiin ja sen ylärajana on rahoitusvaje. Lisäksi Tanskan liikenneministeri määrittää tiemaksut ja rautatiemaksut, jotka kerätään kiinteän yhteyden maantie- ja rautatieyhteyden käyttäjiltä. Vaikka Femern A/S voi vaikuttaa jonkin verran hintatasoon soveltamalla alennusjärjestelmiä, sitä sitoo tarve varmistaa tulotasonsa, koska valtiontuki on rajoitettu rahoittamaan osa kiinteän yhteyden suunnittelusta ja rakentamisesta rahoitusvajeen asettamaan rajaan asti. Femern A/S:n on siis varmistettava, että sen tulot ovat riittävän suuret, jotta se voi maksaa takaisin kaikkien suunnittelu- ja rakennuskustannusten kattamiseksi ottamansa lainat ja kattaa toimintakustannuksensa. Näin ollen komissio katsoo, että suurin vaikutus lauttatoimintaan johtuu pelkästään kiinteän yhteyden rakentamisesta tehdystä päätöksestä, joka tarjoaa vaihtoehdon nykyisille liikennemuodoille. Tämän infrastruktuurin ja sen teknisen ratkaisun valinta on viranomaisten tekemä valinta. Näin ollen komission tehtävänä ei ole arvioida, voidaanko Puttgardenin liityntäyhteyksiä koskevia suunnitelmia, jos ne ylipäätään ovat osa kiinteää yhteyttä, ”alentaa laadullisesti”, kuten Scandlines väittää. Myös Tanskan viranomaisten päätöstä olla tukematta Scandlinesin hanke-ehdotusta olisi tarkasteltava laajemman liikennesuunnitelman ja liikennevalintojen yhteydessä, eikä sillä näin ollen ole merkitystä tasapainoarvioinnin kannalta. Vaikutukset lauttaliikenteeseen ja siihen liittyviin markkinoihin ovat tästä syystä luontainen osa tämäntyyppisiä hankkeita, joiden avulla valtiot pyrkivät tarjoamaan nopeamman ja kätevämmän vaihtoehdon lauttapalveluille. Komissio viittaa myös Tanskan viranomaisten huomautukseen, jonka mukaan rautateiden suunnittelu Tanskan puolella ja tien priorisointi Saksan puolella ovat julkisen vallan tehtäviä, joista päättävät Tanskan ja Saksan valtiot eikä Femern A/S.

(361) Scandlines ja muut väittivät lisäksi, että kiinteä yhteys loisi paljon lisäkapasiteettia jo kyllästyneille markkinoille. Komissio toteaa, että Tanskan viranomaisten parempana pitämän erilaisen vaihtoehdon luomista olemassa oleville palveluille ei voida rinnastaa kapasiteetin lisäämiseen kyllästyneillä markkinoilla.

(362) Määräävän aseman riskin ja kilpailuun kohdistuvien yleisten vaikutusten osalta ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että Femern A/S saisi määräävän aseman tiettyjen Fehmarninsalmen liikennepalvelujen osalta. On kuitenkin huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ([163]) määräävän aseman olemassaolo sinänsä ei ole EU:n lainsäädännön vastaista. Itse asiassa Scandlinesilla on tällä hetkellä tosiasiallinen monopoli Rødbyn ja Puttgardenin välisellä reitillä. Jos oletetaan, että lauttojen toiminta jatkuu – kuten Scandlines väittää – kiinteän yhteyden avaamisen jälkeen, kiinteä yhteys itse asiassa murtaa tämän monopolin ja lisää kilpailua markkinoilla.

(363) Komissio toteaa lisäksi, että kiinteä yhteys ei aiheuta riskiä markkinoiden sulkemisesta, toimitusketjun alku- tai loppupään markkinat mukaan lukien, koska se on avoin kaikille käyttäjille yhdenvertaiselta ja syrjimättömältä pohjalta. Hinnoittelurakenne on syrjimätön ja avoin ja raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen osalta eurovinjettidirektiivin ([164]) sovellettavien sääntöjen mukainen. Lisäksi Tanskan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan rautatiemaksut määritetään sovellettavan EU:n lainsäädännön ([165]) mukaisesti. Maantieyhteyden käyttäjämaksujen odotetaan vastaavan lauttaliikenteen harjoittajan veloittamaa hintaa, kuten vuoden 2016 rahoitusmallissa oletetaan.

