

II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2020/1472 DE LA COMISIÓN

de 20 de marzo de 2020

sobre la ayuda estatal SA.39078 - (2019/C) (ex 2014/N) concedida por Dinamarca a Femern A/S

*[notificada con el número C(2020) 1683]**(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)**(Texto pertinente a efectos delEEE)*

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentasen sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 13 de julio de 2009, la Comisión aprobó una ayuda para la financiación de la fase de planificación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt («Decisión de planificación») ⁽²⁾.
- (2) Tras una fase de notificación previa, las autoridades danesas comunicaron a la Comisión, por carta de 22 de diciembre de 2014, el modelo de financiación del enlace fijo del Femern Baelt, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado.
- (3) Los días 5 de junio de 2014, 5 de septiembre de 2014, 26 de noviembre de 2014, 19 de enero de 2015 y 22 de abril de 2015, la Comisión recibió cinco denuncias ⁽³⁾ en las que se alegaba que Dinamarca había concedido ayudas estatales ilegales e incompatibles para la planificación, construcción y explotación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt en favor de Femern A/S y A/S Femern Landanlæg ⁽⁴⁾.
- (4) El 23 de julio de 2015, la Comisión decidió no formular objeciones a las medidas concedidas por Dinamarca a A/S Femern Landanlæg y Femern A/S (en lo sucesivo, «Decisión de construcción») ⁽⁵⁾. La parte dispositiva de esta Decisión se divide en dos partes. En la primera, la Comisión concluyó que las medidas adoptadas en favor de A/S Femern Landanlæg para la planificación, construcción y explotación de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En la segunda parte, la Comisión llegó a la conclusión de que, incluso en el caso de que las medidas concedidas a Femern A/S para la planificación, construcción y explotación del enlace fijo constituyeran ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, son compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado. El 16 de septiembre de 2015, la Comisión envió la Decisión de construcción a los denunciantes.

⁽¹⁾ Ayuda estatal — Dinamarca — Ayuda estatal SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N) — Financiación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Texto pertinente a efectos delEEE), DO C 226 de 5.7.2019, p. 5.

⁽²⁾ Decisión de la Comisión de 13.7.2009, ayuda estatal N 157/2009 — Dinamarca — Financiación de la fase de planificación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt, DO C 202 de 27.8.2009, p. 1.

⁽³⁾ De Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines»), 3i Investment Plc, TT Line, Stena Line Scandinavia AB («Stena Line») y Trelleborgs Hamn AB.

⁽⁴⁾ Estas denuncias fueron registradas por los servicios de la Comisión con los números SA.38915 y SA.41640.

⁽⁵⁾ Decisión de la Comisión de 23 de julio de 2015 en el asunto SA.39078 (2014/N) — Dinamarca — Financiación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt (DO C 325 de 2.10.2015, p. 1).

- (5) Tras los recursos de anulación de dos denunciantes ⁽⁶⁾, el Tribunal General anuló la Decisión de construcción en sus sentencias de 13 de diciembre de 2018 ⁽⁷⁾, en la medida en que la Comisión decidió no plantear objeciones a las medidas adoptadas por Dinamarca en favor de Femern A/S para la planificación, construcción y explotación del enlace fijo (la infraestructura de costa a la costa).
- (6) El Tribunal General desestimó el recurso en todos los demás elementos. En particular, rechazó los argumentos de los requirentes en relación con la conclusión de la Comisión de que las medidas adoptadas en favor de A/S Femern Landanlæg para la planificación, construcción y explotación de las conexiones por carretera y ferrocarril con el interior del territorio danés no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (7) Las sentencias de 13 de diciembre de 2018 han sido recurridas por los dos denunciantes ⁽⁸⁾.
- (8) Los días 24 de enero y 22 de mayo de 2019, los servicios de la Comisión mantuvieron una reunión con las autoridades danesas. Los servicios de la Comisión se reunieron con las autoridades danesas por conferencia telefónica el 12 de abril y el 20 de junio de 2019. Los servicios de la Comisión enviaron nuevas solicitudes de información los días 26 de marzo, 18 de abril y 24 de abril de 2019. Las autoridades danesas presentaron información complementaria los días 18 de enero, 4 de febrero, 25 de febrero, 28 de marzo, 5 de abril, 7 de mayo, 8 de mayo, 16 de mayo, 20 de mayo, 28 de mayo y 10 de junio de 2019.
- (9) Los días 18 y 25 de marzo de 2019, los servicios de la Comisión mantuvieron una reunión con Stena Line Scandinavia AB («Stena Line») y con Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines»), respectivamente. El 4 de abril y el 13 de mayo de 2019, los servicios de la Comisión mantuvieron reuniones con la Asociación Naturschutzbund Deutschland («NABU») y con la Asociación de armadores suecos, Föreningen för Svensk Sjöfart («FSS»), respectivamente. La Comisión recibió más información de las partes interesadas los días 29 de enero, 14 de febrero, 18 de febrero, 26 de marzo, 15 de abril, 16 de abril, 24 de abril, 24 de mayo, 29 de mayo, 6 de junio y 7 de junio de 2019. La Comisión recibió una carta de Scandlines el 29 de enero de 2019 a la que respondió el 8 de febrero de 2019. La Comisión recibió otra carta de Scandlines el 20 de febrero de 2019, a la que respondió el 13 de marzo de 2019. La Comisión recibió una carta de Stena Line el 7 de febrero de 2019, a la que respondió el 28 de febrero de 2019. La Comisión recibió una carta de NABU el 18 de febrero de 2019, a la que respondió el 18 de marzo de 2019. La Comisión recibió una carta de FSS el 19 de febrero de 2019, a la que respondió el 8 de marzo de 2019. La Comisión recibió una carta de Verband Deutscher Reeder (en lo sucesivo, «VDR») el 12 de marzo de 2019, a la que respondió el 21 de marzo de 2019. La Comisión recibió una carta de Grimaldi Group el 28 de marzo de 2019, a la que respondió el 16 de abril de 2019. La Comisión recibió una carta del puerto de Trelleborg el 8 de abril de 2019 a la que respondió el 9 de abril de 2019. La Comisión recibió una carta del puerto de Trelleborg el 15 de abril de 2019 a la que respondió el 2 de mayo de 2019. La Comisión recibió una carta de Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V. el 15 de abril de 2019, a la que respondió el 2 de mayo de 2019.
- (10) Por carta de 14 de junio de 2019, la Comisión notificó a las autoridades danesas su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado en relación con la financiación pública del enlace fijo (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»).
- (11) El 5 de julio de 2019 se publicó la Decisión de incoación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁹⁾. En la Decisión de incoación, la Comisión invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones en el plazo de un mes.
- (12) El 12 de julio de 2019, los servicios de la Comisión enviaron las observaciones anteriores de Scandlines de 7 de junio de 2019 a las autoridades danesas. El 23 de julio de 2019, los servicios de la Comisión transmitieron otros comentarios y observaciones anteriores de Scandlines, de 28 de enero de 2019 y de 29 de mayo de 2019, a las autoridades danesas.
- (13) Mediante peticiones sucesivas, Scandlines solicitó una ampliación del plazo para presentar observaciones sobre la Decisión de incoación hasta finales de agosto o principios de septiembre. El 22 de julio de 2019, los servicios de la Comisión aprobaron una ampliación del plazo en diez días laborables, hasta el 20 de agosto de 2019, que concedieron posteriormente a otras partes interesadas por igual.
- (14) El 17 de agosto de 2019, Scandlines interpuso un recurso de anulación contra la decisión de ampliar el plazo de presentación de sus observaciones hasta el 20 de agosto de 2019 en vez de hasta el final del mes, tal como había solicitado. Mediante escrito separado presentado el mismo día, Scandlines solicitó al Presidente del Tribunal General que ordenara a la Comisión, con carácter provisional, suspender la investigación formal o bien que prohibiera a la Comisión adoptar una decisión definitiva, o conceder cualquier otra medida provisional apropiada.

