II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2020/1472 DA COMISSÃO

de 20 de março de 2020

relativa ao auxílio estatal SA.39078 — 2019/C (ex-2014/N) concedido pela Dinamarca à Femern A/S

[notificada com o número C(2020) 1683]

(Apenas faz fé o texto na língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentar as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Em 13 de julho de 2009, a Comissão aprovou o auxílio para o financiamento da fase de planeamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn («decisão relativa ao planeamento») ([2]).

(2) Na sequência de uma fase de notificação prévia, as autoridades dinamarquesas notificaram, por ofício de 22 de dezembro de 2014, à Comissão, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, o modelo de financiamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn.

(3) Em 5 de junho de 2014, 5 de setembro de 2014, 26 de novembro de 2014, 19 de janeiro de 2015 e 22 de abril de 2015, a Comissão recebeu cinco denúncias ([3]), alegando que a Dinamarca concedera um auxílio estatal ilegal e incompatível para o planeamento, a construção e a exploração do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn a favor da Femern A/S e da A/S Femern Landanlæg ([4]).

(4) Em 23 de julho de 2015, a Comissão decidiu não levantar objeções às medidas concedidas pela Dinamarca à A/S Femern Landanlæg e à Femern A/S («decisão relativa à construção») ([5]). A parte dispositiva dessa decisão divide-se em duas partes. Na primeira parte, a Comissão concluiu que as medidas concedidas à A/S Femern Landanlæg para o planeamento, a construção e a exploração das ligações rodoviárias e ferroviárias com o interior na Dinamarca não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Na segunda parte, a Comissão concluiu que, embora as medidas concedidas à Femern A/S para o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa constituíssem, efetivamente, um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, essas medidas são compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. Em 16 de setembro de 2015, a Comissão enviou a decisão relativa à construção aos autores da denúncia.

([1]) Auxílio estatal – Dinamarca – Auxílio estatal SA.39078 (2019/C) (ex-2014/N) – Financiamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn – Convite à apresentação de observações nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (texto relevante para efeitos do EEE) (JO C 226 de 5.7.2019, p. 5).

([2]) Decisão da Comissão de 13.7.2009, Auxílio estatal N 157/2009 — Dinamarca — Financiamento da fase de planeamento da ligação fixa do Estreito de Fehmarn (JO C 202 de 27.8.2009, p. 1).

([3]) Denúncias da Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines»), 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB («Stena Line») e Trelleborgs Hamn AB.

([4]) Tais denúncias foram registadas pelos serviços da Comissão com os números de referência SA.38915 e SA.41640.

([5]) Decisão da Comissão de 23.7.2015 no processo SA.39078 (2014/N) – Dinamarca – Financiamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn (JO C 325 de 2.10.2015, p. 1).

(5) Na sequência dos recursos de anulação interpostos por dois autores da denúncia ([6]), o Tribunal Geral anulou a decisão relativa à construção com os seus acórdãos de 13 de dezembro de 2018 ([7]), na parte em que a Comissão decidiu não levantar objeções às medidas concedidas pela Dinamarca à Femern A/S para o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa (infraestrutura de ligação das duas costas).

(6) O Tribunal Geral negou provimento ao recurso quanto ao restante. Em especial, rejeitou os argumentos dos recorrentes relativos à conclusão da Comissão de que as medidas concedidas à A/S Femern Landanlæg para o planeamento, a construção e a exploração das ligações rodoviárias e ferroviárias com o interior, na Dinamarca, não constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(7) Os acórdãos de 13 de dezembro de 2018 foram objeto de recurso pelos dois autores da denúncia ([8]).

(8) Em 24 de janeiro e 22 de maio de 2019, os serviços da Comissão reuniram-se com as autoridades dinamarquesas. Os serviços da Comissão realizaram conferências telefónicas com as autoridades dinamarquesas em 12 de abril e 20 de junho de 2019. Os serviços da Comissão enviaram pedidos de informações adicionais em 26 de março, 18 de abril e 24 de abril de 2019. As autoridades dinamarquesas apresentaram informações complementares em 18 de janeiro, 4 de fevereiro, 25 de fevereiro, 28 de março, 5 de abril, 7 de maio, 8 de maio, 16 de maio, 20 de maio, 28 de maio e 10 de junho de 2019.

(9) Em 18 e 25 de março de 2019, os serviços da Comissão reuniram-se com a Stena Line Scandinavia AB («Stena Line») e com a Scandlines Danmark ApS e a Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines»), respetivamente. Em 4 de abril e 13 de maio de 2019, os serviços da Comissão reuniram-se com a Naturschutzbund Deutschland e.V. («NABU») e com a Associação de Armadores da Suécia [Föreningen för Svensk Sjöfart («FSS»)], respetivamente. A Comissão recebeu informações adicionais das partes interessadas em 29 de janeiro, 14 de fevereiro, 18 de fevereiro, 26 de março, 15 de abril, 16 de abril, 24 de abril, 24 de maio, 29 de maio, 6 de junho e 7 de junho de 2019. A Comissão recebeu uma carta da Scandlines em 29 de janeiro de 2019, à qual respondeu em 8 de fevereiro de 2019. A Comissão recebeu igualmente uma carta da Scandlines em 20 de fevereiro de 2019, à qual respondeu em 13 de março de 2019. A Comissão recebeu uma carta da Stena Line em 7 de fevereiro de 2019, à qual respondeu em 28 de fevereiro de 2019. A Comissão recebeu uma carta da NABU em 18 de fevereiro de 2019, à qual respondeu em 18 de março de 2019. A Comissão recebeu uma carta da FSS em 19 de fevereiro de 2019, à qual respondeu em 8 de março de 2019. A Comissão recebeu uma carta da Verband Deutscher Reeder («VDR») em 12 de março de 2019, à qual respondeu em 21 de março de 2019. A Comissão recebeu uma carta do grupo Grimaldi em 28 de março de 2019, à qual respondeu em 16 de abril de 2019. A Comissão recebeu uma carta do porto de Trelleborg em 8 de abril de 2019, à qual respondeu em 9 de abril de 2019. A Comissão recebeu uma carta do porto de Trelleborg em 15 de abril de 2019, à qual respondeu em 2 de maio de 2019. A Comissão recebeu uma carta da Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V. em 15 de abril de 2019, à qual respondeu em 2 de maio de 2019.

(10) Por ofício de 14 de junho de 2019, a Comissão informou as autoridades dinamarquesas da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente ao financiamento público da ligação fixa («decisão de início do procedimento»).

(11) Em 5 de julho de 2019, a decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([9]). Na decisão de início do procedimento, a Comissão convidou as partes interessadas a apresentar as suas observações no prazo de um mês.

(12) Em 12 de julho de 2019, os serviços da Comissão enviaram as observações anteriores da Scandlines, de 7 de junho de 2019, às autoridades dinamarquesas. Em 23 de julho de 2019, os serviços da Comissão enviaram outras observações e comentários anteriores da Scandlines, de 28 de janeiro de 2019 e 29 de maio de 2019, às autoridades dinamarquesas.

(13) Mediante pedidos sucessivos, a Scandlines solicitou uma prorrogação do prazo para a apresentação das observações sobre a decisão de início do procedimento até ao final de agosto/início de setembro. Em 22 de julho de 2019, os serviços da Comissão concordaram com uma prorrogação de 10 dias úteis do prazo, até 20 de agosto de 2019. Tal prorrogação também foi posteriormente concedida pelos serviços da Comissão às outras partes interessadas.

(14) Em 17 de agosto de 2019, a Scandlines interpôs um recurso de anulação da decisão de prorrogação do prazo para a apresentação das suas observações até 20 de agosto de 2019, e não até ao final do mês, conforme solicitara. Mediante pedido separado apresentado no mesmo dia, a Scandlines solicitou ao presidente do Tribunal Geral que, através de uma medida provisória, ordenasse à Comissão a suspensão da investigação formal e/ou que proibisse a Comissão de adotar uma decisão definitiva ou de conceder qualquer outra forma de medida provisória apropriada.

([6]) Scandlines Danmark Aps e Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines») e Stena Line Scandinavia AB («Stena Line»).

([7]) Acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Stena Line Scandinavia AB e outros/Comissão*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944; e acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

([8]) Processo C-174/19 P, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*; e processo C-175/19 P, *Stena Line Scandinavia/Comissão*. Ambos os processos estão pendentes.

([9]) Ver nota de rodapé 1.

(15) O presidente do Tribunal Geral negou provimento ao pedido de medida provisória por despacho de 13 de setembro de 2019 ([10]). Subsequentemente, a Scandlines retirou o recurso de anulação conexo ([11]).

(16) Onze partes interessadas apresentaram observações. A Associação de Ferries Dinamarquesa (Danish Ferries Association) apresentou as suas observações em 16 de agosto de 2019. As Associações de Armadores das Comunidades Europeias (European Community Shipowners' Associations («ECSA»)] apresentaram as suas observações em 19 de agosto de 2019. A FSS apresentou as suas observações em 20 de agosto de 2019. A Scandlines, a Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., a NABU, a Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, a Stena Line, a Trelleborg Hamn AB, a Rostock Port GmbH e a VDR apresentaram as suas observações em 21 de agosto de 2019. As partes interessadas estão envolvidas no setor do transporte marítimo (operadores de *ferries*, portos e associações) ou são organizações sem fins lucrativos que alegam um interesse na infraestrutura de ligação das duas costas. Por ofício de 3 de setembro de 2019, os serviços da Comissão enviaram uma versão não confidencial das observações das onze partes interessadas às autoridades dinamarquesas, dando-lhes uma oportunidade para reagir. As autoridades dinamarquesas apresentaram os seus comentários sobre tais observações em 4 de outubro de 2019, complementando as suas observações sobre a decisão de início do procedimento de 26 de agosto de 2019.

(17) Em 27 de junho, 2, 5 e 9 de julho, 3 de outubro, 4, 12, 15, 19, 22 e 25 de novembro de 2019 e, em seguida, em 7 e 14 de janeiro e 6 de fevereiro de 2020, os serviços da Comissão realizaram uma conferência telefónica com as autoridades dinamarquesas. Em 18 de dezembro de 2019, os serviços da Comissão reuniram-se em Bruxelas com as autoridades dinamarquesas. Os serviços da Comissão enviaram pedidos de informações adicionais em 8, 12 e 17 de julho, 3 e 12 de setembro, 4, 17, 18 e 24 de outubro, 5, 13, 25 e 27 de novembro de 2019 e, em seguida, em 7 e 9 de janeiro e 3, 4, 14, 18, 19 e 28 de fevereiro de 2020. Em 2019, as autoridades dinamarquesas apresentaram informações complementares em 27 de junho, 1, 4, 5, 10, 12 e 15 de julho, 21 e 27 de agosto, 13 e 26 de setembro, 1, 9, 11, 23, 27 e 29 de outubro, 6, 7, 11, 14, 18, 22 e 25 de novembro e, em seguida, em 10 e 20 de dezembro. Em 2020, as autoridades dinamarquesas apresentaram informações complementares em 3, 7, 13, 15 e 21 de janeiro, 4, 6, 11, 12, 14, 20 e 21 de fevereiro e, em seguida, em 3 de março de 2020. Na sua comunicação de 5 de março de 2020, as autoridades dinamarquesas reviram a notificação inicial.

(18) Além disso, a Comissão recebeu observações adicionais da Scandlines e da Stena Line que, à luz do acórdão Mytilinaios Anonymos Etairia/Omilos Epicheiriseon ([12]), não é obrigada a ter em conta, uma vez que tais observações foram apresentadas fora do prazo. A Comissão recebeu as observações adicionais da Scandlines em 26 de outubro de 2019 e, novamente, em 20 de fevereiro de 2020, e remeteu-as às autoridades dinamarquesas em 4 de novembro de 2019 e 28 de fevereiro de 2020, respetivamente. As autoridades dinamarquesas apresentaram os seus comentários sobre tais observações em 6 de novembro de 2019 e 3 de março de 2020, respetivamente. A Scandlines realizou uma conferência telefónica com os serviços da Comissão em 25 de fevereiro de 2020 e apresentou informações complementares em 5 de março de 2020. A Comissão recebeu observações adicionais da Stena Line em 13 de dezembro de 2019, e remeteu-as às autoridades dinamarquesas em 23 de dezembro de 2019. As autoridades dinamarquesas apresentaram os seus comentários sobre tais observações em 8 de janeiro de 2020.

(19) A Comissão recebeu um ofício das autoridades dinamarquesas em 9 de setembro de 2019, ao qual respondeu em 30 de setembro de 2019.

(20) Por ofício de 4 de março de 2020, as autoridades dinamarquesas concordaram com a adoção da presente decisão e a respetiva notificação em língua inglesa.

Clarificação relativa ao âmbito da presente decisão

(21) Em 2 de agosto de 2016, a Scandlines enviou uma carta de notificação formal à Comissão, solicitando-lhe que interviesse relativamente a alegadas medidas de auxílio a favor da Femern A/S, uma vez que, na sua perspetiva, essas medidas não foram tidas em conta pela Comissão na sua decisão relativa à construção, apesar de terem sido referidas na denúncia.

(22) Por ofício de 30 de setembro de 2016, os serviços da Comissão responderam à carta suprarreferida. O ofício dos serviços da Comissão refere que a decisão relativa à construção respeita a duas alegadas medidas de auxílio: as taxas ferroviárias não comerciais e a utilização gratuita de propriedade estatal durante a fase de construção do projeto. No que se refere às outras alegadas medidas de auxílio, a Comissão considerou, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho («regulamento processual») ([13]), que os elementos de facto e de direito expostos pela Scandlines não constituíam fundamento suficiente para demonstrar, com base numa investigação *prima facie*, a existência de um auxílio ilegal. Por conseguinte, a Comissão convidou a Scandlines a apresentar eventuais observações no prazo de um mês. A Comissão recebeu tais observações em 30 de outubro de 2016.

([10]) Despacho do presidente do Tribunal Geral de 13 de setembro de 2019, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

([11]) Despacho de 27 de novembro de 2019, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

([12]) Acórdão do Tribunal de 11 de dezembro de 2019, *Mytilinaios Anonymos Etairia – Omilos Epicheiriseon/Comissão*, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, n.ºs 126-127.

([13]) Regulamento (UE) n.º 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

(23) Em 12 de dezembro de 2016, a Scandlines interpôs um recurso de anulação do ofício de 30 de setembro de 2016 ([14]). No mesmo dia, interpôs igualmente uma ação por omissão contra a Comissão por não ter tomado posição em relação à sua denúncia ([15]).

(24) Em 30 de julho de 2018, a Scandlines enviou uma segunda carta de notificação formal ([16]), convidando a Comissão a definir a sua posição em relação às outras alegadas medidas de auxílio na sequência das suas observações de 30 de setembro de 2016. Em 28 de setembro de 2018, a Comissão adotou uma decisão («decisão de 2018») ([17]) que confirma que as garantias estatais a favor da A/S Femern Landanlæg e os empréstimos estatais a favor da Femern A/S e da A/S Femern Landanlæg, bem como o alegado auxílio ilegal excedendo o montante autorizado ao abrigo da decisão relativa ao planeamento e os benefícios fiscais concedidos, não constituíam um auxílio estatal ilegal. Na mesma decisão, a Comissão concluiu que o alegado auxílio ilegal concedido à Femern A/S sob forma de injeção de capital é compatível com o mercado interno, nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, na medida em que constitui um auxílio estatal não abrangido pela decisão relativa ao planeamento. Em 4 de janeiro de 2019, a Scandlines interpôs um recurso de anulação dessa decisão ([18]).

(25) Por despachos de 13 de dezembro de 2018, o Tribunal Geral declarou o recurso de anulação do ofício da Comissão de 30 de setembro de 2016 e a ação por omissão inadmissíveis ([19]). A Scandlines interpôs um recurso contra o despacho que nega provimento ao seu recurso de anulação ([20]).

(26) Na decisão de início do procedimento, a Comissão retirou a decisão de 2018, uma vez que está relacionada com as medidas concedidas à Femern A/S para o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa. Por conseguinte, essas medidas fazem parte da apreciação constante da presente decisão.

(27) Conforme observado na decisão de início do procedimento, este procedimento também abrange todas as medidas pertinentes para a fase de planeamento do projeto relativamente à ligação fixa.

(28) A presente decisão não se refere às medidas a favor da A/S Femern Landanlæg relativas ao financiamento das ligações com o interior, como também clarificado na decisão de início do procedimento. Além disso, não abrange outras medidas eventuais além das referidas na secção 2.4, concedidas ou alegadamente concedidas pela Dinamarca à Femern A/S, à A/S Femern Landanlæg, à Sund & Bælt Holding A/S ou a qualquer outra empresa associada.

(29) Em 6 de novembro de 2017, a Scandlines apresentou uma denúncia adicional sobre alegadas medidas de auxílio ilegais e incompatíveis utilizadas para financiar as atividades da Femern A/S alegadamente relacionadas com a promoção e *marketing* da ligação fixa («atividades de promoção/*marketing*/informação»). As medidas referidas na carta em questão foram abrangidas pelo âmbito da decisão de início do procedimento, sendo, por conseguinte, avaliadas na presente decisão.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO PROJETO E DAS MEDIDAS

2.1. Projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn

(30) O projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn consiste numa infraestrutura de ligação das duas costas («ligação fixa») e em ligações rodoviárias e ferroviárias com o interior.

(31) A ligação fixa consistirá num túnel submerso entre Rødby, na ilha de Lolland, na Dinamarca, e Puttgarden, na Alemanha. O túnel terá uma extensão aproximada de 19 quilómetros e compreenderá uma linha férrea de duas vias eletrificada e uma autoestrada de quatro vias, com faixas de emergência.

(32) As ligações com o interior dinamarquês incluem a ligação ferroviária existente entre Ringsted e Rødby com aproximadamente 120 quilómetros, propriedade da Banedanmark («Rail Net Denmark»), o gestor da infraestrutura ferroviária estatal. Todo o troço ferroviário entre Ringsted e Rødby será eletrificado e equipado com novos sistemas de sinalização, de acordo com o ERTMS ([21]) nível 2. As ligações com o interior dinamarquês também incluirão as melhorias ambientais necessárias e a modernização da infraestrutura rodoviária existente de Lolland, ou seja, da autoestrada E47 existente entre Rødbyhavn e Sakskøbing. Por último, o troço ferroviário de via única existente entre Vordingborg e Rødby será alargado para um troço ferroviário de duas vias.

(33) O projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn tem por objetivo melhorar as condições do transporte de passageiros e mercadorias entre os países nórdicos e a Europa Central. O projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn terá outras repercussões positivas, em termos de impacto ambiental, emprego, desenvolvimento regional, melhoria das condições comerciais e reforço geral do setor dos transportes. Em conjunto com a ligação fixa de

([14]) Processo T-890/16, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, ECLI:EU:T:2018:1004.
([15]) Processo T-891/16, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, ECLI:EU:T:2018:1003.
([16]) A carta foi registada com o número de referência SA.51981.
([17]) Decisão da Comissão de 28 de setembro de 2018 relativa ao auxílio estatal SA.51981 (2018/FC) — Dinamarca — Denúncia sobre um alegado auxílio ilegal concedido à Femern A/S e à Femern Landanlæg A/S (JO C 406 de 9.11.2018, p. 1).
([18]) Processo T-7/19, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, pendente.
([19]) Despachos do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004, e T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.
([20]) Processo C-173/19 P, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, pendente.
([21]) Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário.

Øresund entre a Dinamarca e a Suécia, em exploração desde julho de 2000, o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn proporcionará, assim, uma melhoria considerável de um dos eixos de transporte rodoviário mais importantes que liga a Escandinávia à Europa Central. O projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn também foi reconhecido pela Comissão como um projeto prioritário no âmbito do quadro da RTE-T. Além disso, trata-se de um «projeto predefinido», referido como tal no anexo I, parte I, ponto 2, do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([22]).

(34) Na sua resposta à decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas acrescentaram que o planeamento formal do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn já começara em 1991, quando o Governo dinamarquês celebrou o Tratado com o Governo sueco sobre o estabelecimento de uma ligação fixa através de Øresund («ligação fixa de Øresund») ([23]). Nos termos do artigo 21.º do Tratado Dano-Sueco sobre a Ligação Fixa de Øresund, o Governo dinamarquês declarou estar preparado para trabalhar na execução de uma ligação fixa através do Estreito de Fehmarn, desde que fossem tidas em conta as considerações ambientais e financeiras. No período de 1991 a 2008, data da assinatura entre Dinamarca e a Alemanha, o Governo dinamarquês e o Governo alemão realizaram um certo número de avaliações preparatórias relacionadas com o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn.

(35) Nos termos do artigo 1.º do «Tratado entre o Reino da Dinamarca e a República Federal da Alemanha sobre a ligação fixa do Estreito de Fehmarn» («Tratado sobre o Estreito de Fehmarn») ([24]), a Dinamarca tem a responsabilidade exclusiva e suporta o risco integral pelo financiamento da ligação fixa do Estreito de Fehmarn, bem como pela modernização das ligações com o interior dinamarquês. A Alemanha é responsável pelo financiamento e pela modernização das ligações com o interior alemão.

(36) No momento da notificação de 2014, as autoridades dinamarquesas estimaram que os custos totais do planeamento e da construção da ligação fixa corresponderiam a 54,9 mil milhões de coroas dinamarquesas (7,4 mil milhões de euros ([25])), em preços de 2014. Os custos relacionados com o planeamento e a construção da modernização das ligações com o interior dinamarquês correspondiam a 9,5 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,3 mil milhões de euros), em preços de 2014. No total, os custos ascendiam a 64,4 mil milhões de coroas dinamarquesas (8,6 mil milhões de euros) para todo o projeto (atividades de planeamento, custos de construção, reservas e outros trabalhos da ligação fixa e das ligações com o interior). Em resposta às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas reviram a sua notificação e atualizaram os custos estimados do planeamento e da construção da ligação fixa. A secção 5 da presente decisão trata pormenorizadamente essa atualização.

(37) A Comissão concedeu subvenções totais de cofinanciamento no valor de 205 milhões de euros entre 2007 e 2013 para as atividades de planeamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn. O período foi posteriormente prorrogado até 2015. O projeto foi igualmente incluído na lista de propostas selecionadas para financiamento pela UE no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa («MIE») no setor dos transportes ([26]). As autoridades dinamarquesas especificaram que, no período entre 2007 e 2015, o projeto efetivamente recebeu 181 milhões de euros para a ligação fixa. No período de 2017-2020, a Femern A/S beneficiou de autorizações num montante de 589 milhões de euros a título do MIE. As autoridades dinamarquesas clarificaram que a Femern A/S utilizou até hoje cerca de 7 milhões de euros deste montante.

(38) Em setembro de 2005, a empresa pública Sund & Bælt Holding A/S constituiu a Femern A/S como empresa subsidiária a 100%. A Femern A/S tornou-se, posteriormente, uma empresa subsidiária da A/S Femern Landanlæg ([27]), que também é uma empresa subsidiária da Sund & Bælt Holding A/S.

(39) Com base na lei do planeamento ([28]), o Ministro dos Transportes dinamarquês designou a Femern A/S como responsável pelo planeamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn. Consequentemente, a Femern A/S efetuou vários estudos e trabalhos preparatórios para a sua construção, em especial, análises e avaliações relativas aos aspetos ambientais, técnicos e de segurança, e preparou o procedimento de concurso para a realização do projeto. A Femern A/S também desenvolveu as atividades de investigação e preparatórias necessárias para o estabelecimento do futuro estaleiro em Rødbyhavn. Por último, a Femern A/S é responsável pelas atividades de informação, que deveriam ser conduzidas em cooperação com os municípios locais ([29]).

([22]) Regulamento (UE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

([23]) Acordo intergovernamental de 23 de março de 1991 entre o Governo dinamarquês e o Governo sueco.

([24]) O Tratado foi assinado em 3 de setembro de 2008 e ratificado pela Dinamarca e pela Alemanha em 2009.

([25]) A Dinamarca adotou uma política de taxa de câmbio fixa face ao euro a uma taxa central de 746,038 coroas dinamarquesas por 100 euros. Esta taxa de câmbio aplica-se em toda a decisão ao converter os montantes de coroas dinamarquesas em euros.

([26]) Ver Decisão de Execução da Comissão C(2015) 5274, de 31 de julho de 2015, que estabelece a lista de propostas selecionadas para financiamento pela UE no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) no setor dos transportes, na sequência do convite à apresentação de propostas, lançado em 11 de setembro de 2014, com base no Programa de Trabalho Plurianual; e Decisão de Execução da Comissão C(2017) 8803, de 5 de janeiro de 2018, que estabelece a lista de propostas selecionadas para financiamento pela UE no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) no setor dos transportes, na sequência do convite à apresentação de propostas, lançado em 8 de fevereiro de 2017, com base no Programa de Trabalho Plurianual.

([27]) A A/S Femern Landanlæg foi constituída em 16 de novembro de 2009.

([28]) Lei dinamarquesa relativa ao planeamento de uma ligação fixa do Estreito de Fehmarn e das ligações com o interior dinamarquês (Lei n.º 285, de 15 de abril de 2009).

([29]) Notas explicativas da lei do planeamento, 17 de dezembro de 2008.

(40) O financiamento da fase de planeamento foi notificado à Comissão nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, em 16 de março de 2009, por motivos de segurança jurídica. Em 13 de julho de 2009, a Comissão decidiu não levantar objeções ao financiamento da fase de planeamento ([30]), concluindo que, na fase de planeamento, a Femern A/S atuara como uma autoridade pública e qualquer apoio estava, por conseguinte, para além do âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. No entanto, não podendo excluir que o apoio público para a fase de planeamento poderia incluir um auxílio estatal a favor do futuro operador da ligação fixa, a Comissão avaliou igualmente a compatibilidade das medidas notificadas e concluiu que podiam ser consideradas compatíveis.

(41) Em 28 de abril de 2015, o Parlamento dinamarquês aprovou um projeto de lei relativamente à construção da ligação fixa e das ligações com o interior na Dinamarca («lei da construção») ([31]). A lei da construção também contém a base jurídica para a futura exploração da ligação fixa. A lei da construção entrou em vigor em 6 de maio de 2015.

(42) Em 6 de fevereiro de 2019, a Femern A/S recebeu, por parte das autoridades alemãs, a aprovação administrativa assinada do plano alemão da ligação fixa. Na sequência da aprovação administrativa do plano alemão, em 26 de março de 2019 o Parlamento dinamarquês autorizou a Femern A/S a dar início aos primeiros trabalhos de construção previstos para a ligação fixa no lado dinamarquês. Mais especificamente, solicitou-se à Femern A/S que negociasse os acordos necessários com os contratantes para dar início às seguintes atividades: a construção da instalação para o fabrico dos elementos do túnel, a criação de um porto de trabalho, do portal do túnel no lado dinamarquês, do estaleiro e das instalações administrativas, a garantia de que o contratante em causa lançará a aquisição de equipamentos marítimos especiais e as atividades preparatórias menores.

2.2. **Ligação fixa**

(43) Com base na lei da construção, a Femern A/S foi designada proprietária da ligação fixa ([32]), com o único objetivo de gerir a respetiva construção, exploração e financiamento ([33]). Nessa qualidade, também será o gestor da infraestrutura da ligação ferroviária da ligação fixa. A lei da construção permite que a Femern A/S obtenha empréstimos e utilize outros instrumentos financeiros para os efeitos relacionados com o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa.

(44) A Femern A/S pode financiar a ligação fixa com empréstimos obtidos no mercado financeiro internacional. O Governo dinamarquês pode conceder uma garantia estatal para tais empréstimos. Em alternativa, a Femern A/S pode financiar o projeto através de empréstimos estatais.

(45) A Femern A/S poderá cobrar portagens aos utilizadores da infraestrutura rodoviária da ligação fixa. O Ministro dos Transportes determinará o nível e os princípios de ajustamento dessas taxas ([34]). A Femern A/S pode alterar os regimes gerais de desconto existentes e aplicar novos regimes de desconto apenas na medida em que tal não afete significativamente o nível de pagamento determinado pelo ministro dos Transportes. Além disso, poderá de cobrar taxas ferroviárias pela utilização da ligação ferroviária da ligação fixa. O ministro dos Transportes também definirá essas taxas ([35]). Através do dispositivo escolhido, as portagens e taxas ferroviárias cobrirão os custos operacionais e de manutenção da ligação fixa e das ligações ferroviárias com o interior dinamarquês, bem como os custos relacionados com o pagamento de juros e o reembolso de empréstimos relativos a dívida contraída para o planeamento e a construção do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn.

(46) A execução dos trabalhos de construção da ligação fixa está aberta a todas empresas interessadas em condições equitativas e não discriminatórias, uma vez que a Femern A/S aplicou procedimentos de adjudicação de contratos públicos conformes com a legislação de contratação pública aplicável à adjudicação de todos os contratos de construção.

2.3. **Ligações rodoviárias e ferroviárias com o interior dinamarquês** ([36])

(47) A A/S Femern Landanlæg foi designada para gerir a construção e a exploração das ligações com o interior dinamarquês ([37]). A construção e a exploração das ligações ferroviárias com o interior serão realizadas pela Rail Net Denmark em nome do Estado dinamarquês e financiadas pela A/S Femern Landanlæg. A Rail Net Denmark, na qualidade de gestor da infraestrutura ferroviária dinamarquesa, é responsável por todos os custos relacionados com a exploração da infraestrutura ferroviária dinamarquesa, incluindo as ligações ferroviárias com o interior. Os trabalhos de modernização necessários das ligações rodoviárias com o interior serão realizados pela Direção-Geral das Estradas da Dinamarca em nome do Estado dinamarquês e financiados pela A/S Femern Landanlæg. As ligações rodoviárias com o interior farão parte da rede geral de infraestruturas rodoviárias dinamarquesas, financiada, explorada e mantida pela Direção-Geral das Estradas da Dinamarca.

([30]) Ver nota de rodapé 2.
([31]) Lei n.º 575, de 4 de maio de 2015.
([32]) Ver secção 38 da lei da construção.
([33]) Ver secções 1 e 5 da lei da construção.
([34]) Ver secção 42 da lei da construção.
([35]) Ver secção 41 da lei da construção.
([36]) As ligações com o interior alemão não foram objeto deste processo.
([37]) Ver secção 2 da lei da construção. Ver também o considerando (32) acima para uma descrição das ligações com o interior.

(48) A linha férrea de duas vias existente entre Ringsted e Vordingborg e a linha férrea de via única existente entre Vordingborg e Rødby, incluindo o novo sistema de sinalização instalado neste troço, são propriedade da Rail Net Denmark. A A/S Femern Landanlæg será proprietária do novo troço de via entre Vordingborg e Rødby, incluindo o novo sistema de sinalização instalado na nova via, e das instalações para a eletrificação de todo o troço entre Ringsted e Rødby.

(49) A A/S Femern Landanlæg e a Rail Net Denmark partilham a propriedade das ligações ferroviárias com o interior dinamarquês ([38]). Após a conclusão da construção, e devido ao facto de que será tecnicamente difícil separar a propriedade das instalações ferroviárias nas ligações com o interior dinamarquês, uma mudança de propriedade ocorrerá entre a Rail Net Denmark e a A/S Femern Landanlæg ([39]).

(50) O Estado permanecerá o proprietário das ligações rodoviárias com o interior dinamarquês.

(51) A A/S Femern Landanlæg pode financiar as ligações com o interior com empréstimos obtidos no mercado financeiro internacional. O Governo dinamarquês pode conceder uma garantia estatal para tais empréstimos. Em alternativa, a A/S Femern Landanlæg pode financiar as ligações com o interior através de empréstimos estatais.

(52) A Femern A/S pagará dividendos à A/S Femern Landanlæg. Com esses dividendos, a A/S Femern Landanlæg reembolsará a sua dívida relacionada com os empréstimos necessários para financiar os custos de planeamento, construção e manutenção, bem como os reinvestimentos relacionados com as ligações ferroviárias com o interior e os custos relacionados com a construção da ligação rodoviária com o interior.

(53) De acordo com os princípios gerais em vigor na Dinamarca, não será cobrada nenhuma taxa pela utilização das ligações rodoviárias com o interior dinamarquês.

2.4. **Medidas concedidas ou alegadamente concedidas à Femern A/S**

(54) Na decisão de início do procedimento, a Comissão suscitou dúvidas quanto ao caráter de auxílio de Estado e compatibilidade de várias medidas de auxílio notificadas e alegadas, conforme descrito a seguir.

2.4.1. *Injeções de capital*

(55) As autoridades dinamarquesas notificaram injeções de capital num montante de 500 milhões de coroas dinamarquesas (67,0 milhões de euros) pela empresa pública Sund & Bælt Holding A/S na Femern A/S, ocorridas em 2005 e 2009. Tais injeções de capital tinham por objetivo permitir à Femern A/S realizar a parte dinamarquesa dos trabalhos preparatórios e os estudos relacionados com o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn ([40]). Conforme referido na decisão de início do procedimento, na perspetiva da Scandlines, a Sund & Bælt Holding A/S procedeu a injeções de capital adicionais no mesmo período que poderão ter excedido o montante autorizado pela decisão relativa à construção em, pelo menos, 10 milhões de coroas dinamarquesas (1,3 milhões de euros).

2.4.2. *Garantias estatais*

(56) A decisão de início do procedimento considera igualmente o modelo de garantia estatal conforme notificado pelas autoridades dinamarquesas. Tal cobre as garantias estatais para empréstimos ou outros instrumentos financeiros obtidos pela Femern A/S nos mercados financeiros internacionais para o financiamento do planeamento, construção e exploração da ligação fixa ([41]).

(57) De acordo com a secção 7, n.os 3 e 5, da lei do planeamento, a Femern A/S beneficia de uma garantia estatal que cobre as obrigações da Femern A/S relativas a empréstimos e outros instrumentos financeiros utilizados para financiar a preparação, a investigação, o planeamento e outras medidas necessárias relacionadas com a ligação fixa.

(58) De acordo com a secção 4, n.º 2, da lei da construção, a Femern A/S beneficia de uma garantia estatal que cobre as suas obrigações relativas a empréstimos e outros instrumentos financeiros utilizados para financiar e refinanciar o planeamento, a construção, a exploração e outras medidas necessárias para efeitos de construção e exploração da ligação fixa.

(59) A Femern A/S, à semelhança de outras empresas públicas que obtêm empréstimos cobertos por uma garantia estatal, deverá pagar um prémio de garantia ao Estado dinamarquês que ascende, conforme notificado em 2014, a 0,15% por ano, sobre a dívida a pagar coberta pela garantia.