(364) Kuten myös unionin yleinen tuomioistuin vahvisti 13. joulukuuta 2018 antamassaan tuomiossa, voidaan kohtuudella päätellä, että hanke, jossa rakennetaan vaihtoehdon nykyisille liikennemuodoille tarjoava infrastruktuuri, aiheuttaa riskin siitä, että nykyisten liikennemuotojen on vähennettävä merkittävästi toimintaansa tai että ne jopa katoavat, mutta on selvää, että kiinteä yhteys tarjoaa ratkaisun, jonka tulokset ovat kokonaisuutena katsoen myönteisiä. Komission tehtävänä ei ole kyseenalaistaa Tanskan viranomaisten tekemää valintaa.

(365) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tuella, jota tarkistetussa ilmoituksessa rajoitettiin ja pienennettiin edelleen vastauksena aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin, on vain vähäinen kielteinen vaikutus kilpailuun ja kauppaan ja sen myönteiset vaikutukset Euroopan yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ovat tätä kielteistä vaikutusta suuremmat.

([163]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9.11.1983, Michelin v. komissio, 322/81, EU:C:1983:313, 57 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 17.2.2011, Konkurrensverket v. TeliaSonera Sverige, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, 24 kohta.

([164]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/62/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 1999, verojen ja maksujen kantamisesta raskailta tavaraliikenteen ajoneuvoilta tiettyjen infrastruktuurien käytöstä (EYVL L 187, 20.7.1999, s. 42).

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

(366) IPCEI-tiedonannon sanamuodosta seuraa, ettei ole tarpeen ottaa huomioon mahdollisia kielteisiä tekijöitä, jotka eivät liity kilpailun vääristymiseen ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuviin vaikutuksiin, tai tehdä erityistä ympäristöarviointia tasapainotestin yhteydessä, kuten NABU ehdotti. Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti, että ”[v]aikka ympäristönsuojelu on sisällytettävä muun muassa sisämarkkinoiden toteuttamiseksi noudatettavien unionin politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen, se ei varsinaisesti muodosta osaa näistä sisämarkkinoista […]. Näin ollen yksilöidessään kyseessä olevien toimenpiteiden kielteisiä vaikutuksia komission ei täytynyt ottaa huomioon sitä, missä määrin kyseessä olevat toimenpiteet ovat tämän periaatteen [ympäristönsuojelun] toteuttamisen kannalta epäedullisia” ([166]).

(367) Kansalliset viranomaiset ovat joka tapauksessa ottaneet asianmukaisesti huomioon hankkeen ympäristövaikutukset ja lieventäneet niitä, ja sovellettavan unionin ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti todettiin, etteivät ne estä hanketta. Kiinteää yhteyttä koskevassa päätöksentekoprosessissa Tanskan viranomaiset ottivat asianmukaisesti huomioon hankkeen ympäristövaikutukset. Tanskan puolella tehty kattava ja perusteellinen ympäristövaikutusten arviointi on kuvattu yksityiskohtaisesti rakennuslain valmisteluasiakirjoissa. Näissä valmisteluasiakirjoissa todetaan selvästi, että EU:n ja kansallisen lainsäädännön vaatimusten on oltava Fehmarnsalmen yli kulkevan kiinteän yhteyden valmistelun, rakentamisen ja käytön perustana. Tämä todetaan myös Fehmarninsalmea koskevassa sopimuksessa, ja näin ollen näitä vaatimuksia sovelletaan sekä Tanskassa että Saksassa. Liikenneministeri valtuutettiin suunnittelulain perusteella ympäristöministerin kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen laatimaan ympäristövaikutusten arviointiselostukset rakennushankkeesta, mukaan lukien kuuleminen ja muu tarvittava rakennushankkeen ympäristöarviointi. Tähän osallistuivat ympäristöministeriö sekä asianomaiset viranomaiset, yritykset ja kunnat, ja ympäristövaikutusten arviointiselostukset ja muut asiakirjat laadittiin YVA-direktiivin mukaisesti.