⁽⁶⁾ Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH («Scandlines»), y Stena Line Scandinavia AB («Stena Line»).

⁽⁷⁾ Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Stena Line Scandinavia AB y otros/Comisión, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944 y sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

⁽⁸⁾ Asunto C-174/19 P Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, y asunto C-175/19 P, Stena Line Scandinavia/Comisión. Ambos asuntos están pendientes.

⁽⁹⁾ Véase la nota 1.

- (15) El Presidente del Tribunal General desestimó la solicitud de medidas provisionales mediante auto de 13 de septiembre de 2019 ⁽¹⁰⁾. Posteriormente, Scandlines retiró el recurso de anulación conexo ⁽¹¹⁾.
- (16) Once partes interesadas presentaron observaciones. La Asociación Danesa de Transbordadores presentó sus observaciones el 16 de agosto de 2019. La Asociación de Armadores de la Comunidad Europea («AAE») presentó sus observaciones el 19 de agosto de 2019. FSS presentó sus observaciones el 20 de agosto de 2019. Scandlines, Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., NABU, Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, Rostock Port GmbH y VDR presentaron sus observaciones el 21 de agosto de 2019. Las partes interesadas pertenecen al sector del transporte marítimo (operadores de transbordadores, puertos y asociaciones) o son organizaciones sin ánimo de lucro que alegan un interés en la infraestructura de costa a costa. Mediante carta de 3 de septiembre de 2019, los servicios de la Comisión enviaron una versión no confidencial de las observaciones de las once partes interesadas a las autoridades danesas, a quienes se dio la oportunidad de responder. Las autoridades danesas presentaron sus observaciones al respecto el 4 de octubre de 2019, que complementaron sus observaciones sobre la Decisión de incoación de 26 de agosto de 2019.
- (17) El 27 de junio, los días 2, 5 y 9 de julio, 3 de octubre, 4, 12, 15, 19, 22 y 25 de noviembre de 2019 y, posteriormente, los días 7 y 14 de enero y 6 de febrero de 2020, los servicios de la Comisión mantuvieron una conferencia por teléfono con las autoridades danesas. El 18 de diciembre de 2019, los servicios de la Comisión celebraron una reunión en Bruselas con las autoridades danesas. Los servicios de la Comisión enviaron nuevas solicitudes de información los días 8, 12 y 17 de julio, 3 y 12 de septiembre, 4, 17, 18 y 24 de octubre, 5, 13, 25 y 27 de noviembre de 2019 y, posteriormente, los días 7 y 9 de enero y 3, 4, 14, 18, 19 y 28 de febrero de 2020. En 2019, las autoridades danesas presentaron información complementaria el 27 de junio, los días 1, 4, 5, 10, 12 y 15 de julio, 21 y 27 de agosto, 13 y 26 de septiembre, 1, 9, 11, 23, 27 y 29 de octubre, 6, 7, 11, 14, 18, 22 y 25 de noviembre, y 10 y 20 de diciembre. En 2020, las autoridades danesas presentaron información complementaria los días 3, 7, 13, 15, 21 de enero, 4, 6, 11, 12, 14, 20 y 21 de febrero y el 3 de marzo de 2020. En su comunicación de 5 de marzo de 2020, las autoridades danesas revisaron la notificación inicial.
- (18) Por otra parte, la Comisión recibió observaciones complementarias de Scandlines y Stena Line que, a la luz de la sentencia *Mytilinaios Anonymos Etairia — Omilos Epicheiriseon* ⁽¹²⁾, la Comisión no está obligada a tener en cuenta, dado que se presentaron fuera de plazo. La Comisión recibió estas observaciones complementarias de Scandlines el 26 de octubre de 2019 y de nuevo el 20 de febrero de 2020, que fueron remitidas a las autoridades danesas el 4 de noviembre de 2019 y el 28 de febrero de 2020, respectivamente. Las autoridades danesas presentaron sus observaciones correspondientes el 6 de noviembre de 2019 y el 3 de marzo de 2020, respectivamente. Scandlines mantuvo una conferencia por teléfono con los servicios de la Comisión el 25 de febrero de 2020 y presentó información complementaria el 5 de marzo de 2020. La Comisión recibió observaciones complementarias de Stena Line el 13 de diciembre de 2019, que se transmitieron a las autoridades danesas el 23 de diciembre de 2019. Las autoridades danesas presentaron sus observaciones a la Comisión el 8 de enero de 2020.
- (19) La Comisión recibió una carta de las autoridades danesas el 9 de septiembre de 2019, a la que contestó el 30 de septiembre de 2019.
- (20) Mediante carta de 4 de marzo de 2020, las autoridades danesas acordaron la adopción de la presente Decisión y su notificación en lengua inglesa.

Aclaración sobre el ámbito de aplicación de la presente Decisión

- (21) El 2 de agosto de 2016, Scandlines dirigió un escrito de requerimiento a la Comisión en el que solicitaba la adopción de medidas en relación con unas presuntas ayudas en favor de Femern A/S que, en su opinión, no habían sido abordadas por la Comisión en su Decisión de construcción, a pesar de que había hecho referencia a dichas medidas en su denuncia.
- (22) Los servicios de la Comisión respondieron al escrito mediante carta de 30 de septiembre de 2016, según la cual la Decisión de construcción abordaba dos supuestas medidas de ayuda, a saber, las tasas ferroviarias no comerciales y el uso gratuito de bienes del Estado durante la fase de construcción del proyecto. En cuanto a las otras supuestas medidas de ayuda, la Comisión consideró, de conformidad con el artículo 24, apartado 2, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo («Reglamento de procedimiento») ⁽¹³⁾, que los elementos de hecho y de Derecho expuestos por Scandlines no presentan razones suficientes que muestren, sobre la base de un primer examen, la existencia de ayuda ilegal. En consecuencia, invitaron a Scandlines a presentar sus observaciones eventuales en el plazo de un mes. La Comisión recibió dichas observaciones el 30 de octubre de 2016.

⁽¹⁰⁾ Auto del Presidente del Tribunal General de 13 de septiembre de 2019, *Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión*, T-566/19 R, ECLI:EU:T:2019:605.

⁽¹¹⁾ Auto de 27 de noviembre de 2019, *Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión*, T-566/19, ECLI:EU:T:2019:839.

⁽¹²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2019, *Mytilinaios Anonymos Etairia — Omilos Epicheiriseon/Comisión*, C-332/18 P, ECLI:EU:C:2019:1065, apartados 126 y 127.