(60) A garantia estatal cobre as obrigações da Femern A/S em relação a empréstimos e outros instrumentos financeiros utilizados para financiar e refinanciar o planeamento, a construção, a exploração e outras medidas necessárias para efeitos de planeamento, construção e exploração da ligação fixa.

(61) O Estado também pode decidir garantir outros contratos financeiros realizados pela Femern A/S para o financiamento do projeto (por exemplo, *swaps*) ([42]). As autoridades dinamarquesas explicaram que o Estado dinamarquês poderia conceder garantias para as transações de produtos derivados. Tais garantias permitem que a Femern A/S obtenha taxas mais vantajosas para os seus produtos derivados, uma vez que a contraparte não enfrenta o risco de incumprimento, por parte da Femern A/S, das suas obrigações decorrentes do contrato de derivados. Do mesmo modo, caso seja obrigada a fornecer ativos de garantia para tais derivados, a Femern A/S também pode utilizar essas garantias.

([38]) Ver secção 39 da lei da construção.
([39]) Com base no valor dos ativos da Rail Net Denmark e dos ativos da A/S Femern Landanlæg.
([40]) De acordo com a secção 6 da lei aplicável à Sund & Bælt.
([41]) Ver secção 7, n.º 3, ponto 5, da lei do planeamento e secção 4, n.º 2, da lei da construção.
([42]) Ver secção 4, n.º 2, em conjunto com a secção 1 da lei da construção.

(62) Por último, a garantia cobre outras obrigações financeiras assumidas pela Femern A/S relacionadas com a fase de construção ([43]).

(63) A garantia estatal apenas pode ser utilizada para cobrir empréstimos que a Femern A/S obtenha para financiar a ligação fixa. Enquanto empresa com uma finalidade especial, a Femern A/S não pode obter empréstimos ou participar em qualquer outra atividade além do financiamento, do planeamento, da construção e da exploração da ligação fixa.

(64) Conforme referido na decisão de início do procedimento, os autores da denúncia alegaram que, devido à garantia estatal, a Femern A/S possui uma notação de crédito equiparada à do Estado dinamarquês (AAA), o que lhe permite obter condições financeiras para os seus empréstimos significativamente melhores do que estariam de outro modo disponíveis no mercado financeiro. Além disso, alegam que, aparentemente, com base nas leis do planeamento e da construção, as garantias estatais são ilimitadas em termos de tempo e montante e, na verdade, impedem a falência da Femern A/S. Adicionalmente, não cumprem nenhuma das condições referidas na comunicação sobre as garantias ([44]), que poderiam excluir a existência de um auxílio estatal.

(65) Os autores da denúncia também alegam que, sempre que a Femern A/S celebra um novo acordo financeiro, uma nova garantia é concedida, envolvendo uma nova medida de auxílio *ad hoc*.

2.4.3. *Empréstimos estatais*

(66) No que se refere ao modelo de financiamento notificado, a Femern A/S também tem direito de obter empréstimos estatais como uma forma alternativa de obtenção de fundos ([45]). As autoridades dinamarquesas indicaram que a taxa de juro aplicável aos empréstimos estatais corresponde às condições de empréstimo do próprio Estado ([46]), com uma margem adicional sobre o empréstimo de 0,15%, conforme notificado em 2014.

(67) Conforme referido na decisão de início do procedimento, os autores da denúncia alegaram que a decisão relativa ao planeamento não autorizava auxílios estatais sob a forma de empréstimos estatais. De acordo com os autores da denúncia, o ministro das Finanças procedeu à concessão de empréstimos estatais e concedeu esta forma de auxílio por um montante muito superior ao montante autorizado na decisão relativa ao planeamento. De acordo com os autores da denúncia, durante a fase de planeamento do projeto, o Estado concedeu empréstimos à Femern A/S e à A/S Femern Landanlæg, num montante total de 533 milhões de euros ([47]). As autoridades dinamarquesas alegaram que o orçamental inicial do planeamento no valor de 194 milhões de euros aumentou em 2010, 2011 e 2013 para um orçamento total de 684 milhões de euros (em preços de 2008), dos quais 534 milhões de euros referentes à fase de planeamento da ligação fixa (o restante montante referia-se às ligações com o interior). A Femern A/S contraiu empréstimos estatais para cobrir tais despesas. Os ajustamentos ao orçamento foram aprovados pela Comissão de Finanças do Parlamento dinamarquês.

(68) Os autores da denúncia alegaram igualmente que os empréstimos estatais, conforme previsto, não têm um período de reembolso fixo e são, por conseguinte, ilimitados no tempo. Na ausência de tal período, a Femern A/S pode atrasar continuamente o reembolso dos empréstimos iniciais ao obter, de modo sucessivo, novos empréstimos para refinanciar os empréstimos iniciais.

(69) Em novembro e dezembro de 2018, quando a decisão relativa à construção era ainda válida, a Femern A/S obteve empréstimos estatais num valor nominal de 7,4 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,0 mil milhões de euros) para garantir o financiamento necessário para dar início à fase de construção. Tais empréstimos foram desembolsados no período compreendido entre novembro de 2018 e abril de 2019.

(70) Os autores da denúncia também alegaram que, sempre que a Femern A/S obtém um novo empréstimo estatal, uma nova medida é concedida, envolvendo uma nova medida de auxílio *ad hoc*.

Empréstimos para atividades de promoção/*marketing*/informação

(71) Conforme referido na decisão de início do procedimento, a Scandlines alegou que a Femern A/S realizou várias atividades de promoção e *marketing* ([48]) por si própria ou com recurso a contratantes, consultores ([49]) e prestadores de serviços diretos. Além disso, a Scandlines indicou que, uma vez que, no momento, a Femern A/S não tem qualquer fonte de rendimento além do financiamento da UE, o financiamento deste tipo de atividades constituiu um auxílio estatal, ilegal e incompatível. Em alternativa, o alegado auxílio deveria ser considerado uma utilização abusiva do auxílio autorizado no âmbito da decisão relativa ao planeamento.

([43]) Ver secção 4, n.º 4, em conjunto com a secção 1 da lei da construção.
([44]) Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias (JO C 155 de 20.6.2008, p. 10).
([45]) Ver secção 7, n.º 4, da lei do planeamento e secção 4, n.º 3, da lei da construção.
([46]) Fixada no dia em que os empréstimos são obtidos e determinada pelas condições de mercado aplicáveis nesse momento.
([47]) De acordo com a Scandlines, o montante inicial de 187 milhões de euros aumentou quatro vezes até 2013.
([48]) Tais como a exploração de um serviço de imprensa e dois centros de informação (em Rødbyhavn e em Burg, na ilha alemã de Fehmarn), um canal de vídeo, a organização e participação em concursos, ações de informação, publicações na comunicação social e nos sítios Web, a preparação e divulgação de informações científicas a produtores, processadores e especialistas de *marketing*, campanhas publicitárias destinadas aos consumidores, o patrocínio de maratonas e torneios de futebol.
([49]) Por exemplo, um contrato de «monitorização da cobertura pela comunicação social» (2014), contrato de gestão de *marketing* e de serviços de consultoria (2017).

(72) A este respeito, as autoridades dinamarquesas alegaram, no contexto do procedimento de investigação preliminar, que as atividades de informação da Femern A/S se inserem no âmbito das suas tarefas, conforme definido pelo quadro jurídico que regula as respetivas atividades como empresa pública, em nome do Ministério dos Transportes. Quando o Estado implementa grandes projetos de infraestruturas, as entidades públicas pertinentes têm a obrigação de informar o público de uma forma tão ampla quanto possível, para que os cidadãos saibam em que consistem esses projetos, qual a duração da fase de construção e quais os benefícios que resultarão da decisão do Estado de construir essas infraestruturas. Deste modo, em seu entender, tais atividades fazem parte da missão pública do Estado de informar os seus cidadãos e não constituem atividades de promoção e *marketing*, uma vez que, nesta fase, a exploração da ligação fixa se enquadra num futuro distante. Por conseguinte, o respetivo financiamento não constituiria um auxílio estatal. Além disso, as autoridades dinamarquesas descreveram que, para os anos de 2014 e 2015, as atividades de informação foram financiadas parcialmente por fundos da UE através do programa da RTE-T da Comissão e parcialmente por empréstimos estatais. Em 2014, as atividades receberam um financiamento da UE integral (50% dos custos) e, em 2015, receberam apenas um montante limitado de financiamento da UE. A Femern A/S não recebeu um financiamento da UE para as atividades de informação em 2016. Consequentemente, em 2016, tais atividades, bem como as outras atividades da Femern A/S, foram financiadas mediante a obtenção de empréstimos estatais. Em 2017, a Femern A/S recebeu um financiamento da UE a título do programa MIE, tendo as atividades de informação sido financiadas parcialmente pela UE e parcialmente por empréstimos estatais.

2.4.4. *Medidas fiscais especiais*

(73) A decisão de início do procedimento observou igualmente a preocupação da Scandlines de que a Femern A/S esteja sujeita a um regime fiscal especial ao abrigo do direito fiscal dinamarquês, inicialmente aplicado pela lei do planeamento.

2.4.4.1. Reporte de prejuízos

(74) A secção 9 da lei do planeamento permitiu à Femern A/S reportar prejuízos homólogos sem quaisquer restrições. No início, tal era coerente com as regras aplicáveis às empresas em geral na Dinamarca. Contudo, em 1 de janeiro de 2013, o direito fiscal dinamarquês aplicou ([50]) uma limitação aos montantes de prejuízos históricos ([51]) reportados que podem ser deduzidos num único exercício. De acordo com a referida disposição, embora o direito de reporte de prejuízos não seja limitado em termos de tempo, o montante dos prejuízos que podem ser reportados e deduzidos dos lucros de exercícios subsequentes é limitado anualmente a 7,5 milhões de coroas dinamarquesas ([52]) (1,0 milhões de euros). Caso persista um prejuízo, apenas pode ser deduzido até 60% do rendimento tributável positivo que exceda 7,5 milhões de coroas dinamarquesas. No entanto, ao abrigo das disposições especiais da lei do planeamento, esta limitação não se aplicou à Femern A/S, que conservou o direito de reportar de forma ilimitada os prejuízos históricos. Este direito foi abolido no final de 2015 ([53]).

(75) As autoridades dinamarquesas alegaram, no contexto do procedimento de investigação preliminar, que a Femern A/S, no período entre 2013 e 2015, não obteve qualquer vantagem financeira real, pois, na prática, tal medida apenas podia ser utilizada em fases posteriores do projeto, ou seja, quando o projeto gerasse lucros tributáveis. Além disso, as autoridades dinamarquesas clarificaram que, neste período, a Femern A/S utilizou todos os prejuízos incorridos para reduzir o rendimento tributável a nível do grupo no mesmo exercício. Qualquer outra empresa dinamarquesa pertencente a um grupo poderia ter feito o mesmo, de acordo com as normas fiscais gerais.

2.4.4.2. Amortização de ativos

(76) De acordo com as secções 12 e 13 da lei aplicável à Sund & Bælt ([54]), a taxa de amortização anual para os ativos das empresas pertencentes à Sund & Bælt, tais como a Femern A/S, foi fixada em 6% dos custos de aquisição iniciais. Os custos totais de construção da ligação fixa podiam ser considerados custos de aquisição iniciais. Tal significa que uma única regra geral de amortização seria aplicada a todos os ativos da Femern A/S. A taxa de amortização de 6% utilizada para a Femern A/S seria aplicável até ao ano de rendimento em que o montante total da amortização fosse superior a 60% dos custos de aquisição iniciais (ou seja, por um período de 10 anos), momento a partir do qual a taxa de amortização anual baixaria para 2%.

(77) De acordo com as autoridades dinamarquesas, as regras especiais relativas à amortização também foram revogadas a partir de 1 de janeiro de 2016 através de uma alteração à lei aplicável à Sund & Bælt ([55]).

([50]) Ver subsecção 2 da secção 12 da Lei n.º 591, de 18 de junho de 2012, que altera a lei dinamarquesa em matéria de tributação das sociedades.
([51]) Prejuízos incorridos em exercícios anteriores.
([52]) Valores de 2010 — o montante é indexado anualmente (salvo no caso do período 2010-2013).
([53]) A secção 9 da lei do planeamento foi abolida pela Lei n.º 581, de 4 de maio de 2015, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016, relativa às regras de tributação.
([54]) Ver secções 13 e 14 da Lei n.º 588, de 24 de junho de 2005, Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) («lei aplicável à Sund & Bælt»).
([55]) Alteração introduzida à Lei n.º 581, de 4 de maio de 2015.

2.4.4.3. Regime de tributação conjunta

(78) A Femern A/S está sujeita a uma tributação conjunta obrigatória com a Sund & Bælt Holding, de acordo com o regime de tributação conjunta geral aplicável a todas as empresas dinamarquesas num grupo. Nos termos do artigo 31.º da lei dinamarquesa em matéria de tributação das sociedades, um «grupo», cujas empresas sejam todas constituídas na Dinamarca, deve ser tributado em conformidade com o disposto na tributação obrigatória de grupo. Não são aplicáveis regras específicas à Femern A/S a esse respeito.

(79) Os autores da denúncia alegaram que as medidas fiscais suprarreferidas a favor da Femern A/S constituem um auxílio estatal incompatível, o qual, até ao momento da revogação das disposições pertinentes, estaria previsto com caráter ilimitado quanto à sua duração e montante, e proporcionaria uma vantagem à empresa distinta de outras medidas estatais, que teria de ser avaliada separadamente.

2.4.5. *Utilização gratuita de propriedade estatal*

(80) De acordo com a secção 8 do Tratado sobre o Estreito de Fehmarn, a Alemanha e a Dinamarca devem disponibilizar as áreas terrestres necessárias para a construção e a exploração do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn (secção 8, subsecção 1), incluindo as zonas marinhas e os fundos marinhos necessários, gratuitamente (secção 8, subsecção 2).

(81) O Estado dinamarquês disponibilizará à Femern A/S, gratuitamente, as zonas marinhas e os fundos marinhos necessários para a preparação, a análise e o planeamento ([56]), bem como para a construção e a exploração ([57]) da ligação fixa.

(82) Conforme referido na decisão de início do procedimento, a Scandlines alegou que, através de tais disposições, a Femern A/S beneficia de uma vantagem financeira pois, na sua ausência, deveria, normalmente, pagar uma taxa de acordo com as condições do mercado para poder utilizar as zonas marinhas e os fundos marinhos.

(83) No entanto, as autoridades dinamarquesas alegaram que não existe nenhuma regra geral ou princípio no direito dinamarquês que exija que outras empresas numa situação factual e jurídica idêntica à Femern A/S paguem taxas ao Estado pela utilização dos fundos marinhos e das zonas marinhas. Consequentemente, o mesmo princípio de acesso gratuito é aplicável às outras infraestruturas de transporte financiadas por portagens na Dinamarca (por exemplo, a ligação fixa de Øresund e a ligação fixa do Grande Belt). De modo semelhante, embora a situação não seja diretamente comparável, não são pagas ao Estado dinamarquês quaisquer taxas pelos operadores de *ferries* ou por outras empresas de transporte marítimo de mercadorias pela travessia de quaisquer zonas marinhas sob jurisdição dinamarquesa. Além disso, os portos não pagam quaisquer taxas pela utilização dos fundos marinhos.

2.4.6. *Taxas ferroviárias*

(84) A Femern A/S está autorizada a cobrar aos operadores ferroviários a utilização da ligação ferroviária da ligação fixa. O Ministério dos Transportes estabelecerá o nível e os princípios da regulamentação do pagamento das empresas ferroviárias à Femern A/S pela utilização da linha ferroviária da ligação fixa ([58]).

(85) A decisão de início do procedimento observou a preocupação da Scandlines de que o Estado, através do seu próprio operador ferroviário, a Danske Statsbaner («DSB») ([59]), pagará anualmente à Femern A/S uma parte das taxas globais de 350 milhões de coroas dinamarquesas (46,9 milhões de euros) por um período de tempo indefinido. Uma vez que, aparentemente, essa taxa se aplicaria independentemente do número de comboios que utilizam a ligação fixa, sem um mecanismo de ajustamento e para um período indefinido, o autor da denúncia indicou que tal envolveria uma vantagem económica para a Femern A/S.

(86) As autoridades dinamarquesas alegaram que as notas preparatórias da lei da construção ([60]) («notas preparatórias da lei da construção») preveem que o nível das taxas ferroviárias também refletirá uma parte dos custos de construção da ligação fixa a longo prazo e não apenas os custos diretamente incorridos pela exploração da ligação ferroviária. Além disso, as taxas serão determinadas de acordo com a Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([61]) garantindo que é evitada uma sobrecompensação.

(87) Além disso, as autoridades dinamarquesas esperam que as receitas da utilização da linha férrea representem cerca de 15% dos lucros de exploração totais, ao passo que os custos de construção da parte ferroviária da ligação fixa representarão 51%, o que significa que os utilizadores da ligação rodoviária acabarão por pagar uma parte da ligação ferroviária.

(88) Uma vez que todos os operadores ferroviários que utilizam a ligação fixa devem pagar taxas ferroviárias, as autoridades dinamarquesas indicaram que a cobrança de taxas ferroviárias não constituiria uma utilização dos recursos estatais concedidos à Femern A/S, pois a transferência de fundos dos operadores ferroviários para a Femern A/S não teria qualquer impacto no orçamento do Estado.

([56]) Ver secção 16 da lei do planeamento.
([57]) Ver secção 45 da lei da construção.
([58]) Ver secção 41 da lei da construção.
([59]) Caminhos-de-ferro dinamarqueses.
([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]) Diretiva 2012/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único (JO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

3. MOTIVOS PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

(89) A Comissão deu início ao procedimento de investigação formal em 14 de junho de 2019. Na decisão de início do procedimento adotada nessa data, apresentou a sua apreciação preliminar das medidas e as dúvidas suscitadas no que se refere à compatibilidade com o mercado interno.

(90) Nessa fase, a Comissão não podia concluir se a Femern A/S poderia ser considerada uma empresa. Mais especificamente, tendo em conta a situação particular em que a Femern A/S opera, a argumentação apresentada pelas autoridades dinamarquesas e pelos autores da denúncia e a jurisprudência referida, a Comissão duvidou se a Femern A/S poderia ser considerada uma entidade com atividade económica (durante a fase de planeamento, construção e exploração do projeto) e, assim, ser qualificada como empresa. A Comissão manifestou igualmente dúvidas sobre se as atividades de promoção/*marketing*/informação deveriam ser consideradas uma tarefa pública ou uma atividade económica. Além disso, não pôde chegar a uma conclusão definitiva sobre a existência de uma vantagem seletiva para determinadas medidas de auxílio.

(91) A Comissão não pôde concluir se as garantias estatais e os empréstimos estatais deveriam ser considerados um regime de auxílios ou auxílios individuais concedidos aquando da entrada em vigor das leis do planeamento e da construção, ou ainda, um auxílio individual concedido sempre que uma transação financeira da Femern A/S é implementada pelas autoridades nacionais.

(92) No que se refere à avaliação da compatibilidade e à luz dos acórdãos do tribunal, a Comissão assumiu a posição preliminar de que o projeto de ligação fixa constituía um projeto importante de interesse europeu comum. Contudo, a Comissão questionou se o auxílio deveria ser em parte considerado um auxílio ao funcionamento. A Comissão teve igualmente dificuldades em estabelecer a necessidade do auxílio. Tendo em conta as incertezas relativas ao período adequado para o cálculo da taxa interna de rendibilidade («TIR») do projeto e o tempo decorrido desde a notificação de 2014, a Comissão considerou que seria necessário avaliar em pormenor o custo médio ponderado do capital («CMPC») de referência e o nível da TIR do projeto propostos pelas autoridades dinamarquesas com base em pressupostos atualizados e adequados. Além disso, a Comissão questionou a proporcionalidade das medidas em análise, tendo em conta a complexidade para estabelecer o défice de financiamento e a ausência dos elementos que permitiriam um método adequado de quantificação do auxílio envolvido ou, pelo menos, uma metodologia adequada, bem como limitações pertinentes. Embora a Comissão não se encontrasse em posição para chegar a uma conclusão sobre o efeito na concorrência das medidas de auxílio complementares, concluiu provisoriamente que as medidas de auxílio notificadas apenas teriam um efeito negativo limitado na concorrência e nas trocas comerciais, aquém dos efeitos positivos evidentes do projeto para a União em geral. Por último, a Comissão considerou que não se encontrava em posição para decidir sobre a condição de compatibilidade específica relacionada com as condições de execução das garantias estatais e que não podia concluir que a Dinamarca cumprira a condição de transparência prevista no n.º 45 da Comunicação da Comissão – Critérios para a análise da compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais destinados a promover a realização de projetos importantes de interesse europeu comum («Comunicação sobre os IPCEI») ([62]).

4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

(93) Todas as partes interessadas que apresentaram as suas observações sobre a decisão de início do procedimento manifestaram preocupação sobre o alegado auxílio estatal concedido à Femern A/S. As observações recebidas da Associação de Ferries Dinamarquesa e da ECSA são de caráter geral.

94) A VDR salientou, em especial, que a Femern A/S deveria ser considerada uma empresa que exerce uma atividade económica. Uma vez que a Femern A/S foi incumbida da construção e da exploração da ligação fixa sem qualquer procedimento de contratação pública, beneficia de uma vantagem. Além disso, a VDR duvida da existência de um efeito de incentivo, considera que existiam outras alternativas menos onerosas disponíveis, solicita à Comissão que limite o auxílio e considera que existe um risco elevado de o projeto de ligação fixa distorcer de modo desleal a concorrência.

(95) A Rostock Port alega, em primeiro lugar, que estão reunidas todas as condições para o auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Além disso, a Rostock Port considera que os efeitos e o impacto do projeto não foram devidamente avaliados e que o impacto nas suas próprias atividades foi subestimado. A previsão de tráfego, nomeadamente em relação às ligações com o interior alemão, estaria incompleta e seria implausível e contraditória. Além disso, os efeitos do controlo fronteiriço e das relocalizações (em benefício das ligações do Grande Belt ou de Øresund) seriam ignorados. Por conseguinte, os efeitos negativos do projeto não seriam adequadamente avaliados para todos os portos próximos da ligação fixa do Estreito de Fehmarn, em ambas as margens do mar Báltico.

(96) As observações da Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., da Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, da Stena Line, da Trelleborg Hamn AB, da FSS e da Scandlines são semelhantes e refletem em geral os principais argumentos da Scandlines. Para maior facilidade de leitura, tais observações serão referidas a seguir como

([62]) JO C 188 de 20.6.2014, p. 4.

observações de «Scandlines *et al.*». A resposta da NABU centra-se na análise da compatibilidade e está, em grande medida, em consonância com as observações da Scandlines, acrescentando um ponto de vista ambiental.

4.1. **Observações relativas à existência de auxílio**

4.1.1. *Conceito de empresa*

(97) Scandlines *et al.* alegam que a Femern A/S deveria ser considerada uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, uma vez que a Femern A/S exerce uma atividade económica ao prestar serviços de transporte em troca de remuneração. Para o efeito, Scandlines *et al.* remetem para a decisão de 2014 da Comissão relativa ao financiamento da construção da ponte de Øresund («decisão de 2014 sobre Øresund») ([63]), em que a Comissão constatou que as atividades realizadas pelo Consórcio da Ponte de Øresund constituem atividades económicas.

(98) Além disso, Scandlines *et al.* alegam que a Femern A/S não presta serviços relacionados com o exercício de poderes públicos. De acordo com a jurisprudência assente, uma atividade está relacionada com o exercício de poderes públicos apenas quando serve um objetivo de interesse público, que é *tipicamente* o objetivo de uma autoridade pública ([64]). Tal não é o caso para qualquer das atividades realizadas pela Femern A/S.

(99) Além disso, Scandlines *et al.* Remetem para a jurisprudência dos tribunais europeus e para a prática decisória da Comissão, alegando que é irrelevante o facto de a Femern A/S poder determinar os seus próprios preços ou estar sujeita a preços regulamentados pelo Estado. Além disso, a Femern A/S goza de um amplo poder discricionário para conceder descontos elevados, não podendo o Ministro dos Transportes determinar a contrapartida exata, mas definir apenas os preços máximos.

(100) Uma vez que as atividades da Femern A/S são consideradas de natureza económica, a Scandlines *et al.* considera, além do financiamento para o planeamento, a construção e a exploração, que o financiamento para as atividades de promoção/*marketing*/informação também constitui um auxílio estatal. Além disso, Scandlines *et al.* salientam que a Femern A/S realizou atividades de *marketing* claras, que vão muito para além da informação ao público em geral sobre um projeto de infraestruturas.

4.1.2. *Vantagem seletiva*

(101) Scandlines *et al.* observam que, de acordo com a prática decisória da Comissão, a nomeação direta da Femern A/S como único construtor e operador da ligação fixa, sem concurso, implica, por si só, uma vantagem económica. Scandlines *et al.* alegam que cada medida de auxílio referida na secção 2.4 da decisão de início do procedimento proporciona uma vantagem seletiva à Femern A/S.

(102) No que se refere às injeções de capital, às garantias estatais e aos empréstimos estatais, Scandlines *et al.* alegam que o elemento de auxílio consiste no montante integral garantido ou emprestado pelo Estado e não na diferença entre o prémio ou a taxa de juro pago pela Femern A/S e o prémio ou a taxa de juro em condições de mercado. Este argumento baseia-se no raciocínio de que a Femern A/S estaria numa posição financeira de tal forma precária que nenhum mutuante ou garante privado lhe concederia quaisquer empréstimos ou garantias. Scandlines *et al.* deduzem a posição financeira precária a partir da sua interpretação do inquérito de interesse comercial segundo a qual nenhum operador de mercado concederia garantias ou empréstimos à Femern A/S. Nessa base, Scandlines *et al.* concluem que não existe nenhuma taxa de mercado e que o elemento de auxílio corresponde, por conseguinte, à totalidade da garantia e ao montante integral do empréstimo.

(103) No que se refere às taxas ferroviárias, Scandlines *et al.* alegam que o único parâmetro pertinente para a fixação dos preços são os custos, pois nenhum concorrente proporá um serviço semelhante, após a remoção das vias-férreas, aos *ferries* da Scandlines. Uma vez que o Estado dinamarquês pagará à Femern A/S uma taxa ferroviária anual de 350 milhões de coroas dinamarquesas (46,9 milhões de euros) através do operador ferroviário público DSB, sem qualquer mecanismo de ajustamento em baixa no que se refere ao número de comboios que efetivamente utilizam a ligação fixa, o preço não se baseia nos custos. A FSS acrescenta que o montante de 350 milhões de coroas dinamarquesas constitui uma parte específica das receitas globais anuais geradas pelas taxas ferroviárias e que a aplicação desta taxa não é limitada no tempo.

(104) No que se refere às medidas fiscais, Scandlines *et al.* defendem que todas as medidas envolvem uma vantagem. Além disso, observa que as medidas fiscais foram aplicadas tanto às atividades de planeamento como aos trabalhos de construção.

(105) No se refere à utilização gratuita de propriedade estatal, Scandlines *et al.* alegam que a Femern A/S beneficia de uma utilização gratuita das zonas marinhas e de uma parte dos fundos marinhos, conforme explicitamente previsto pelas leis do planeamento e da construção. Considera a alegação da Dinamarca, segundo a qual, em geral, não são pagas quaisquer taxas ao Estado dinamarquês pelos operadores de *ferries* ou por outras empresas de transporte marítimo de mercadorias pela travessia de quaisquer zonas marinhas, contraditória com a inclusão da referida disposição nas leis. A FSS considera irrelevante o facto de as empresas não pagarem, efetivamente, taxas ao transitarem pelas zonas marinhas nacionais.

([63]) Decisão da Comissão de 15.10.2014, processo SA.36558 (2014/NN) e SA.38371 (2014/NN) — Dinamarca, SA.36662 (2014/NN) — Suécia —, Auxílio concedido ao Øresundsbro Konsortiet (JO C 437 de 5.12.2014, p. 1).

([64]) Para o efeito, é feita referência ao acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 1994, *SAT Fluggelsellschaft mbH/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 17.

4.2. **Observações relativas à classificação do auxílio**

(106) Scandlines *et al.* discordam do raciocínio constante da decisão de início do procedimento, que refere três possíveis classificações do auxílio relacionado com as garantias estatais e os empréstimos estatais, a saber: i) regime de auxílios, ii) auxílios individuais concedidos aquando da entrada em vigor das leis do planeamento e da construção, ou iii) auxílio individual concedido sempre que uma transação financeira da Femern A/S é implementada pelas autoridades nacionais.

(107) Scandlines *et al.* alegam que o auxílio é concedido exclusivamente à Femern A/S para um projeto específico e, por conseguinte, não pode ser considerado um regime, devendo ser considerado um auxílio individual (ou seja, um auxílio *ad hoc*).

(108) Na interpretação de Scandlines *et al.*, o argumento apresentado pela Comissão no considerando 132 da decisão de início do procedimento relativamente à obrigação do Estado de garantir o financiamento do projeto constitui um argumento a favor da classificação como regime de auxílios. Scandlines *et al.* consideram que tal seria contraditório com o regulamento processual e o acórdão de Øresund ([65]).

(109) Uma vez que o auxílio não pode ser classificado como um regime de auxílios, Scandlines *et al.* concluem que deve constituir necessariamente um conjunto de auxílios *ad hoc*, concedidos sempre que a Femern A/S conclui uma transação financeira para o financiamento do projeto (ou seja, opção iii)]. Scandlines *et al.* não apresentaram argumentos ou provas adicionais sobre a razão pela qual consideram que o auxílio *ad hoc* é concedido sempre que uma transação individual é concluída e não no momento em que as leis do planeamento e da construção entraram em vigor [ou seja, opção ii)].

(110) A FSS considera que o auxílio não pode ser considerado um regime de auxílios, mas não refere o(s) momento(s) de concessão do auxílio.

4.3. **Observações relativas à avaliação da compatibilidade**

4.3.1. *Qualificação do projeto à luz das regras aplicáveis aos IPCEI*

(111) Scandlines *et al.* alegam que a Comissão aceitou erradamente que o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn constitui um projeto de interesse europeu comum. A NABU alega que o facto de o projeto ter sido designado um projeto da rede da RTE-T (para a parte ferroviária) e ter direito a um financiamento da UE não é suficiente para demonstrar o interesse europeu comum. Scandlines *et al.* consideram que a rendibilidade socioeconómica positiva da ligação fixa sustentada na decisão de início do procedimento se baseia em estudos incoerentes e desatualizados de 2015 ([66]). Em especial, Scandlines *et al.* salientam que a análise apoiada na decisão de início do procedimento não tem devidamente em conta o impacto da concorrência dos *ferries* e consideram que as previsões de tráfego que servem da base para calcular a rendibilidade socioeconómica estão desatualizadas. Para o efeito, Scandlines *et al.* referem os novos estudos realizados pela PWC ([67]) («relatório da PWC») e pela Knud Erik Andersen («estudo da Knud Erik Andersen») ([68]) de janeiro e agosto de 2019, respetivamente. O relatório da PWC foi preparado para as autoridades alemãs no contexto da aprovação do plano alemão para o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn. O relatório centrou-se na competitividade dos *ferries* após a abertura da ligação fixa. Com base no estudo da Knud Erik Andersen, a Scandlines e a Stena Line alegam que os custos da Scandlines estão significativamente sobrestimados nos estudos de 2015, uma vez que dão a entender que a Scandlines estaria a operar com uma perda acentuada. Se os custos estivessem devidamente determinados, a rendibilidade socioeconómica do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn seria negativa. Além disso, a Scandlines e a Stena Line consideram que os estudos de 2015 têm falhas dado o aumento dos custos associados ao interior alemão, que reduz mais ainda a rendibilidade socioeconómica. A NABU acrescentou que os estudos não têm devidamente em conta o impacto no ambiente.

(112) Além disso, Scandlines *et al.* alegam que o benefício líquido efetivo europeu da ligação fixa do Estreito de Fehmarn é negativo e que a taxa de rendibilidade da ligação fixa do Estreito de Fehmarn é claramente muito inferior a 4%, que consideram ser a rendibilidade mínima estabelecida para um projeto de infraestruturas a ser executado na Dinamarca.

(113) A FSS não apresentou observações sobre este elemento.

(114) A NABU considera que o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn não proporciona os benefícios alegados pelas autoridades dinamarquesas, uma vez que não melhora as condições de tráfego ou resulta nas alegadas economias de tempo e, portanto, não contribuiu positivamente para o transporte entre a Alemanha e a Escandinávia.

([65]) Acórdão do Tribunal Geral de 19 de setembro de 2018, *HH Ferries e outros/Comissão*, processo T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

([66]) Scandlines *et al.* remetem para o «estudo original» de 5 de janeiro de 2015 e para a «versão atualizada do estudo» de 27 de março de 2015, que constituem análises do custo-benefício preparadas pela Incentive e solicitadas pelo Ministério dos Transportes dinamarquês.

([67]) Scandlines *et al.* referem um relatório da PWC, de 29 de janeiro de 2019.

([68]) Knud Erik Andersen, «*Udfordringer ved samfundsokonomisk analyse af transportprojekter*», publicado no jornal eletrónico «*Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet*» (Atas da Conferência Anual sobre Transportes na Universidade de Aalborg), ISSN 1603-9696.

4.3.2. *Concessão de um auxílio ao funcionamento*

(115) Na perspetiva de Scandlines *et al.*, qualquer auxílio ao funcionamento é proibido e não pode ser autorizado. Scandlines *et al.* consideram que o auxílio ao funcionamento não está relacionado com uma fase do projeto específica (por exemplo, a fase de exploração), mas com a natureza dos custos. Qualquer auxílio que cubra custos de exploração constitui um auxílio ao funcionamento. Por conseguinte, todos os custos de exploração pertinentes deveriam ser excluídos do cálculo do défice de financiamento. A FSS acrescenta que, na sua interpretação do acórdão de Øresund, qualquer empréstimo obtido para refinanciar um empréstimo anterior constitui automaticamente um custo de exploração e, por conseguinte, o auxílio para esse refinanciamento é proibido. Qualquer autorização para conceder um auxílio concedido à Femern A/S não pode, assim, cobrir custos de refinanciamento de empréstimos. Na perspetiva da FSS, os preços das portagens deveriam basear-se nos custos e os preços em *dumping* deveriam ser excluídos. A NABU não apresentou observações sobre a questão do auxílio ao funcionamento.