(368) Tästä seuraa, että hankkeen lähtökohtana on aina ollut se, että se olisi valmisteltava, rakennettava ja sitä olisi käytettävä niin, että haitalliset vaikutukset luontoon ja ympäristöön estetään ja etenkin Euroopan Natura 2000 -verkostoon kohdistuvat merkittävät haitalliset vaikutukset torjutaan asianmukaisesti. Näin ollen komissio katsoo, että vaikka ympäristönäkökohdat olisi otettava huomioon tasapainotestin yhteydessä, ei ole viitteitä siitä, että kiinteän yhteyden väitetyt kielteiset vaikutukset ympäristöön olisivat niin suuria, että ne todennäköisesti muuttaisivat tasapainotestin tulosta.

(369) Komissio päättelee, että tukitoimenpiteen kielteiset vaikutukset, jotka ilmenevät kilpailun vääristymisenä ja vaikutuksena jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ovat rajalliset, ja että Euroopan yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista edistävät myönteiset vaikutukset ovat niitä suuremmat.

6.4.6 *Valtiontakauksia koskeva erityinen sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytys – käyttöönoton ehdot*

(370) Takaustiedonannon 5.3 kohdan mukaan ”[k]omissio hyväksyy takaukset, jos niiden käyttöönotto on sopimuksella sidottu erityisehtoihin, joihin voi jopa sisältyä tuensaajayrityksen asettaminen konkurssiin tai vastaava menettely. Osapuolten on hyväksyttävä nämä ehdot, kun takaus myönnetään. Jos jäsenvaltio haluaa ottaa takauksen käyttöön muilla ehdoilla kuin takauksen myöntämisvaiheessa alun perin oli sovittu, komissio pitää takauksen käyttöönottoa uutena tukena, josta on ilmoitettava 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.

(371) Rakennuslain 4 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministerillä on valtuudet antaa valtiontakauksia, jotka kattavat Femern A/S:n kiinteän yhteyden rahoittamiseksi ottamiin lainoihin ja muihin rahoitusvälineisiin liittyvät velvoitteet. Rakennuslaissa ei säädetä tämän tyyppisen takauksen käyttöönoton ehdoista. Vastauksena aloittamispäätöksessä esitettyihin epäilyihin Tanskan viranomaiset tarkistivat vuoden 2014 ilmoitusta varmistaakseen, että kaikkia ([167]) Femern A/S:n hyväksi myönnettyjä valtiontakauksia koskevat seuraavat käyttöönoton vähimmäisehdot:

a) Femern A/S ei ole maksanut asianmukaisesti takauksen saaneeseen sopimukseen perustuvaa määrää tavanomaisena eräpäivänä;

b) lainanantajan on ilmoitettava tästä takaajalle kirjallisesti asiaa koskevassa takauksessa esitetyllä tavalla;

c) tällaista ilmoitusta ei anneta ennen kuin kaikki takauksen saaneeseen sopimukseen perustuvat määräajat laiminlyönnin korjaamiseksi ovat umpeutuneet;

d) lainanantajalla ei ole oikeutta myöntää Femern A/S:lle lisäaikaa sen takauksen saaneeseen sopimukseen perustuvan velvoitteen täyttämiseksi;

e) takaajalla on oltava vähintään neljä pankkipäivää tällaisen ilmoituksen vastaanottamisesta takauksen saaneen sopimuksen mukaisen määrän maksamiseen.