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

- (23) El 12 de diciembre de 2016, Scandlines presentó un recurso de anulación de la carta de 30 de septiembre de 2016 ⁽¹⁴⁾. Ese mismo día interpuso también un recurso contra la Comisión por no haber actuado en relación con su denuncia ⁽¹⁵⁾.
- (24) El 30 de julio de 2018, Scandlines envió un segundo escrito de requerimiento ⁽¹⁶⁾, en el que invitaba a la Comisión a definir su posición sobre las otras supuestas medidas de ayuda a raíz de sus observaciones de 30 de septiembre de 2016. El 28 de septiembre de 2018, la Comisión adoptó una Decisión («Decisión de 2018») ⁽¹⁷⁾ en la que confirmaba que las garantías estatales en favor de A/S Femern Landanlæg y los préstamos estatales en favor de Femern A/S y A/S Femern Landanlæg, así como la presunta ayuda ilegal concedida superando la Decisión de planificación y en forma de ventajas fiscales, no constituían ayuda estatal ilegal. En la misma Decisión, la Comisión concluyó que la supuesta ayuda ilegal concedida a Femern A/S en forma de aportación de capital es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, en la medida en que constituye una ayuda estatal no cubierta por la Decisión de planificación. El 4 de enero de 2019, Scandlines interpuso un recurso de anulación contra la Decisión ⁽¹⁸⁾.
- (25) Mediante autos de 13 de diciembre de 2018, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad tanto del recurso de anulación de la carta de la Comisión de 30 de septiembre de 2016 como del recurso por omisión ⁽¹⁹⁾. Scandlines interpuso un recurso de casación contra el auto por el que se desestima su recurso de anulación ⁽²⁰⁾.
- (26) En la Decisión de incoación, la Comisión revocó la Decisión de 2018 en lo que se refiere a las medidas concedidas a Femern A/S para la planificación, construcción y explotación del enlace fijo. Por tanto, estas medidas forman parte de la evaluación realizada en la presente Decisión.
- (27) Como se indica en la Decisión de incoación, este procedimiento cubre también todas las medidas pertinentes de la fase de planificación del proyecto relacionadas con el enlace fijo.
- (28) La presente Decisión no se refiere a las medidas en favor de A/S Femern Landanlæg relacionadas con la financiación de las conexiones interiores, según aclara también la Decisión de incoación. Además, no cubre otras posibles medidas distintas de las mencionadas en la sección 2.4 concedidas o presuntamente concedidas por Dinamarca a Femern A/S, A/S Femern Landanlæg, Sund & Bælt Holding A/S o a cualquier otra empresa vinculada.
- (29) El 6 de noviembre de 2017, Scandlines presentó una nueva denuncia sobre las presuntas medidas de ayuda ilegales e incompatibles utilizadas para financiar las actividades de promoción y mercadotecnia del enlace fijo de Femern A/S («actividades de promoción, mercadotecnia e información»). Las medidas mencionadas en dicha carta se incluyeron en el ámbito de aplicación de la Decisión de incoación y, por tanto, se evalúan en la presente Decisión.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO Y DE LAS MEDIDAS

2.1. Proyecto de enlace fijo del Femern Bælt

- (30) El proyecto de enlace fijo del Femern Bælt consta de una infraestructura de costa a costa («enlace fijo») y de conexiones ferroviarias y por carretera con el interior.
- (31) El enlace fijo consistirá en un túnel sumergido entre Rødby, en la isla danesa de Lolland, y Puttgarden, en Alemania. Tendrá una longitud aproximada de 19 kilómetros e incluirá una línea de ferrocarril electrificada de doble vía y una autopista de cuatro carriles con carriles de emergencia.
- (32) Las conexiones con el territorio danés incluyen la conexión ferroviaria existente entre Ringsted y Rødby, de aproximadamente 120 kilómetros y propiedad de Banedanmark («Rail Net Denmark»), el administrador de la infraestructura ferroviaria estatal. Todo el tramo ferroviario de Ringsted a Rødby estará electrificado y equipado con nuevos sistemas de señalización de acuerdo con el nivel 2 del ERTMS ⁽²¹⁾. Las conexiones con el territorio danés también incluirán las mejoras medioambientales necesarias y la renovación de la infraestructura de autopista existente en Lolland, es decir, la autopista E47 que une Rødbyhavn y Sakskøbing. Por último, el tramo ferroviario de vía única existente entre Vordingborg y Rødby se ampliará a doble vía.
- (33) El objetivo del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt es mejorar las condiciones para el transporte de pasajeros y mercancías entre los países nórdicos y Europa Central. El proyecto tendrá otras repercusiones positivas en términos de impacto ambiental, empleo, desarrollo regional, mejora de las condiciones comerciales y refuerzo general del sector del transporte. De este modo, en combinación con el enlace fijo del Øresund entre Dinamarca y Suecia, que está en funcionamiento desde julio de 2000, el enlace fijo del Femern Bælt supondrá una mejora considerable en uno de los corredores de transporte terrestre más importantes que conectan Escandinavia con Europa Central. La

⁽¹⁴⁾ Asunto T-890/16, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, ECLI:EU:T:2018:1004.

⁽¹⁵⁾ Asunto T-891/16, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, ECLI:EU:T:2018:1003.

⁽¹⁶⁾ Esta carta se registró como SA.51981.

⁽¹⁷⁾ Decisión de la Comisión de 28 de septiembre de 2018 relativa a la ayuda estatal SA. 51981 (2018/FC) — Dinamarca — Denuncia sobre la presunta ayuda ilegal a Femern A/S y A/S Femern Landanlæg (DO C 406 de 9.11.2018, p. 1).

⁽¹⁸⁾ Asunto T-7/19, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, pendientes.

⁽¹⁹⁾ Autos del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, T-890/16, ECLI:EU:T:2018:1004 y T-891/16, ECLI:EU:T:2018:1003.

⁽²⁰⁾ Asunto C-173/19 P, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, pendiente.

⁽²¹⁾ Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario.

Comisión también reconoció al proyecto de enlace fijo del Femern Bælt como un proyecto prioritario en el marco de la RTE-T. Además, se trata de un «proyecto predeterminado», según lo establecido en Anexo I, parte I, punto 2 del Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²²⁾.