4.3.3. *Observações relativas ao défice de financiamento*

(116) Scandlines *et al.* alegam que o défice de financiamento, conforme descrito na decisão de início do procedimento, não está correto por três motivos: 1) inclui custos inflacionados e inelegíveis relacionados com: i) os dividendos pagos à A/S Femern Landanlæg para as ligações com o interior e ii) os custos de exploração; 2) inclui receitas artificialmente baixas através: i) da exclusão das subvenções a título da RTE-T e ii) da aceitação de que a Femern A/S fixe as suas portagens num nível inferior aos custos; e 3) o ciclo de vida do projeto de ligação fixa é demasiado curto. Scandlines *et al.* consideram que tais elementos resultam num défice de financiamento artificialmente elevado e, deste modo, num montante de auxílio máximo admissível que também é demasiado elevado.

(117) No que se refere aos custos elegíveis, Scandlines *et al.* recordam que a Comissão considerou anteriormente que, caso um projeto objeto de auxílio envolva atividades económicas e não económicas, apenas os custos associados à atividade económica podem ser incluídos no cálculo do défice de financiamento. Nessa base, alegam que os custos da ligação com o interior e os custos de exploração não podem ser incluídos no défice de financiamento, pois tais custos não fazem parte do projeto de ligação fixa. Além disso, uma vez que o pagamento de dividendos não constitui um elemento de custo, mas uma distribuição de lucros, não pode ser incluído na análise do défice de financiamento. A FSS acrescenta que os trabalhos preparatórios, iniciados em 2013, constituem custos de construção e, por conseguinte, não podem ser autorizados como custos elegíveis para efeitos de planeamento. Na perspetiva da FSS, os custos de planeamento não fazem igualmente parte dos custos de construção, conforme estabelecido no quadro 1 da decisão de início do procedimento.

(118) No que se refere às receitas, Scandlines *et al.* alegam que as subvenções a título da RTE-T não estão incluídos na análise de 2014 do défice de financiamento. A inclusão dessas subvenções resultaria num défice de financiamento significativamente inferior. Além disso, as receitas são artificialmente baixas devido ao facto de os preços das portagens da Femern A/S não se basearem nos custos, mas nos preços dos *ferries* da Scandlines. Por conseguinte, a Comissão deve exigir que, durante o período em que a Femern A/S beneficiará do auxílio estatal, os preços da ligação fixa sejam definidos num nível que reflita todos os seus custos, incluindo o serviço da dívida. Este último elemento não foi apresentado pela FSS. No que se refere ao ciclo de vida do projeto, Scandlines *et al.* recordam que o défice de financiamento e a análise da TIR se deveriam basear no ciclo de vida do investimento e não no período de reembolso de 55 anos, como também confirmado pelo Tribunal Geral. De acordo com o sítio Web da Femern A/S, o túnel terá aparentemente um ciclo de vida de 120 anos.

4.3.4. *Montante e duração do auxílio*

(119) Na opinião de Scandlines *et al.*, o montante do auxílio está subestimado, pois refere-se apenas à diferença entre as taxas de juro ou prémio pagas pela Femern A/S pelos empréstimos estatais e pelas garantias estatais e as taxas de mercado correspondentes.

(120) Scandlines *et al.* alegam igualmente que a duração do auxílio deve ser muito inferior a 55 anos. Além disso, cada garantia estatal ou empréstimo estatal deve ser limitado no tempo. O auxílio concedido à Femern A/S deve expirar quando as receitas possam cobrir os custos de exploração e os custos relacionados com a dívida em condições de mercado. Scandlines *et al.* referem-se aos relatórios anuais das ligações fixas do Grande Belt e de Øresund para sugerir que cada garantia estatal individual ou empréstimo estatal deve ser limitado, em termos de duração, a 4 a 5 anos após a abertura da ligação fixa, e que a possibilidade de obter garantias estatais ou empréstimos estatais também deve ser limitada a 4 a 5 anos após a abertura da ligação fixa.

4.3.5. *Efeito de incentivo*

(121) Scandlines *et al.* alegam que a Femern A/S deu início aos trabalhos de construção da ligação fixa em 2013, embora as autoridades dinamarquesas se tenham comprometido a conceder o auxílio no início de 2015 com a adoção da lei da construção. Por conseguinte, o auxílio concedido à Femern A/S não teria o efeito de incentivo exigido. Scandlines *et al.* criticam igualmente a Comissão por considerar que as empresas públicas deveriam estar isentas do requisito segundo o qual o auxílio deve ter um efeito de incentivo e alegam que esta abordagem é um exemplo de discriminação a favor das empresas públicas, contrária ao artigo 345.º do Tratado.

4.3.6. *Cenário contrafactual*

(122) Scandlines *et al.* alegam que existiam vários projetos alternativos. Por conseguinte, a análise contrafactual da Comissão não pode basear-se na ausência de um projeto alternativo. O facto de a Femern A/S não poder adotar uma decisão, por si só, sobre os projetos alternativos é irrelevante. Scandlines *et al.* consideram a referência ao inquérito de 2001 errada, uma vez que não demonstra que não existem projetos alternativos sem auxílio. Além disso, o estudo está desatualizado, pois já tem 17 anos, e refere-se a um projeto distinto. A NABU desenvolveu a questão da existência de projetos alternativos sem auxílio. Referiu um estudo realizado pela Hanseatic Transport Consultancy («relatório da HTC») ([69]) de 2019 e observou que o tráfego atualmente estimado é muito inferior ao nível de tráfego estimado quando o Tratado sobre o Estreito de Fehmarn foi assinado em 2008. Concretamente, o relatório da HTC indica que não é possível demonstrar se haverá um crescimento de tráfego para uma utilização economicamente viável da ligação fixa com base nos dados de mercado atuais. Além disso, a NABU referiu o relatório da HTC para indicar que não será sequer alcançado o atual nível de tráfego devido a problemas estruturais de tráfego fronteiriço. Neste contexto, a NABU alega que a Comissão deveria considerar a alternativa de construir uma ligação simplesmente ferroviária em combinação com uma solução de *ferry*. Tal seria a solução menos onerosa e a melhor solução do ponto de vista ambiental, em consonância com o objetivo da RTE-T de transferir o tráfego rodoviário para as vias-férreas. Adicionalmente, a NABU considera que a construção de um túnel perfurado deveria ser considerada como alternativa à solução de túnel submerso. Além disso, o impacto ambiental da solução escolhida deveria fazer parte dos cálculos do custo-benefício e da análise de um projeto alternativo pela Comissão.

4.3.7. *Taxa interna de rendibilidade e custo médio ponderado do capital*

(123) Scandlines *et al.* consideram que os cálculos da TIR e do CMPC estão errados. A TIR deveria ser calculada ao longo do ciclo de vida do projeto, e não durante 55 anos, e os custos não elegíveis deveriam ser excluídos. O CMPC de 11% é muito elevado. De acordo com Scandlines *et al.*, o CMPC deveria situar-se num intervalo entre 5,68% e 6,71%. Scandlines *et al.* disponibilizaram dois estudos que documentam a sua perspetiva sobre o cálculo do CMPC: um estudo de fevereiro de 2018 e referências de Damodaran de 2014.

4.3.8. *Prevenção de distorção indevida da concorrência e critério do equilíbrio*

(124) Scandlines *et al.* alegam que a Comissão deveria avaliar a gravidade da distorção da concorrência. Essa análise não deveria limitar-se a estabelecer o facto de que o auxílio distorce a concorrência, uma vez que tal já é inerente à qualificação como auxílio estatal. Com base no relatório socioeconómico e na previsão de tráfego de 2014, a Femern A/S, aparentemente, poderia deter um poder de mercado significativo e poderia mesmo encontrar-se em situação de monopólio. Além disso, a Femern A/S abusaria, provavelmente, do seu poder de mercado. De acordo com a Scandlines, a recusa do Governo dinamarquês de apoiar um pedido seu de financiamento da UE ([70]) e a alegada utilização de um auxílio estatal para reduzir as vias de acesso ao porto em Puttgarden significam que o auxílio concedido à Femern A/S distorce indevidamente a concorrência. Além disso, a Scandlines *et al.* alegam que existe um risco de sobrecapacidade e que a rendibilidade socioeconómica, se o serviço de *ferries* continuar, será inferior ao limite dinamarquês de 4%.

(125) A NABU acrescentou que o impacto no ambiente deveria fazer parte do critério do equilíbrio. Os efeitos negativos do auxílio não se deveriam limitar à distorção da concorrência.

4.3.9. *Condições de execução das garantias estatais*

(126) Referindo a comunicação sobre as garantias, Scandlines *et al.* recordaram a Comissão de que não pode autorizar um auxílio sob forma de garantias estatais, salvo se conhecer antecipadamente as condições de acionamento de tais garantias. A FSS exige que as autoridades dinamarquesas se comprometam a garantir que as condições de execução das garantias estatais cumprirão os requisitos da comunicação sobre as garantias.

5. **OBSERVAÇÕES DA DINAMARCA**

(127) Esta secção inclui as observações das autoridades dinamarquesas sobre a decisão de início do procedimento e sobre as observações das partes interessadas que lhes foram apresentadas com caráter não confidencial.

(128) Em geral, as autoridades dinamarquesas não concordam com as alegações das partes interessadas, pelo que apresentaram informações adicionais e contra-argumentos, que se encontram resumidos a seguir.

([69]) Hanseatic Transport Consultancy (HTC), «*Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*», 17 de junho de 2019. O relatório foi solicitado pela NABU.

([70]) A Scandlines refere o seu pedido de financiamento a título do MIE para apoiar os seus estudos de viabilidade técnica de 2019-2020 sobre a possibilidade de permitir que os portos em Rødby e Puttgarden operem «*ferries* de transporte de mercadorias com emissões nulas» [«Capacity upgrade for Sustainable Traffic Machines – Preparing for zero emission operation» (Melhoria da capacidade para máquinas de tráfego sustentáveis – Rumo a uma exploração com emissões nulas)].

5.1. **Observações complementares sobre a descrição do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn e as medidas de financiamento**

(129) As autoridades dinamarquesas prestaram esclarecimentos factuais sobre a parte descritiva constante da decisão de início do procedimento. Além disso, especificaram que os elementos identificados como «custos de construção» no quadro 1 da decisão de início do procedimento incluem os custos de planeamento.

(130) As autoridades dinamarquesas prestaram igualmente esclarecimentos sobre a medida de injeção de capital. Em 2005, a Femern A/S foi constituída de acordo com a secção 6 da lei aplicável à Sund & Bælt. No momento da constituição, o capital social registado da Femern Bælt A/S (atualmente, Femern A/S) era de 10 milhões de coroas dinamarquesas (1,3 milhões de euros). O capital social registado foi realizado com um prémio de 40 milhões de coroas dinamarquesas (5,4 milhões de euros), totalizando 50 milhões de coroas dinamarquesas (6,7 milhões de euros). A participação em capital foi efetuada pela Sund & Bælt Holding A/S de acordo com a secção 6 da lei aplicável à Sund & Bælt Holding A/S. Em 24 de julho de 2009, o capital social registado da Femern Bælt A/S aumentou de 10 milhões de coroas dinamarquesas para 500 milhões de coroas dinamarquesas (67,0 milhões de euros) através de uma injeção de capital em numerário de 460 milhões de coroas dinamarquesas (61,7 milhões de euros) efetuada pela Sund & Bælt Holding A/S a favor da Femern Bælt A/S e de uma «emissão de ações» (em dinamarquês: «Fondsemission») de 30 milhões de coroas dinamarquesas (4,0 milhões de euros). A emissão de ações corresponde a uma conversão das reservas de capitais próprios da Femern A/S em capital social e implica, assim, um aumento do capital, mas não uma injeção de capital. A participação em capital em numerário foi efetuada de acordo com a secção 7, n.º 2, da lei do planeamento. Deste modo, o montante total de capital injetado na Femern A/S é de 510 milhões de coroas dinamarquesas (68,4 milhões de euros), dos quais 500 milhões de coroas dinamarquesas injetados (e autorizados) como capital social. Não foram efetuadas injeções de capital desde 2009.

(131) No que se refere às garantias, as autoridades dinamarquesas apresentaram mais explicações sobre o significado da secção 4, n.º 4, da lei da construção. De acordo com essa disposição, a garantia estatal também cobre outras obrigações financeiras incorridas pela Femern A/S relacionadas com a construção da ligação fixa. As autoridades dinamarquesas explicaram que essa disposição significa, por exemplo, que os casos de arbitragem relativos aos trabalhos relacionados com a construção da ligação fixa estão abrangidos pela garantia do Estado. Essa disposição não se aplica à fase de exploração. Funciona como uma garantia de que os construtores serão pagos no caso de não pagamento por parte da Femern A/S. Tendo em conta que os custos de construção já estão cobertos por empréstimos estatais ou por empréstimos com garantias estatais, tal não proporciona uma vantagem adicional à Femern A/S.

(132) Além disso, as autoridades dinamarquesas disponibilizaram à Comissão uma apresentação geral das medidas de financiamento já adotadas.

(133) Em 19 de novembro de 2018, o ministro dos Transportes, pela primeira vez, autorizou a Femern A/S a obter empréstimos estatais para financiar os custos de construção. Tais empréstimos foram posteriormente contraídos em novembro e dezembro de 2018.

5.2. **Observações relativas à existência de auxílio**

(134) As autoridades dinamarquesas apresentaram dois argumentos principais para sustentar o seu ponto de vista geral de que o financiamento público da ligação fixa não está abrangido pelo âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(135) Concretamente, as autoridades dinamarquesas defendem que: 1) o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa não constituem «atividades económicas», mas um exercício da autoridade pública; 2) os efeitos económicos positivos e negativos, que a ligação fixa pode produzir em mercados contíguos e na UE em geral, não constituem uma «distorção da concorrência».

(136) As autoridades dinamarquesas consideram igualmente que, de qualquer modo, a Femern A/S não exerce uma atividade económica antes de dar início à exploração, pois não presta quaisquer serviços no mercado.

5.2.1. *Exercício do poder público pela Femern A/S*

(137) Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa são exemplos clássicos de um exercício do poder público de planeamento, que não está, nem deve estar, abrangido pelo artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Consequentemente, as medidas estatais, incluindo, em especial, a garantia estatal e os empréstimos estatais concedidos a favor da Femern A/S, não se inserem no âmbito da política da concorrência da UE.

(138) Contrariamente à metodologia utilizada pela Comissão na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas alegam que uma apreciação global — à luz da natureza, do objetivo e das regras aplicáveis — das atividades da Femern A/S permite concluir que a Femern A/S exerce o poder público ou, pelo menos, que a Femern A/S exerce o poder público até iniciar a exploração.

(139) As autoridades dinamarquesas alegam que o objetivo de ligar as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias públicas dinamarquesas e alemãs é muito mais vasto do que outros investimentos públicos, por exemplo, no setor dos serviços públicos. De modo semelhante, a natureza da Femern A/S e as suas atividades também são fundamentalmente distintas, por exemplo, dos operadores de *ferries* e das atividades de *ferry*, uma vez que a Femern A/S foi constituída com o único objetivo de implementar as decisões do Estado dinamarquês no que se refere à construção de uma infraestrutura específica (a ligação fixa). Assim, a Femern A/S é uma entidade de finalidade especial («SPV») que não está sujeita a uma norma de maximização dos lucros nem está autorizada para exercer atividades não relacionadas de acordo com as regras aplicáveis.

(140) De acordo com as autoridades dinamarquesas, a avaliação dessas considerações políticas mais vastas e subjacentes à própria constituição da Femern A/S confirma a ideia de que a Femern A/S não exerce atividades económicas, mas atua antes no exercício do poder público.

(141) O facto de ser cobrada uma taxa de utilização não altera, por si só, a natureza da referida atividade, uma vez que deve ser averiguado se a cobrança de uma taxa pode ser separada do exercício da autoridade pública. A cobrança de uma taxa em troca de um serviço só pode ser considerada uma atividade económica se essa cobrança puder ser separada do exercício da autoridade pública ([71]).

(142) De acordo com as autoridades dinamarquesas, é evidente que a cobrança de taxas pela Femern A/S, determinadas, em conformidade com a legislação, pelo ministro dos Transportes, não pode ser separada do exercício de atividades relacionadas com a autoridade pública, como o fornecimento de acesso e a manutenção da infraestrutura rodoviária e ferroviária pública em geral. Assim, todas as atividades da Femern A/S devem ser consideradas conjuntamente como um exercício da autoridade pública.

(143) As autoridades dinamarquesas também clarificam que o ministro dos Transportes ainda não decidiu de que modo serão estabelecidas e qual o nível das taxas de utilização. As taxas referidas na decisão de início do procedimento e nas observações das partes interessadas refletem apenas pressupostos orçamentais. Além disso, observou-se que o principal objetivo e função das taxas de utilização é equilibrar os orçamentos públicos.

(144) Caso a Comissão não possa aceitar que todas as atividades da Femern A/S sejam consideradas conjuntamente um exercício do poder público, as autoridades dinamarquesas defendem que apenas a exploração pode ser razoavelmente considerada uma atividade económica. Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, a fundamentação no acórdão Leipzig-Halle ([72]) não se aplica neste caso, nomeadamente porque se refere ao aumento da capacidade de uma atividade económica já existente num mercado liberalizado.

(145) Além disso, as autoridades dinamarquesas solicitam à Comissão que determine cuidadosamente o início do período das eventuais atividades económicas e referem a jurisprudência, alegando que, quando seja possível separar as atividades, cada atividade deve ser objeto de análise separada em matéria de auxílio estatal.

(146) Acrescentam que faz pouco sentido assumir que, quando a lei da construção entrou em vigor e autorizou a Femern A/S a construir e a explorar a ligação fixa, todos os apoios financeiros concedidos à Femern A/S antes dessa data se tornaram *retroativamente* um auxílio estatal.

(147) As autoridades dinamarquesas rejeitaram igualmente o argumento de Scandlines *et al*. segundo o qual a margem de manobra concedida à Femern A/S para oferecer determinados descontos demonstra que o ministro não fixa o nível exato das taxas de utilização. As autoridades dinamarquesas alegam que a Femern A/S não tem plena liberdade para definir as taxas, mas apenas uma liberdade limitada para ajustar em baixa determinadas taxas, desde que tal não afete significativamente o nível das taxas. Além disso, observam que a liberdade da Femern A/S para alterar e aplicar novos regimes de desconto também é limitada pela Diretiva «Eurovinheta» ([73]).

5.2.2. *Atividades de informação da Femern A/S*

(148) Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, não existem dúvidas de que as atividades de informação da Femern A/S são uma tarefa pública e não uma atividade económica. Uma das tarefas impostas à Femern A/S na lei do planeamento são as «atividades de informação», que deveriam ser realizadas em cooperação com os municípios locais. Esta é uma tarefa que nenhum operador privado de infraestruturas comerciais tem. Trata-se de uma parte indissociável das tarefas públicas relacionadas com o planeamento e a construção de projetos de infraestruturas públicas que afetam a comunidade local. Além disso, as autoridades dinamarquesas observam que, se tais atividades de informação não são consideradas uma tarefa pública, deveriam ser consideradas intrinsecamente associadas à realização do projeto e, por conseguinte, elegíveis de acordo com a Comunicação sobre os IPCEI.

5.2.3. *Não distorção da concorrência pela Femern A/S*

(149) Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, a Comissão deve realizar uma avaliação específica da existência ou não existência de distorção da concorrência. Tal avaliação deve incluir uma análise exaustiva da organização da infraestrutura rodoviária pública na Dinamarca, com vista a determinar se as estradas do Estado se encontram numa relação concorrencial efetiva com outros modos de transporte, como os *ferries*, as companhias aéreas, os operadores ferroviários, etc.

([71]) As autoridades dinamarquesas referem-se ao acórdão de 19 de janeiro de 1994, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 28; ao acórdão de 18 de março de 1997, *Diego Calí e Figli Srl/Servizi Ecologici Porto di Genova SpA*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, n.º 24; e, de um modo mais geral, à Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, C/2016/2946 (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1, n.º 15).

([72]) Acórdão do Tribunal Geral de 24 de março de 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt e outros/Comissão*, processos apensos T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; confirmado em recurso no acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comissão*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

([73]) Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO L 187 de 20.7.1999, p. 42), artigo 7.º, alínea b).

(150) As autoridades dinamarquesas não consideram que a ligação fixa esteja em concorrência direta com os *ferries*, por exemplo, do mesmo modo que a infraestrutura ferroviária não está em concorrência direta com as estradas, os autocarros ou os aeroportos. As autoridades dinamarquesas referem concretamente a n.º 220 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («Comunicação sobre a noção de auxílio estatal») ([74]) e a Grelha Analítica de Infraestruturas para Estradas, Pontes, Túneis e Águas Interiores ([75]). Além disso, observam que a ligação fixa está disponível para todos os utilizadores em condições não discriminatórias e que não é construída de modo a favorecer uma empresa ou um setor específico.

(151) Nessa base, as autoridades dinamarquesas alegam que quaisquer potenciais efeitos económicos, que as atividades da Femern A/S possam ter noutros operadores comerciais, não podem ser considerados uma distorção da concorrência na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. É especialmente evidente que a Femern A/S não distorce a concorrência em nenhum mercado durante o planeamento e a construção da ligação fixa.

(152) Por último, as autoridades dinamarquesas observam neste ponto que o caso da Femern A/S é muito diferente das circunstâncias factuais da construção de uma pista adicional no aeroporto de Leipzig-Halle ([76]), uma vez que a Femern A/S não presta serviços no mercado até a abertura da infraestrutura ao tráfego. O aeroporto de Leipzig-Halle competiu no mercado dos aeroportos regionais contra outros aeroportos para atrair clientes e, quando precisou de se expandir, recebeu um auxílio estatal para a construção de uma nova infraestrutura.

5.3. **Observações relativas à classificação de auxílio**

(153) As autoridades dinamarquesas consideram que a Femern A/S obteve o direito legal de financiar as suas atividades mediante a adoção da lei da construção em 4 de maio de 2015, pois a lei assume claramente que a Femern A/S financiará as suas obrigações de dívida com empréstimos garantidos pelo Estado e empréstimos estatais. O auxílio foi, por conseguinte, concedido nesse momento. No entanto, as autoridades dinamarquesas observam que as garantias estatais e os empréstimos estatais não podiam ser utilizados e, deste modo, não podiam proporcionar qualquer vantagem económica à Femern A/S, antes de o ministro dos Transportes instruir a Femern A/S nesse sentido.

(154) Assim, as autoridades dinamarquesas discordam de Scandlines *et al*., que alegam que o auxílio relacionado com as garantias estatais e os empréstimos estatais constitui um conjunto de subvenções *ad hoc*. No entanto, segundo as autoridades dinamarquesas, mesmo que o auxílio fosse considerado um conjunto de subvenções *ad hoc*, nada impediria a Comissão de avaliar a compatibilidade e aprovar todos estas futuras subvenções de uma só vez e numa base *ex ante*. As autoridades dinamarquesas também forneceram informações mais pormenorizadas sobre a ausência de poder discricionário do ministro das Finanças em relação aos contratos de empréstimo específicos.

(155) Além disso, observam que a posição de Scandlines *et al*. parece sugerir que a Femern A/S deveria antes, inicialmente, ter contraído um único grande empréstimo com garantia estatal, até ao limite máximo permitido. De acordo com as autoridades dinamarquesas, esta não seria uma forma adequada de minimizar o auxílio e, deste modo, seria contrária aos requisitos gerais das avaliações da compatibilidade da Comissão, conforme previsto no n.º 28 da Comunicação sobre os IPCEI.

(156) Além disso, as autoridades dinamarquesas consideram que a obrigação de suspensão foi respeitada. Consideram a secção 2 da lei do planeamento como sendo a base jurídica de todas as atividades realizadas antes da entrada em vigor da lei da construção. Desde a adoção da lei do planeamento, a Comissão de Finanças do Parlamento dinamarquês concedeu, posteriormente, por três vezes, o seu consentimento para aumentar o orçamento da fase de planeamento. Em cada vez, o consentimento respeitou a atividades de planeamento específicas abrangidas pela secção 2 da lei do planeamento («trabalhos preparatórios»).

(157) Quando a lei da construção foi adotada, o ministro dos Transportes instruiu a Femern A/S no sentido de não dar início à fase de construção e, deste modo, não assinar contratos de construção, antes de ser autorizada pelo ministro. Em novembro e dezembro de 2018, a Femern A/S contraiu empréstimos estatais para garantir o financiamento necessário ao início da fase de construção. No entanto, as autoridades dinamarquesas explicaram que apenas em 26 de março de 2019 foi dada autorização à Femern A/S para iniciar os primeiros trabalhos de construção previstos relacionados com a ligação fixa. A Femern A/S ainda não deu início a nenhum desses trabalhos de construção.

5.4. **Observações relativas às alegadas medidas de auxílio**

5.4.1. *Taxas ferroviárias*

(158) As autoridades dinamarquesas defendem que as taxas ferroviárias não implicam um auxílio estatal concedido à Femern A/S e, portanto, rejeitam os argumentos invocados por Scandlines *et al*. As taxas ferroviárias constituem uma futura fonte de rendimento para a Femern A/S e, tal como as portagens rodoviárias, serão regulamentadas pelo ministro dos Transportes. Concretamente, compete ao ministro estabelecer as regras relativas ao nível e aos princípios de regulamentação das taxas que serão cobradas aos utilizadores da ligação fixa (ou seja, aos operadores ferroviários). Essas taxas serão determinadas em conformidade com a Diretiva 2012/34/UE que estabelece um

([74]) Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, C/2016/2946 (JO C 262 de 19.7.2016, p. 1).
([75]) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_roads_en.pdf
([76]) Ver nota de rodapé 72.

espaço ferroviário europeu único. As autoridades dinamarquesas salientam que as taxas ferroviárias da Femern A/S serão cobradas em nome da Femern A/S pela Rail Net Denmark ([77]) e não, conforme assumido na decisão de início do procedimento, pela própria Femern A/S. A Rail Net Denmark cobra tais taxas em toda a infraestrutura ferroviária pública dinamarquesa. Por conseguinte, foi considerado mais adequado solicitar à Rail Net Denmark que efetuasse também esta cobrança na ligação fixa. Os fundos são diretamente transferidos para a Femern A/S e a Rail Net Denmark não pode utilizar os fundos para os seus próprios fins. As taxas cobradas pela utilização da ligação fixa e transferidas para a Femern A/S serão inscritas nos orçamentos anuais do Estado. As taxas cobradas pela Rail Net Denmark constituem um pagamento por um serviço e não uma imposição/um tributo. A Rail Net Denmark é o gestor da infraestrutura ferroviária dinamarquesa responsável por todos os custos relacionados com a exploração da infraestrutura ferroviária dinamarquesa.

5.4.2. *Medidas fiscais*

(159) As autoridades dinamarquesas observam que a Femern A/S não utilizou, em nenhum momento, as regras anteriormente aplicáveis no que se refere à amortização de ativos e ao reporte de prejuízos. Assim, independentemente de as regras poderem conceder uma vantagem seletiva à Femern A/S, não se verificou, efetivamente, nenhuma vantagem no período relevante.

5.4.3. *Utilização gratuita dos fundos marinhos*

(160) Nas seus comentários sobre as observações das partes interessadas, as autoridades dinamarquesas explicam que a lei da construção clarifica apenas, para evitar qualquer dúvida, que a Femern A/S não deve pagar qualquer taxa pela sua utilização dos fundos marinhos. Reiteram que tais disposições não tratam a Femern A/S de modo distinto de outras entidades que se encontram numa situação jurídica e factual comparável.

5.5. **Observações relativas à avaliação da compatibilidade**

5.5.1. *Projeto de interesse europeu comum*

(161) As autoridades dinamarquesas consideram que os novos estudos apresentados pela Scandlines e pela Stena Line são irrelevantes e, de qualquer modo, incorretos. No que se refere ao estudo da Knud Erik Andersen, observam que o autor é um oponente conhecido do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn e que o estudo se baseia em pressupostos errados ao calcular a previsão de tráfego e os custos de construção. As autoridades dinamarquesas rejeitam igualmente o argumento invocado pela Scandlines e pela Stena Line de que os estudos de 2015 inflacionaram os custos da Scandlines, de tal forma que a Scandlines operaria com uma perda acentuada. As autoridades dinamarquesas consideram tal uma apresentação incorreta e deturpada dos cálculos do «estudo original» de 2015, uma vez que o estudo se baseia no pressuposto de que as receitas dos *ferries* são superiores aos custos de exploração (estima-se que a diferença entre as receitas e os custos seja de cerca de 15% dos custos). Além disso, as autoridades dinamarquesas alegam que as falhas dos estudos não são devidas a uma alteração dos subcomponentes ou das circunstâncias e observam que não são necessários novos cálculos dos efeitos socioeconómicos sempre que ocorre a alteração de um subcomponente. Por conseguinte, as autoridades dinamarquesas também rejeitam que os estudos de 2015 estejam incorretos devido ao aumento dos custos associados ao interior alemão.

(162) As autoridades dinamarquesas alegam igualmente que os cálculos socioeconómicos são sempre incluídos no processo de decisão política para grandes projetos de infraestruturas. Contudo, não existe qualquer requisito de uma rendibilidade socioeconómica de 4%, conforme alegado no relatório e pelas partes interessadas. As autoridades dinamarquesas também indicaram que o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn foi considerado um projeto transfronteiras prioritário da RTE-T na sua totalidade e não apenas no que se refere à parte ferroviária. No que se refere à previsão de tráfego, as autoridades dinamarquesas apresentaram um relatório adicional da Intraplan/TSS Trimode com observações sobre o relatório da HTC. Em geral, a Intraplan/TSS Trimode conclui que o relatório da HTC tem falhas e é enganoso, bem como não questiona a previsão de tráfego para a ligação fixa do Estreito de Fehmarn especificamente. Além disso, as autoridades dinamarquesas referem um relatório publicado pela Direção-Geral das Estradas da Dinamarca ([78]), que demonstra que o tráfego rodoviário com destino e a partir da Dinamarca está a aumentar significativamente. Concretamente, o relatório demonstra que o tráfego de camiões aumentou cerca de 38% entre 2010 e 2018 nas fronteiras entre a Dinamarca e a Alemanha, na ligação fixa de Øresund e nas rotas dos *ferries* que atravessam o Øresund e o Estreito de Fehmarn, o que contradiz o relatório da HTC.

([77]) De acordo com o Regulamento n.º 1276, de 20 de novembro de 2015, que define as atribuições e os poderes da Rail Net Denmark [Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)], a Rail Net Denmark é responsável pela cobrança das taxas ferroviárias aos operadores da infraestrutura ferroviária dinamarquesa.

([78]) Vejdirektoratet, «*Oversigt over tilstand og udvikling*», rapport 597, agosto de 2019.

5.5.2. *Ausência de concessão de auxílios ao funcionamento*

(163) Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, o auxílio ao funcionamento consiste num auxílio relacionado com a exploração da infraestrutura. Todas as despesas incorridas na fase de construção, incluindo as despesas relacionadas com a gestão corrente do projeto de construção, são consideradas custos de construção. A Femern A/S não terá de obter empréstimos estatais ou empréstimos com garantias estatais para financiar as suas operações diárias na fase de exploração.

5.5.3. *Défice de financiamento*

(164) As autoridades dinamarquesas apresentaram pressupostos atualizados para o cálculo do défice de financiamento e do elemento de auxílio (ou equivalente-subvenção bruto). Como ponto de partida, os pressupostos baseiam-se na mais recente análise financeira integralmente revista do projeto: «Análise financeira da ligação fixa do Estreito de Fehmarn, incluindo as obras dinamarquesas» ([79]), de fevereiro de 2016 («análise financeira de 2016»).

(165) Nas notas preparatórias da lei da construção, foi claramente referido que existiria uma nova apreciação dos fundos totais do projeto. Um processo para reduzir os custos de construção teve de ser iniciado antes da possível assinatura dos contratos de construção. Em 28 de abril de 2015, o ministro das Finanças instruiu a Femern A/S no sentido de não assinar os principais contratos de construção do projeto antes da realização de uma nova apreciação dos fundos globais. De acordo com a análise financeira de 2016, um elemento importante que contribuiu para uma redução dos custos de construção foi a extensão do período de construção de 6,5 anos, indicado na análise financeira de 2014, para 8,5 anos, na análise financeira de 2016. A análise financeira de 2016 indica que, na sequência do procedimento de contratação pública, com base nesta extensão do período de construção para 8,5 anos, a Femern A/S recebeu as propostas finais e vinculativas dos contratantes ([80]). A Femern A/S também analisou os outros parâmetros dos cálculos financeiros que resultaram numa atualização de vários pressupostos em comparação com a análise que serviu de base para a lei da construção. As atualizações pertinentes para a ligação fixa na análise financeira de 2016 referem-se, nomeadamente, ao orçamento de construção atualizado, à estimativa atualizada dos custos de exploração, à manutenção e reinvestimento, à revisão do calendário, às receitas ajustadas do tráfego devido à revisão do calendário, à atualização do financiamento da UE e à atualização de determinados pressupostos técnicos. Além disso, para assegurar que a apreciação da Comissão se baseia nos pressupostos financeiros mais exatos e atualizados, as autoridades dinamarquesas efetuaram ajustamentos adicionais à análise financeira de 2016, conforme especificado a seguir. Quando apropriado, as autoridades dinamarquesas também incluíram valores reais, por exemplo, para os empréstimos já contraídos ou relativos à inflação. Os considerandos a seguir incluem mais pormenores sobre os pressupostos do modelo de défice de financiamento.

(166) Os custos de construção constantes da notificação de 2014 ascendiam a 54,9 mil milhões de coroas dinamarquesas (7,4 mil milhões de euros) em preços fixos de 2014. Este montante corresponde aos custos de construção referidos na lei da construção de 2015: 55,1 mil milhões de coroas dinamarquesas (7,4 mil milhões de euros) em preços fixos de 2015. A Femern A/S recebeu as propostas em setembro de 2015. Consequentemente, a Femern A/S preparou uma atualização do orçamento de construção e a previsão dos custos de planeamento e construção para a ligação fixa foi reduzida para 52,6 mil milhões de coroas dinamarquesas (7,1 mil milhões de euros) em preços de 2015 ou 62,2 mil milhões de coroas dinamarquesas (8,3 mil milhões de euros) em preços nominais. Tal inclui uma reserva mínima de 7,3 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,0 mil milhões de euros) em preços de 2015. A reserva foi calculada com base no registo dos riscos da Femern A/S e reflete os custos provavelmente incorridos pelo projeto. Foi utilizado um «valor de P» de P80. Conforme explicado pelas autoridades dinamarquesas, tal significa que existe uma probabilidade de 80% de que o orçamento de reserva seja suficiente para cobrir os riscos identificados. A Ernst & Young realizou uma controlo externo da garantia de qualidade das reservas e dos riscos associados à ligação fixa.