(372) Kuten aloittamispäätöksen 203 kohdassa todettiin, Tanskan viranomaiset totesivat rakennuslain 4 §:n 4 momentissa säädettyjä muita kuin taloudellisia velvoitteita koskevan valtiontakauksen osalta, että tällaisen takauksen käyttöönoton ehdot perustuvat takauksen tulkintaan Tanskan yleisten oikeusperiaatteiden valossa. Tanskan viranomaiset toimittivat tästä kysymyksestä lisäselvennyksiä. Tanskan takauksia koskevassa laissa erotetaan toisistaan ”simpel kaution” ja ”selvskyldnerkaution”. Simpel kaution -takauksella tarkoitetaan sitä, että takauksen saaneen

([166]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.7.2018, Itävallan tasavalta komissio, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, 516 kohta ja siinä oleva viittaus asiassa Castelnou annettuun tuomioon: unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.12.2014, Castelnou Energía v. komissio, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, 189–191 kohta.

([167]) Myös nykyisillä takauksilla on näihin verrattavat käyttöönoton vähimmäisehdot.

osapuolen on osoitettava takaajalle, että velallinen ei kykene maksamaan velvoitteitaan. Tämä edellyttää tavallisesti joko sitä, i) että täytäntöönpanon aikana (eli yritettäessä panna täytäntöön päävelallisen omaisuuteen kohdistuvan vaade) on todettu, ettei päävelallinen kykene maksamaan velvoitteitaan niiden erääntyessä; tai ii) että päävelallinen on konkurssissa tai vastaavassa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Selvskyldnerkaution-takauksella tarkoitetaan sitä, että takauksen saanut osapuoli voi pyytää takaajaa maksamaan, jos päävelallinen ei ole suorittanut maksua ajoissa. Tanskan takauksia koskevan oikeuskäytännön mukaan takaus tulkitaan yleensä simpel kaution -takaukseksi, ellei ole selkeitä perusteita tulkita se selvskyldnerkaution-takaukseksi. Jos takausta ei siis selvästi kuvata selvskyldnerkaution-takaukseksi, takauksen saaneen osapuolen on osoitettava takaajalle, että päävelallinen ei kykene maksamaan velvoitteitaan niiden erääntyessä. Rakennuslain 4 §:n 4 momentin säännöksen osalta tämä tarkoittaa, että koska rakennus- ja käyttölaissa ei säädetä, että takauksen käyttöönoton edellytykset määritetään tietyssä tapauksessa esimerkiksi ministeriön päätöksillä tai tapauskohtaisilla erityissopimuksilla, 4 §:n 4 momentin mukaista valtiontakausta pidetään oletusarvoisesti simpel kaution -takauksena. Sen vuoksi takauksen saaneen osapuolen on osoitettava, että Femern A/S ei pysty maksamaan velvoitteitaan niiden erääntyessä (kuten edellä on kuvattu), ennen kuin takaus voidaan ottaa käyttöön. Tämän perusteella komissio katsoo, että tällaisen takauksen käyttöönotto on sopimuksella sidottu erityisehtoihin.

(373) Vaikka komissiolle ei ilmoitettu tuen myöntämisajankohtana tarkkoja käyttöönottoehtoja, se katsoo, että se voi hyväksyä takaukset takaustiedonannon 5.3 kohdan perusteella.

6.4.7 *Avoimuus*

(374) IPCEI-tiedonannon 45 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähintään seuraavat tiedot julkaistaan kattavalla verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla: tukitoimenpiteen ja sen täytäntöönpanosäännösten teksti tai linkki siihen; tuen myöntävän viranomaisen nimi tai myöntävien viranomaisten nimet; yksittäisen tuensaajan nimi, tuen muoto ja määrä, myöntämispäivä, yrityksen tyyppi (pk-yritys / suuri yritys); alue, jolla tuensaaja sijaitsee (NUTS II-tasolla); ja tuensaajayrityksen toiminnan pääasiallinen toimiala (NACE:n kolminumerotasolla). Tanskan viranomaiset ovat sitoutuneet noudattamaan tätä vaatimusta.

6.4.8 *Raportointivelvoite*

(375) IPCEI-tiedonannon 49 kohdan mukaan ”[h]ankkeen toteuttaminen edellyttää säännöllistä raportointia”. Tanskan viranomaiset ovat sitoutuneet toimittamaan vuosittaisia raportteja, joihin sisältyvät velan kehitystä koskevat luvut. Näin ollen komissio päättelee, että tämä edellytys täyttyy.