- (34) En su respuesta a la Decisión de incoación, las autoridades danesas añadieron que la planificación formal del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt ya había comenzado en 1991, cuando el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno de Suecia firmaron el Tratado sobre el establecimiento de un enlace fijo a través del Øresund (en lo sucesivo, «el enlace fijo del Øresund») ⁽²³⁾. De conformidad con el artículo 21 del Tratado entre Dinamarca y Suecia sobre el enlace fijo del Øresund, el Gobierno de Dinamarca declaró su disposición para llevar a cabo la construcción de un enlace fijo a través del Femern Bælt, siempre y cuando se tengan en cuenta las consideraciones medioambientales y financieras. En el período comprendido entre 1991 y la firma del proyecto entre Dinamarca y Alemania en 2008, los Gobiernos de Dinamarca y Alemania llevaron a cabo una serie de evaluaciones preparatorias relativas a un proyecto de enlace fijo del Femern Bælt.
- (35) Según el artículo 1 del Tratado entre el Reino de Dinamarca y la República Federal de Alemania sobre el enlace fijo a través del Femern Bælt («Tratado del Femern Bælt») ⁽²⁴⁾, Dinamarca tiene la responsabilidad exclusiva y asume la totalidad del riesgo de la financiación del enlace fijo a través del estrecho de Femern Bælt, así como de la renovación de las conexiones con el interior del territorio danés. Alemania es responsable de la financiación y la renovación de las conexiones con el interior del territorio alemán.
- (36) En el momento de la notificación de 2014, las autoridades danesas estimaron que los costes totales de planificación y construcción del enlace fijo ascenderían a 54 900 millones de coronas danesas (DKK) a precios de 2014 [7 400 millones EUR ⁽²⁵⁾]. Los costes relacionados con la planificación y construcción de la renovación de las conexiones con el interior del territorio danés ascendieron a 9 500 millones DKK a precios de 2014 (1 300 millones EUR). En total, esta cifra ascendió a 64 400 millones DKK (8 600 millones EUR) para la totalidad del proyecto (actividades de planificación, costes de construcción, reservas y otras obras del enlace fijo y de las conexiones con el interior). Como respuesta a las dudas planteadas en la Decisión de incoación, las autoridades danesas revisaron su notificación y actualizaron los costes estimados de planificación y construcción del enlace fijo. La sección 5 de la presente Decisión desarrolla esta actualización.
- (37) Entre 2007 y 2013, la Comisión concedió subvenciones de cofinanciación por un total de 205 millones EUR para las actividades de planificación del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt. El período se amplió posteriormente hasta 2015. El proyecto también se había incluido en la lista de propuestas seleccionadas para recibir ayuda financiera de la UE en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» («MCE») — Sector del transporte ⁽²⁶⁾. Las autoridades danesas especificaron que, en el período 2007-2015, el proyecto recibió efectivamente 181 millones EUR para el enlace fijo. Femern A/S ha recibido compromisos de apoyo del MCE en 2017-2020 por un importe de 589 millones EUR. Las autoridades danesas aclararon que, hasta la fecha, Femern A/S ha utilizado unos importes de aproximadamente 7 millones EUR.
- (38) En septiembre de 2005, la empresa de propiedad estatal Sund & Bælt Holding A/S creó la empresa Femern A/S como filial al 100 %. Femern A/S se convirtió posteriormente en una filial de A/S Femern Landanlæg ⁽²⁷⁾, que es también una filial de Sund & Bælt Holding A/S.
- (39) Basándose en la Ley de planificación ⁽²⁸⁾, el Ministro de Transportes danés designó a Femern A/S como responsable de la planificación del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt. En consecuencia, Femern A/S ha realizado diversos estudios y preparativos para su construcción, en particular análisis y evaluaciones relativos a los aspectos medioambientales, técnicos y de seguridad y a la preparación de los procedimientos de licitación para la realización del proyecto. Femern A/S también llevó a cabo las actividades de investigación y preparación necesarias para el establecimiento de la futura obra de Rødbyhavn. Por último, Femern A/S es responsable de las actividades de información, que debe llevar a cabo en cooperación con las administraciones municipales ⁽²⁹⁾.

⁽²²⁾ Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

⁽²³⁾ Convenio intergubernamental de 23 de marzo de 1991 entre el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno de Suecia.

⁽²⁴⁾ El Tratado se firmó el 3 de septiembre de 2008 y fue ratificado por Dinamarca y Alemania en 2009.

⁽²⁵⁾ Dinamarca aplica una política de tipos de cambio fijos respecto del euro, con un tipo central de 746038 DKK por 100 EUR. Este tipo de cambio se aplica a lo largo de toda la Decisión para calcular el equivalente aproximado en euros de los importes en coronas danesas.

⁽²⁶⁾ Véanse la Decisión de Ejecución C(2015) 5274 de la Comisión, de 31 de julio de 2015, por la que se establece una lista de propuestas seleccionadas para recibir asistencia financiera de la Unión Europea en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) — Sector del transporte, tras las convocatorias de propuestas iniciadas el 11 de septiembre de 2014 basadas en el Programa de Trabajo Plurianual; y la Decisión de Ejecución C(2017) 8803 de la Comisión, de 5 de enero de 2018, por la que se establece una lista de propuestas seleccionadas para recibir asistencia financiera de la Unión Europea en el ámbito del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) — Sector del transporte, tras la convocatoria de propuestas iniciada el 8 de febrero de 2017 basada en el Programa de Trabajo Plurianual.

⁽²⁷⁾ El 16 de noviembre de 2009 se creó la empresa A/S Femern Landanlæg.

⁽²⁸⁾ Ley danesa sobre la planificación de un enlace fijo a través del Femern Bælt y las conexiones con el interior del territorio danés (Ley n.º 285 de 15 de abril de 2009).

⁽²⁹⁾ Notas explicativas de la Ley de planificación, 17 de diciembre de 2008.

- (40) El 16 de marzo de 2009 se notificó a la Comisión la financiación de la fase de planificación, de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del Tratado, por razones de seguridad jurídica. El 13 de julio de 2009, la Comisión decidió no formular objeciones a la financiación de la fase de planificación⁽³⁰⁾, considerando que en la fase de planificación Femern A/S actuaba como autoridad pública y que, por lo tanto, cualquier tipo de ayuda no estaba incluida en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado. No obstante, dado que la Comisión no pudo descartar que la ayuda pública para la fase de planificación pudiera incluir ayudas estatales en favor del futuro operador del enlace fijo, también evaluó la compatibilidad de las medidas notificadas y concluyó que podían considerarse compatibles.
- (41) El 28 de abril de 2015, el Parlamento danés aprobó el proyecto de ley relativo a la construcción del enlace fijo y las conexiones con el interior del territorio danés (en lo sucesivo, «Ley de construcción»)⁽³¹⁾. La Ley de construcción también contiene la base jurídica para el futuro funcionamiento del enlace fijo. La ley de construcción entró en vigor el 6 de mayo de 2015.
- (42) El 6 de febrero de 2019, Femern A/S recibió el documento administrativo de aprobación del plan alemán para el enlace fijo, firmado por las autoridades alemanas. Tras la recepción del documento administrativo de aprobación del plan alemán, el 26 de marzo de 2019 el Parlamento de Dinamarca autorizó a Femern A/S a iniciar las primeras obras de construcción especificadas para el enlace fijo en la parte danesa. Más concretamente, se pidió a Femern A/S que negociara los acuerdos necesarios con los contratistas para iniciar las siguientes actividades: construcción de la fábrica de elementos del túnel, creación de un puerto de trabajo, establecimiento de la boca del túnel en el lado danés, establecimiento del campamento y las oficinas administrativas, garantizando que el contratista correspondiente inicie la adquisición de equipos marinos especiales, y actividades preparatorias secundarias.

2.2. El enlace fijo

- (43) En la Ley de construcción se nombró a Femern A/S propietaria del enlace fijo⁽³²⁾, con el único fin de gestionar su construcción, explotación y financiación⁽³³⁾. Como tal, también gestionará las infraestructuras de la conexión ferroviaria del enlace fijo. La Ley de construcción permite a Femern A/S obtener préstamos y utilizar otros instrumentos financieros para fines relacionados con la planificación, construcción y explotación del enlace fijo.
- (44) Femern A/S podrá financiar el enlace fijo a través de préstamos obtenidos en el mercado financiero internacional. El Gobierno de Dinamarca podrá conceder una garantía estatal para dichos préstamos. Alternativamente, Femern A/S podrá financiar el proyecto mediante préstamos estatales.
- (45) Femern A/S tendrá derecho a cobrar tasas de peaje a los usuarios de la infraestructura viaria del enlace fijo. El Ministro de Transportes determinará el nivel y los principios para la adaptación de dichas tasas⁽³⁴⁾. Femern A/S solo podrá cambiar los regímenes de descuento generales existentes e introducir nuevos regímenes de descuento en la medida en que ello no afecte materialmente al nivel de pago determinado por el Ministro de Transportes. También tendrá derecho a las tasas ferroviarias por el uso de la conexión ferroviaria del enlace fijo. El Ministro de Transportes establecerá también dichas tasas⁽³⁵⁾. La configuración elegida implica que tanto las tasas de peaje como las ferroviarias cubrirán los costes de explotación y mantenimiento del enlace fijo y las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés, así como los costes relacionados con los pagos de intereses y los tramos de préstamo pertinentes para la deuda generada por la planificación y construcción del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt.
- (46) La realización de las obras de construcción del enlace fijo está abierta a todas las empresas en condiciones de igualdad y no discriminatorias, ya que Femern A/S aplica procedimientos de contratación pública de conformidad con la legislación en materia de contratación pública para la adjudicación de todos los contratos de construcción.