(167) Os cálculos financeiros assumem que a ligação fixa receberá um financiamento da UE correspondente a 10% dos custos de construção ao longo de todo o período de construção, o que corresponde ao mesmo nível assumido na análise financeira de 2016. O financiamento relacionado com a fase de planeamento também foi tido em conta no modelo financeiro.

(168) A previsão de tráfego foi preparada pelas empresas de consultoria alemãs Intraplan e BVU e comparada com outros modelos como, por exemplo, o modelo Trans-Tools da Comissão Europeia. A previsão de tráfego foi apresentada em novembro de 2014. Conforme indicado na análise financeira de 2016, o grupo consultivo COWI realizou controlo externo da qualidade da previsão e concluiu que os pressupostos são razoáveis e estão em consonância com a prática profissional de previsão de tráfego. O pressuposto básico na previsão de tráfego de 2014 é que o serviço de *ferries* paralelo existente não continuará após a abertura da ligação fixa. Simultaneamente, a previsão de tráfego de 2014 inclui uma análise separada de um cenário com a continuação de um serviço de *ferries* (paralelo) de 1 hora. Desde 2014, a Scandlines confirmou repetidamente a sua intenção de continuar a operar após a abertura da ligação fixa. Por conseguinte, as autoridades dinamarquesas consideraram no modelo de cálculo do défice de financiamento um serviço de *ferries* de 1 hora entre Rødby e Puttgarden. As autoridades dinamarquesas explicaram que tal está em conformidade com o estudo da PWC preparado para as autoridades alemãs no contexto do processo de aprovação do plano alemão para a ligação fixa, conforme apresentado por

([79]) Femern A/S - Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg, februar 2016.
([80]) Os contratantes proponentes visados na lei da construção.

Scandlines *et al*. num anexo às suas observações sobre a decisão de início do procedimento. Além disso, o estudo «Forretningsanalyse af færgefarten Rødby-Puttgarden», de 24 de janeiro de 2016, preparado pelos consultores da KPMG em nome do Ministério dos Transportes dinamarquês, confirmou que o serviço de *ferries* pode continuar com um rendimento marginal muito reduzido. O efeito da manutenção do serviço de *ferries* de 1 hora nos volumes de tráfego, já estimado na previsão de tráfego de 2014, corresponde a uma redução de 14% no volume de automóveis, no primeiro ano, após a abertura da ligação fixa, com uma redução de 12% após 13 anos de abertura. No caso do tráfego de camiões, a percentagem de utilizadores do serviço de *ferries* paralelo foi estimada em 15%. Uma segunda atualização após a análise financeira de 2016 refere-se ao efeito da redução das portagens na ligação do Grande Belt de 25%, com pleno efeito a partir de 1 de janeiro de 2023. Tal reduzirá ligeiramente os volumes de tráfego da ligação fixa.

(169) No que se refere às taxas aplicáveis ao tráfego rodoviário, o ministro dos Transportes dinamarquês determinará as taxas definitivas imediatamente antes da abertura da ligação fixa. As autoridades dinamarquesas explicaram que os preços do tráfego rodoviário são uma extrapolação dos preços dos *ferries* de 2007, quando a rota de *ferries* entre Rødby e Puttgarden era ainda um monopólio legal propriedade dos estados dinamarquês e alemão. As autoridades dinamarquesas explicaram que os preços dos *ferries* foram considerados uma referência razoável e transparente, tendo também em conta o que os futuros utilizadores da ligação fixa estariam dispostos a pagar sem comprometer os objetivos mais amplos da ligação fixa. A taxa média assumida para os veículos ligeiros de passageiros é de 494 coroas dinamarquesas (66,2 euros) e para os veículos pesados é de 2 092 coroas dinamarquesas (280,4 euros) em preços de 2015.

(170) No modelo de cálculo do défice de financiamento, as receitas ferroviárias são estimadas em cerca de 400 milhões de coroas dinamarquesas (53,6 milhões de euros) por ano (em preços de 2015). As taxas serão determinadas em conformidade com a Diretiva 2012/34/UE. As autoridades dinamarquesas apresentaram um relatório da empresa de consultoria TetraPlan, «Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Fehmarn Belt Fixed Link» (Análise do pagamento da infraestrutura ferroviária da ligação fixa do Estreito de Fehmarn), de março de 2003, e a respetiva atualização de 2008. O documento de 2003 inclui uma análise técnica sobre a capacidade dos caminhos-de-ferro para pagarem a utilização de uma ligação fixa. A análise tinha por objetivo verificar a viabilidade do pagamento estimado pela utilização da ferrovia. As análises da TetraPlan assumem que a taxa ferroviária total para os comboios que circulam com destino e a partir de Hamburgo na ligação fixa do Estreito de Fehmarn deveria ser igual à taxa ferroviária total para os comboios que circulam na ligação fixa do Grande Belt.

(171) Os custos de exploração, manutenção e reinvestimento da ligação fixa correspondem a 468 milhões de coroas dinamarquesas (62,7 milhões de euros) por ano (em preços de 2015). Essa estimativa está em consonância com a análise financeira de 2016, uma vez que as autoridades dinamarquesas não consideraram necessário ajustar esses valores. As autoridades dinamarquesas avaliaram o efeito da redução do volume de tráfego nos custos de exploração, manutenção e reinvestimento. Concluíram que a redução do volume de tráfego tem apenas um impacto menor nos custos de exploração e manutenção e não tem qualquer efeito significativo nos cálculos do auxílio estatal e no período de garantia.

(172) Para calcular o défice de financiamento, os diferentes fluxos de caixa (por exemplo, custos de construção, lucros de exploração) têm de ser atualizados, tendo as autoridades dinamarquesas utilizado o CMPC como taxa de atualização adequada. Em resposta à preocupação manifestada pela Comissão, durante o procedimento de investigação formal, de que a taxa de juro sem risco média nominal de 5%, enquanto componente importante do CMPC, poderia ser demasiado elevada nas atuais condições de mercado, as autoridades dinamarquesas propuseram a utilização de uma taxa sem risco média de 3,5% por ano. Tal basear-se-ia na projeção oficial atualizada do Ministério das Finanças para 2025 da economia dinamarquesa, incluindo as finanças públicas ([81]). Na perspetiva das autoridades dinamarquesas, o pressuposto baseado na projeção do Ministério das Finanças é a previsão mais objetiva dos futuros níveis de taxa de juro disponíveis na Dinamarca e, por conseguinte, uma referência credível a utilizar. Além disso, tal tem em conta o facto de a Femern A/S não poder, na prática, obter empréstimos que cubram na íntegra a sua necessidade de financiamento de uma só vez e, deste modo, não poder utilizar a atual taxa de juro do mercado no longo período em que a Femern A/S contrairá dívidas e refinanciamentos frequentes.

(173) Em resposta à preocupação manifestada pela Comissão de que uma taxa sem risco média de 3,5% por ano também pode ser muito elevada, as autoridades dinamarquesas explicaram que, devido à necessidade urgente de uma decisão em matéria de auxílios estatais, as autoridades dinamarquesas estão dispostas a utilizar uma taxa sem risco de 1,5% para efeitos de determinação do défice de financiamento, caso a Comissão considere o auxílio compatível com o mercado interno.

(174) Por conseguinte, as autoridades dinamarquesas apresentaram dois modelos de cálculo do défice de financiamento. Um modelo baseou-se numa taxa sem risco média de 3,5% (variável com o tempo, a partir de níveis reduzidos, e com um aumento ao longo do tempo) («primeiro modelo de cálculo do défice de financiamento») e o outro modelo assumiu, como um modelo alternativo, uma taxa sem risco de 1,5% («modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento»).

([81]) https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019. De acordo com o relatório, espera-se que a taxa de juro das obrigações do Estado a 10 anos seja de -0,1% por ano em 2019, 1,6% por ano em 2025 e 4,5% por ano em 2040. Tal corresponde a uma taxa nominal fixa de aproximadamente 3,5% por ano.

(175) O valor do CMPC resultante depende, por conseguinte, do modelo aplicável. Os cálculos baseados na projeção do Ministério das Finanças resultam num CMPC variável entre 4,2 e 8,3%, no primeiro modelo de cálculo do défice de financiamento, ao passo que os cálculos baseados numa taxa sem risco de 1,5% resultam num CMPC fixo de 5,59%, no modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento. As autoridades dinamarquesas explicaram que o nível do CMPC foi estimado em função do que um investidor típico exigiria para um projeto com características de risco comparáveis. Além disso, apresentaram informações completas sobre a forma como o CMPC foi estabelecido.

(176) As autoridades dinamarquesas calcularam o modelo de défice de financiamento com base num período de exploração de 40 anos. Não incluíram os pagamentos de dividendos relacionados com o interior.

5.5.4. *Montante e duração do auxílio*

(177) Para dissipar as dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas reviram a notificação e limitaram a utilização das garantias estatais e dos empréstimos estatais. As garantias estatais e os empréstimos estatais limitar-se-ão ao financiamento necessário para os custos incorridos durante as fases de planeamento e de construção. A Femern A/S extinguirá todos os empréstimos com garantias estatais e reembolsará todos os empréstimos estatais, no máximo, 16 anos após o início da exploração da ligação fixa («período máximo garantido»). O início da exploração da ligação fixa corresponde ao momento de abertura da ligação fixa ao tráfego rodoviário e ferroviário. A Femern A/S não poderá contrair empréstimos com garantias estatais e empréstimos estatais que excedam, conjuntamente, um montante máximo de 69,3 mil milhões de coroas dinamarquesas (9,3 mil milhões de euros) («montante máximo garantido»). O montante máximo corresponde à dívida líquida total prevista da Femern A/S associada à construção, incluindo os custos de juros acumulados durante as fases de planeamento e de construção. A este montante acrescentou-se uma reserva de liquidez de 2,0 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,27 mil milhões de euros) e uma «almofada financeira para custos de construção» de 2,5 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,34 mil milhões de euros) (em preços de 2015). A reserva de liquidez foi acrescentada para cobrir o risco de flutuações a curto prazo nos pagamentos do projeto. As autoridades dinamarquesas explicaram que uma almofada adicional para os custos de construção é necessária porque, se os custos de construção forem superiores ao previsto (os custos de construção previstos foram calculados com uma probabilidade de risco de 80%), a Femern A/S não poderia — ainda na fase de construção — obter empréstimos no mercado. A almofada financeira corresponde a um aumento da probabilidade de risco para 99%. No entanto, as autoridades dinamarquesas comprometeram-se com um mecanismo de recálculo que ajusta o montante máximo garantido e o período máximo garantido em baixa, caso os custos reais incorridos na construção não exijam a utilização da referida almofada financeira, assegurando, deste modo, que o montante total do auxílio não excede o défice de financiamento. As autoridades dinamarquesas comprometeram-se a efetuar este recálculo, o mais tardar, cinco anos após o início da exploração.

(178) A Femern A/S é obrigada a pagar um prémio sobre as garantias estatais e os empréstimos estatais. Conforme indicado nas notas preparatórias da lei da construção (secção 11.1), esse prémio ascende a 0,15%. Tal corresponde ao prémio a ser pago pela Femern A/S de acordo com o primeiro modelo de cálculo do défice de financiamento da notificação revista. No modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento, este prémio é superior e ascende a 2%.

(179) Além disso, a Femern A/S não utilizará empréstimos estatais e empréstimos com garantias estatais para financiar a sua obrigação de pagamento de dividendos à sua proprietária, a A/S Femern Landanlæg. Assim, a Femern A/S apenas pode dar início ao pagamento dos dividendos à A/S Femern Landanlæg após o reembolso integral da dívida da Femern A/S e quando cessar a possibilidade de assumir novos empréstimos estatais e de utilizar garantias estatais para o financiamento de dívida futura.

(180) Além disso, as autoridades dinamarquesas informaram a Comissão de que os contratos de *swaps* ou derivados da Femern A/S serão executados em condições de mercado. Por conseguinte, a Femern A/S pagará ao Estado dinamarquês um prémio de mercado sobre o valor nocional das transações individuais, para a garantia estatal e para os ativos de garantia que a Femern A/S pode ter de oferecer ao efetuar transações de *swaps* ou derivados.

(181) Além disso, uma vez que o montante máximo garantido é limitado aos custos de planeamento e construção (com os custos financeiros conexos), as autoridades dinamarquesas consideram que o auxílio ao funcionamento está excluído. A fim de o demonstrar, as autoridades dinamarquesas assegurarão que a Femern A/S apresenta anualmente uma demonstração dos fluxos de caixa.

5.5.5. *Efeito de incentivo*

(182) Nas suas observações sobre os argumentos de Scandlines *et al.*, as autoridades dinamarquesas consideram que a abordagem da Comissão relativa ao efeito de incentivo formal, aceite pelo Tribunal Geral nos acórdãos de 13 de dezembro de 2018, não discrimina as empresas privadas nem viola o requisito básico de que o auxílio estatal deveria ter um efeito de incentivo. Além disso, alegaram que um efeito de incentivo pode ser demonstrado de várias formas ([82]). Exigir a uma SPV pública que solicite um auxílio ao Estado-Membro seria altamente artificial. Tal deve-se ao facto de a SPV não poder, necessariamente, dar início ao projeto sem um auxílio, uma vez que não

([82]) Acórdão do Tribunal Geral de 20 de setembro de 2011, T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, *Regione autonoma della Sardegna e outros/Comissão*, ECLI:EU:T:2011:493, n.º 226; confirmado no acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 2013, C-630/11 P a C-633/11 P, *HGA e outros/Comissão*, ECLI:EU:C:2013:387, n.º 108-109; e acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de março de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, n.º 78.

dispõe de outro rendimento. Isto é diferente do requisito lógico de apresentação de uma candidatura ao auxílio para uma empresa privada. A Femern A/S não estaria numa situação comparável a uma empresa privada que solicita um auxílio para um projeto de infraestruturas específico. A análise da Comissão do efeito de incentivo não discrimina, por conseguinte, entre empresas públicas e privadas. De qualquer modo, decorreria da prática estabelecida da Comissão que o auxílio pode ter um efeito de incentivo caso um projeto não possa ser continuado ou concluído sem o auxílio, independentemente de a candidatura ser apresentada posteriormente ao início de um projeto ([83]).

5.5.6. *Cenário contrafactual*

(183) Na opinião das autoridades dinamarquesas, faz pouco sentido considerar um cenário contrafactual para uma infraestrutura de transporte geral como a ligação fixa, pois tal é decidido por dois Estados para fins públicos mais amplos e será implementado por uma SPV pública, estabelecida por lei, sem quaisquer outras atividades ou interesses. Por conseguinte, qualquer cenário contrafactual para esta SPV seria plenamente especulativo. O cenário contrafactual existe, assim, na ausência de um projeto alternativo.

5.5.7. *Ausência de distorção indevida da concorrência*

(184) Nas suas observações sobre os argumentos de Scandlines *et al.*, as autoridades dinamarquesas referem os acórdãos do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018. Além disso, alegam que a ligação fixa é suscetível de criar, e não de restringir, uma nova concorrência, que o potencial abuso de posição dominante no mercado é apenas hipotético, que é o Estado dinamarquês ou alemão que decide sobre a remoção do acesso ferroviário e a capacidade da ligação fixa, e que compete ao ministro dos Transportes dinamarquês decidir sobre as tarifas. No que se refere à recusa do Governo dinamarquês de apoiar um pedido de apoio a título do MIE por parte da Scandlines, as autoridades dinamarquesas clarificaram que o Ministério dos Transportes não podia apoiar um projeto destinado a explorar o potencial de novos investimentos significativos na exploração de *ferries* no Estreito de Fehmarn, uma vez que tal não estava em conformidade com a política dos transportes baseada no anexo 1 do Regulamento MIE. As autoridades dinamarquesas observaram igualmente que a recusa do pedido da Scandlines por parte do Comité do MIE, em 27 de setembro de 2019, também se baseou em motivos não relacionados com a recusa das autoridades dinamarquesas de coassinar o pedido. Por último, as autoridades dinamarquesas rejeitam a alegação de que o auxílio estatal concedido à Femern A/S pode ser utilizado para financiar e, desse modo, reduzir o acesso a Puttgarden, que consideram ser uma ligação com o interior alemão. Tal deve-se ao facto de a Alemanha ter a responsabilidade exclusiva pela modernização e pelo financiamento das ligações entre o interior e a ligação fixa.

5.5.8. *Condições de execução das garantias estatais*

(185) As autoridades dinamarquesas previram condições mínimas de execução.

5.5.9. *Transparência*

(186) As autoridades dinamarquesas comprometeram-se a cumprir a obrigação de transparência constante do n.º 45 da Comunicação sobre os IPCEI.

6. APRECIAÇÃO DA MEDIDA OU DO AUXÍLIO

6.1. Existência de auxílio estatal

(187) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, serão incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre Estados-Membros, os auxílios concedidos por um Estado-Membro ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que distorçam ou ameacem distorcer a concorrência, favorecendo certas empresas ou a produção de certos bens.

6.1.1. *Conceito de empresa*

(188) A Comissão observa que as regras em matéria de auxílios estatais se aplicam apenas quando o destinatário de um auxílio é uma «empresa». De acordo com a jurisprudência assente, uma empresa é uma entidade que exerce uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento ([84]). Constitui uma atividade económica qualquer atividade consistente na oferta de bens e/ou serviços num determinado mercado ([85]).

([83]) Decisão da Comissão de 1 de abril de 2009, N 356/2008 — Auxílio estatal n.º N 602/2004 — Dinamarca — Apoiar a produção de eletricidade respeitadora do ambiente; e Decisão da Comissão de 13 de dezembro de 2013, SA.36893, Atualização dos projetos de concessão de Autoestradas da Grécia — Autoestrada Central (E65), n.ºs 99 e 102; e Decisão da Comissão SA.36877, Atualização dos projetos de concessão de Autoestradas da Grécia — Autoestrada do mar Egeu, n.º 74.

([84]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, *Pavlov e outros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([85]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de junho de 1987, *Comissão/Itália*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, n.º 7; acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 1998, *Comissão/República Italiana*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, n.º 36; acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro de 2000, *Pavlov e outros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, processos apensos C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

(189) No acórdão Aéroports de Paris ([86]), o Tribunal Geral declarou que a exploração de um aeroporto tinha de ser considerada uma atividade económica. Mais recentemente, os acórdãos Leipzig-Halle ([87]) concluíram que, caso uma pista de um aeroporto seja utilizada para atividades económicas, a sua construção também constitui uma atividade económica e, deste modo, o seu financiamento pode estar abrangido pelo âmbito das regras em matéria de auxílios estatais. Embora tais casos estejam especificamente relacionados com aeroportos, os princípios desenvolvidos pelos tribunais da União também são aplicáveis à construção de outras infraestruturas ([88]) ([89]), conforme confirmado mais recentemente no acórdão relativo aos portos belgas ([90]).

(190) A Comissão já indicara na decisão de início do procedimento que podia ser considerado *prima facie* que a Femern A/S exerce uma atividade económica e que deveria ser considerada uma empresa. Na opinião das autoridades dinamarquesas, porém, uma apreciação global — à luz da natureza, do objetivo e das regras aplicáveis — das atividades da Femern A/S permite concluir que a Femern A/S exerce o poder público. É verdade que o artigo 107.º, n.º 1, do Tratado não se aplica quando o Estado atua «no exercício do poder público» ([91]) ou quando as entidades públicas atuam na qualidade de autoridades públicas ([92]). Pode considerar-se que uma entidade atua no exercício do poder público quando a atividade em questão faça parte das funções essenciais do Estado ou esteja relacionada com essas funções pela sua natureza, pelo seu objetivo e pelas regras às quais está sujeita ([93]). As autoridades dinamarquesas alegaram, a este respeito, que os *objetivos* da ligação fixa são muito mais amplos do que a simples prestação de um serviço público tal como prestam os serviços públicos essenciais, os operadores postais e os transportes públicos. Tal deve-se ao facto de, na opinião das autoridades dinamarquesas, a ligação fixa criar as condições necessárias para uma cooperação cultural e económica mais intensa para benefício da União Europeia, dos dois Estados e das regiões que formam fronteira com o Estreito de Fehmarn. A *natureza* do planeamento, da construção e da exploração da ligação fixa também está, na perspetiva das autoridades dinamarquesas, claramente relacionada com o exercício do poder público, pois corresponde à aplicação por parte da Dinamarca de um acordo intergovernamental e de uma importante decisão de planeamento público tomada pelo Estado dinamarquês. Na opinião das autoridades dinamarquesas, a natureza das atividades é mais comparável com as atividades das autoridades nacionais e internacionais responsáveis pelo transporte (tais como o Eurocontrol ou as autoridades rodoviárias ou ferroviárias dinamarquesas) do que com as atividades de um operador de transporte privado. As autoridades dinamarquesas consideram igualmente que a Femern A/S está sujeita a *regras* específicas, por exemplo, não está sujeita a uma norma de maximização dos lucros. Enquanto SPV, também não existe qualquer risco de que o seu financiamento possa ser utilizado para o subvencionamento cruzado de atividades não relacionadas com as atividades específicas na origem da constituição da Femern A/S.

(191) A este respeito, a Comissão entende que uma apreciação global é necessária e, para se considerar que atua no exercício do poder público, que a atividade da Femern A/S deve estar relacionada com as funções essenciais do Estado pela sua natureza, pelo seu objetivo *e* pelas regras às quais está sujeita. A Comissão não concorda com o raciocínio das autoridades dinamarquesas de que a sua análise preliminar nos considerandos 85 a 88 da decisão de início do procedimento está errada. Os argumentos das autoridades dinamarquesas sobre o objetivo, a natureza e as regras não são suficientes para invalidar essa análise e concluir que a Femern A/S atua no exercício do poder público.

(192) De acordo com a jurisprudência assente, a qualificação de atividade económica deve basear-se em elementos factuais, nomeadamente o fornecimento de bens ou serviços num determinado mercado. A Femern A/S, enquanto proprietário e operador da ligação fixa, presta um serviço de transporte em troca de uma remuneração aos cidadãos e às empresas. A Femern A/S cobrará uma taxa (portagem) aos utilizadores do troço rodoviário da ligação fixa pela travessia do Estreito de Fehmarn. Além disso, as empresas ferroviárias pagarão taxas pelo acesso à infraestrutura ferroviária da ligação fixa. As receitas da Femern A/S geradas pelas atividades rodoviárias e ferroviárias destinam-se a financiar o custo total do planeamento, da construção e da exploração da ligação fixa, mas também, após o reembolso dos empréstimos garantidos pelo Estado e dos empréstimos estatais, os custos de construção das ligações com o interior, através da distribuição de dividendos à empresa-mãe.

(193) Existe um mercado para a travessia do Estreito de Fehmarn, em especial, porque o serviço já é prestado em troca de uma remuneração pelo operador de *ferry* existente, uma empresa privada claramente a operar em condições de mercado. Consequentemente, os serviços de transporte prestados pela Femern A/S estarão em concorrência com os

([86]) Acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2000, *Aéroports de Paris/Comissão*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, n.º 125, confirmado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 24 de outubro de 2002, *Aéroports de Paris/Comissão*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.

([87]) Ver nota de rodapé 72.

([88]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.º 40; acórdão do Tribunal Geral de 15 de março de 2018, *Naviera Armas/Comissão*, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, n.º 78.

([89]) Ver também o n.º 202 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal.

([90]) Acórdão do Tribunal Geral de 20 de setembro de 2019, *Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comissão*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, n.º 107.

([91]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de junho de 1987, *Comissão/Itália*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, n.ºs 7 e 8.

([92]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de maio de 1988, *Bodson*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, n.º 18.

([93]) Ver nomeadamente acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 1994, *SAT/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 30; e acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, n.ºs 22 e 23.

serviços de transporte prestados pelos operadores de *ferries*. Além disso, a ligação fixa competirá com outras ligações de transporte que constituem uma alternativa para a travessia do Estreito de Fehmarn. A Femern A/S estará, consequentemente, a prestar serviços num mercado.

(194) Importa observar que a Femern A/S não obteve poderes públicos específicos, mas irá construir e explorar a infraestrutura enquanto operador económico. A construção e a exploração comercial de grandes projetos de infraestruturas não constituem, por si só, um exercício dos poderes públicos; além disso, a construção e a exploração da ligação fixa são regidas por uma lógica económica, tendo em conta que são financiadas, em grande medida, pelas taxas de utilização ([94]). Na verdade, as atividades da Femern A/S são muito diferentes das atividades que, no passado, eram consideradas parte das atividades de poder público, tais como o exército ou a polícia, a segurança e o controlo da navegação aérea, a segurança e o controlo do tráfego marítimo, a vigilância antipoluição, a organização, financiamento e execução de penas de prisão, o desenvolvimento e revitalização de terrenos públicos pelas autoridades públicas e a recolha de dados a utilizar para fins públicos com base numa obrigação legal imposta às empresas no que se refere à divulgação de tais dados ([95]).

(195) O facto de a Femern A/S não procurar uma maximização dos lucros também não é decisivo. De acordo com a jurisprudência assente, a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais não depende do facto de a entidade ser constituída para gerar lucros ([96]).

(196) De qualquer modo, conforme demonstrado pela decisão de 2014 sobre Øresund, quando o proprietário ou operador foi considerado como exercendo uma atividade económica, é evidente que as autoridades dinamarquesas decidiram introduzir um mecanismo de mercado. À semelhança do túnel ou ponte de Øresund, a ligação fixa também será explorada comercialmente como uma infraestrutura financiada por portagens. Isto é contrário à argumentação de que a atividade seria um exercício do poder público.

(197) É verdade que, de acordo com a lei da construção, as taxas de utilização da ligação fixa não são definidas pela Femern A/S, mas diretamente pelo Estado através do ministro dos Transportes. Contudo, decorre da secção 42, n.º 3, da lei da construção, independentemente da subsecção 2, que a Femern A/S pode, com determinadas limitações, alterar os regimes de desconto existentes ou aplicar novos descontos. Além disso, de acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do Tratado sobre o Estreito de Fehmarn, a Femern A/S é obrigada a operar de acordo com os princípios comerciais gerais ([97]). A Comissão considera, consequentemente, que a Femern A/S tem uma certa margem de manobra para decidir sobre os seus próprios preços. De qualquer modo, para determinar se uma empresa exerce uma atividade económica, o facto de a empresa fixar os seus preços ou estar sujeita a preços regulamentados pelo Estado não é um critério decisivo ([98]). A jurisprudência indica que a capacidade de uma entidade de influenciar o preço dos seus serviços é apenas um de vários aspetos que devem ser considerados ([99]). Na verdade, uma atividade é económica caso consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado (por exemplo, através da exploração comercial da infraestrutura). Conforme confirmado recentemente pelo Tribunal, o facto de um serviço poder ser prestado sem ter em vista os lucros (como podia ser o caso, por exemplo, devido às suas políticas de fixação de preços definidos pelo Estado) não impede a entidade que realiza tais operações de ser considerada uma empresa caso tal oferta exista em concorrência com outras empresas que procuram obter lucros ([100]).

([94]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de outubro de 1980, *Van Landewyck*, processos apensos 209/78 a 215/78 e 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, n.º 88; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 1995, *FFSA e outros*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, n.º 21; acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de julho de 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, n.ºs 27 e 28.

([95]) Decisão da Comissão de 7 de dezembro de 2011 relativa ao auxílio estatal SA.32820 (2011/NN) — Reino Unido – Auxílio à Forensic Science Services (JO C 29 de 2.2.2012, p. 4, n.º 8; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de janeiro de 1994, *SAT/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, n.º 27; acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de março de 2009, *Selex Sistemi Integrati/Comissão*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, n.º 71; Decisão da Comissão de 16 de outubro de 2002 relativa ao auxílio estatal N 438/02 — Bélgica — Auxílio às autoridades portuárias (JO C 284 de 21.11.2002, p. 2; acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de março de 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, n.º 22; Decisão da Comissão de 19 de julho de 2006 relativa ao auxílio estatal N 140/06 — Lituânia — Atribuição de subvenções para as empresas estatais nas casas de correção (JO C 244 de 11.10.2006, p. 12; Decisão da Comissão de 27 de março de 2014 relativa ao auxílio estatal SA.36346 — Alemanha — GRW — Regime de desenvolvimento de terrenos para uso industrial e comercial (JO C 141 de 9.5.2014, p. 1; acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2012, *Compass-Datenbank GmbH*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, n.º 40.

([96]) Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2012, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Comissão*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, n.º 50; e acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, n.ºs 122 e 123.

([97]) O artigo 6.º, n.º 2, tem a seguinte redação: «*A empresa deve ser constituída de acordo com o direito dinamarquês. As atividades da empresa serão realizadas em conformidade com os princípios empresariais gerais e em conformidade com as obrigações internacionais, incluindo as obrigações de acordo com o direito comunitário*».

([98]) Acórdão de 12 de julho de 2012, *Compass-Datenbank GmbH/Republik Österreich*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, n.º 38, com referências adicionais.

([99]) Acórdão de 19 de janeiro de 1994, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; acórdão de 18 de março de 1997, *Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; acórdão de 12 de julho de 2012, *Compass-Datenbank*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Acórdão do Tribunal Geral de 20 de setembro de 2019, *Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comissão*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

([100]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2018, C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão*, ECLI:EU:C:2018:873, n.º 104. Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de junho de 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, ECLI:EU:2017:496, C-74/16, n.ºs 47 e 48.

(198) Por conseguinte, a Comissão conclui que a exploração da ligação fixa constitui uma atividade económica. Decorre do acórdão Leipzig-Halle ([101]) que a construção da infraestrutura explorada pela Femern A/S também constitui uma atividade económica e, assim, as suas medidas de apoio podem envolver um auxílio estatal. Deste modo, a Femern A/S tem de ser considerada uma empresa para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado no que se refere a tais atividades.

(199) Uma vez que não podia estabelecer, na decisão de início do procedimento, qual a natureza da atividade principal da Femern A/S, a Comissão não se encontrava em posição para chegar a uma conclusão definitiva sobre as chamadas atividades de promoção/*marketing*/informação exercidas pela Femern A/S.

(200) Uma vez que as autoridades dinamarquesas consideram que as atividades da Femern A/S relacionadas com o planeamento e a construção da ligação fixa constituem um exercício do poder público, também consideram as atividades de promoção/*marketing*/informação um exercício do poder público. As autoridades públicas são, muitas vezes, obrigadas a comunicar e informar sobre as suas atividades e projetos e tais atividades de informação não deveriam, na sua perspetiva, ser classificadas como *marketing*, conforme sugerido por Scandlines *et al*. Além disso, as autoridades dinamarquesas alegam que um diálogo estreito com os grupos afetados na Alemanha e na Dinamarca e uma cooperação com as ONG e as autoridades locais dinamarquesas e alemãs são fundamentais para a realização do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn.

(201) A Comissão considera que as atividades de promoção/*marketing*/informação contribuíram claramente para o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa, como parecem confirmar as descrições das atividades por Scandlines *et al*. e pelas autoridades dinamarquesas. As atividades de *marketing*, na interpretação de Scandlines *et al*., contribuiriam claramente para a atividade económica da Femern A/S. No entanto, ainda que as atividades de promoção/*marketing*/informação fossem consideradas atividades de informação, na interpretação das autoridades dinamarquesas, tais atividades também contribuiriam para a atividade económica da Femern A/S. Conforme alegado por Scandlines *et al*., não é invulgar que as empresas sejam obrigadas a informar o público sobre as suas atividades. Essas obrigações de informação não são, em geral, consideradas um exercício dos poderes públicos. Neste sentido, a Comissão considera que não é relevante se as atividades são classificadas como atividades de promoção, *marketing* ou informação. O que importa para a qualificação como auxílio estatal é que tais atividades contribuam para a atividade económica. Por conseguinte, a Comissão também considera que as atividades de promoção/*marketing*/informação são atividades económicas.

6.1.2. *Recursos estatais e imputabilidade ao Estado*

(202) No que se refere à origem estatal das vantagens resultantes da aplicação das medidas, o conceito de auxílio é mais amplo do que o conceito de subvenção. Tal deve-se ao facto de abranger não só prestações positivas, tais como as subvenções e as injeções de capital, mas também intervenções que, sob diversas formas, aliviam os encargos que normalmente constam do orçamento de uma empresa e que, não sendo subvenções na aceção estrita do termo, têm a mesma natureza e efeitos idênticos ([102]).

(203) As injeções de capital não conformes com as condições de mercado constituem uma prestação positiva. Uma medida através da qual as autoridades públicas concedem a determinadas empresas um tratamento fiscal favorável, embora não envolvendo uma transferência positiva de fundos, coloca os beneficiários numa situação financeira mais favorável do que outros contribuintes e constitui uma transferência de recursos estatais ([103]). Adicionalmente, a criação de um risco de imposição de um encargo suplementar para o Estado no futuro, mediante a constituição de uma garantia ou da concessão de empréstimos em condições não correspondentes às condições de mercado, é suficiente para ser considerada uma transferência de recursos estatais ([104]). O mesmo acontece, por exemplo, quando as garantias são concedidas por um Estado-Membro sem exigir o pagamento de um prémio em condições de mercado por parte do beneficiário da garantia. Além disso, a transferência de recursos estatais pode ser considerada como tendo ocorrido quando o Estado não cobra o montante que cobraria normalmente pela concessão de acesso ao domínio público ou aos recursos naturais, tais como os fundos marinhos e as zonas marinhas.

(204) Uma vez que as medidas suprarreferidas (injeção de capital, medidas fiscais, empréstimos estatais e garantias estatais e utilização gratuita dos fundos marinhos) foram concedidas pela Dinamarca, são, por definição, imputáveis a esse Estado.

(205) No que se refere às taxas ferroviárias, constituem uma futura fonte de rendimento para a Femern A/S que, tal como as portagens rodoviárias, será determinada pelo ministro dos Transportes. As taxas e as portagens constituem uma remuneração pela utilização da ligação fixa. O facto de um dos operadores ferroviários ser um operador ferroviário público dinamarquês, a DSB, não é suficiente para concluir que as taxas ferroviárias pagas à Femern A/S através da

([101]) Ver nota de rodapé 72.