7. **PÄÄTELMÄT**

(376) Komissio katsoo, että pääomanlisäykset, suunnittelu- ja rakennuskustannusten rahoittamiseksi otettujen lainojen valtiontakaukset ja suunnittelu- ja rakennuskustannusten rahoittamiseksi otetut valtionlainat ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio katsoo, että toimenpiteet, jotka koostuvat omaisuuserien poistoista, tappiontasauksesta verotuksessa, yhteisverotusjärjestelmästä, rautatiemaksuista ja valtion omaisuuden maksuttomasta käytöstä, eivät ole Femern A/S:n hyväksi myönnettyä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio päättelee, että tarkistetun ilmoituksen perusteella johdannaisten takaukset eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua Femern A/S:n hyväksi myönnettyä valtiontukea.

(377) Komissio katsoo, että Femern A/S:n hyväksi toteutetut ilmoitetut toimenpiteet, jotka koostuvat 510 miljoonan Tanskan kruunun (68,4 miljoonan euron) pääomanlisäyksestä ja valtionlainojen ja valtiontakausten yhdistelmästä, jonka enimmäismäärä on yhteensä 69,3 miljardia Tanskan kruunua (9,3 miljardia euroa) ja joka irtisanotaan viimeistään 16 vuoden kuluttua toiminnan aloittamisesta, täyttävät IPCEI-tiedonannossa vahvistetut edellytykset ja voidaan näin ollen katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Femern A/S:n Tanskan valtiolle valtion takaamista lainoista ja valtionlainoista vuosittain maksama takausmaksu korotetaan 0,15 prosentista 2 prosenttiin. Tanskan viranomaiset ovat sitoutuneet toimittamaan komissiolle viimeistään viiden vuoden kuluttua kiinteän yhteyden toiminnan aloittamisesta (toiminnan odotetaan alkavan vuonna 2033) vaihtoehtoisen rahoitusvajeen laskentamallin päivityksen (joka perustuu oletukseen 1,5 prosentin keskimääräisestä riskittömästä korosta). Tässä päivityksessä rakennuskustannuspuskuria pienennetään, jos näyttää siltä, että todelliset rakennuskustannukset ovat arvioitua pienemmät. Taattua enimmäismäärää ja taattua enimmäisajanjaksoa pienennetään vastaavasti siten, että tuen bruttoavustusekvivalentti ei ylitä päivitettyä rahoitusvajetta.

(378) Tanskan viranomaiset suostuivat poikkeuksellisesti luopumaan vetoamisesta SEUT-sopimuksen 342 artiklasta, luettuna yhdessä neuvoston asetuksen N:o 1/1958 ([168]) 3 artiklan kanssa, johtuviin oikeuksiinsa ja hyväksymään tämän päätöksen sekä sitä koskevan SEUT-sopimuksen 297 artiklan mukaisen tiedoksiannon laatimisen englannin kielellä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpiteet, jotka koostuvat omaisuuserien poistoista, tappiontasauksesta verotuksessa, yhteisverotusjärjestelmästä, rautatiemaksuista, valtion omaisuuden maksuttomasta käytöstä sekä johdannaisille annetuista valtiontakauksista, eivät ole Femern A/S:n hyväksi myönnettyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Toimenpiteet, jotka koostuvat pääomanlisäyksistä ja valtionlainojen ja valtiontakausten yhdistelmästä Femern A/S:n hyväksi ja jotka Tanska on toteuttanut ainakin osittain sääntöjen vastaisesti, ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tarkistetussa ilmoituksessa esitettyjen toimenpiteisiin tehtävien muutosten perusteella ne soveltuvat sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Tanskan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 20 päivänä maaliskuuta 2020.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Johtava varapuheenjohtaja

([168]) ETY:n neuvosto: asetus N:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä (EYVL 17, 6.10.1958, s. 385).