2.3. Las conexiones por carretera y ferroviarias con el interior del territorio danés⁽³⁶⁾

- (47) Se ha designado a la empresa A/S Femern Landanlæg para gestionar la construcción y la explotación de las conexiones con el territorio danés⁽³⁷⁾. Rail Net Denmark, en nombre del Estado danés, llevará a cabo las actividades de construcción y explotación de las conexiones ferroviarias con el interior, que estarán financiadas por A/S Femern Landanlæg. Rail Net Denmark, como gestor de la infraestructura ferroviaria danesa, es responsable de todos los costes relacionados con la explotación de la infraestructura ferroviaria danesa, incluidas las conexiones ferroviarias con el interior. La Dirección de Carreteras de Dinamarca, en nombre del Estado danés, realizará la construcción de las renovaciones necesarias de las conexiones por carretera con el interior, que estará financiada por A/S Femern Landanlæg. Las conexiones viarias con el interior formarán parte de la red general de carreteras danesa, cuya financiación, explotación y mantenimiento corren a cargo de la Dirección de Carreteras de Dinamarca.

⁽³⁰⁾ Véase la nota 2.

⁽³¹⁾ Ley n.º 575 de 4 de mayo de 2015.

⁽³²⁾ Véase el artículo 38 de la Ley de construcción.

⁽³³⁾ Véanse los artículos 1 y 5 de la Ley de construcción.

⁽³⁴⁾ Véase el artículo 42 de la Ley de construcción.

⁽³⁵⁾ Véase el artículo 41 de la Ley de construcción.

⁽³⁶⁾ Las conexiones con el interior del territorio alemán no han sido objeto del presente asunto.

⁽³⁷⁾ Véase el artículo 2 de la Ley de construcción. Véase también el considerando 32 *supra* para obtener una descripción de las conexiones con el interior.

- (48) La línea de ferrocarril de doble vía existente, de Ringsted a Vordingborg y la línea de vía única existente de Vordingborg a Rødby, incluido el nuevo sistema de señalización instalado en este tramo, son propiedad de Rail Net Denmark. A/S Femern Landanlæg será la propietaria del nuevo tramo de Vordingborg a Rødby, incluido el nuevo sistema de señalización instalado en la nueva vía, y las instalaciones para la electrificación de toda la sección, desde Ringsted a Rødby.
- (49) A/S Femern Landanlæg y Rail Net Denmark comparten la propiedad de las conexiones ferroviarias con el interior del territorio danés ⁽³⁸⁾. Una vez finalizada la construcción, y dado que, desde el punto de vista técnico, será difícil separar la propiedad de las instalaciones ferroviarias de las conexiones con el territorio danés, se procederá a un intercambio de bienes entre Rail Net Denmark y A/S Femern Landanlæg ⁽³⁹⁾.
- (50) La propiedad de las conexiones viarias con el interior del territorio danés quedará en manos del Estado.
- (51) A/S Femern Landanlæg podrá financiar las conexiones con el interior a través de préstamos obtenidos en el mercado financiero internacional. El Gobierno de Dinamarca podrá conceder una garantía estatal para estos préstamos. Alternativamente, A/S Femern Landanlæg podrá financiar las conexiones con el interior mediante préstamos estatales.
- (52) Femern A/S pagará dividendos a A/S Femern Landanlæg. Con estos dividendos, A/S Femern Landanlæg reembolsará su deuda relativa a los préstamos necesarios para financiar los costes de planificación, construcción, mantenimiento y reinversiones relacionadas con las conexiones ferroviarias con el interior y los costes relativos a la construcción de la conexión por carretera con el interior.
- (53) De conformidad con los principios generales de Dinamarca, los usuarios de las conexiones con el interior del territorio danés no deberán pagar tasas por utilizarlas.

2.4. Las medidas concedidas o presuntamente concedidas a Femern A/S

- (54) La Decisión de incoación planteó dudas sobre el carácter de ayuda estatal y la compatibilidad de varias medidas de ayuda notificadas y presuntas, tal como se describe a continuación.

2.4.1. Aportaciones de capital

- (55) Las autoridades danesas notificaron aportaciones de capital por importe de 500 millones DKK (67,0 millones EUR) de la empresa de propiedad estatal Sund & Bælt Holding A/S a Femern A/S en 2005 y 2009. Estas aportaciones de capital tenían por objeto la creación de Femern A/S para llevar a cabo la parte danesa de los trabajos preparatorios y los estudios relacionados con el proyecto de enlace fijo del Femern Bælt ⁽⁴⁰⁾. Como se ha mencionado en la Decisión de incoación, Scandlines considera que Sund & Bælt Holding A/S procedió a efectuar aportaciones de capital adicionales durante el mismo período, posiblemente superando el importe autorizado por la Decisión de construcción en 10 millones DKK (1,3 millones EUR), como mínimo.

2.4.2. Garantías estatales

- (56) La Decisión de incoación también cubría el modelo de garantía estatal notificado por las autoridades danesas. Cubre las garantías estatales para préstamos u otros instrumentos financieros reunidos por Femern A/S en los mercados financieros internacionales para la financiación de la planificación, construcción y explotación del enlace fijo ⁽⁴¹⁾.
- (57) Según el artículo 7, apartados 3 y 5, de la Ley de planificación, Femern A/S se beneficia de una garantía estatal que cubre las obligaciones de Femern A/S relativas a los préstamos y otros instrumentos financieros utilizados para financiar la preparación, la investigación, la planificación y otras medidas necesarias en relación con el enlace fijo.
- (58) Según el artículo 4, apartado 2, de la Ley de construcción, Femern A/S se beneficia de una garantía estatal que cubre las obligaciones de Femern A/S relativas a los préstamos y otros instrumentos financieros utilizados para financiar y refinar la planificación, la construcción, la explotación y otras disposiciones necesarias para la construcción y explotación del enlace fijo.
- (59) Femern A/S, similar a otras empresas públicas que obtienen préstamos cubiertos por una garantía estatal, deberá pagar una prima de garantía al Estado danés, tal como notificó en 2014, que asciende a un porcentaje anual del 0,15 % sobre la deuda pendiente cubierta por la garantía.
- (60) La garantía estatal cubre las obligaciones de Femern A/S en relación con los préstamos y otros instrumentos financieros utilizados para financiar y refinar la planificación, construcción, explotación y otras disposiciones necesarias para la planificación, construcción y explotación del enlace fijo.
- (61) El Estado también podrá decidir garantizar otros contratos financieros de Femern A/S que se hayan utilizado en relación con la financiación del proyecto (como las permutas financieras) ⁽⁴²⁾. Las autoridades danesas explicaron que el Estado danés podría proporcionar garantías para las operaciones con derivados. Estas garantías permiten a Femern A/S obtener tarifas más baratas para sus derivados, ya que la contraparte no corre el riesgo de que Femern A/S incumpla sus obligaciones resultantes del contrato de derivados. Del mismo modo, si se exige a Femern S/A aportar garantías para estos derivados, puede basarse en dichas garantías.