([102]) Ver nomeadamente acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, n.º 38; acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 2004, *Espanha/Comissão*, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, n.º 90, e a jurisprudência aí citada; acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de dezembro de 2005, *Itália/Comissão*, C-66/02 ECLI:EU:C:2005:768, n.º 77; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, n.º 131, e a jurisprudência aí citada.

([103]) Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de março de 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, n.º 14. Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de outubro de 2014, *Ministerio de Defensa e Navantia*, ECLI:EU:C:2014:2262.

([104]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de dezembro de 1998, *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, n.º 41; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de março de 2013, *Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e outros*, processos apensos C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, n.ºs 137, 138 e 139.

Rail Net Denmark por esse operador envolvem recursos estatais, uma vez que todos os operadores ferroviários que utilizam a ligação fixa são cobrados de modo objetivo e não discriminatório ([105]). Além disso, a Rail Net Denmark não está encarregada de recolher ou distribuir o auxílio estatal. Em vez disso, os fundos são diretamente transferidos para a Femern A/S. A Comissão conclui, nessa base, que as taxas ferroviárias não constituem uma intervenção por parte do Estado ou através de recursos estatais.

6.1.3. *Vantagem seletiva*

(206) De acordo com a jurisprudência, a fim de determinar se uma medida estatal constitui um auxílio estatal, é necessário determinar se a empresa destinatária recebe uma vantagem económica que não teria obtido em condições normais de mercado, ou seja, na ausência de uma intervenção estatal ([106]). Apenas é relevante o efeito da medida na empresa e não a causa nem o objetivo da intervenção estatal ([107]). Para proceder a esta apreciação, deveria ser comparada a situação financeira da empresa na sequência da medida com a situação financeira em que estaria caso a medida não tivesse sido introduzida.

6.1.3.1. Injeções de capital, garantias estatais e empréstimos estatais

(207) As injeções de capital concedidas pela Sund & Bælt Holding A/S podem ser consideradas como implicando uma vantagem a favor da Femern A/S. Tendo em conta as incertezas relativas à rendibilidade e os riscos elevados do projeto, é provável que, na ausência de algum tipo de apoio estatal, nenhum operador privado tivesse procedido à injeção de capital na Femern A/S. Além disso, uma garantia pública ou um empréstimo estatal concedido em condições preferenciais pode conceder ao mutuário uma vantagem, permitindo-lhe contrair um empréstimo com uma taxa de juro e um custo que não estariam disponíveis no mercado sem a garantia ([108]) ou na ausência do empréstimo estatal. No caso em apreço, a Femern A/S é obrigada a pagar ao Estado dinamarquês um prémio anual sobre o remanescente da dívida coberto por uma garantia estatal e sobre o montante em dívida dos empréstimos estatais. Esse prémio, embora ascendesse a 2% ([109]) de acordo com o modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento, não é contestável como inferior às condições de mercado, em especial, tendo em conta os riscos do projeto. Adicionalmente, qualquer garantia estatal que cubra as obrigações financeiras da Femern A/S decorrentes das suas relações contratuais reduz os riscos inerentes às obrigações contratuais normais que qualquer operador privado teria em condições normais de mercado. Assim, neste caso, ao conceder garantias estatais para empréstimos e empréstimos estatais sem exigir o pagamento de um prémio em condições de mercado ou o pagamento da taxa de juro do mercado, o Estado dinamarquês conferiu uma vantagem à Femern A/S. No que se refere às atividades de promoção/*marketing*/informação, a Comissão observa que são financiadas com empréstimos estatais para atividades de planeamento e não com empréstimos estatais suplementares destinados especificamente a estas atividades.

(208) Uma vez que se referem especificamente à Femern A/S, as referidas vantagens são seletivas *de jure*. Por conseguinte, as injeções de capital, as garantias estatais para empréstimos e os empréstimos estatais constituem vantagens seletivas a favor da Femern A/S na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.1.3.2. Garantias estatais para transações de derivados

(209) As leis do planeamento e da construção também preveem a possibilidade de garantias estatais para as transações de derivados. A Femern A/S ainda não realizou quaisquer transações de derivados. No que se refere às garantias para futuras transações de derivados, as autoridades dinamarquesas exigirão o pagamento de um prémio que considerem estar em condições de mercado.

(210) A secção 3.1 da Comunicação sobre as garantias prevê que, caso uma garantia individual ou um sistema de garantia concedido pelo Estado não confira qualquer vantagem a uma empresa, não constituirá um auxílio estatal. Os pontos 3.2 a 3.5 da Comunicação sobre as garantias estabelecem um certo número de condições suficientes para a ausência de auxílio. De acordo com o ponto 3.6 da Comunicação sobre as garantias, «*a não observância de qualquer condição estabelecida nos pontos 3.2 a 3.5 não significa que a garantia ou o sistema de garantia em questão seja automaticamente considerado um auxílio estatal*». Decorre da secção 1 da Comunicação sobre as garantias que as disposições pretendem ser diretamente aplicáveis, embora não exclusivamente, a garantias associadas a uma

([105]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de setembro de 2017, *ENEA*, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, n.ºs 23 a 37.

([106]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e outros/La Poste e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999, *Espanha/Comissão*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41.

([107]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de julho de 1974, *Itália/Comissão*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, n.º 13.

([108]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2011, *Residex Capital/Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, n.º 39.

([109]) O prémio foi inicialmente estabelecido em 0,15% e trata-se do prémio correspondente ao primeiro modelo de cálculo do défice de financiamento. O modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento prevê um prémio de 2%.

transação específica, como um empréstimo. A Comissão considera que as garantias sobre os contratos de produtos derivados não podem ser diretamente comparadas às garantias sobre os empréstimos e que uma análise específica é adequada para este tipo de garantias de derivados, conforme previsto na secção 1.4 da Comunicação sobre as garantias.

(211) A garantia sobre um contrato de produtos derivados é distinta de uma garantia sobre um empréstimo. Um derivado é uma obrigação bidirecional com um valor de mercado de zero no momento de celebração do contrato. À medida que o tempo passa, o valor de mercado pode alterar-se a favor de uma parte (e em detrimento da outra parte), dependendo das variações das taxas de juro, por exemplo. As transações de derivados da Femern A/S são regidas por um acordo geral com cada contraparte financeira (acordo «ISDA»), que também inclui um Credit Support Annex («CSA»). Nos termos do acordo bilateral CSA, cada parte é obrigada a oferecer ativos de garantia correspondentes ao valor de mercado negativo líquido do conjunto da carteira de derivados entre as duas partes. A liquidez fornecida pela Femern A/S para constituir essa garantia não pode ser utilizada para outros efeitos. A gestão dos ativos de garantia é realizada num sistema fechado com contabilidade separada. Uma garantia estatal sobre um contrato de derivados é uma garantia das obrigações de pagamento da Femern A/S ao abrigo do contrato de produtos derivados e da capacidade da Femern A/S para fornecer a liquidez destinada à constituição dos ativos de garantia a favor da contraparte, cobrindo um potencial valor de mercado negativo da transação.

(212) O preço de uma transação de derivados é determinado pelos riscos de crédito e de financiamento associados às possíveis flutuações do valor de mercado. Sem uma garantia e um acordo bilateral de ativos de garantia, o banco como contraparte adicionará esses elementos de risco ao preço. As autoridades dinamarquesas explicaram que os elementos de risco adicionados são muito inferiores ao prémio de risco de um empréstimo com um capital em dívida idêntico.

(213) As autoridades dinamarquesas informaram a Comissão de que a Femern A/S pagará uma taxa em conformidade com o mercado para cada garantia estatal associada a uma transação de derivados. A taxa em conformidade com o mercado será determinada como explicado a seguir. A Femern A/S solicitará dois orçamentos vinculativos, pelo menos, junto de dois bancos privados distintos antes de realizar uma nova transação de derivados. Os bancos apresentarão um orçamento vinculativo para dois tipos de transações: a) a transação de derivados com o apoio de uma garantia estatal e um acordo bilateral CSA e b) a mesma transação sem esses elementos de apoio. Os orçamentos basear-se-ão na apreciação específica por parte do banco da posição financeira da Femern A/S. A Femern A/S pode, em seguida, escolher entre os dois tipos de transações. Caso opte pela transação a), a Femern A/S pagará a diferença entre o orçamento relativo à transação a) e o orçamento relativo à transação b) a título de prémio ao Estado dinamarquês. O prémio será expresso numa percentagem do montante principal da transação, a ser pago anualmente durante todo ciclo de vida da transação.

(214) A Comissão considera que, com base na metodologia de comparação de dois orçamentos vinculativos e no pagamento da diferença resultante como prémio ao Estado dinamarquês, o Estado não proporciona qualquer vantagem à Femern A/S ao conceder uma garantia para as transações de derivados. Essa medida não constitui, consequentemente, um auxílio estatal. Por conseguinte, não é necessário averiguar de que modo a medida é suscetível de distorcer a concorrência ou de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

6.1.3.3. Taxas ferroviárias

(215) Na secção anterior, a Comissão concluiu que a cobrança de taxas ferroviárias não constitui uma utilização de recursos estatais imputáveis ao Estado e concedidos à Femern A/S. Por razões de exaustividade, e uma vez que a questão ficou suspensa na decisão de início do procedimento, a Comissão analisou igualmente se a Femern A/S beneficia de uma vantagem seletiva no que se refere às taxas ferroviárias.

(216) As autoridades dinamarquesas explicaram que as taxas da utilização da infraestrutura constituem taxas de utilização, ou seja, um pagamento por um serviço e não uma imposição/um tributo. A alegação da Scandlines de que o Estado, através do seu próprio operador ferroviário, a DSB, pagará anualmente à Femern A/S uma parte das taxas globais, independentemente do número de comboios que circulam na ligação fixa, sem um mecanismo de ajustamento e por um período indefinido, não é correta. As autoridades dinamarquesas confirmaram que as taxas serão determinadas de acordo com a Diretiva 2012/34/UE e aplicáveis a qualquer operador ferroviário que utilize a ligação fixa. As taxas ferroviárias serão pagas à Femern A/S através da Rail Net Denmark, que cobrará as taxas.

(217) A Comissão observa que as taxas ferroviárias constituem uma contrapartida pelos serviços prestados pela Femern A/S aos operadores ferroviários. Tendo em conta os esclarecimentos referidos no considerando 87 da presente decisão, não existe qualquer motivo para assumir que as receitas ferroviárias seriam demasiado elevadas.

(218) Por conseguinte, no que se refere às taxas ferroviárias, a Comissão conclui que a Femern A/S não beneficia de uma vantagem seletiva.

6.1.3.4. Medidas fiscais especiais

(219) Para uma medida fiscal ser abrangida pelo âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, tem de ser estabelecido que a medida favorece *certas empresas ou a produção de certos bens* em detrimento de outros numa situação factual e jurídica comparável, à luz do objetivo prosseguido pelo regime ([110]). No entanto, quando os Estados-Membros adotam medidas *ad hoc* que beneficiam entidades específicas, a identificação de uma vantagem permite, em princípio, presumir a sua natureza seletiva ([111]). Tal deve-se ao facto de ser, normalmente, fácil concluir que tais medidas têm uma natureza seletiva, pois reservam um tratamento favorável a uma empresa ou a um pequeno número de empresas ([112]).

(220) Neste caso, o regime fiscal especial aplicável à amortização e ao reporte de prejuízos reduz a obrigação fiscal da Femern A/S, em comparação com o que ocorreria na ausência de tais medidas e, deste modo, confere uma vantagem económica. Nestas condições, a Femern A/S deveria ser considerada o beneficiário direto das medidas fiscais.

(221) A Comissão apreciou as medidas em matéria de reporte de prejuízos fiscais e de regras específicas relativas à amortização ao abrigo da análise padrão em três etapas estabelecida pelos tribunais da UE ([113]). Em primeiro lugar, é necessário identificar o sistema de referência. Em segundo lugar, é necessário determinar se uma certa medida constitui uma derrogação ao sistema, quando diferencia operadores económicos que, à luz do objetivo intrínseco do sistema, estejam numa situação factual e jurídica comparável. Caso a medida constitua uma derrogação ao sistema de referência e, deste modo, seja seletiva *prima facie*, é necessário estabelecer, na terceira etapa da análise, se a derrogação é justificada pela natureza ou pelo regime geral do sistema. Neste contexto, compete ao Estado-Membro demonstrar que o tratamento fiscal diferenciado decorre diretamente dos princípios básicos ou orientadores desse sistema ([114]).

Reporte de prejuízos fiscais

(222) A Comissão já concluíra na decisão de início do procedimento que as regras especiais relativas ao reporte de prejuízos de que a Femern A/S beneficiou, no período entre 2013 e 2015, estabaleciam uma diferença em relação aos operadores económicos *prima facie* numa situação factual e jurídica comparável, à luz do objetivo prosseguido pelo sistema fiscal em questão. As regras aplicáveis à Femern A/S durante esse período eram, assim, seletivas *prima facie*. Compete ao Estado-Membro em questão demonstrar que uma medida, à primeira vista seletiva, é justificada pela natureza ou pelo regime geral do sistema fiscal ([115]). Contudo, na sequência da decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas não apresentaram qualquer justificação à luz do objetivo prosseguido pelo sistema geral.

(223) As autoridades dinamarquesas consideram que a medida em questão refere-se à fase de planeamento do projeto e que, seja como for, a medida nunca se materializou na prática, uma vez que a Femern A/S não apresentou lucros nesse período. A Femern A/S não reportou prejuízos de exercícios anteriores. Por conseguinte, não foram efetuadas deduções do reporte de prejuízos de exercícios anteriores no cálculo do rendimento tributável do grupo, entre 2013 e 2015, quando as regras especiais estavam em vigor. Todos os prejuízos incorridos pela Femern A/S foram utilizados para reduzir o rendimento tributável a nível do grupo, no mesmo exercício. As outras empresas dinamarquesas pertencentes a um grupo poderiam ter agido da mesma forma, de acordo com as regras gerais.

(224) Assim, embora a Femern A/S estivesse abrangida pelas regras especiais nos exercícios de 2013-2015, a posição financeira da empresa nesses exercícios foi tal que essas regras nunca se aplicaram efetivamente à Femern A/S. Consequentemente, a Comissão conclui que, uma vez que o potencial reporte de prejuízos nunca se materializou nem se pode materializar no futuro, as regras especiais relativas ao reporte de prejuízos não conferiram nem podem conferir uma vantagem económica à Femern A/S ([116]).

Amortização de ativos

(225) A Comissão já concluíra na decisão de início do procedimento que as regras relativas à amortização aplicáveis à Femern A/S eram seletivas *prima facie*. As autoridades dinamarquesas não apresentaram uma justificação à luz do objetivo prosseguido pelo sistema geral.

([110]) Acórdão do Tribunal Geral de 22 de janeiro de 2013, *Salzgitter/Comissão*, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, n.º 79, e a jurisprudência aí citada.

([111]) Acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2017, *República Helénica/Comissão*, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, n.os 78 e 79.

([112]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, *Comissão/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, n.os 60 e seguintes; conclusões do Advogado-Geral Mengozzi de 27 de junho de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, n.º 52.

([113]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Comissão/Países Baixos*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 62; acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de novembro de 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

([114]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2011, *Paint Graphos e outros*, processos apensos C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, n.os 49 e seguintes; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

([115]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de novembro de 2011, *Comissão e Espanha/Governo de Gibraltar e Reino Unido*, processos apensos C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, n.º 146; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004, *Países Baixos/Comissão*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, n.º 43; acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de setembro de 2006, *Portugal/Comissão*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

([116]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2018, *Comissão/França e IFP Énergies nouvelles*, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, n.os 117-118.

(226) As autoridades dinamarquesas consideram que a medida em questão se refere à fase de planeamento do projeto e que, embora as regras especiais relativas à amortização estivessem em vigor entre 2009 e 2015, a Femern A/S não podia beneficiar de tais regras especiais, pois as instalações não estavam disponíveis para utilização nem ocorreu efetivamente qualquer amortização. A Femern A/S está, a partir de 1 de janeiro de 2016, sujeita ao direito fiscal comum dinamarquês, incluindo as regras relativas à amortização de ativos aplicáveis a todas as empresas dinamarquesas.

(227) Deste modo, a Femern A/S podia ter beneficiado de uma vantagem seletiva para os exercícios de 2009-2015. Contudo, a Comissão conclui que, uma vez que a vantagem nunca se materializou nem se pode materializar no futuro, a taxa especial de amortização aplicável à Femern A/S não conferiu nem pode conferir uma vantagem económica à Femern A/S ([117]).

Regime de tributação conjunta

(228) O sistema de referência para o regime de tributação conjunta consiste nas disposições relativas à tributação obrigatória constantes da lei dinamarquesa em matéria de tributação das sociedades. Uma vez que o regime de tributação conjunta é aplicável a todas as empresas dinamarquesas pertencentes a um grupo e não especificamente à Femern A/S, não pode ser considerado que tenha sido conferida qualquer vantagem seletiva à Femern A/S ([118]). Assim, a Comissão conclui que a Femern A/S não beneficia de uma vantagem seletiva adicional através da sua participação no regime de tributação conjunta.

6.1.3.5. Utilização gratuita de propriedade estatal

(229) De acordo com as autoridades dinamarquesas, não existe nenhuma regra geral ou princípio no direito dinamarquês que exija que as empresas numa situação factual e jurídica idêntica à Femern A/S paguem taxas ao Estado pela utilização dos fundos marinhos e das zonas marinhas. Consequentemente, o mesmo princípio de acesso gratuito seria aplicável a todas as infraestruturas da ligação fixa. De modo semelhante, não são pagas ao Estado dinamarquês quaisquer taxas pelos operadores de *ferries* ou por outras empresas de transporte marítimo de mercadorias pela travessia de zonas marinhas sob jurisdição dinamarquesa. Além disso, de acordo com essas autoridades, os portos não pagam taxas pela utilização dos fundos marinhos.

(230) Nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, Scandlines *et al*. alegam que, uma vez que a utilização gratuita pela Femern A/S dos fundos marinhos está explicitamente prevista na lei da construção, tal indica que a Femern A/S teria de outro modo de pagar uma taxa de acordo com o sistema (de referência) normal.

(231) O artigo 8.º, n.º 2, do Tratado sobre o Estreito de Fehmarn e a secção 45 da lei da construção clarificam que a Femern A/S não deve pagar uma taxa pela sua utilização dos fundos marinhos. As autoridades dinamarquesas explicaram que tal disposição tem apenas como propósito dissipar qualquer dúvida. De acordo com as autoridades dinamarquesas, a imposição da obrigação de pagamento de uma taxa às autoridades dinamarquesas em troca de um determinado serviço exige, ao abrigo do direito dinamarquês, uma base jurídica. Conforme referido no considerando 229 da presente decisão, não existe tal base jurídica nem qualquer indicação de que a Dinamarca cobre a outros operadores de infraestruturas a utilização dos fundos marinhos e das zonas marinhas. Assim, a Comissão considera que, mesmo que a secção 45 da lei da construção não existisse, as autoridades dinamarquesas não podiam cobrar uma taxa à Femern A/S pela utilização dos fundos marinhos na ausência de uma base jurídica específica. Simultaneamente, a disposição explícita de tais leis sobre a utilização gratuita das zonas marinhas e dos fundos marinhos não indica que a Femern A/S deveria, de outro modo, pagar uma taxa de acordo com o sistema (de referência) normal.

(232) Nestas condições, e na ausência de um quadro jurídico geral que preveja o pagamento de uma taxa de utilização dos fundos marinhos e das zonas marinhas, bem como na ausência de quaisquer provas factuais de que tais taxas tenham sido pagas no passado, a Comissão não tem qualquer motivo para considerar que tal sistema geral exista. Por conseguinte, a Comissão conclui que a Femern A/S não beneficia de uma vantagem seletiva a este respeito.

6.1.4. *Distorção da concorrência e efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros*

(233) Quando um auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa em comparação com outras empresas concorrentes no comércio intra-União, deve considerar-se que estas empresas são afetadas pelo auxílio ([119]). Considera-se que uma medida concedida pelo Estado distorce ou ameaça distorcer a concorrência quando é suscetível de melhorar a posição concorrencial do destinatário em relação aos seus concorrentes.

(234) A Comissão já concluíra provisoriamente na decisão de início do procedimento que, na medida em que a Femern A/S tem de ser considerada uma empresa ativa no mercado de serviços de transporte para a travessia do Estreito de Fehmarn, a concessão de uma vantagem seletiva pode reforçar a sua posição em comparação com outras empresas ativas no mercado, tais como, em especial, os operadores de *ferries* e os operadores portuários.

([117]) Ibidem.

([118]) Ver também acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, n.os 278 a 282.

([119]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, n.º 66; acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de maio de 2013, *Libert e outros*, processos apensos C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, n.º 77; acórdão do Tribunal Geral de 4 de abril de 2001, *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, n.º 41.

(235) No entanto, nas suas observações sobre a decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas consideram que a ligação fixa não está em concorrência direta, nomeadamente, com os *ferries*, do mesmo modo que a infraestrutura ferroviária não está em concorrência direta com as rodovias, os autocarros ou os aeroportos. A este respeito, referem o n.º 220 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal. Na opinião das autoridades dinamarquesas, o financiamento público do projeto de ligação fixa não distorce a concorrência.

(236) A Comissão não concorda com o raciocínio das autoridades dinamarquesas. Considera que as medidas que conferem uma vantagem seletiva à Femern A/S reforçam a posição desta empresa em comparação com outras empresas concorrentes nas trocas comerciais entre Estados-Membros. Em especial, não é possível negar que a Femern A/S competirá nas trocas comerciais entre Estados-Membros com empresas que prestam serviços de transporte alternativos.

(237) Em primeiro lugar, a análise financeira de 2016 preparada pela Femern A/S reconhece que «espera-se que a ligação fixa do Estreito de Fehmarn absorva uma parte do tráfego de trânsito entre a Escandinávia/Dinamarca oriental e a Alemanha, que transita atualmente na ponte Great Belt Bridge, conjuntamente com uma parte do tráfego de *ferries* no mar Báltico ocidental, pois alguns dos passageiros considerarão mais atrativa a utilização da ligação fixa». O Tribunal Geral, nos seus acórdãos de 13 de dezembro de 2018, também declarou que a posição da Femern A/S seria reforçada em detrimento dos *ferries*: «É razoável concluir que um projeto que envolve a construção de uma infraestrutura que constituirá uma alternativa aos meios de transporte existentes implica o risco de desaparecimento do último e, uma vez que o projeto prevê uma solução que, em geral, tem resultados positivos […]» ([120]).

(238) Em segundo lugar, a Comissão salienta que, ao citarem o n.º 220 da Comunicação sobre a noção de auxílio estatal para sustentarem que a concorrência não é distorcida pelo financiamento público das rodovias, incluindo rodovias com portagem (e pontes, por associação), como a ligação fixa em certas condições mencionadas, as autoridades dinamarquesas omitiram a referência à nota de rodapé 327 conexa, que refere claramente: «*Uma situação atípica em que o auxílio estatal não pode ser excluído seria, por exemplo, uma ponte ou um túnel entre dois Estados-Membros, oferecendo um serviço em grande medida substituível relativamente ao serviço oferecido por operadores de ferries comerciais, ou a construção de uma estrada com portagem em concorrência direta com outra estrada com portagem (por exemplo, duas estradas com portagem paralelas uma à outra, oferecendo, assim, serviços em grande medida substituíveis)*».

(239) Por último, a Comissão observa que, no que se refere à ligação fixa de Øresund, que é uma infraestrutura com atividades, objetivos e financiamento muito semelhantes à ligação fixa do Estreito de Fehmarn, considerou, na sua decisão de 2014 sobre Øresund, que a concorrência seria distorcida no mercado dos serviços de transporte para a travessia do Estreito de Øresund, uma vez que «*o consórcio compete com operadores de outros meios de transporte, por exemplo, serviços de ferries*» ([121]).

(240) Por conseguinte, por todos os motivos suprarreferidos, a Comissão considera que as medidas que implicam uma vantagem seletiva podem ser consideradas como afetando o comércio intra-União e sendo suscetíveis de distorcer a concorrência.

6.1.5. *Conclusão sobre a existência de auxílio*

(241) Com base nessa apreciação, a Comissão conclui que as injeções de capital, as garantias estatais para empréstimos e os empréstimos estatais constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. No que se refere às alegadas medidas que consistem na amortização de ativos, no reporte de prejuízos fiscais, no regime de tributação conjunta, nas taxas ferroviárias e na utilização (gratuita) de propriedade estatal, a Comissão conclui que não constituem um auxílio estatal a favor da Femern A/S na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Além disso, a Comissão considera que, tendo em conta a notificação revista, as garantias sobre os produtos derivados não constituem um auxílio estatal.

6.2. **Classificação das medidas como auxílio individual ou regime de auxílios**

(242) No considerando 133 da decisão de início do procedimento, a Comissão questionou se as garantias estatais e os empréstimos estatais deveriam ser considerados e classificados como regime de auxílios, auxílio individual concedido aquando da entrada em vigor das leis do planeamento e da construção ou auxílio individual concedido sempre que uma transação financeira da Femern A/S é implementada pelas autoridades nacionais.

(243) A fim de determinar se as medidas constituem um regime de auxílios ou medidas de auxílio individual, a Comissão tem de analisar a natureza das medidas à luz das definições estabelecidas no regulamento processual.

(244) Nos termos do artigo 1.º, alínea d), do regulamento processual «entende-se por "regime de auxílios" qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata e qualquer diploma com base no qual pode ser

([120]) Acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Stena Line Scandinavia AB e outros/Comissão*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, n.º 227; e acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, n.º 256.

([121]) Decisão da Comissão de 15.10.2014 – Auxílios estatais SA.36558 (2014/NN) e SA.38371 (2014/NN) – Dinamarca – Auxílio estatal SA.36662 (2014/NN) – Suécia – Auxílio concedido ao Øresundsbro Konsortiet (JO C 418 de 21.11.2014, p. 8).

concedido a uma ou mais empresas um auxílio não ligado a um projeto específico, por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido». Em contrapartida, um auxílio individual é definido no artigo 1.º, alínea e), do mesmo regulamento como «um auxílio que não seja concedido com base num regime de auxílios ou que seja concedido com base num regime de auxílios, mas que deva ser notificado».

(245) A Comissão já considerara no considerando 129 da decisão de início do procedimento que a primeira situação incluída na definição de um regime de auxílios não pode ser considerada aplicável às medidas em análise, uma vez que as medidas não se destinam a «*empresas nele definidas de forma geral e abstrata*», mas são concedidas especificamente à Femern A/S.

(246) As autoridades dinamarquesas e Scandlines *et al*. alegaram que a segunda situação prevista na definição não é aplicável neste caso, uma vez que o auxílio concedido à Femern A/S está associado a um projeto específico, ou seja, à ligação fixa. Uma vez que o auxílio concedido ao abrigo de injeções de capital, garantias estatais e empréstimos estatais está exclusivamente relacionado com o financiamento do planeamento e da construção da ligação fixa, com exclusão de outros projetos ou atividades, a Comissão considera que o auxílio está, na verdade, associado a um projeto específico. Além disso, com base na notificação revista na sequência da decisão de início do procedimento (e referida no considerando 177 da presente decisão), o auxílio não pode ser considerado como sendo concedido por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido.

(247) Consequentemente, a Comissão conclui que as garantias estatais e os empréstimos estatais não podem ser considerados um regime de auxílios na aceção do artigo 1.º, alínea d), do regulamento processual. Assim, devem ser qualificados como auxílio individual.

(248) Falta determinar se as garantias estatais e os empréstimos estatais envolvem uma ou várias medidas de auxílio individual associadas às leis do planeamento e da construção ou um conjunto de auxílios individuais concedidos sempre que uma transação financeira da Femern A/S é implementada pelas autoridades dinamarquesas.

(249) Com base na jurisprudência dos tribunais da União ([122]), conforme refletido em várias orientações e regulamentos da Comissão ([123]), está bem estabelecido que a data de concessão do auxílio corresponde à data em que o direito legal de receber o auxílio é conferido ao beneficiário em conformidade com o regime nacional aplicável.

(250) A base jurídica nacional para o financiamento da Femern A/S consiste na lei do planeamento de 15 de abril de 2009, que entrou em vigor em 17 de abril de 2009, e na lei da construção de 4 de maio de 2015, que entrou em vigor em 6 de maio de 2015.

(251) A secção 7 da lei do planeamento e a secção 4 da lei da construção constituem as bases jurídicas do financiamento das atividades abrangidas por essas leis. As autoridades dinamarquesas explicaram que ambas as secções são essencialmente idênticas. A secção 4 da lei da construção especifica que a Femern A/S pode obter empréstimos e utilizar outros instrumentos financeiros para financiar e refinanciar o planeamento, a construção e a exploração, e outras medidas necessárias, e que esses empréstimos são especificados pelo ministro das Finanças (subsecção 1); que o ministro das Finanças está autorizado a emitir uma garantia do Tesouro para tais obrigações (subsecção 2); que o ministro das Finanças está autorizado a satisfazer tais necessidades de financiamento através da concessão de retrocessões do Estado (ou seja, empréstimos estatais) (subsecção 3); que a administração central dinamarquesa garante os outros compromissos financeiros da Femern A/S relacionados com a construção do projeto (subsecção 4). A secção 7 da lei do planeamento está redigida de modo comparável.

(252) A Comissão observa que a linguagem das secções 4 e 7 não é, por si só, clara no que se refere ao direito legal da Femern A/S a tais formas de financiamento e ao poder discricionário conexo do ministro das Finanças para aprovar ou recusar a concessão de empréstimos estatais ou garantias estatais à Femern A/S.

(253) As autoridades dinamarquesas prestaram igualmente esclarecimentos com base nas notas preparatórias da lei da construção, que consideram fontes de interpretação vinculativa da secção 4 da lei da construção. No que se refere à subsecção 1, as notas preparatórias clarificam que os empréstimos devem ser obtidos conforme especificado pelo ministro das Finanças para serem obtidas as melhores condições possíveis. As autoridades dinamarquesas explicaram igualmente que, de acordo com esta disposição, o ministro das Finanças tem competência para emitir diretivas vinculativas à Femern A/S sobre a forma como deve obter os empréstimos, que instrumentos devem ser utilizados e que requisitos devem ser impostos. No que se refere às subsecções 2 e 3, as notas preparatórias especificam: «*A forma de organização escolhida não visa limitar a responsabilidade do Estado em relação aos trabalhos de construção em questão. Consequentemente, a lei especifica que o Estado garante as obrigações das empresas relativamente aos empréstimos e outros instrumentos financeiros utilizados para financiar e refinanciar a preparação, a construção, a exploração e a aplicação de outras medidas necessárias relacionadas com a consolidação do projeto de construção. A garantia do Estado significa que a Femern A/S e a A/S Femern Landanlæg poderão obter empréstimos em condições equivalentes às condições concedidas ao Estado*» (capítulo 10). O capítulo 12 das notas preparatórias especifica: «*Além da parte financiada mediante subvenções da UE, os custos de construção do projeto de construção serão financiados através da obtenção de empréstimos nos mercados internacionais de capitais com garantias emitidas pelo Estado dinamarquês ou através de retrocessões do Estado. Os juros e as prestações aplicáveis aos empréstimos serão pagos através da cobrança de direitos de utilização do*

([122]) Acórdão do Tribunal Geral de 25 de janeiro de 2018, *BSCA/Comissão*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, n.º 72, e a jurisprudência aí citada.

([123]) Tal como o Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1), artigo 2.º (28).

projeto de ligação das duas costas e do pagamento pela Banedanmark às empresas pela utilização da via-férrea. O Estado dinamarquês garantirá os empréstimos contraídos e as outras obrigações financeiras das empresas durante a fase de construção». Daí decorre que a lei da construção inclui um compromisso claro por parte do Estado de financiar os custos de construção através de empréstimos estatais (ou de «retrocessões do Estado», conforme referido acima) e/ou de garantias estatais. O ministro das Finanças tem apenas autorização para decidir sobre a combinação de empréstimos estatais *versus* garantias estatais.

(254) As autoridades dinamarquesas prestaram esclarecimentos adicionais sobre a implementação de tais empréstimos estatais e garantias estatais de acordo com a lei da construção (e, por analogia, a lei do planeamento). Além disso, foram prestados esclarecimentos sobre o papel específico do ministro das Finanças, que tem apenas poder discricionário limitado para essa implementação.

(255) Na Dinamarca, a dívida pública é gerida pelo «departamento de gestão da dívida pública» do Nationalbanken (o banco central dinamarquês) em nome do Ministério das Finanças. O «*Acordo relativo à divisão do trabalho no domínio da dívida pública entre o banco central dinamarquês e o Ministério das Finanças*» ([124]) especifica a repartição das responsabilidades. De acordo com a secção 6 do acordo, o Nationalbanken emite garantias estatais em nome do ministro das Finanças e concede empréstimos estatais em nome do Governo às empresas que estão autorizadas legalmente a contrair empréstimos com garantias estatais ou empréstimos estatais. O Ministério das Finanças notifica o Nationalbanken antes do início de um novo processo legislativo ou de alterações à legislação existente, etc., no que se refere ao acesso das empresas a empréstimos estatais e/ou garantias estatais que são ou serão geridos pelo Nationalbanken. O Ministério das Finanças informa o Nationalbanken quando essa base jurídica substantiva pode ser aplicada.