⁽³⁸⁾ Véase el artículo 39 de la Ley de construcción.

⁽³⁹⁾ Sobre la base del valor de los activos de Rail Net Denmark y A/S Femern Landanlæg.

⁽⁴⁰⁾ Según el artículo 6 de la Ley de Sund & Bælt.

⁽⁴¹⁾ Véanse el artículo 7, apartados 3 y 5, de la Ley de planificación y el artículo 4, apartado 2, de la Ley de construcción.

⁽⁴²⁾ Artículo 4, apartado 2, en combinación con el artículo 1, de la Ley de construcción.

- (62) Por último, la garantía cubre otras obligaciones financieras asumidas por Femern A/S en relación con la fase de construcción ⁽⁴³⁾.
- (63) La garantía estatal se podrá usar solamente para cubrir los préstamos obtenidos por Femern A/S para financiar el enlace fijo. Como empresa para fines especiales, Femern A/S no puede obtener préstamos ni realizar ninguna otra actividad distinta de la financiación, la planificación, la construcción y la explotación del enlace fijo.
- (64) Como se indica en la Decisión de incoación, los denunciantes alegaron que, debido a la garantía estatal, Femern A/S tiene la misma calificación crediticia que el Estado danés (AAA), lo que le permite obtener condiciones financieras para sus préstamos que son significativamente mejores a las normales del mercado financiero. Además, alegan que de las leyes de planificación y de construcción se desprende que las garantías estatales son ilimitadas en cuanto al tiempo y el importe y que, en efecto, impiden la quiebra de Femern A/S. Además, no cumplen ninguna de las condiciones mencionadas en la Comunicación sobre las garantías ⁽⁴⁴⁾ que podrían excluir la existencia de ayuda estatal.
- (65) Los denunciantes también sostuvieron que cada vez que Femern A/S celebra un nuevo acuerdo financiero, se concede una nueva garantía, con una nueva medida de ayuda *ad hoc*.

2.4.3. Préstamos estatales

- (66) En cuanto al modelo de financiación notificado, Femern A/S también tiene derecho a obtener préstamos del Estado como forma alternativa a la recaudación de fondos ⁽⁴⁵⁾. Las autoridades danesas indicaron que el tipo de interés de los préstamos estatales corresponde a las condiciones de crédito propias del Estado ⁽⁴⁶⁾, con un margen adicional de préstamo del 0,15 %, tal como se notificó en 2014.
- (67) Como se indicaba en la Decisión de incoación, los denunciantes alegaron que la Decisión de planificación no autorizaba las ayudas estatales en forma de préstamos estatales. Según ellos, el Ministro de Hacienda procedió a la concesión de préstamos estatales y otorgó esta forma de ayuda por un importe mucho más elevado que el autorizado por la Decisión de planificación. Según los denunciantes, durante la fase de planificación del proyecto, el Estado concedió préstamos a Femern A/S y A/S Femern Landanlæg, que en total ascenderían a 533 millones EUR ⁽⁴⁷⁾. Las autoridades danesas afirmaron que el presupuesto inicial de planificación de 194 millones EUR se incrementó en 2010, 2011 y 2013 hasta un presupuesto total de 684 millones EUR (a precios de 2008), de los cuales 534 millones EUR se referían a la fase de planificación del enlace fijo (el resto se refería a las conexiones con el interior). Femern A/S contrató préstamos estatales para cubrir dichos gastos. Estos ajustes presupuestarios fueron aprobadas por el Comité de Hacienda del Parlamento de Dinamarca.
- (68) Los denunciantes alegaron, asimismo, que los préstamos estatales, tal y como están diseñados, no tienen un período de reembolso fijo, por lo que son ilimitados en el tiempo. A falta de tal período, Femern A/S puede retrasar continuamente el reembolso de los préstamos iniciales mediante la obtención sucesiva de nuevos préstamos para refinanciar los iniciales.
- (69) En noviembre y diciembre de 2018, cuando la Decisión de construcción seguía siendo válida, Femern A/S obtuvo préstamos estatales por un valor nominal de 7 400 millones DKK (1 000 millones EUR) para garantizar la financiación necesaria para iniciar la fase de construcción. Estos préstamos se desembolsaron en el período comprendido entre noviembre de 2018 y abril de 2019.
- (70) Los denunciantes también sostuvieron que cada vez que Femern A/S solicita un nuevo préstamo estatal, se concede una nueva garantía, con una nueva medida de ayuda *ad hoc*.

Préstamos para actividades de de promoción, mercadotecnia e información

- (71) Como se indica en la Decisión de incoación, Scandlines afirmó que Femern A/S había realizado una amplia gama de actividades de promoción y mercadotecnia ⁽⁴⁸⁾, bien por sí misma, bien mediante contratistas, consultores ⁽⁴⁹⁾ y proveedores directos. Scandlines también indicó que, dado que por el momento Femern A/S no tiene ninguna fuente de ingresos más allá de la financiación de la UE, la financiación de este tipo de actividades constituye una ayuda estatal, que serían ilegales e incompatibles. Alternativamente, la presunta ayuda en cuestión debe considerarse un uso abusivo de la ayuda autorizada con arreglo a la Decisión de planificación.

⁽⁴³⁾ Artículo 4, apartado 4, en combinación con el artículo 1, de la Ley de construcción.

⁽⁴⁴⁾ Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantías (DO C 155 de 20.6.2008, p. 10).

⁽⁴⁵⁾ Véanse el artículo 7, apartado 4, de la Ley de planificación y el artículo 4, apartado 3, de la Ley de construcción.

⁽⁴⁶⁾ Fijadas el día en que se obtengan los préstamos y según las condiciones de mercado aplicables en ese momento.

⁽⁴⁷⁾ Según Scandlines, el importe inicial de 187 millones EUR se incrementó en cuatro ocasiones hasta 2013.

⁽⁴⁸⁾ Por ejemplo, el funcionamiento de un departamento de prensa, dos centros de información (en Rødbyhavn y en Burg, en la isla alemana de Femern) y un canal de vídeo, la organización y la participación en competiciones, acciones de información, publicaciones en medios y sitios web, la preparación y la difusión de información científica a productores, transformadores y comercializadores, campañas publicitarias dirigidas a los consumidores, y el patrocinio de maratones y torneos de fútbol.

⁽⁴⁹⁾ Por ejemplo, el contrato sobre el «control de la cobertura de los medios de comunicación» (2014) y el contrato sobre la gestión de la mercadotecnia y los servicios de consultoría (2017).

- (72) A este respecto, las autoridades danesas, en el marco del procedimiento de investigación preliminar, afirmaron que las actividades de información de Femern A/S entran en el ámbito de sus funciones, tal como están definidas en el marco jurídico que regula sus actividades como empresa de propiedad pública, en nombre del Ministerio de Transportes. Cuando el Estado ejecuta grandes proyectos de infraestructura de este tipo, las entidades públicas pertinentes tienen la obligación de informar al público de la manera más amplia posible, de modo que los ciudadanos sepan en qué consiste el proyecto de infraestructura y cuanto durará la fase de construcción, así como los beneficios que se derivarán de la decisión del Estado de construir esta infraestructura. Por lo tanto, consideran que estas actividades pertenecen a la función pública del Estado de informar a sus ciudadanos y no constituyen actividades de promoción y mercadotecnia, ya que, en esta fase, la explotación del enlace fijo se sitúa en un futuro lejano. Por lo tanto, su financiación no constituiría ayuda estatal. Las autoridades danesas precisaron que, en los años 2014 y 2015, las actividades de información se financiaron parcialmente a través de fondos de la UE, mediante el programa RTE-T de la Comisión, y parcialmente a través de préstamos estatales. En 2014, las actividades recibieron financiación plena de la UE (el 50 % de los costes) y, en 2015, las actividades recibieron una cantidad limitada de financiación de la UE. Femern A/S no recibió financiación de la UE para las actividades de información en 2016. Así pues, en 2016 estas actividades, al igual que las demás actividades de Femern A/S, se financiaron mediante la obtención de préstamos estatales. En 2017, Femern A/S recibió financiación de la UE con cargo al programa del MCE y, por tanto, las actividades de información fueron financiadas en parte por la UE y en parte por préstamos estatales.

2.4.4. Medidas fiscales especiales

- (73) La Decisión de incoación señaló también la preocupación de Scandlines por que Femern A/S esté sujeta a un régimen fiscal especial con arreglo a la legislación fiscal danesa, introducida originalmente por la Ley de planificación.

2.4.4.1. Traslado de pérdidas

- (74) El artículo 9 de la Ley de planificación autoriza a Femern A/S a trasladar las pérdidas año tras año sin ningún tipo de restricción. En un primer momento, esto era coherente con las normas aplicables con carácter general a las empresas en Dinamarca. Sin embargo, el 1 de enero de 2013, la legislación fiscal danesa introdujo ⁽⁵⁰⁾ una limitación de los importes de pérdidas históricas ⁽⁵¹⁾ trasladadas que pueden deducirse en un solo año. Con arreglo a esta disposición, aunque el derecho a trasladar pérdidas no estaba limitado en el tiempo, el importe de las pérdidas que pueden trasladarse y deducirse de los beneficios de los ejercicios posteriores se limita cada año a 7,5 millones DKK ⁽⁵²⁾ (1,0 millones EUR). En caso de pérdida restante, solo podrá deducirse hasta el 60 % de los ingresos impositivos positivos que sobrepasen los 7,5 millones DKK. Sin embargo, en virtud de las disposiciones especiales de la Ley de planificación, esta limitación no se aplicaba a Femern A/S, que conservaba el derecho a un traslado ilimitado de las pérdidas históricas. Este derecho se abolió a finales de 2015 ⁽⁵³⁾.
- (75) Las autoridades danesas afirmaron, en el marco del procedimiento preliminar de investigación, que durante el período 2013-2015 Femern A/S no tenía ninguna ventaja financiera real, ya que, en la práctica, dicha medida solo podía utilizarse en fases posteriores del proyecto, es decir, cuando el proyecto generase beneficios impositivos. Las autoridades danesas aclararon además que, durante este período, Femern A/S utilizó todas las pérdidas sufridas para reducir la renta imponible a nivel de grupo en el mismo ejercicio. Otras empresas danesas de un grupo podrían haber hecho lo mismo con arreglo a las normas fiscales generales.

2.4.4.2. Amortización de activos

- (76) Con arreglo a los artículos 12 y 13 de la Ley de Sund & Bælt ⁽⁵⁴⁾, el tipo de amortización anual para los activos de las empresas de Sund & Bælt, como Femern A/S, se fijó en el 6 % de los costes iniciales de adquisición. Los costes totales de construcción del enlace fijo podrían considerarse costes iniciales de adquisición. Esto significa que se aplicaría una única norma general de amortización a todos los activos de Femern A/S. El tipo de amortización del 6 % para Femern A/S sería aplicable hasta el ejercicio en que la suma total de la amortización supere el 60 % de los costes iniciales de adquisición (es decir, un período de 10 años), a partir del cual el tipo de amortización anual se reduciría al 2 %.
- (77) Según las autoridades danesas, las normas especiales de amortización también se derogaron el 1 de enero de 2016 mediante una modificación de la Ley de Sund & Bælt ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁰⁾ Véase el artículo 12, punto 2, de la Ley n.º 591, de 18 de junio de 2012, que modifica la Ley del impuesto sobre sociedades danesa.

⁽⁵¹⁾ Pérdidas registradas en ejercicios anteriores.

⁽⁵²⁾ Valores de 2010: el importe se indexa anualmente (a excepción del período 2010-2013).

⁽⁵³⁾ El artículo 9 de la Ley de planificación fue suprimido por la Ley n.º 581, de 4 de mayo de 2015, que entró en vigor el 1 de enero de 2016, relativa a las normas fiscales.

⁽⁵⁴⁾ Véanse los artículos 13 y 14 de la Ley n.º 588 de 24 de junio de 2005, Lov om Sund og Bælt Holding A/S (Lov nr. 588 af 24/06/2005) «Ley de Sund & Bælt».

⁽⁵⁵⁾ Esta enmienda se introdujo en la Ley n.º 581, de 4 de mayo de 2015.

2.4.4.3. Régimen de tributación conjunta

- (78) Femern A/S está sujeta a una tributación conjunta obligatoria con Sund & Bælt Holding, de conformidad con el régimen general de tributación conjunta aplicable a todas las empresas danesas que pertenecen a un grupo. Según el artículo 31 de la Ley del impuesto sobre sociedades danesa, un «grupo» que tenga todas las empresas establecidas en Dinamarca debe someterse a imposición de conformidad con las disposiciones sobre la tributación de los grupos obligatoria. A este respecto, no se aplica ninguna normativa específica a Femern A/S.
- (79) Los denunciantes alegaron que las medidas fiscales antes mencionadas en favor de Femern A/S constituyen una ayuda estatal incompatible que, hasta la derogación de las disposiciones pertinentes, estaba concebida para ser ilimitada en cuanto al tiempo y el importe, y que proporcionó una ventaja a la empresa independientemente de las demás medidas estatales, que debe evaluarse en función de sus propios méritos.

2.4.5. Uso libre de los bienes del Estado

- (80) Según el artículo 8 del Tratado del Femern Bælt, Alemania y Dinamarca pondrán gratuitamente a disposición las superficies necesarias para la construcción y explotación del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt (artículo 8, punto 1), incluidas las aguas y el fondo marino necesarios (artículo 8, punto 2).
- (81) El Estado danés pondrá gratuitamente a disposición de Femern A/S las aguas y el lecho marino que son necesarios para la preparación, examen y planificación ⁽⁵⁶⁾, así como la construcción y explotación ⁽⁵⁷⁾ del enlace fijo.
- (82) Como se indica en la Decisión de incoación, Scandlines alegó que, a través de estas disposiciones, Femern A/S se beneficia de una ventaja financiera ya que, en su defecto, debería pagar normalmente una comisión de mercado por el uso de las aguas y el fondo marino.
- (83) No obstante, las autoridades danesas alegaron que en la legislación danesa no existe norma ni principio general que obligue a las empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica similar a la de Femern A/S a pagar al Estado las tasas de utilización del fondo marino y de las zonas acuáticas. Por lo tanto, el mismo principio de libre acceso se aplica a otras infraestructuras de transporte de peaje financiadas en Dinamarca (como los enlaces fijos del Øresund y del Gran Belt). Del mismo modo, aunque no en una situación directamente comparable, los operadores de transbordadores u otras compañías de transporte marítimo de mercancías no pagan tasas al Estado danés para cruzar zonas marítimas bajo jurisdicción danesa. Además, los puertos no pagan tasas por utilizar el fondo marino.