(256) Em 29 de maio de 2017, a Femern A/S celebrou um acordo com o Nationalbanken, o Ministério das Finanças e o Ministério dos Transportes que especifica as modalidades de concessão do financiamento. O acordo é um acordo-tipo preparado pelo Nationalbanken, semelhante aos acordos celebrados com outras empresas controladas pelo Estado. Estabelece determinadas condições de alto nível, incluindo que é da responsabilidade da Femern A/S assegurar que os empréstimos obtidos correspondem às suas necessidades de financiamento e que os empréstimos não excedem quaisquer restrições aplicáveis em termos do montante do empréstimo. A Femern A/S também deve assegurar que as transações que beneficiam de uma garantia estatal se baseiam numa base jurídica suficiente para a emissão de garantias pelo Governo. Decorre do acordo que o Nationalbanken não controla tais condições para cada pedido de novo empréstimo estatal ou garantia estatal. Além disso, a Femern A/S é obrigada, mediante pedido do Nationalbanken, a apresentar um plano relativo às necessidades de financiamento previstas. Decorre do acordo que qualquer pedido de obtenção de um novo empréstimo que, de um modo geral, corresponde ao plano, será aceite pelo Nationalbanken, salvo: i) se o empréstimo for considerado não conforme com a política monetária; ii) se não for possível para o Nationalbanken obter uma fixação de preços satisfatória no mercado, devido a circunstâncias extraordinárias do mercado financeiro ou falta de liquidez; ou iii) se o pedido se desviar significativamente do plano previsto. As condições e os termos específicos para os empréstimos estatais e os empréstimos garantidos pelo Estado estão sujeitos às orientações normalizadas para transações financeiras do Nationalbanken. Assim, o ministro das Finanças, em teoria ou na prática, não aprova nem rejeita empréstimos individuais obtidos pela Femern A/S. Contudo, o Nationalbanken monitoriza regularmente se os empréstimos para os quais a Femern A/S solicita uma garantia estatal estão abrangidos pelas orientações do Ministério das Finanças e pelas orientações das transações financeiras. Nem o Nationalbanken nem o Ministério das Finanças rejeitaram quaisquer documentos relativos a empréstimos específicos, para os quais, por exemplo, a A/S Storebælt ou a A/S Øresund solicitaram uma garantia estatal.

(257) Neste contexto, a Comissão considera que a entrada em vigor da lei da construção conferiu à Femern A/S o direito legal de financiar o planeamento e a construção da ligação fixa através de empréstimos garantidos pelo Estado ou empréstimos estatais. Por conseguinte, a entrada em vigor da lei da construção envolveu a concessão de um auxílio individual à Femern A/S.

(258) As autoridades dinamarquesas também confirmaram que a subsecção 4 da secção 4 da lei da construção ([125]) implica que a administração central dinamarquesa concede, sem quaisquer medidas de execução adicionais, uma garantia aos contratantes da Femern A/S de que serão pagos pelo Estado dinamarquês no caso de não pagamento

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

([125]) As notas preparatórias da lei da construção especificam: «*Nos termos da subsecção 4, a administração central garante, sem qualquer notificação específica em cada caso, as obrigações financeiras da Femern A/S e da A/S Femern Landanlæg que não estejam garantidas na subsecção 2. Em conformidade com essa disposição, a garantia do Estado limita-se às obrigações que as duas empresas especificadas assumiram em relação à construção do projeto de construção, mas aplicar-se-á também às obrigações relacionadas com a construção do projeto de construção que as empresas assumiram antes do início da utilização das estruturas, mas em que as obrigações das empresas apenas terminem após o momento de início da utilização. A disposição significa que, por exemplo, os casos de arbitragem relativos aos trabalhos relacionados com o projeto de construção que sejam executados até ao momento de início da utilização da ligação fixa dependem da responsabilidade da administração central, mesmo que tais casos apenas sejam concluídos ou iniciados após o início da utilização. Contudo, as obrigações, por exemplo, relativas à reparação, exploração e manutenção da ligação fixa e quaisquer novos trabalhos que sejam executados após o início da utilização não dependerão da responsabilidade da administração central nos termos da subsecção 4. De igual modo, as obrigações financeiras que as empresas assumam na fase de construção, mas que não estejam associadas à construção efetiva do projeto de construção, não dependem da responsabilidade da administração central*».

por parte da Femern A/S ([126]). Por conseguinte, quando a Femern A/S assina um contrato de construção com um dos contratantes, o Estado dinamarquês torna-se responsável pela obrigação financeira na íntegra resultante desse contrato. Além disso, esta garantia tornou-se efetiva desde a aprovação da lei da construção, o que significa que, a partir desse dia, o Estado dinamarquês se tornou efetivamente responsável, sem quaisquer medidas de execução adicionais, por quaisquer custos resultantes das atividades da Femern A/S ao abrigo da lei da construção.

(259) A Comissão conclui que as autoridades dinamarquesas concederam vários auxílios individuais à Femern A/S. Em primeiro lugar, uma injeção de capital foi concedida em 2005 no momento da constituição. Em seguida, um auxílio individual foi concedido na data da entrada em vigor da lei do planeamento, em 17 de abril de 2009, para o financiamento das medidas preparatórias, de investigação, de conceção e outras necessárias no que se refere à ligação fixa. Tal auxílio consistiu numa combinação dos seguintes instrumentos: uma injeção de capital, garantias estatais e empréstimos estatais. O orçamental inicial foi estabelecido em 1 210 milhões de coroas dinamarquesas (162,2 milhões de euros) (em preços de 2008). Um auxílio complementar foi concedido, respetivamente, em 3 de junho de 2010, 23 de junho de 2011 e março de 2013 quando o orçamental inicial da lei do planeamento foi aumentado para, respetivamente, 1 881 milhões de coroas dinamarquesas (252,1 milhões de euros), 2 812 milhões de coroas dinamarquesas (376,9 milhões de euros) e 3 992 milhões de coroas dinamarquesas (535,1 milhões de euros) (todos em preços de 2008). Na data da entrada em vigor da lei da construção, em 6 de maio de 2015, um auxílio individual complementar, composto por uma combinação de empréstimos estatais e garantias estatais, foi concedido para o planeamento, a construção, a exploração e outras medidas necessárias relacionadas com a construção e a exploração da ligação fixa.

6.3. **Legalidade do auxílio**

(260) O artigo 108.º, n.º 3, do Tratado exige que os Estados-Membros notifiquem à Comissão, atempadamente, para que possa apresentar as suas observações, quaisquer planos de concessão de auxílios. Além disso, a obrigação de suspensão prevista no mesmo artigo impede que um Estado-Membro aplique a medida proposta antes de a Comissão ter adotado uma decisão definitiva.

(261) Em 16 de março de 2009, as autoridades dinamarquesas notificaram um auxílio estatal para financiar um orçamento de 1 445 milhões de coroas dinamarquesas (193,7 milhões de euros) para o financiamento da fase de planeamento, nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, por motivos de segurança jurídica. Desse montante, 1 210 milhões de coroas dinamarquesas (162,2 milhões de euros) referiam-se à ligação fixa e 185 milhões de coroas dinamarquesas (24,8 milhões de euros) referiam-se às ligações com o interior. Em 13 de julho de 2009, na decisão relativa ao planeamento, a Comissão decidiu não levantar objeções ao financiamento da fase de planeamento, concluindo que, na fase de planeamento, a Femern A/S atuou como uma autoridade pública e qualquer apoio estava, por conseguinte, para além do âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. No entanto, uma vez que a Comissão não podia excluir que o apoio público para a fase de planeamento poderia incluir um auxílio estatal a favor do futuro operador da ligação fixa, avaliou igualmente a compatibilidade das medidas notificadas e concluiu que podiam ser consideradas compatíveis com o mercado interno.

(262) Conforme referido no considerando 259 da presente decisão, o orçamento para o planeamento da ligação fixa foi ajustado em várias ocasiões, respetivamente, em junho de 2010, junho de 2011 e março de 2013, para um montante total de 3 992 milhões de coroas dinamarquesas (535,1 milhões de euros) (em preços de 2008). Os ajustamentos do orçamento foram aprovados pela Comissão de Finanças do Parlamento dinamarquês. Em cada vez, o consentimento respeitou a atividades de planeamento específicas abrangidas pela secção 2 da lei do planeamento. A Comissão considera que as autoridades dinamarquesas decidiram sobre tais aumentos orçamentais à luz da decisão relativa ao planeamento e, por conseguinte, com base no pressuposto de que nenhum auxílio estatal seria concedido à Femern A/S com tais aumentos orçamentais ou, caso existisse um auxílio, que este era compatível. Com base nessas aprovações orçamentais, a Femern A/S contraiu empréstimos estatais específicos. As autoridades dinamarquesas confirmaram que cada um desses empréstimos estatais possui uma data de maturidade em que o empréstimo vence. Adicionalmente, as autoridades dinamarquesas especificaram que os custos de planeamento reais foram financiados de modo contínuo à luz das projeções de custos a curto prazo e da concessão de apoio da UE a título da RTE-T ou do MIE.

(263) A Comissão considera que as autoridades dinamarquesas podiam razoavelmente presumir que a concessão de garantias estatais e empréstimos estatais para um orçamento de planeamento de 3 992 milhões de coroas dinamarquesas estava abrangida pela decisão relativa ao planeamento. Na verdade, na decisão relativa ao planeamento, a Comissão constatou que a Femern Belt A/S atuou como uma autoridade pública, no que respeita à sua participação na fase de planeamento, e que o financiamento público que lhe foi concedido para esse efeito não constitui um auxílio estatal. Caso a Femern Belt A/S fosse escolhida para ser responsável pelas fases subsequentes do projeto e para realizar as atividades comerciais conexas, o financiamento público da fase de planeamento poderia ser classificado como um auxílio estatal compatível. É verdade que a decisão relativa ao planeamento não considerou especificamente os empréstimos estatais, mas apenas as garantias estatais e uma injeção de capital. Contudo, a lei do planeamento (conforme notificado à Comissão) prevê explicitamente a possibilidade de empréstimos estatais e confere ao ministro das Finanças poder discricionário para decidir sobre a melhor combinação para financiar as atividades de preparação, de investigação e de conceção, bem como outras medidas necessárias

([126]) Esta garantia não se aplica apenas aos custos de construção do projeto. Quaisquer obrigações relacionadas com a reparação, a exploração e a manutenção da ligação fixa ou quaisquer novos trabalhos executados após o início da utilização da ligação são estritamente excluídos.

relacionadas com a ligação fixa. Adicionalmente, a Comissão observa, na sua análise complementar da compatibilidade, que a decisão relativa ao planeamento não era condicional em termos do montante máximo do auxílio ou da intensidade do auxílio.

(264) Em 28 de novembro de 2014, o ministro dos Transportes dinamarquês enviou o «*projeto de lei relativa à construção da ligação fixa do Estreito de Fehmarn e das ligações com o interior na Dinamarca*», para consulta pública. De acordo com essa lei da construção prevista, a Femern A/S também seria designada para realizar a construção, a exploração e o financiamento da ligação fixa. As autoridades dinamarquesas notificaram, consequentemente, o modelo de financiamento do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn à Comissão, em 22 de dezembro de 2014. A Comissão conclui, por conseguinte, que as autoridades dinamarquesas respeitaram a sua obrigação de informar a Comissão, atempadamente, para lhe permitir apresentar as suas observações, sobre os seus planos de concessão de auxílios para o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa.

(265) Uma vez que a Femern A/S obteve adiantamentos dos empréstimos estatais para as atividades de construção em 21 de novembro e 5 de dezembro de 2018, num montante total de 7,4 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,0 mil milhões de euros), 1,85 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,2 mil milhões de euros) dos quais foram pagos em 2018 e o restante montante no período entre fevereiro e abril de 2019 e em 26 de março de 2019, e o ministro dos Transportes instruiu a Femern A/S a dar início a um conjunto de trabalhos de construção, a Comissão conclui que, pelo menos, uma parte do auxílio concedido com base na lei da construção foi executada ilegalmente.

6.4. **Avaliação da compatibilidade**

(266) As autoridades dinamarquesas alegam que, caso a Comissão considere que as medidas de apoio constituem um auxílio estatal, deve avaliar a sua compatibilidade com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, que autoriza os auxílios destinados a promover a execução de um projeto importante de interesse europeu comum.

(267) De acordo com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, um auxílio destinado a promover a execução de um projeto importante de interesse europeu comum pode ser considerado compatível com o mercado interno. A Comissão estabelece os princípios ao abrigo dos quais avaliará o financiamento público de tais projetos na sua Comunicação sobre os critérios para a análise da compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais destinados a promover a execução de projetos importantes de interesse europeu comum («Comunicação sobre os IPCEI») ([127]).

(268) De acordo com o n.º 51 da Comunicação sobre os IPCEI, «a Comissão aplicará os princípios estabelecidos na presente comunicação a todos os projetos de auxílio notificados relativamente aos quais for chamada a tomar uma decisão após a data de publicação da comunicação no Jornal Oficial da União Europeia, ainda que os projetos sejam notificados antes dessa data». Consequentemente, os princípios estabelecidos na Comunicação sobre os IPCEI deveriam ser aplicados neste caso.

6.4.1. *Projeto importante de interesse europeu comum*

(269) Para qualificar-se para um auxílio com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, um projeto importante de interesse europeu comum deve ter as seguintes características:

— ser um projeto único, claramente definido em relação aos seus objetivos, bem como às condições da sua execução, incluindo os seus participantes e o seu financiamento ([128]);

— ser de interesse europeu comum ([129]);

— ser quantitativa ou qualitativamente importante ([130]).

6.4.1.1. O projeto deve ser claramente definido em relação aos seus objetivos e às condições da sua execução.

(270) A Comissão já observara na decisão de início do procedimento que o projeto, neste caso, pode ser definido como consistindo no planeamento, na construção e na exploração da ligação fixa. O artigo 2.º do Tratado sobre o Estreito de Fehmarn especifica que a ligação fixa do Estreito de Fehmarn deve ser construída entre Puttgarden e Rødbyhavn, como ligação ferroviária e rodoviária combinada, constituída por uma linha férrea de duas vias eletrificada e por uma estrada de quatro vias, com a qualidade técnica de uma autoestrada. De um modo geral, o Tratado sobre o Estreito de Fehmarn descreve claramente o projeto no que se refere aos seus objetivos e às condições da sua execução, incluindo os seus participantes e o financiamento. Além disso, a lei da construção e os respetivos anexos apresentam uma descrição técnica pormenorizada do projeto, incluindo a localização geográfica, a conceção, a construção, o funcionamento e a exploração. Por conseguinte, a Comissão conclui que o projeto pode ser considerado um projeto claramente definido.

6.4.1.2. O projeto deve ser de interesse europeu comum.

(271) A Comissão considera que o projeto é de interesse europeu comum na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, uma vez que contribui de forma concreta, clara e identificável para um ou mais objetivos da União e tem

([127]) JO C 188 de 20.6.2014, p. 4.
([128]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 12.
([129]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 14.
([130]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 24.

um impacto significativo na competitividade da União, bem como no crescimento sustentável e na criação de valor numa parte significativa da União. Além disso, a Comissão reconheceu o interesse europeu comum do projeto na sua decisão relativa ao planeamento e, mais recentemente, na decisão de início do procedimento.

(272) O projeto representa um contributo importante para os objetivos da União, sendo muito importante para a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e a Rede Transeuropeia de Energia ([131]). O projeto contribuirá para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes, sendo considerado um projeto prioritário da RTE-T e de extrema importância para a estratégia de transportes da União ([132]). Constitui uma ligação em falta no corredor da rede principal Escandinávia – Mediterrâneo da RTE-T, identificada como tal no terceiro plano de trabalho do coordenador europeu ([133]). Por conseguinte, o projeto contribuirá para uma melhoria da ligação entre os países nórdicos e a Europa Central, bem como para uma maior flexibilidade e economia de tempo do tráfego rodoviário e ferroviário. Tal é um forte indício do interesse europeu comum do projeto.

(273) O projeto envolve dois Estados-Membros, a saber a Dinamarca e a Alemanha. Não obstante, os benefícios vão para além destes dois Estados-Membros, uma vez que se aplicam a uma parte significativa da União ([134]). Na verdade, o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn tem por objetivo melhorar as condições do transporte de passageiros e mercadorias entre os países nórdicos e a Europa Central. Ao completar a ligação em falta no corredor Escandinávia-Mediterrâneo ([135]), espera-se que o projeto gere benefícios para todos os países ao longo do corredor entre a Finlândia e Malta [de acordo com o artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([136])].

(274) Tais benefícios claramente definidos do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn foram especificados em maior pormenor numa análise de custo-benefício preparada para o Ministério dos Transportes dinamarquês ([137]) e não são limitados às empresas ou ao setor relacionados com o projeto ([138]). A análise de custo-benefício demonstra que o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn gerará amplos benefícios para a Europa, apesar dos custos de investimento significativos. A análise de custo-benefício foi elaborada pela empresa de consultoria *Incentive*, datando a versão original do estudo de 5 de janeiro de 2015 e a versão atualizada de 27 de março de 2015. A versão original foi atualizada com novas estimativas relativas à construção. Os principais benefícios identificados na análise consistem na economia de tempo e na maior flexibilidade na travessia do Estreito de Fehmarn, melhorando o funcionamento do mercado interno e reforçando a coesão económica e social entre os países nórdicos e a Europa Central.

(275) Além disso, a análise de custo-benefício quantifica os benefícios líquidos, tendo em conta os efeitos diretos e indiretos. Os efeitos indiretos incluem, por exemplo, o impacto ambiental e climático e uma correção das receitas dos *ferries*. De acordo com a versão atualizada do estudo, o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn gerará um benefício líquido e uma rendibilidade socioeconómica de 4,7% ([139]) quando os custos e os benefícios de todos os países forem incluídos na análise. O estudo original também efetuou várias análises de sensibilidade. Avaliou, por razões de prudência, o impacto na concorrência dos *ferries* que operam com frequência reduzida. Neste caso, a rendibilidade socioeconómica foi estimada em 4,1% (em comparação com uma rendibilidade socioeconómica global de 5,0% no estudo original).

(276) A Comissão considera que, embora a análise de sensibilidade atualizada resulte numa rendibilidade de 3,8% no caso de um serviço de *ferries* contínuo, conforme alegado por Scandlines *et al.*, o estudo socioeconómico positivo confirma os benefícios do projeto.

(277) A Comissão considera que os estudos atualizados de 2019, conforme apresentados pela Scandlines e pela Stena Line, não alteram a sua qualificação do projeto como tendo benefícios claramente definidos. Os estudos da Incentive baseiam-se em pressupostos plausíveis. O novo estudo da Knud Erik Andersen de 2019, apresentado pela Scandlines e pela Stena Line, não altera esta apreciação. Na opinião da Scandlines e da Stena Line, os estudos da Incentive terão assumido que a Scandlines está a operar com uma perda acentuada. A Comissão não considera tal argumento credível, uma vez que, claramente, a rendibilidade socioeconómica foi, na verdade, corrigida para ter

([131]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 15.
([132]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 23.
([133]) https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpiii.pdf, p. 35.
([134]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 16.
([135]) O corredor Escandinávia – Mediterrâneo representa um eixo norte-sul fundamental para a economia europeia. O corredor estende-se desde a Finlândia e a Suécia no norte até à ilha de Malta no sul, abrangendo ainda a Dinamarca, o norte, centro e sul da Alemanha, as regiões industriais do norte de Itália e os portos do sul de Itália. Os projetos mais importantes no corredor são a ligação fixa do Estreito de Fehmarn e o túnel de base do Brenner, incluindo as respetivas vias de acesso; ver https://ec.europa.eu//transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_pt.
([136]) Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE (JO L 348 de 20.12.2013, p. 1).
([137]) Estudo preparado para o Ministério dos Transportes dinamarquês pela Incentive de 5 de janeiro de 2015, conforme revisto e atualizado por um estudo de 27 de março de 2015.
([138]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 17.
([139]) O considerando 144 da decisão de início do procedimento referiu, erradamente, que as análises de sensibilidade foram efetuadas no contexto da versão atualizada do estudo.

em conta as perdas de receitas dos *ferries* nos estudos da Incentive. Concretamente, o estudo original da Incentive assumiu que as receitas excediam os custos em cerca de 15%. Além disso, o estudo incluiu duas análises de sensibilidade com uma diferença máxima de 30% entre as receitas e os custos, que resultou numa rendibilidade socioeconómica positiva de 4,6% (em comparação com uma rendibilidade socioeconómica de 5,0% num cenário de base). A Scandlines e a Stena Line realçam igualmente um aumento dos custos estimados de construção para a ligação com o interior alemão. A Comissão observa que este elemento também não pode prejudicar a plausibilidade dos estudos da Incentive, baseados numa estimativa razoável dos custos totais de construção (sendo a ligação com o interior alemão apenas uma parte menor dos custos totais), incluindo um montante de reserva razoável.

(278) O n.º 18 da Comunicação sobre os IPCEI exige que o projeto seja cofinanciado pelo beneficiário. Uma vez que o projeto será financiado em grande parte pela Femern A/S, devido ao facto de que serão cobradas portagens e taxas aos utilizadores da ligação fixa, a Comissão considera que este critério é respeitado.

(279) O financiamento público da ligação fixa não está relacionado com subvenções prejudiciais para o ambiente, pelo que não está em conflito com o princípio de extinção progressiva de tais subvenções, conforme exigido no n.º 19 da Comunicação sobre os IPCEI.

(280) O projeto recebeu um financiamento da UE para as atividades de planeamento, conforme descrito em pormenor no considerando 37 da presente decisão, e recebeu uma autorização para um apoio adicional a título do MIE. Tal é reconhecido na Comunicação sobre os IPCEI como um indicador positivo do interesse europeu comum.

(281) Todos esses elementos contribuem para a conclusão da Comissão de que o projeto representa um contributo importante e concreto para a consecução dos objetivos da política dos transportes da União e os objetivos mais amplos da União, nomeadamente o reforço da coesão económica e social. Por conseguinte, a Comissão considera que o projeto é de interesse europeu comum.

6.4.1.3. O projeto deve ser quantitativa ou qualitativamente importante

(282) O projeto é um projeto europeu importante de infraestruturas de transporte. O seu caráter importante já foi reconhecido pela Comissão na decisão relativa ao planeamento.

(283) Com base na atualização apresentada pelas autoridades dinamarquesas, os custos totais do planeamento e os custos de construção da ligação fixa são estimados em 52,6 mil milhões de coroas dinamarquesas (7,1 mil milhões de euros) e os custos relacionados com o planeamento e a construção da modernização das ligações com o interior dinamarquês são estimados em 9,5 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,3 mil milhões de euros), ou seja, 62,1 mil milhões de coroas dinamarquesas (8,3 mil milhões de euros) em preços fixos de 2015 para todo o projeto. Além disso, o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn envolve custos significativos relacionados com a construção das ligações com o interior alemão, cuja responsabilidade compete às autoridades alemãs ([140]).

(284) Adicionalmente, o projeto é realizado no âmbito da cooperação entre a Alemanha e a Dinamarca e já foi aprovado a nível da União, uma vez que a ligação fixa constitui parte integrante da Rede Transeuropeia de Transportes. Após a sua conclusão, a ligação fixa melhorará significativamente as condições do tráfego de passageiros e mercadorias entre os países nórdicos e a Europa Central, ajudando a descongestionar a rota do Grande Belt na Dinamarca, em especial, a rede ferroviária.

(285) A Comissão considera, por conseguinte, que o projeto é particularmente amplo em termos de dimensão e âmbito. O período de construção relativamente longo e o elevado montante de investimento também implicam um nível muito considerável de risco financeiro ([141]). Por conseguinte, a Comissão considera que o projeto é quantitativa e qualitativamente importante.

(286) Neste contexto, a Comissão conclui que o projeto cumpre todos os critérios de elegibilidade estabelecidos na secção 3 da Comunicação sobre os IPCEI ([142]).

6.4.2. *Natureza do auxílio objeto de avaliação*

(287) As medidas, conforme notificadas em 2014, que foram avaliadas na decisão relativa à construção abrangeram o planeamento, a construção e a exploração da ligação fixa até ao reembolso integral da dívida. Nos seus acórdãos de 13 de dezembro de 2018, o Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que o auxílio em questão cobria os custos de exploração da ligação fixa, não podia ser excluído que o auxílio poderia constituir, de alguma forma, um auxílio ao funcionamento que, caso existisse, deveria ter sido especificamente avaliado pela Comissão.

(288) Por conseguinte, a Comissão, na secção 5.3.2. da decisão de início do procedimento, questionou se as medidas de auxílio deveriam ser classificadas como um auxílio ao investimento ou um auxílio ao funcionamento ou uma combinação de ambos. Em especial, nessa fase, não era evidente de que modo as medidas que seriam implementadas durante a fase de exploração do projeto cobririam as necessidades de financiamento, relacionadas com: i) o reembolso da dívida contraída durante a fase de planeamento e construção do projeto e/ou ii) o pagamento dos custos de exploração durante a fase de exploração do projeto e/ou iii) o pagamento de dividendos à empresa-mãe ou iv) todas as opções anteriores.

([140]) Tais custos não estão relacionados com o presente caso.
([141]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 24.
([142]) O Tribunal Geral também confirmou a análise da Comissão a este respeito; ver acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines/Comissão Europeia*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, n.ºs 144-181.

(289) De acordo com Scandlines *et al.*, o auxílio ao funcionamento está associado à natureza dos custos e não a uma fase específica (como a fase de exploração) do projeto. Qualquer auxílio que cubra os custos de exploração constitui um auxílio ao funcionamento na sua perspetiva, independentemente da fase em que os custos ocorram. Uma vez que os custos de exploração estão incluídos na análise do défice de financiamento, Scandlines *et al.* consideram que, por definição, existe um auxílio ao funcionamento. Além disso, para Scandlines *et al.*, tal auxílio ao funcionamento é proibido.

(290) É necessário determinar, em primeiro lugar, se as medidas envolvem um auxílio ao funcionamento. Se for o caso, é necessário analisar se esse eventual auxílio ao funcionamento pode ser declarado compatível com o mercado interno e com que fundamento.

(291) De acordo com a jurisprudência assente, os auxílios ao funcionamento consistem em auxílios que visam libertar uma empresa dos custos que devia normalmente suportar no âmbito da sua gestão corrente ou das suas atividades normais ([143]). O Tribunal de Justiça distingue igualmente entre auxílio ao investimento e auxílio ao funcionamento associando o objetivo do auxílio ao investimento à existência de um investimento específico ([144]).

(292) Com base na referida definição de auxílio ao funcionamento e nas medidas conforme notificadas pelas autoridades dinamarquesas em 2014, tudo indica que a Femern A/S podia, potencialmente, beneficiar de um auxílio ao funcionamento. Considerando as lei do planeamento e da construção, é evidente a partir das secções 7 e 4, respetivamente, que a Femern A/S teria a possibilidade de obter empréstimos estatais e beneficiar de garantias estatais sobre os seus empréstimos para financiar e refinanciar o planeamento, a construção, a *exploração* e outras medidas necessárias relacionadas com a construção e a *exploração* da ligação fixa. A lei da construção não excluiu que a Femern A/S seria isentada dos custos que normalmente teria de suportar na sua gestão corrente da ligação fixa. Uma vez que a definição acima de auxílio ao funcionamento se refere explicitamente à «gestão corrente» e às «atividades normais», e implicitamente, a uma «natureza contínua» (contrariamente à natureza *ad hoc* do auxílio ao investimento), a Comissão considera que o eventual auxílio ao funcionamento apenas pode existir após a ligação fixa estar operacional.

(293) No entanto, em resposta às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento e conforme referido no considerando 177, as autoridades dinamarquesas analisaram a notificação de 2014 para limitar o auxílio estatal e a concessão de garantias estatais e empréstimos estatais para o financiamento necessário dos custos incorridos durante a fase de planeamento e construção e, por conseguinte, para os custos de planeamento e construção da ligação fixa. O montante máximo da dívida que pode ser garantido pelas garantias estatais ou obtido através de empréstimos estatais foi limitado ao custo de planeamento e construção, incluindo os custos financeiros relacionados com tais custos de planeamento e construção.

(294) Com base na notificação revista, a Comissão conclui que o auxílio em apreço constitui um auxílio ao investimento, uma vez que o auxílio tem claramente por objetivo possibilitar o planeamento e a construção da ligação fixa e não isentar a Femern A/S dos custos que normalmente teria de suportar na sua gestão corrente ou nas suas atividades normais. O facto de a Femern A/S refinanciar frequentemente os empréstimos contraídos para cobrir os custos de planeamento e construção e não recorrer, por exemplo, a um empréstimo único elevado é apenas uma questão de *forma e tipo* da estrutura financeira do projeto. Tal não significa que as garantias estatais para os empréstimos refinanciados relacionados com os custos de planeamento e construção envolvam um auxílio ao funcionamento. Além disso, conforme demonstrado pela Comissão a seguir na análise da compatibilidade e na apreciação do défice de financiamento, o montante do auxílio é significativamente inferior aos custos de construção da ligação fixa.

(295) Embora a lei da construção permita, aparentemente, um auxílio ao funcionamento, a Comissão considera que tal podia apenas conferir uma potencial vantagem à Femern A/S após estar operacional. Com base na notificação revista, a possibilidade de auxílio ao funcionamento futuro foi eliminada.

(296) Além disso, as autoridades dinamarquesas assegurarão que a Femern A/S apresenta anualmente uma demonstração dos fluxos de caixa com o objetivo de demonstrar que a exploração da ligação fixa não é subvencionada.

6.4.3. *Necessidade do auxílio*

(297) De acordo com o n.º 28 da Comunicação sobre os IPCEI, «os auxílios não devem subvencionar os custos de um projeto que uma empresa, de qualquer modo, teria de suportar nem compensar o risco comercial normal de uma atividade económica. Sem o auxílio, a realização do projeto seria impossível ou seria realizado numa menor dimensão ou âmbito, ou de forma diferente, restringindo de maneira significativa os seus benefícios esperados».

([143]) Ver, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000, *Alemanha/Comissão*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, n.º 30, e a jurisprudência aí citada; e acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 2011, *Itália/Comissão*, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, n.º 63.

([144]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 2011, *Itália/Comissão*, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, n.º 64.

(298) A nota de rodapé 2 do n.º 28 da Comunicação sobre os IPCEI também inclui um requisito de efeito de incentivo formal, que estabelece: «*O pedido de auxílio deve preceder o início dos trabalhos, quer seja o início dos trabalhos de construção ligados ao investimento, quer seja o primeiro compromisso firme de encomenda de equipamentos ou qualquer outro compromisso que torne o investimento irreversível, conforme o que se verificar primeiro. A aquisição de terrenos e os trabalhos preparatórios, como a obtenção de licenças e a realização de estudos de viabilidade preliminares, não são considerados início dos trabalhos*».

(299) No que se refere ao requisito de efeito de incentivo formal, a Comissão já observara, na decisão de início do procedimento, que é evidente que a Femern A/S foi constituída com o único objetivo de planeamento, construção e exploração da ligação fixa. Tal é exigido pelos seus estatutos. Além disso, é evidente a partir da análise do efeito de incentivo substantivo (ver considerando 302 e seguintes) que, sem um auxílio, a Femern A/S não estaria em posição para levar a cabo o projeto. Nestas condições, e tendo em conta que o auxílio neste caso está relacionado com um único projeto decidido pela Dinamarca e pela Alemanha, que será implementado por entidades de finalidade especial públicas, o requisito de efeito de incentivo formal, conforme estabelecido na Comunicação sobre os IPCEI, não pode ser considerado uma condição prévia para demonstrar que o auxílio teve um efeito de incentivo. O projeto de ligação fixa é muito distinto, por exemplo, de projetos que podem ser apoiados ao abrigo de um regime de auxílios regionais, uma vez que tais projetos são decididos pelas próprias empresas e o incentivo subjacente à sua decisão de investimento tem de ser verificado pelas autoridades que concedem o auxílio antes da concessão. A Comissão considera que o pedido de auxílio, neste caso, pode ser considerado inerente à constituição da Femern A/S. O facto de a Femern A/S não ter apresentado um pedido de auxílio específico às autoridades dinamarquesas não demonstra, por conseguinte, a falta de efeito de incentivo ([145]).

(300) Scandlines *et al.* alegam, igualmente, que antes importa se a Femern A/S atuou (ao construir) antes da concessão do auxílio, ou seja, se a Femern A/S iniciou efetivamente a construção antes de receber um compromisso de auxílio. Na opinião de Scandlines *et al.*, «*a Femern A/S deu início aos trabalhos de construção em 2013, embora as autoridades dinamarquesas se tenham comprometido a conceder o auxílio no início 2015 com a lei da construção*». De acordo com Scandlines *et al.*, tais trabalhos não podem ser considerados atividades de planeamento. Além disso, e considerando que ainda não fora concedido um auxílio para as atividades de construção, o efeito de incentivo formal seria violado. Adicionalmente, a Scandlines alegou na sua conclusão de outubro de 2019 que a Femern A/S infringiu o requisito de efeito de incentivo ao realizar os trabalhos de construção após a anulação da decisão relativa à construção. A Comissão observa que o requisito de efeito de incentivo formal, em geral, não compara a data de início dos trabalhos com a data de concessão do auxílio (como alegam, aparentemente, Scandlines *et al.*), mas compara a data de início dos trabalhos com a data do pedido de auxílio. De qualquer modo, conforme explicado pelas autoridades dinamarquesas, os chamados *trabalhos preparatórios*, que se inscrevem num programa ao abrigo do qual as autoridades dinamarquesas decidiram iniciar determinados preparativos numa fase anterior à inicialmente prevista, basearam-se em várias aprovações do Parlamento dinamarquês para um ajustamento do orçamento de planeamento. Por conseguinte, a Comissão considera que não é possível alegar que a Femern A/S, como entidade de finalidade especial, e tendo em conta os próprios estatutos, realizou tais trabalhos sem ter em conta que os mesmos seriam subvencionados pelo Estado.

(301) Scandlines *et al.* alegaram igualmente que a Comissão, no n.º 163 da decisão de início do procedimento, estaria errada ao referir-se à obrigação de suspensão. A Comissão concorda que a obrigação de suspensão e o requisito de efeito de incentivo formal são dois conceitos distintos. Na verdade, um auxílio concedido em violação da obrigação de suspensão pode continuar a ter um efeito de incentivo.

(302) A posição da Comissão de que a ausência de pedido de auxílio não é decisiva para a apreciação do efeito de incentivo do auxílio, neste caso, não prejudica o requisito de que o auxílio não deve subvencionar os custos que um projeto, de qualquer modo, teria de incorrer (efeito de incentivo substantivo, conforme previsto no n.º 28 da Comunicação sobre os IPCEI). A Comissão considera que a referência de Scandlines *et al.* ao artigo 345.º do Tratado de que existiria uma discriminação a favor das empresas públicas não é, por conseguinte, pertinente. Conforme explicado, a Comissão considera que a análise do efeito de incentivo substantivo do n.º 28 da Comunicação sobre os IPCEI é plenamente aplicável, mas que, tendo em conta as circunstâncias específicas conforme referidas no considerando 299 da presente decisão, o auxílio pode ser considerado inerente à constituição da Femern A/S no contexto do projeto. Por conseguinte, deveria ser demonstrado que, sem o auxílio, a ligação fixa não seria realizada, ou pelo mesmo não no mesmo âmbito.

(303) O n.º 29 da Comunicação sobre os IPCEI exige que o Estado-Membro apresente à Comissão informações adequadas relativas ao projeto objeto de auxílio. Além disso, é exigida uma descrição abrangente do cenário contrafactual correspondente à situação em que não é concedido qualquer auxílio pelos Estados-Membros.

(304) Conforme já fora observado na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas alegaram que não existe qualquer descrição contrafactual ou realista credível de um projeto alternativo. O Parlamento dinamarquês

([145]) Acórdão do Tribunal Geral de 13 de dezembro de 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Comissão*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, n.º 192.

tem autonomia para decidir exclusivamente no que se refere ao âmbito do projeto e às suas fontes de financiamento. Consequentemente, a Femern A/S (bem como a A/S Femern Landanlæg) não tem poder para decidir realizar um projeto alternativo de diferente escala.

(305) Apesar de o n.º 29 da Comunicação sobre os IPCEI prever claramente que o cenário contrafactual pode consistir na ausência de um projeto alternativo, Scandlines *et al.* alegaram que a Comissão deveria verificar se existe um projeto alternativo sem auxílio. Uma vez que a análise de custo-benefício de 2000 ([146]) menciona várias alternativas e a relação custo-benefício da solução de túnel submerso foi consideravelmente inferior às outras alternativas, a Comissão não deveria, na perspetiva de Scandlines *et al.*, negligenciar tais alternativas na sua apreciação da necessidade do auxílio. Adicionalmente, consideram irrelevante o facto de o Parlamento dinamarquês ter autonomia para decidir exclusivamente no que se refere ao âmbito do projeto e que o inquérito de interesse comercial de 2001 está desatualizado.

(306) O âmbito do relatório de custos-benefícios de 2000 consistiu na avaliação económica e financeira de uma ligação fixa do Estreito de Fehmarn, incluindo a apreciação de diferentes soluções técnicas para uma ligação fixa em comparação com a existência contínua do atual sistema de *ferries*. A Comissão reconhece que o relatório de custos-benefícios de 2000 conclui que a eficácia relativa da alternativa de um sistema de *ferries* aperfeiçoado era consideravelmente mais elevada. Contudo, simultaneamente, o relatório conclui que a magnitude absoluta dos benefícios líquidos obtidos com a solução de ligação fixa não pode ser atingida por um sistema de *ferries* aperfeiçoado (decorrendo o maior contributo para tais benefícios da redução da duração dos trajetos e das economias no custo do transporte). Consequentemente, um sistema de *ferries* aperfeiçoado não consiste numa alternativa com o mesmo âmbito nem garante benefícios comparáveis aos do projeto da ligação fixa, que devia ser considerado um cenário contrafactual. No que se refere aos outros cenários, o relatório de custos-benefícios de 2000 não efetuou uma classificação nem manifestou uma preferência clara, pelo que não é possível, de qualquer modo, concluir a partir do relatório que existiriam cenários alternativos capazes de realizar, sem auxílio, uma solução de ligação fixa, com um âmbito comparável ou benefícios compráveis aos esperados. Por conseguinte, a Comissão considera que pode basear-se no inquérito de interesse comercial, conforme lançado em 2001, para estabelecer o cenário em que a ligação fixa não obteria qualquer apoio público.

(307) Conforme já fora observado na decisão de início do procedimento, o referido inquérito tinha por objetivo investigar: i) a vontade e a capacidade do setor privado para conceber, planear, construir, financiar e explorar uma ligação fixa do Estreito de Fehmarn; ii) as soluções financeiras e técnicas associadas para o projeto; iii) o quadro organizacional para a participação de investidores privados no projeto e iv) a distribuição dos riscos envolvidos no projeto entre o setor privado e os Estados-Membros ([147]). O inquérito suscitou um forte interesse: aproximadamente 100 empresas individuais responderam, das quais 31 ([148]) responderam a um questionário e 20 foram convidadas para entrevistas. O inquérito concluiu que o setor privado estaria interessado em participar na conceção, no financiamento, na construção e na exploração da ligação fixa, caso os Estados concedessem qualquer tipo de apoio muito superior ao apoio previsto a título da RTE-T e/ou garantias estatais. Os investidores privados exigiriam uma taxa interna de rendibilidade elevada para compensar os riscos substanciais relacionados com um projeto como a ligação fixa. De igual modo, os mutuantes exigiriam uma taxa de juro elevada e um rácio de cobertura da dívida elevado para ultrapassar os riscos previstos. Tais requisitos dos investidores e dos mutuantes resultariam, conjuntamente, em custos de capital elevados, pelo que o projeto não seria viável sem um apoio público significativo. Para demonstrar que esta conclusão não foi entretanto alterada, as autoridades dinamarquesas apresentaram uma análise no momento da notificação ([149]) mostrando que os resultados do inquérito eram ainda válidos.

(308) Nessa base, a Comissão considera que, em primeiro lugar, nenhum investidor privado racional participaria no financiamento de um projeto em condições normais de mercado e, em segundo lugar, que a ligação fixa apenas podia ser concluída com um apoio público significativo. O facto de a solução técnica final ter sofrido alterações desde o inquérito de 2001 não altera esta conclusão e nada sugere que um cenário contrafactual sem um auxílio se tenha tornado entretanto viável. Além disso, a concessão de apoio financeiro por parte da UE no âmbito do MIE seria um forte indício complementar da necessidade de financiamento público para a realização do projeto. Assim, sem o auxílio, o projeto não seria realizado. O cenário contrafactual consiste, portanto, na ausência de um projeto alternativo. Na ausência de um projeto alternativo, o auxílio deve ser considerado necessário, por exemplo, caso seja possível demonstrar que a TIR do projeto é inferior à taxa de rendibilidade normal exigida pelos investidores que participam em projetos de investimentos semelhantes ou caso a TIR seja insuficiente para cobrir o custo de capital exigido pelo mercado.

([146]) *Avaliação económica de um sistema de ferries aperfeiçoado do Estreito de Fehmarn*, elaborada pela PLANCO Consulting GmbH para os Ministérios dos Transportes dinamarquês e alemão, de maio de 2000.

([147]) Os resultados do inquérito de interesse comercial foram publicados no relatório: «Fehmarnbelt, An infrastructure Investment, Finance and Organisation» (Fehmarnbelt, Investimento, financiamento e organização de uma infraestrutura), junho de 2002.

([148]) Os participantes incluíram consórcios compostos por contratantes, operadores e bancos, por um lado, e empresas individuais, nomeadamente bancos, empresas de engenharia e seguradoras, por outro.

([149]) Os princípios de funcionamento do modelo dinamarquês de garantia estatal e a experiência com projetos de infraestruturas de grande escala, setembro de 2014, e a taxa interna de rendibilidade da ligação fixa e a intensidade das subvenções públicas.

(309) Para o efeito, no contexto da notificação de 2014, as autoridades dinamarquesas já explicaram que a Femern A/S não tinha *projetos de investimentos de tipo semelhante* ou um *custo de capital* em geral que pudesse ser utilizado para calcular se o montante do auxílio excede o nível necessário para o projeto ser suficientemente rentável. Por conseguinte, foi necessário comparar a TIR do projeto com os requisitos do custo de capital geralmente observados no *setor em questão*. As autoridades dinamarquesas apresentaram uma análise atualizada que reflete as atuais condições de mercado e o risco específico do projeto.

(310) Conforme referido no considerando 175, o CMPC de referência depende da taxa sem risco. No modelo alternativo, o CMPC é inferior e foi estimado pelas autoridades dinamarquesas como sendo de 5,59%.

(311) As autoridades dinamarquesas compararam esse requisito do custo de capital do setor com a taxa interna de rendibilidade que seria atingida com o projeto de ligação fixa na ausência de um auxílio. Uma vez que as autoridades dinamarquesas apresentaram dados financeiros atualizados em resposta às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento sobre a proporcionalidade do auxílio, a Comissão remete para a secção 0 da presente decisão para uma apreciação pormenorizada dos pressupostos dos modelos.

(312) Os resultados desses cálculos atualizados demonstram que a TIR do projeto, sem um auxílio estatal, ascenderia a 3,9%, considerando um ciclo de vida do investimento de 40 anos. Essa TIR é consideravelmente inferior ao custo de capital de 5,59% exigido pelo mercado, que foi calculado no modelo alternativo de défice de financiamento. Consequentemente, também é inferior ao custo de capital exigido pelo mercado, estabelecido de acordo com o primeiro modelo de cálculo do défice de financiamento, que assume um CMPC médio superior. Esta análise confirma as conclusões do inquérito de interesse comercial de 2001 no que se refere à necessidade de um auxílio estatal. Além disso, a pedido da Comissão, as autoridades dinamarquesas efetuaram várias análises de sensibilidade com base no modelo financeiro atualizado. Aparentemente, a TIR mantém-se inferior ao custo de capital exigido pelo mercado mesmo que, conforme sugerido pelo autor da denúncia, seja considerado um ciclo de vida muito longo (na simulação, o modelo prolongou-se até 2100).

(313) Com base nos elementos suprarreferidos, a Comissão conclui que o auxílio não subvenciona os custos de um projeto que, de qualquer modo, seriam incorridos pela Femern A/S, se o projeto fosse realizado na ausência do auxílio em causa. Por conseguinte, o auxílio é necessário para a construção da infraestrutura em questão.

6.4.4. *Proporcionalidade do auxílio*

(314) O princípio da proporcionalidade exige que as medidas de auxílio não excedam o que é adequado para a consecução dos objetivos. Assim, caso fosse possível alcançar o planeamento e a construção da ligação fixa com um nível inferior de auxílio, o auxílio não seria considerado proporcional ([150]).

(315) De acordo com o n.º 31 da Comunicação sobre os IPCEI, «[o] nível máximo do auxílio será determinado tendo em conta o défice de financiamento em causa em relação aos custos elegíveis. Se for justificada pela análise do défice de financiamento, a intensidade do auxílio pode atingir 100% dos custos elegíveis. O défice de financiamento refere-se à diferença entre os fluxos de caixa positivos e negativos ao longo do ciclo de vida do investimento, atualizado para valores correntes com base num fator de atualização adequado, refletindo a taxa de retorno necessária para o beneficiário realizar o projeto, nomeadamente tendo em conta os riscos envolvidos. Os custos elegíveis são os definidos no anexo […]».

(316) Para dissipar as dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas apresentaram uma atualização da análise do défice de financiamento e limitaram o auxílio de modo a não exceder o défice de financiamento.

(317) Por conseguinte, é necessário avaliar se os pressupostos subjacentes do modelo de défice de financiamento da ligação fixa apresentado pelas autoridades dinamarquesas são adequados tendo em conta a natureza, o âmbito e os riscos do projeto.

(318) Neste contexto, a Comissão observa que o montante do auxílio está diretamente relacionado com os pressupostos subjacentes do modelo do défice de financiamento, não só como consequência da limitação do montante do auxílio para o nível do défice de financiamento, mas também devido ao facto de o nível de endividamento e, deste modo, o nível do montante do auxílio dependerem de fatores como o custo global de construção e a taxa de juro assumida. Por conseguinte, a Comissão considera adequado, tendo em conta a notificação revista, incluindo uma atualização da análise do défice de financiamento, que o modelo também seja baseado nos dados subjacentes mais recentes. A Comissão aceita, a este respeito, a metodologia das autoridades dinamarquesas de utilização da mais recente análise financeira integralmente revista do projeto, a análise financeira de 2016, como ponto de partida, e de atualização dessa análise com os desenvolvimentos mais relevantes.

(319) As autoridades dinamarquesas restringiram o modelo de défice de financiamento ao modelo de financiamento da ligação fixa e excluíram da análise todos os custos de construção relacionados com as ligações com o interior. Tal como decorre da subsecção 2 da secção 5 da lei da construção, em que a A/S Femern Landanlæg paga todas as despesas de planeamento, construção, exploração e outras medidas necessárias relacionadas com a construção e a

([150]) Comunicação sobre os IPCEI, n.º 28.

exploração das ligações com o interior, na perspetiva da Comissão, as autoridades dinamarquesas adotaram uma abordagem correta ao excluir da análise do défice de financiamento esses custos relacionados com a ligação com o interior para a Femern A/S. Adicionalmente, as autoridades dinamarquesas propuseram não ter em conta os pagamentos de dividendos que a Femern A/S poderia incorrer a favor da A/S Femern Landanlæg. Tais pagamentos de dividendos não são, assim, apresentados como um elemento de custo no modelo. As autoridades dinamarquesas também analisaram a notificação de 2014, uma vez que se comprometeram a assegurar que a Femern A/S apenas iniciará o pagamento de dividendos à A/S Femern Landanlæg após o reembolso integral, por parte da Femern A/S, da dívida subvencionada pelo Estado.

(320) As autoridades dinamarquesas explicaram que os custos elegíveis restringem-se ao orçamento dos custos de construção. Esse orçamento dos custos de construção inclui os custos de planeamento e os custos das atividades de promoção/*marketing*/informação. A Comissão considera, tendo em conta a ocorrência das atividades de promoção ou informação cerca de 10 anos antes da data de exploração prevista, a existência clara de uma obrigação de informação imposta pelo Estado dinamarquês e o facto de as atividades de informação fazerem parte da lei do planeamento, que tais custos estão associados à realização do projeto e são, por conseguinte, elegíveis para um auxílio de acordo com a Comunicação sobre os IPCEI. O orçamento dos custos de planeamento e construção ascende a 62,2 mil milhões de coroas dinamarquesas (8,3 mil milhões de euros) (em preços nominais), que a Comissão considera uma estimativa adequada. O orçamento inclui uma reserva mínima, definida de modo a assegurar com uma probabilidade de 80% que o orçamento, incluindo a reserva, será suficiente para concluir o projeto mesmo no caso de eventuais excessos de custos. Tal reflete custos muito provavelmente incorridos pelo projeto. Além disso, para efeitos do cálculo do défice de financiamento máximo, as autoridades dinamarquesas acrescentaram uma almofada financeira de 3 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,4 mil milhões de euros) (em preços nominais) aos custos de construção. Esta almofada financeira corresponde a um aumento da reserva mínima de 80% para 99%. Tal significa uma probabilidade de 99%, e não apenas de 80%, face a custos futuros, de o orçamento — incluindo a reserva de 7,3 mil milhões de coroas dinamarquesas (1,0 mil milhões de euros) — e a almofada financeira de 3 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,4 mil milhões de euros) serem suficientes para concluir o projeto. Contudo, tal também significa que existe uma probabilidade de que os custos de construção reais não sejam tão elevados e de que os custos de construção assumidos para efeitos de determinação do défice de financiamento possam, por conseguinte, estar sobrestimados através dessa almofada financeira para os custos de construção.

(321) As autoridades dinamarquesas atualizaram o pressuposto inicial do financiamento da UE na sua análise financeira de 2016 para 10%. Esse pressuposto é inferior ao pressuposto inicial de 18%, que serviu de base para a lei da construção (equivalente a um apoio da UE de cerca de 7,5 mil milhões de coroas dinamarquesas ou 1,0 mil milhões de euros). As autoridades dinamarquesas explicaram que, em 2015, a UE concedeu 589 milhões de euros para o período de financiamento entre 2016 e 2019, equivalentes a aproximadamente 4,4 mil milhões de coroas dinamarquesas (em preços correntes). Simultaneamente, existiam incertezas em relação ao financiamento total a ser concedido à Femern A/S, incluindo incertezas em relação ao início do período de construção. Por tais motivos, o pressuposto de apoio da UE foi alterado para 10% na análise financeira de 2016. No entanto, a Comissão observa que o pressuposto na análise financeira de 2016 foi considerado prudente. As autoridades dinamarquesas explicaram que, devido a um atraso na aprovação do plano alemão superior a um ano e ao litígio subsequente perante o Tribunal administrativo federal alemão, a Femern A/S não poderá utilizar o montante integral das subvenções da UE, mesmo com uma prorrogação do período de apoio de dois anos, até ao final de 2022, no cenário mais otimista. Além disso, as autoridades dinamarquesas explicaram que esperam que o orçamento geral da UE seja reduzido nas perspetivas financeiras de 2021-2027 (devido ao Brexit) e que, simultaneamente, o número de pedidos de apoio da UE para projetos de infraestruturas aumente. Assim, o pressuposto de 10% de financiamento da UE deveria ser considerado um pressuposto realista. Nos cálculos do défice de financiamento, o financiamento total da UE ascende a 12% dos custos de planeamento e construção (em termos do VAL) que a Comissão, com base nas explicações suprarreferidas, considera um pressuposto razoável.

(322) No que se refere às receitas, nada decorrente da investigação formal dá motivos à Comissão para pôr em causa a previsão de tráfego rodoviário tal como fora desenvolvida em 2014, comparada e sujeita a controlo externo de garantia da qualidade. Além disso, a Comissão considera razoável que a previsão de tráfego rodoviário de 2014 tenha sido atualizada para ter em conta o efeito da redução das portagens do Grande Belt. No que se refere ao pressuposto de continuação do serviço de *ferries* nos níveis de tráfego, a Comissão observa que tal pressuposto não está em conformidade com o cenário de referência da análise de custo-benefício conforme desenvolvida em 2015. Contudo, as autoridades dinamarquesas alegaram que o risco de continuidade do serviço de *ferries* já fora claramente identificado nesse momento, pois a análise de tráfego inclui uma análise de sensibilidade específica sobre esse elemento. Desde então, a Scandlines confirmou repetidamente, incluindo na sua resposta à decisão de início do procedimento, a sua intenção de manter a exploração de *ferries* com uma frequência até mesmo superior a um serviço de 1 hora. Os estudos efetuados pelos consultores da PWC e da KPMG referidos pelas autoridades dinamarquesas (ver considerando 168 da presente decisão) também parecem confirmar a viabilidade da continuação do serviço. Tendo em conta todos estes elementos, a Comissão considera que um investidor razoável assumiria a continuação do serviço de *ferries* na sua análise financeira e que o pressuposto de um serviço de *ferries* de 1 hora é adequado.

(323) No que se refere aos preços assumidos, a Comissão não concorda com Scandlines *et al.* ao referir que a fixação dos preços seria demasiado baixa, uma vez que a «*Femern A/S define as suas portagens num montante inferior aos custos*». A Comissão observa que as receitas de exploração previstas excedem amplamente os custos de exploração ao longo de todo o período de exploração. Não pode ser um requisito exigir que os preços compensem os custos integrais (incluindo os custos de construção) do projeto. Caso fosse possível fixar os preços a um nível que compensasse todos os custos de construção e exploração, não existiria um défice de financiamento nem seria necessário um auxílio estatal. A Comissão considera, porém, que os preços assumidos no modelo do défice de financiamento não podem ser artificialmente baixos com o único objetivo de inflacionar o défice de financiamento. A lei da construção remete para a lei do planeamento, assumindo que se esperava que o nível dos preços para o tráfego rodoviário estivesse no nível dos preços dos *ferries* para Rødby-Puttgarden em 2007, ajustados de acordo com o aumento global dos preços até ao momento da abertura. Esse mesmo nível de preços constituiu a base para as projeções de tráfego e foi considerado um pressuposto realista pelos respetivos estudos. A previsão de tráfego utiliza um preço médio técnico fixo tanto para os veículos ligeiros de passageiros como para os veículos pesados. Decorre, aparentemente, da análise financeira de 2016 que, caso uma estrutura de preços diferenciada fosse aplicada, o efeito nas receitas globais seria relativamente limitado. Com base no que precede, a Comissão considera as receitas assumidas do tráfego rodoviário plausíveis e adequadas.

(324) Além disso, a Comissão considera razoável a base para o cálculo das receitas ferroviárias, conforme explicado no considerando 170.

(325) A análise financeira de 2016 inclui uma revisão aprofundada dos custos de exploração, manutenção e reinvestimento da ligação fixa, resultando numa redução importante desses custos. Tais novos pressupostos também foram incluídos no modelo atualizado do défice de financiamento. Na opinião de Scandlines *et al.*, os custos de exploração devem ser excluídos do cálculo do défice de financiamento. Tal baseia-se na sua perspetiva de que todos os auxílios que cobrem os custos de exploração constituem um auxílio ao funcionamento que não pode ser permitido. A Comissão já indicou no ponto 6.4.2 da presente decisão em que consiste um auxílio ao funcionamento. A questão de saber se os custos de exploração podem ou não ser incluídos num cálculo do défice de financiamento é, no entanto, diferente.

(326) A Comissão observa que o n.º 31 da Comunicação sobre os IPCEI refere-se à diferença entre fluxos de caixa positivos e negativos ao definir o défice de financiamento. Na verdade, é inerente à lógica da decisão de investimento comparar, *ex ante*, os custos de investimento e os futuros custos e receitas de exploração. Normalmente, os investidores não adotam uma decisão de investimento positiva, caso tal comparação resulte num défice ou num valor atual líquido negativo. Consequentemente, os custos e as receitas de exploração previstos são uma parte integrante da análise do défice de financiamento. Tal também é confirmado pelos critérios de compatibilidade definidos no regulamento geral de isenção por categoria ([151]). Embora não sejam diretamente aplicáveis no caso em apreço, ilustram o modo como a Comissão aplica o princípio do défice de financiamento na sua prática em matéria de auxílios estatais. O artigo 53.º, n.º 6, e o artigo 55.º, n.º 10, do referido regulamento relativo aos auxílios no domínio da cultura e da conservação do património e aos auxílios a infraestruturas desportivas e recreativas multifuncionais, indicam, respetivamente, que «*para o auxílio ao investimento* […], *o montante de auxílio não deve exceder a diferença entre os custos elegíveis e o lucro operacional do investimento. O lucro operacional deve ser deduzido dos custos elegíveis* ex ante, *com base em projeções razoáveis, ou através de um mecanismo de recuperação* (claw-back)». «Lucro operacional» é definido no artigo 2.º, n.º 39, do Regulamento geral de isenção por categoria como «*a diferença entre o valor das receitas atualizadas e os custos de funcionamento atualizados durante o período de vida relevante do investimento, sempre que esta diferença for positiva. Os custos de funcionamento incluem custos como os custos do pessoal, materiais, serviços contratados, comunicações, energia, manutenção, rendas, administração* […]».

(327) As autoridades dinamarquesas utilizaram o ciclo de vida esperado da ligação fixa na análise do défice de financiamento. Consideraram o ciclo de vida previsto do investimento como sendo de 40 anos, uma vez que este é o período que um investidor normalmente consideraria ao decidir sobre investimentos em infraestruturas de grande escala como a ligação fixa. O período de referência considerado a partir do momento da lei da construção é, por conseguinte, o período de 53 anos e 50 anos a partir do início assumido da fase de construção. É verdade que, de acordo com o sítio Web da Femern A/S, o ciclo de vida do projeto é referido como sendo de 120 anos. Contudo, quanto mais distantes os fluxos de caixa, maior será o impacto da atualização. A Comissão acredita que, devido ao elevado grau de incerteza em relação a qualquer previsão financeira ao longo de um período de tempo muito longo, é muito improvável que qualquer investidor razoável aceitasse efetuar um investimento cujas perspetivas de rentabilidade apenas podem ser realizadas no final do período de tempo muito longo. A Comissão considera que um período de exploração de 40 anos é um pressuposto razoável para o cálculo do défice de financiamento da ligação fixa. Esse período é significativamente superior aos períodos de referência de 25 a 30 anos utilizados na

([151]) Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

prática decisória da Comissão nos últimos anos, por exemplo, para o setor dos portos e dos aeroportos. Além disso, esse período é superior ao período de referência de 25 a 30 anos utilizado normalmente para o setor rodoviário ou ferroviário, proposto no anexo I do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão ([152]). Este regulamento não é aplicável ao caso em apreço, mas o anexo I fornece uma indicação da prática internacionalmente aceite. Por conseguinte, a Comissão considera razoável um período de referência de 49 anos a partir do início assumido da fase de construção.

(328) Para calcular o défice de financiamento, tem de ser utilizada uma taxa de atualização adequada para atualizar os futuros fluxos de caixa. As autoridades dinamarquesas utilizaram o CMPC como taxa de atualização. O CMPC é a média ponderada do custo da dívida («Kd») e do custo do capital próprio («Ke») para uma empresa. As ponderações utilizadas correspondem à proporção de capital próprio («E») e de dívida («D») na estrutura do capital da empresa (E+D). O CMPC é calculado do seguinte modo: CMPC=Kd*D/(E+D)(1-t)+Ke*E/(E+D). As estimativas do custo da dívida e do custo do capital próprio são obtidas com base em abordagens normalizadas, de acordo com as seguintes fórmulas: Kd = taxa sem risco + prémio de risco sobre dívida, Ke = taxa sem risco + beta *levered* * prémio de risco sobre capital próprio + prémio de risco específico do projeto. A taxa de tributação é indicada por «t».

(329) As autoridades dinamarquesas estimaram o CMPC que um investidor típico exigiria para um projeto com características de risco comparáveis. Os valores utilizados para o prémio de risco sobre o capital próprio, o prémio de risco sobre a dívida e o beta *unlevered* foram atualizados de acordo com as últimas informações disponíveis.

(330) O prémio de risco sobre a dívida foi estimado em 1,5% e está próximo do prémio que um investidor com notação BBB teria de pagar. A Dinamarca estabelece esta notação estimando o rácio de cobertura dos juros previsto para a Femern A/S e obtendo uma amostra representativa das notações da S&P, da Moody e da Fitch para empresas de construção e concessionárias de estradas com portagem. A Comissão considera este é um pressuposto razoável para as empresas de infraestruturas de transportes. O prémio de risco sobre a dívida para emitentes com notação BBB foi estimado utilizando dados da Reuteurs sobre obrigações emitidas em euros com notação BBB e informações sobre obrigações dos EUA. ([153]) Além disso, a estimativa situa-se no intervalo de dados de Damodaran apresentados por Scandlines *et al.*, mas parece ser inferior à estimativa constante do estudo de 2018 apresentado pela Scandlines. No entanto, este estudo não incluiu uma argumentação adicional relacionada com a base da estimativa.

(331) O prémio de risco sobre o capital próprio foi estimado pelas autoridades dinamarquesas em 6%, com base num inquérito externo realizado por Pablo Fernandez *et al* ([154]). Essa estimativa está muito próxima (5,8%) da estimativa sugerida por Scandlines *et al.* e é virtualmente idêntica (5,96%) à estimativa constante do arquivo de dados de Damodaran ([155]).

(332) A Dinamarca utilizou um beta do ativo de 0,5, determinado utilizando os dados para as empresas de construção e concessionárias de estradas com portagem obtidos da Bloomberg. Em conjunto com uma taxa de tributação de 22% e uma estrutura do capital de 50% de dívida e 50% de capital próprio, a Dinamarca determinou o beta *levered* aplicando fórmulas normalizadas amplamente aceites. A taxa de endividamento foi determinada utilizando a mesma amostra da Bloomberg de empresas de construção e concessionárias de estradas com portagem. O estudo de 2018 apresentado por Scandlines *et al.* baseia-se num beta *unlevered* de 0,46 a 0,63. Na apreciação destes pressupostos, a Comissão considera que o beta do ativo de 0,5 utilizado pela Dinamarca está em conformidade com as médias do setor para 40 empresas de transporte europeias (beta *unlevered* de 0,52, beta *unlevered* corrigido para 0,6 em numerário), e é mais conservador em relação a 147 empresas de construção ou engenharia europeias (beta *unlevered* de 0,66, beta *unlevered* corrigido para 0,78 em numerário). Essas empresas têm taxas de endividamento de 98,00% (transporte) e 92,39% (construção ou engenharia) ([156]). Uma taxa de endividamento de 100% significa que a empresa tem uma dívida igual ao capital próprio, pelo que a proporção de dívida e de capital próprio é de 50%. Assim, a Comissão considera que o pressuposto de 50% de dívida e 50% de capital próprio como estrutura de financiamento de uma empresa típica é razoável. A taxa de tributação de 22% corresponde à taxa de imposto sobre as sociedades aplicável na Dinamarca (de acordo com o artigo 17.º da lei dinamarquesa em matéria de tributação das sociedades).

([152]) Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

([153]) Arquivo de dados de Aswath Damodaran «Ratings, Spreads and Interest Coverage Ratios» 1/2019.

([154]) Pablo Fernandez *et al.* 2019: «Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey». Entre fevereiro e março de 2019, os investigadores realizaram um inquérito em que contactaram professores de finanças e economia, bem como analistas e gestores de empresas. Com base em 1836 respostas, apresentaram estatísticas descritivas das taxas sem risco e dos prémios de risco de mercado para 69 países.

([155]) Arquivo de dados de Aswath Damodaran «Risk Premiums for Other Markets» 1/2019.

([156]) Arquivo de dados de Aswath Damodaran «Levered and Unlevered Betas by Industry», janeiro de 2019.

(333) Adicionalmente, a Dinamarca acrescenta um prémio de risco específico do projeto de 2%. O prémio de risco específico do projeto é justificado com referência às incertezas significativas do projeto, por exemplo, incertezas relacionadas com a aprovação definitiva do plano alemão, que podem resultar num atraso significativo e em custos adicionais, bem como outros riscos microeconómicos e macroeconómicos relacionados com o projeto e não considerados nos pressupostos orçamentais. O valor de 2% é conservador em comparação com o valor sugerido no estudo de 2018 apresentado por Scandlines *et al.* Contudo, o prémio de risco específico do projeto deve ser avaliado em conjunto com a almofada financeira para os custos de construção utilizada no modelo de auxílio estatal que já considera o risco de um excesso de custos na fase de construção. Nessa base, a Comissão considera razoável a utilização de um prémio de risco específico do projeto de 2%.

(334) A Comissão considera que os componentes do CMPC, conforme referido nos considerandos anteriores, são razoáveis em termos da dimensão, dos riscos, do calendário e do tipo de atividade do projeto.

(335) O último componente do CMPC que exige consideração é a taxa sem risco. Na notificação de 2014, a taxa sem risco foi definida em 5% (em termos nominais). Na notificação revista, as autoridades dinamarquesas propuseram inicialmente basear a taxa sem risco na projeção oficial atualizada do Ministério das Finanças para 2025 da economia dinamarquesa (incluindo as finanças públicas) ([157]). De acordo com essa projeção, espera-se que a taxa de juro para as obrigações do Estado a 10 anos seja de -0,1% por ano em 2019, 1,6% em 2025 e 4,5% em 2040. Tal corresponde a uma taxa nominal fixa de aproximadamente 3,5% ao longo de todo o período do modelo financeiro. As autoridades dinamarquesas consideraram que esse pressuposto constitui a previsão mais objetiva dos futuros níveis de taxa de juro disponíveis na Dinamarca e, por conseguinte, consideram que essa referência é credível. Além disso, alegaram que a Femern A/S não pode, na prática, obter empréstimos ou empréstimos estatais que cubram na íntegra a sua necessidade de financiamento de uma só vez, e que, por conseguinte, a atual taxa de juro do mercado não pode ser utilizada no longo período em que a Femern A/S terá de obter dívidas e refinanciamentos frequentemente.

(336) A Comissão considera, porém, que embora o nível das taxas de juro esteja sujeito a alguma incerteza e o projeto enfrente um período de construção relativamente longo, essa taxa sem risco parece ser elevada à luz das atuais condições de mercado. Os dados de mercado atuais demonstram que os rendimentos atuais são muito inferiores para as obrigações do Estado dinamarquês ([158]).

(337) Para responder a essas preocupações, as autoridades dinamarquesas apresentaram, no âmbito da notificação revista, um modelo alternativo em que utilizaram um pressuposto de 1,5% para a taxa sem risco nominal (como média ao longo de todo o período do modelo). O pressuposto baseia-se na investigação realizada por Pablo Fernandez *et al.* ([159]) Para a Dinamarca, o inquérito consiste em 135 respostas, demonstrando uma taxa sem risco média de 1,2% por ano em 2019. Os resultados dos exercícios anteriores foram, respetivamente, 1,6% para 2018, 1,6% para 2017 e 1,3% para 2015 (2016 não estava disponível no estudo). As autoridades dinamarquesas alegaram igualmente que esse inquérito não especifica o horizonte de investimento que os inquiridos aplicariam ao responder à questão sobre a taxa sem risco, apenas que o inquérito se centra num investimento numa carteira de títulos bastante diversificada. Nessa base, as autoridades dinamarquesas alegaram que é muito provável que as respostas se baseiem numa maturidade de 5 a 10 anos. Por conseguinte, as autoridades dinamarquesas propõem uma majoração de +0,5% à taxa obtida a partir do inquérito, refletindo a diferença aproximada em termos de rendimento das obrigações de longo prazo (30 anos). A majoração é estimada com base nos dados disponíveis sobre as obrigações do Estado alemão. As autoridades dinamarquesas alegam que a média ajustada à maturidade é de 1,7% e que a utilização de 1,5% é, portanto, um pressuposto conservador.

(338) À luz das atuais condições de mercado, do período de construção relativamente longo e, em especial, da duração global do modelo financeiro (até 2068 e, por conseguinte, superior a 30 anos), a Comissão considera que o pressuposto de 1,5% constante do modelo alternativo é razoável e justificado. Além disso, Scandlines *et al.* apresentaram dois estudos distintos sobre a estimativa do CMPC. O pressuposto da taxa sem risco dinamarquesa de 1,5% está em conformidade com a estimativa de 1,6% constante no estudo mais recente (fevereiro de 2018, mas baseado em dados de 2014) e é significativamente inferior ao valor de 3,04% (apresentado no estudo anterior do início de 2014).

(339) Nessa base, o CMPC ascende a 5,59%. Tal situa-se no limite inferior do intervalo de 5,68% a 6,71%, conforme sugerido por Scandlines *et al.* ([160])

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

([158]) O Danmarks Nationalbank apresenta os rendimentos das vendas atuais e anteriores de obrigações do Estado.

([159]) Pablo Fernandez *et al.* 2019: «Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey.» Entre fevereiro e março de 2019, os investigadores realizaram um inquérito em que contactaram professores de finanças e economia, bem como analistas e gestores de empresas. Com base em 1836 respostas, apresentaram estatísticas descritivas das taxas sem risco e dos prémios de risco de mercado para 69 países.

([160]) Por aplicação das fórmulas suprarreferidas, o custo do capital próprio é igual a 1,5% + 0,89 * 6% + 2% = 8,84% e o custo da dívida corresponde a 1,5% + 1,5% = 3%. A ponderação de ambos os componentes resulta num CMPC = 50% * 8,84% + 50% * 3% * (1--22%) = 5,59%.

(340) Na opinião da Comissão, uma análise da proporcionalidade, incluindo um modelo do défice de financiamento e um montante do auxílio, tendo como base uma taxa sem risco de 3,5%, não se baseia em pressupostos razoáveis à luz das circunstâncias do mercado atuais e previstas. ([161]) Por conseguinte, apenas com base no modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento, conforme apresentado pelas autoridades dinamarquesas na notificação atualizada, é que o auxílio pode ser considerado proporcional.

(341) Decorre do modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento que o défice de financiamento da ligação fixa ascende a 12 046 milhões de coroas dinamarquesas (1 615 milhões de euros). Uma comparação entre o défice de financiamento e os custos elegíveis resulta num rácio do défice de financiamento de 27,3%.

(342) O equivalente-subvenção bruto do auxílio inclui o auxílio resultante das injeções de capital, das garantias estatais e dos empréstimos estatais. A metodologia utilizada pelas autoridades dinamarquesas para calcular o elemento de auxílio das garantias segue uma abordagem semelhante, conforme estabelecido na secção 4.2 da Comunicação sobre as garantias, que prevê que, caso não esteja disponível qualquer preço de mercado, «*o elemento de auxílio deveria ser calculado do mesmo modo que o equivalente-subvenção de um empréstimo em condições favoráveis, em especial, como a diferença entre a taxa de juro do mercado específico que a empresa teria de suportar sem a garantia e a taxa de juro obtida através da garantia estatal após terem sido considerados quaisquer prémios*». No cálculo do montante do auxílio, as autoridades dinamarquesas não estabeleceram uma distinção entre o valor do auxílio estatal associado aos empréstimos estatais e o valor do auxílio estatal associado às garantias estatais. Decorre igualmente da lei da construção que ambos são intercambiáveis e que o Ministro das Finanças tem poder discricionário para adotar uma decisão sobre a combinação ideal de ambos os instrumentos. O prémio anual que a Femern A/S tem de pagar ao Estado sobre o remanescente da dívida garantida é igual ao prémio sobre o remanescente da dívida pública. Os elementos de auxílio resultantes das garantias estatais e dos empréstimos estatais foram, por conseguinte, calculados de modo idêntico. As autoridades dinamarquesas determinaram o elemento de auxílio anual tendo em conta a diferença entre o CMPC que se esperaria que um investidor do mercado exigisse (5,59%) e a taxa sem risco (1,5%) ajustada ao prémio que a Femern é obrigada a pagar ao Estado dinamarquês, multiplicada pela soma do remanescente da dívida garantida e pelo remanescente da dívida ao Estado.

(343) A Comissão considera adequado que, neste caso, o elemento de auxílio corresponda à diferença entre a taxa sem risco (ajustada ao prémio) e o CMPC. Através das garantias estatais e dos empréstimos estatais, espera-se que a Femern pague a mesma taxa que o Estado dinamarquês, que corresponde à taxa sem risco dinamarquesa. Por conseguinte, o custo de financiamento real da Femern A/S previsto é a taxa sem risco, ajustada ao prémio. Sem um auxílio, espera-se que a Femern pague o CMPC, que corresponde à média ponderada entre o custo do capital próprio e o custo da dívida. Por sua vez, considerar a diferença entre as duas taxas permite obter a vantagem global.

(344) Normalmente, o custo do capital próprio é superior ao custo da dívida e um projeto ou uma empresa é financiado por uma combinação de dívida e capital próprio. A possibilidade de a Femern financiar o seu projeto quase integralmente com dívida, sem qualquer necessidade significativa de capital próprio, poderia ser considerada uma vantagem adicional. Basear-se apenas no custo da dívida subestimaria o auxílio. Assim, a Comissão considera que o benefício de se financiar (quase) exclusivamente através de dívida é tido em conta no elemento de auxílio relativo aos empréstimos estatais e garantias estatais ao utilizar o CMPC como referência em vez do custo da dívida.

(345) Além disso, a Comissão considera que a subsecção 4 da secção 4 da lei da construção, que estabelece que o Governo dinamarquês garante os outros compromissos financeiros da Femern A/S relacionados com a construção do projeto, não envolve um auxílio adicional pois, uma vez que os custos de construção já foram cobertos por empréstimos estatais e por empréstimos com garantias estatais, não proporciona uma vantagem adicional à Femern A/S.

(346) Na opinião de Scandlines *et al.*, o elemento de auxílio é igual aos montantes integrais efetivamente cobertos pelos empréstimos estatais e pelos empréstimos com garantias estatais. A Comissão observa que essa determinação do elemento de auxílio numa garantia está prevista na Comunicação sobre as garantias apenas em circunstâncias excecionais e caso uma garantia seja concedida a empresas em dificuldade, quando a probabilidade de o mutuário não poder reembolsar o empréstimo é particularmente elevada. A Comissão considera que tais circunstâncias excecionais não estão presentes neste caso.

(347) A dívida líquida é a dívida efetiva da Femern A/S. A dívida efetiva reflete o montante acumulado de dinheiro gasto pela empresa para cobrir o planeamento, a construção, os pagamentos de juros, os próprios custos, etc., deduzido do capital próprio realizado e do apoio da UE recebido. Espera-se que a dívida líquida acumulada durante a fase de construção atinja o seu máximo no primeiro ano de exploração. Na fase de exploração, a dívida líquida diminuirá gradualmente com o fluxo de caixa disponível do projeto. Essa dívida líquida está coberta por empréstimos estatais e empréstimos com garantias estatais durante um determinado número de anos.

([161]) A utilização do pressuposto da taxa sem risco variável com o tempo proposta (com uma média de 3,5%) resulta em valores do CMPC entre 4% e 8,3%.

(348) Uma vez que a Comunicação sobre os IPCEI exige que um auxílio sob forma de garantias seja limitado em termos de tempo e que o auxílio sob forma de empréstimos esteja sujeito a períodos de reembolso, as autoridades dinamarquesas asseguraram, no modelo alternativo, que a Femern A/S não assumirá empréstimos estatais e garantias estatais que, conjuntamente, excedam um montante de 69,3 mil milhões de coroas dinamarquesas (9,3 mil milhões de euros) (em termos nominais). Esse montante é referido pelas autoridades dinamarquesas como o «montante máximo garantido». Tais empréstimos estatais e garantias estatais limitam-se estritamente ao financiamento necessário para os custos incorridos durante a fase de planeamento e construção. Trata-se da soma da dívida líquida máxima necessária para financiar os custos líquidos de construção (ou seja, líquidos do financiamento da UE), conforme descrito anteriormente, e de uma reserva de liquidez. A reserva de liquidez corresponde à liquidez de curto prazo, detida pela empresa normalmente como depósitos bancários ou investimentos a curto prazo. As autoridades dinamarquesas explicaram que a reserva de liquidez tem por objetivo assegurar uma reserva de segurança para necessidades de liquidez não programadas, como um pagamento aos contratantes, e permitir a contração de empréstimos muito antes da necessidade real de liquidez. Um exemplo é o refinanciamento de um empréstimo existente que normalmente ocorre algumas semanas antes da maturidade desse empréstimo, com vista a reduzir o risco de condições de mercado desfavoráveis imprevistas.

(349) No modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento, as autoridades dinamarquesas limitarão o período durante o qual o ministro das Finanças pode emitir garantias estatais e conceder empréstimos estatais a favor da Femern A/S. Além disso, assegurarão que a Femern A/S tenha extinguido todos os empréstimos com uma garantia estatal e reembolsado todos os empréstimos estatais, no máximo, 16 anos após o início da exploração. Tal significa que todas as garantias estatais e empréstimos estatais são limitados no tempo. As autoridades dinamarquesas asseguram, de qualquer modo, que o período garantido não excederá o período real de reembolso da dívida. Caso o período real de reembolso da dívida seja inferior a 16 anos, não serão concedidas garantias adicionais após o reembolso da dívida pendente.

(350) O auxílio daqui resultante, no valor atual utilizando o CMPC como taxa de atualização ([162]), é igual ao défice de financiamento de 12 046 milhões de coroas dinamarquesas (1 615 milhões de euros). Tal inclui as injeções de capital e o auxílio estatal associado aos empréstimos garantidos pelo Estado e aos empréstimos estatais. O cálculo do montante do auxílio no modelo alternativo baseia-se num aumento do prémio de 0,15% para 2%. Para os empréstimos já obtidos, o modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento tem em conta que o prémio foi limitado a 0,15%.

(351) Por conseguinte, pode considerar-se, em princípio, que o auxílio é proporcional. No entanto, e conforme suprarreferido, a Comissão receia que tal défice de financiamento possa ser sobrestimado devido à inclusão de um orçamento de reserva P99 na base dos custos elegíveis (ver considerando 320). Assim, no modelo alternativo, as autoridades dinamarquesas combinam o cálculo *ex ante* do défice de financiamento (com o montante máximo garantido e o período máximo garantido conexos) com um recálculo desse défice de financiamento, no máximo, cinco anos após o início da exploração, caso a «almofada financeira para os custos de construção» de 2,5 mil milhões de coroas dinamarquesas (0,3 mil milhões de euros) não se revele necessária. As autoridades dinamarquesas recalcularão o défice de financiamento, o montante máximo garantido e o período máximo garantido. Em seguida, reduzirão o montante máximo garantido e o período máximo garantido caso o défice de financiamento atualizado seja inferior ao previsto, assegurando, assim, que o valor atual líquido do montante total do auxílio não excede o défice de financiamento. As autoridades dinamarquesas apresentaram uma simulação em que a almofada financeira para os custos de construção não seria, de facto, necessária. Nesse caso, a dívida máxima seria reduzida para 66,1 mil milhões de coroas dinamarquesas (8,9 mil milhões de euros) e o período máximo garantido seria limitado a 11 anos após o início da exploração. De qualquer modo, as autoridades dinamarquesas assegurarão que as garantias estatais e os empréstimos estatais se limitarão estritamente ao financiamento necessário para os custos reais incorridos durante a fase de planeamento e construção. Por conseguinte, o momento do recálculo não permite que os custos relacionados com o período de exploração sejam subvencionados pelo Estado. Concede apenas um tempo de reserva temporário para contabilizar qualquer financiamento, ainda relacionado com a fase de construção, mas que ocorra apenas pouco depois do final da fase de construção. As autoridades dinamarquesas apresentarão esse cálculo atualizado à Comissão.

(352) O período máximo garantido e o montante garantido resultam, assim, diretamente do cálculo do défice de financiamento. Quanto menor for o défice de financiamento, menor será o período garantido e/ou o montante garantido, e mais rapidamente a Femern A/S terá de obter um empréstimo no mercado livre, sem o apoio de garantias estatais ou empréstimos estatais. A Comissão considera mais adequado associar a limitação do período garantido e do montante garantido aos limites do défice de financiamento do que a um montante do fluxo de

([162]) A secção 4.1 da Comunicação sobre as garantias prevê que os equivalentes-subvenções em numerário anuais resultantes deveriam sejam atualizados para o seu valor atual utilizando a taxa de referência. A Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6) especifica que as taxas de referência e de atualização são aplicadas como um indicador alternativo à taxa de mercado. A comunicação utiliza a IBOR de 1 ano como base de cálculo e clarifica que a margem depende da notação da empresa e dos ativos de garantia, bem como do historial de crédito. Simultaneamente, a comunicação prevê que a Comissão possa utilizar maturidades mais curtas ou mais longas adaptadas a determinados casos. Considerando a natureza de longo prazo do projeto e o facto de os próprios equivalentes-subvenções em numerário anuais se basearem na diferença entre o CMPC e a taxa sem risco, a Comissão considera adequado que, neste caso, também o CMPC seja utilizado como taxa de atualização.

caixa anual, conforme sugerido por Scandlines *et al.* Na prática, o fluxo de caixa anual flutua sempre devido, por exemplo, aos investimentos de substituição e à manutenção cíclica, pelo que, de qualquer modo, um [tipo de] cálculo do valor atual líquido seria necessário. Além disso, a medida de auxílio consiste em múltiplos empréstimos, todos com períodos de reembolso individuais, nos limites do período máximo garantido global. Assim, é possível que, em determinado momento, os empréstimos estatais e as garantias estatais coexistam com empréstimos em conformidade com o mercado. De qualquer modo, a Comissão não considera proporcional um auxílio superior ao défice de financiamento.

(353) A Comissão considera igualmente que escolher garantias estatais e empréstimos estatais como principais instrumentos é um indicador positivo no que se refere à proporcionalidade e à adequação do auxílio, e é preferível à concessão de um montante fixo, conforme referido no n.º 36 da Comunicação sobre os IPCEI, «*caso a falta de financiamento seja o problema subjacente, os Estados-Membros deveriam, normalmente, apelar a auxílios sob forma de apoio à liquidez, tais como empréstimos ou garantias*». A Comissão considera que o modelo de financiamento dinamarquês está em conformidade com esse princípio. Uma medida de garantia é um instrumento eficaz para assegurar que não existe uma sobrecompensação da Femern A/S, uma vez que apenas permite que a Femern A/S mantenha os seus custos de capital a um nível adequado, com vista a tornar o projeto viável ao colmatar o défice de financiamento. Além disso, as autoridades dinamarquesas analisaram a notificação de 2014 e irão apresentar um relatório anual sobre os desenvolvimentos do reembolso da dívida da Femern A/S.

(354) Com base no que precede, e tendo em conta o modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento da notificação revista, além das leis do planeamento e da construção, a Comissão conclui que as garantias estatais e os empréstimos estatais podem ser considerados limitados em termos de tempo e montante. Além disso, a Comissão conclui, uma vez mais com base no modelo alternativo do défice de financiamento da notificação revista, que o montante do auxílio não excede o mínimo necessário para que o projeto objeto de auxílio seja suficientemente rentável.

6.4.5. *Prevenção de distorção indevida da concorrência e critério do equilíbrio*

(355) De acordo com o n.º 40 da Comunicação sobre os IPCEI, «o Estado-Membro deve apresentar elementos comprovativos de que a medida de auxílio proposta constitui o instrumento político adequado para atingir o objetivo do projeto. Uma medida de auxílio não pode ser considerada adequada se existirem outros instrumentos de intervenção ou outros tipos de instrumentos de auxílio que causem menores distorções e que permitam alcançar os mesmos resultados».

(356) As autoridades dinamarquesas alegaram que, uma vez que o problema subjacente do projeto seria a falta de acesso ao financiamento, os auxílios sob forma de apoio à liquidez, tais como empréstimos ou garantias, constituem o instrumento político adequado. Na sequência da notificação revista, as garantias estatais e os empréstimos estatais limitam-se estritamente ao financiamento necessário para os custos incorridos durante as fases de planeamento e construção. Não existe qualquer risco de que a garantia ou os empréstimos possam ser utilizados para subvencionar outros custos e atividades não elegíveis. A Comissão considera, por conseguinte, que o mecanismo de apoio financeiro escolhido é o instrumento político adequado.

(357) De acordo com o n.º 41 da Comunicação sobre os IPCEI, «o auxílio pode ser declarado compatível caso os efeitos negativos da medida de auxílio, em termos de distorção da concorrência e de impacto nas trocas comerciais entre Estados-Membros, sejam limitados e compensados pelos efeitos positivos em termos de contribuição para o objetivo de interesse europeu comum». O n.º 42 estabelece que, para apreciar os efeitos negativos da medida de auxílio, a Comissão centrará a sua análise no impacto previsível que o auxílio possa ter sobre a concorrência entre as empresas nos mercados de produtos em causa, incluindo os mercados a montante ou a jusante, e sobre o risco de sobrecapacidade. O n.º 43 da comunicação estabelece que «a Comissão irá avaliar o risco de encerramento do mercado e de posição dominante [...] os projetos que envolvam a construção de uma infraestrutura devem garantir o acesso livre e não discriminatório à respetiva infraestrutura e uma fixação dos preços também ela não discriminatória».

(358) Decorre que, para efeitos de prevenção de distorção indevida da concorrência e do critério do equilíbrio, a Comissão deve focar a sua apreciação dos efeitos negativos do auxílio nas distorções da concorrência e no impacto nas trocas comerciais entre Estados-Membros.

(359) A ligação fixa faz parte de um plano mais vasto para promover a mobilidade, uma maior integração e um intercâmbio cultural de pessoas que vivem em ambos os lados da ligação fixa, bem como promover a ligação entre os países nórdicos e a Europa Central para passageiros e mercadorias a nível rodoviário e ferroviário. Tais benefícios esperados foram reconhecidos a nível europeu através da inclusão do projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn na lista de projetos prioritários da RTE-T. Neste contexto, o projeto de ligação fixa do Estreito de Fehmarn também irá gerar efeitos positivos em vários setores económicos na região como, por exemplo, estações de serviço, retalho, restauração, hotelaria, parques de diversão e transportes ferroviários e autocarros. Conforme reconhecido pelo programa MIE, a ligação fixa reforçará a acessibilidade ao transporte ferroviário, resultando numa transferência de mercadorias e passageiros das rodovias para as vias-férreas.

(360) No entanto, a abertura da ligação fixa terá um impacto negativo nos operadores de *ferries* que servem a rota Rødby-Puttgarden, bem como outras rotas de *ferries* na região. A diminuição da exploração de *ferries* também pode ter um impacto negativo nos portos utilizados por tais *ferries* em termos de receitas e volumes de tráfego. Conforme reconhecido e considerado nos estudos socioeconómicos, a presença da ligação fixa implica o risco de desaparecimento da exploração de *ferries* na rota Rødby-Puttgarden, quando a ligação fixa estiver operacional. A Comissão considera bastante limitado o poder da Femern A/S para influenciar a exploração dos serviços de *ferries*, uma vez que o auxílio estatal se limita ao financiamento necessário para os custos incorridos durante as fases de planeamento e construção, aplicando-se o défice de financiamento como limite superior. Além disso, compete ao ministro dos Transportes dinamarquês determinar as portagens e as taxas ferroviárias que serão cobradas aos utilizadores da ligação rodoviária e ferroviária da ligação fixa. Embora exerça alguma influência no nível dos preços ao aplicar regimes de descontos, a Femern A/S está vinculada pela necessidade de assegurar o seu nível de receitas, uma vez que o auxílio estatal foi limitado ao financiamento de parte do planeamento e da construção da ligação fixa até ao limite do défice de financiamento. Ou seja, a Femern A/S terá de assegurar que as suas receitas são suficientemente elevadas para poder reembolsar os seus empréstimos dos custos integrais de planeamento e construção e para pagar os seus custos de exploração. Por conseguinte, a Comissão considera que o principal impacto na exploração de *ferries* é criado pela simples decisão de construir a ligação fixa, oferecendo uma alternativa aos meios de transporte existentes. A escolha desta infraestrutura e da sua solução técnica é feita pelas autoridades públicas. Assim, não compete à Comissão avaliar se os planos de acesso de Puttgarden serão, caso façam, de todo, parte da ligação fixa, «reduzidos», conforme alegado pela Scandlines. Também a decisão das autoridades dinamarquesas de não apoiar a proposta de projeto da Scandlines deveria ser considerada no plano e nas opções de mobilidade mais vastos, não sendo, por conseguinte, pertinente para a apreciação do critério de equilíbrio. Os efeitos na exploração de *ferries* e nos mercados relacionados são, assim, inerentes a este tipo de projetos, através dos quais os Estados procuram proporcionar uma alternativa mais rápida e conveniente aos serviços de *ferries*. A Comissão refere-se igualmente à observação das autoridades dinamarquesas de que o planeamento das linhas ferroviárias no lado dinamarquês e a atribuição de prioridade à rodovia no lado alemão são tarefas que competem às autoridades públicas, decididas pelo Estado dinamarquês e pelo Estado alemão, respetivamente, e não pela Femern A/S.

(361) Scandlines *et al*. alegaram igualmente que a ligação fixa desenvolveria uma capacidade adicional num mercado já saturado. A Comissão observa que a criação de uma alternativa aos serviços existentes que seja distinta e considerada superior pelas autoridades dinamarquesas não pode ser equiparada a um aumento da capacidade num mercado saturado.

(362) No que se refere ao risco de posição dominante e ao impacto geral na concorrência, não é possível excluir que a Femern A/S adquiriria uma posição dominante em relação a determinados serviços de transporte no Estreito de Fehmarn. Contudo, deve ser observado que, de acordo com a jurisprudência assente ([163]), a existência de uma posição dominante não é, por si só, contrária ao direito da União. Na verdade, a Scandlines detém atualmente o monopólio *de facto* na rota entre Rødby e Puttgarden. Assumindo que, conforme alegado pela Scandlines, os *ferries* continuarão a operar após a abertura da ligação fixa, a ligação fixa efetivamente quebrará esse monopólio e criará um mercado mais competitivo.

(363) A Comissão observa igualmente que a ligação fixa não criará qualquer risco de encerramento do mercado, incluindo os mercados a montante ou a jusante, uma vez que será aberta a todos os utilizadores de modo equitativo e não discriminatório. A estrutura de preços será não discriminatória e transparente e, no que se refere aos veículos pesados de mercadorias, estará em conformidade com as regras aplicáveis da Diretiva «Eurovinheta» ([164]). Além disso, de acordo com as informações apresentadas pelas autoridades dinamarquesas, as taxas ferroviárias serão determinadas em conformidade com a legislação da UE aplicável ([165]). Espera-se que as portagens na ligação rodoviária correspondam ao preço cobrado pelo operador de *ferries*, conforme assumido no modelo financeiro de 2016.

(364) Por conseguinte, conforme também confirmado pelo Tribunal Geral nos seus acórdãos de 13 de dezembro de 2018, embora seja razoável concluir que um projeto que envolve a construção de uma infraestrutura que constituirá uma alternativa aos meios de transporte existentes implica o risco de redução significa das atividades do último ou até mesmo do seu desaparecimento, é evidente que a ligação fixa prevê uma solução que, em geral, tem resultados positivos. Não compete à Comissão pôr em causa a escolha feita pelas autoridades dinamarquesas.

(365) Tomando em consideração o que precede, a Comissão considera que o auxílio, conforme limitado e reduzido na notificação revista em resposta às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, tem apenas um efeito negativo limitado na concorrência e nas trocas comerciais, compensado pelos efeitos positivos em termos de contribuição para o objetivo de interesse europeu comum.

([163]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de novembro de 1983, *Michelin/Comissão*, processo 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, n.º 57; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de fevereiro de 2011, *Konkurrensverket/TeliaSonera Sverige*, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, n.º 24.

([164]) Diretiva 1999/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas (JO L 187 de 20.7.1999, p. 42).

([165]) Diretiva 2012/34/UE.

(366) Decorre da redação da Comunicação sobre os IPCEI que não há necessidade de ter em conta os possíveis elementos negativos não relacionados com as distorções da concorrência e o impacto nas trocas comerciais entre Estados-Membros ou de efetuar uma avaliação ambiental específica no contexto do critério do equilíbrio, conforme sugerido pela NABU. O Tribunal Geral confirmou que «*embora a proteção do ambiente tenha de ser integrada na definição e na execução das políticas da União, em especial, daquelas com o objetivo de estabelecer o mercado interno, tal não constitui, em si, um dos componentes desse mercado interno […]. Consequentemente, na identificação dos efeitos negativos da medida em questão, a Comissão não é obrigada a ter em conta de que modo as medidas em questão são eventualmente prejudiciais para a aplicação* [do] *princípio* [de proteção do ambiente]» ([166]).

(367) De qualquer modo, o impacto ambiental do projeto foi devidamente considerado e mitigado pelas autoridades nacionais, tendo sido considerado, de acordo com o direito da União e internacional aplicável, não impeditivo do projeto. No processo de decisão sobre a ligação fixa, as autoridades dinamarquesas consideraram devidamente o impacto ambiental do projeto. A avaliação abrangente e exaustiva do impacto ambiental, realizada no lado dinamarquês, é descrita em pormenor nas notas preparatórias da lei da construção. Nessas notas preparatórias, mas também no Tratado sobre o Estreito de Fehmarn, e, por conseguinte, aplicável na Dinamarca e na Alemanha, é claramente especificado que os requisitos previstos no direito nacional e da União devem constituir a base para a preparação, a construção e a exploração da ligação fixa do Estreito de Fehmarn. Com base na lei do planeamento, o ministro dos Transportes foi autorizado, após negociações com o ministro do Ambiente, a preparar os relatórios da avaliação do impacto ambiental («AIA») para o projeto de construção, incluindo consultas e outras avaliações ambientais necessárias para o projeto de construção. Estiveram envolvidos o Ministério do Ambiente, as autoridades relevantes, empresas e municípios, e nomeadamente os relatórios de AIA foram preparados em conformidade com a diretiva relativa às avaliações de impacto ambiental.

(368) Por conseguinte, a base do projeto foi sempre que este deveria ser preparado, construído e explorado de modo a evitar os efeitos nocivos para a natureza e o ambiente e a compensar devidamente quaisquer impactos negativos significativos, em especial, em relação à rede europeia Natura 2000. Assim, a Comissão considera que, embora os aspetos ambientais tivessem de ser tidos em conta para efeitos do critério do equilíbrio, não existe qualquer indicação de que a dimensão dos alegados efeitos negativos da ligação fixa no ambiente pudesse alterar o resultado do critério do equilíbrio.

(369) A Comissão conclui que os efeitos negativos da medida de auxílio, em termos de distorção da concorrência e de impacto nas trocas comerciais entre Estados-Membros, são limitados e compensados pelos efeitos positivos em termos de contribuição para o objetivo de interesse europeu comum.

6.4.6. *Condição de compatibilidade específica no que se refere às garantias estatais – Condições de execução*

(370) De acordo com a secção 5.3 da Comunicação sobre as garantias, «A Comissão só aceitará as garantias se a respetiva execução estiver subordinada, por via contratual, a condições específicas que poderão incluir a declaração obrigatória de falência da empresa beneficiária ou um outro procedimento análogo. Estas condições devem ser acordadas entre as partes no momento da concessão inicial da garantia. Caso se verifique que um Estado-Membro pretende executar a garantia sob condições diferentes das inicialmente acordadas na fase de concessão, a Comissão considerará nessa altura a execução da garantia como conducente à criação de um novo auxílio que deve ser notificado nos termos do artigo 88.º, n.º 3, do Tratado».

(371) De acordo com a secção 4, n.º 2, da lei da construção, o ministro das Finanças está autorizado a conceder garantias estatais que cubram as obrigações da Femern A/S em relação aos empréstimos e outros instrumentos financeiros para o financiamento da ligação fixa. As condições de execução deste tipo de garantia não são regulamentadas pela própria lei da construção. Em resposta às dúvidas suscitadas na decisão de início do procedimento, as autoridades dinamarquesas reviram a notificação de 2014 para assegurar que todas ([167]) essas garantias estatais a favor da Femern A/S respeitam as seguintes condições mínimas para efeitos de execução:

a) a Femern A/S não pagou devidamente na data de vencimento normal um montante a pagar ao abrigo da garantia;

b) o mutuante deve notificar por escrito o garante conforme estabelecido na garantia pertinente;

c) essa notificação não será apresentada até ao termo de todos os prazos de correção aplicáveis ao abrigo da garantia;

d) o mutuante não tem direito de conceder à Femern A/S uma prorrogação do prazo de cumprimento da sua obrigação ao abrigo da garantia;

e) o garante disporá, no mínimo, de quatro dias úteis bancários a partir da receção da notificação para pagar o montante devido ao abrigo da garantia.

(372) Conforme já fora observado no n.º 203 da decisão de início do procedimento, e no que se refere à garantia estatal que cobre as obrigações não financeiras previstas na secção 4, n.º 4, da lei da construção, as autoridades dinamarquesas alegaram que as condições de execução deste tipo de garantia baseiam-se numa interpretação da

([166]) Acórdão do Tribunal Geral de 12 de julho de 2018, *República da Áustria/Comissão*, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, n.º 516; e acórdão Castelnou aí citado: acórdão do Tribunal Geral de 3 de dezembro de 2014, *Castelnou Energía/Comissão*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, n.ºs 189 a 191.

([167]) Também as garantias existentes têm condições mínimas de execução comparáveis.

garantia à luz dos princípios gerais do direito dinamarquês. As autoridades dinamarquesas prestaram esclarecimentos adicionais sobre esta questão. A legislação dinamarquesa relativa às garantias distingue entre «*simpel kaution*» e «*selvskyldnerkaution*». Uma «*simpel kaution*» significa que a parte garantida deve demonstrar ao garante que o devedor não pode pagar as suas obrigações. Normalmente tal exige que i) tenha sido estabelecido durante uma execução (ou seja, uma tentativa de efetuar uma execução dos ativos do comitente) que o comitente não pode pagar as suas obrigações à medida que vencem; ou ii) o comitente esteja sujeito a falência ou outro processo de insolvência semelhante. Uma «*selvskyldnerkaution*» significa que a parte garantida pode pedir ao garante que efetue o pagamento caso o comitente não o tenha feito atempadamente. De acordo com a jurisprudência dinamarquesa em matéria de garantias, uma garantia é normalmente interpretada como «*simpel kaution*», salvo exista uma base clara para interpretar a garantia como «*selvskyldnerkaution*». Assim, salvo quando a garantia seja claramente descrita como «*selvskyldnerkaution*», a parte garantida terá de demonstrar ao garante que o comitente não pode pagar as suas obrigações até à data de vencimento. No que se refere ao disposto na secção 4, n.º 4, tal implica que, uma vez que não se prevê na lei da construção e exploração que as condições de execução da garantia num caso específico serão determinadas, por exemplo, em despachos ministeriais ou contratos específicos que abranjam cada caso, a garantia estatal prevista na secção 4, n.º 4, será considerada, por defeito, uma «*simple kaution*». Por conseguinte, a parte garantida terá de demonstrar que a Femern A/S não pode pagar as suas obrigações à medida que vencem (conforme descrito anteriormente) antes de a garantia poder ser executada. Nessa base, a Comissão considera que a execução deste tipo de garantia está contratualmente associada a condições específicas.

(373) Apesar de a Comissão não ter sido informada das condições exatas de execução aquando da concessão do auxílio, considera que pode aceitar as garantias à luz da secção 5.3 da Comunicação sobre as garantias.

6.4.7. *Transparência*

(374) De acordo com o n.º 45 da Comunicação sobre os IPCEI, os Estados-Membros devem assegurar a publicação, num sítio Web abrangente, a nível regional ou nacional, de pelo menos as seguintes informações: o texto da medida de auxílio e respetivas disposições de execução, ou respetiva hiperligação; a identidade da(s) autoridade(s) que concede(m) o auxílio; a identidade do beneficiário individual, a forma e o montante do auxílio, a data de concessão, o tipo de empresa (PME/grande empresa); a região em que o beneficiário está situado, ao nível II da NUTS; e o principal setor económico em que a empresa beneficiária exerce as suas atividades, ao nível de grupo da NACE. As autoridades dinamarquesas comprometeram-se a cumprir este requisito.

6.4.8. *Obrigação de apresentação de relatórios*

(375) De acordo com o n.º 49 da Comunicação sobre os IPCEI, «*a execução do projeto obriga à apresentação regular de relatórios*». A este respeito, as autoridades dinamarquesas comprometeram-se a apresentar relatórios anuais com valores relativos à evolução da dívida. Por conseguinte, a Comissão conclui que esta condição é respeitada.

7. **CONCLUSÃO**

(376) A Comissão conclui que as injeções de capital, as garantias estatais relativas aos empréstimos que financiam os custos de planeamento e construção e os empréstimos estatais que financiam os custos de planeamento e construção constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. A Comissão conclui que as medidas que consistem na amortização dos ativos, no reporte de prejuízos fiscais, no regime de tributação conjunta, nas taxas ferroviárias e na utilização gratuita de propriedade estatal não constituem um auxílio estatal a favor da Femern A/S na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. A Comissão conclui que, tendo em conta a notificação revista, as garantias sobre produtos derivados não constituem um auxílio estatal a favor da Femern A/S na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(377) A Comissão conclui que as medidas notificadas a favor da Femern A/S, que consistem numa injeção de capital de 510 milhões de coroas dinamarquesas (68,4 milhões de euros) e numa combinação de empréstimos estatais e garantias estatais para empréstimos até um montante de 69,3 mil milhões de coroas dinamarquesas (9,3 mil milhões de euros), a extinguir, no máximo, 16 anos após o início da exploração, cumprem as condições estabelecidas na Comunicação sobre os IPCEI e podem, por conseguinte, ser consideradas compatíveis com o mercado interno, de acordo com o artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. O prémio anual sobre a dívida garantida pelo Estado e os empréstimos estatais que a Femern A/S é obrigada a pagar ao Estado dinamarquês aumentou de 0,15% para 2%. As autoridades dinamarquesas comprometeram-se a apresentar à Comissão, no máximo, cinco anos após o início da exploração da ligação fixa (atualmente previsto para 2033), uma atualização do modelo alternativo de cálculo do défice de financiamento (com base num pressuposto da taxa sem risco média de 1,5%). Na atualização, a almofada financeira para os custos de construção será reduzida, caso os custos de construção reais sejam aparentemente inferiores à estimativa. O montante máximo garantido e o período máximo garantido serão reduzidos em conformidade, assegurando que o equivalente-subvenção bruto do auxílio não excede o défice de financiamento atualizado.

(378) As autoridades dinamarquesas concordaram, a título excecional, em renunciar aos direitos decorrentes do artigo 342.º do Tratado, conjugado com o artigo 3.º do Regulamento 1/1958 ([168]) do Conselho, bem como em adotar e notificar a decisão nos termos do artigo 297.º do Tratado em língua inglesa,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As medidas que consistem na amortização dos ativos, no reporte de prejuízos fiscais, no regime de tributação conjunta, nas taxas ferroviárias, na utilização gratuita de propriedade estatal e nas garantias estatais sobre produtos derivados não constituem um auxílio estatal a favor da Femern A/S na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

As medidas que consistem em injeções de capital e numa combinação de empréstimos estatais e garantias estatais a favor da Femern A/S, que a Dinamarca, pelo menos em parte, aplicou ilegalmente, constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Na sequência da alteração dessas medidas, conforme estabelecido na notificação revista, as medidas são compatíveis com o mercado interno com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 3.º

O destinatário da presente decisão é o Reino da Dinamarca.

Feito em Bruxelas, em 20 de março de 2020.

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Vice-Presidente-Executiva

([168]) Conselho da CEE: Regulamento n.º 1 que estabelece o regime linguístico da Comunidade Económica Europeia (JO 17 de 6.10.1958, p. 385).