2.4.6. Tasas ferroviarias

- (84) Femern A/S está autorizada a cobrar tasas a los operadores ferroviarios por el uso de la conexión ferroviaria en el enlace fijo. El Ministerio de Transportes establecerá el nivel y los principios para la regulación de los pagos de las empresas ferroviarias a Femern A/S para el uso de la línea ferroviaria del enlace fijo ⁽⁵⁸⁾.
- (85) La Decisión de incoación señaló la preocupación de Scandlines de que el Estado, a través de su propio operador ferroviario, Danske Statsbaner (en lo sucesivo, «DSB») ⁽⁵⁹⁾, pagará anualmente a Femern A/S una parte de las tasas globales de 350 millones DKK (46,9 millones EUR) durante un período indefinido. Como parece que esta tasa se aplicaría independientemente del número de trenes que utilicen el enlace fijo, sin un mecanismo de ajuste y durante un período indefinido, el denunciante indicó que esto implicaría una ventaja económica para Femern A/S.
- (86) Las autoridades danesas afirmaron que las notas preparatorias de la Ley de construcción ⁽⁶⁰⁾ («notas preparatorias de la Ley de construcción») establecen que el nivel de las tasas ferroviarias reflejará también una parte de los costes de construcción del enlace fijo a largo plazo y no solo los costes directamente imputables a la explotación de la conexión ferroviaria. Además, se determinarán de conformidad con la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶¹⁾, garantizando que se evita la compensación excesiva.
- (87) Las autoridades danesas prevén que los ingresos procedentes de los ferrocarriles representen aproximadamente el 15 % de los ingresos totales de explotación, mientras que los costes de construcción de la parte ferroviaria del enlace fijo ascienden al 51 %, lo que significa que los usuarios de la conexión por carretera pagarán en última instancia una parte de la conexión ferroviaria.
- (88) Dado que todos los operadores ferroviarios que utilizan el enlace fijo pagan las tasas ferroviarias, las autoridades danesas indicaron que el cobro tasas ferroviarias no constituiría una utilización de los fondos estatales concedidos a Femern A/S, ya que la transferencia de fondos de los operadores ferroviarios a Femern A/S no tendría ninguna repercusión en el presupuesto del Estado.

⁽⁵⁶⁾ Véase el artículo 16 de la Ley de planificación.

⁽⁵⁷⁾ Véase el artículo 45 de la Ley de construcción.

⁽⁵⁸⁾ Véase la sección 41 de la Ley de construcción.

⁽⁵⁹⁾ Ferrocarriles Estatales daneses.

⁽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⁾ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32).

3. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

- (89) La Comisión inició el procedimiento formal de examen el 14 de junio de 2019. En la Decisión de incoación adoptada en esa fecha presentó su evaluación preliminar de las medidas y expresó sus dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior.
- (90) En esta fase, la Comisión no podía concluir si Femern A/S podía ser considerada como empresa. Más concretamente, dada la situación particular en la que opera Femern A/S, la argumentación presentada por las autoridades danesas y los denunciantes, y la jurisprudencia mencionada, la Comisión tenía dudas sobre si se podía considerar que Femern A/S ejercía una actividad económica (durante la fase de planificación, construcción y explotación del proyecto) y, por lo tanto, podía calificarse como empresa. La Comisión también tenía dudas sobre si las actividades de promoción, mercadotecnia e información deberían considerarse como misión pública o como actividad económica. Además, no podía pronunciarse definitivamente sobre la existencia de una ventaja selectiva para algunas de las medidas de ayuda.
- (91) La Comisión no pudo determinar si las garantías y los préstamos estatales deben considerarse como régimen de ayudas o si deben considerarse ayudas individuales, concedidas cuando entraron en vigor las Leyes de planificación y de construcción, o como ayuda individual concedida cada vez que las autoridades nacionales aplican una transacción financiera de Femern A/S.
- (92) En cuanto a la evaluación de la compatibilidad y a la luz de las sentencias del Tribunal, la Comisión adoptó la posición preliminar de que el proyecto del enlace fijo constituía un proyecto importante de interés común europeo. Sin embargo, la Comisión planteó dudas sobre si la ayuda debía considerarse como ayuda al funcionamiento. La Comisión también tuvo dificultades para establecer la necesidad de ayuda. Habida cuenta de las incertidumbres en torno al período adecuado para el cálculo de la tasa interna de rentabilidad («TIR») del proyecto y del tiempo transcurrido desde la notificación de 2014, la Comisión consideró que tendría que evaluar en detalle el coste medio ponderado del capital («CMPC») de referencia y el nivel de la TIR del proyecto propuestos por las autoridades danesas sobre la base de hipótesis actualizadas y adecuadas. Además, la Comisión tenía dudas sobre la proporcionalidad de las medidas examinadas, dada la complejidad de determinar el déficit de financiación y la ausencia de elementos que permitieran un método de cuantificación adecuado de la ayuda o, al menos, una metodología adecuada y limitaciones pertinentes. Aunque la Comisión no estaba en condiciones de pronunciarse acerca del efecto sobre la competencia de las medidas de ayuda adicionales, determinó provisionalmente que las medidas de ayuda notificadas solo tendrían un efecto negativo limitado sobre la competencia y el comercio que no puede superar los evidentes efectos positivos del proyecto para el conjunto de la Unión. Por último, la Comisión consideró que no estaba en condiciones de decidir sobre la condición de compatibilidad específica relativa a las condiciones para la movilización de las garantías estatales y no podía concluir que Dinamarca cumplía el requisito de transparencia establecido en el apartado 45 de la Comunicación de la Comisión titulada «Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo» («Comunicación PIICE») ⁽⁶²⁾.

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (93) Todos los interesados que presentaron sus observaciones a la Decisión de incoación expresaron su preocupación sobre la supuesta ayuda estatal en favor de Femern A/S. Las observaciones enviadas por la Asociación Danesa de Transbordadores y la AACE son de carácter general.
- (94) VDR subrayó, en particular, que Femern A/S debe considerarse como empresa que participa en una actividad económica. Puesto que Femern A/S se encargaba de la construcción y explotación del enlace fijo a falta de un procedimiento de contratación pública, disfruta de una ventaja. Además, VDR duda de la existencia de un efecto incentivador, estima que existían otras alternativas menos costosas, pide a la Comisión que limite la ayuda y considera que existe un riesgo elevado de que el proyecto de enlace fijo falsee injustamente la competencia.
- (95) Rostock Port alega, en primer lugar, que se cumplen todas las condiciones para las ayudas estatales, de conformidad con el artículo 107, apartado 1, del Tratado. Asimismo, considera que no se evaluaron correctamente los efectos y el impacto del proyecto, y que se subestimó el impacto en sus propias actividades. De este modo, las previsiones de tráfico, en particular las relacionadas con las conexiones con el territorio alemán, serían incompletas, inverosímiles y contradictorias. Además, no se tendrían en cuenta los efectos de los controles fronterizos y las reubicaciones (en beneficio del Gran Belt o de los enlaces del Øresund). Por lo tanto, no se valorarían adecuadamente los efectos negativos del proyecto en todos los puertos junto al enlace fijo del Femern Baelt a ambos lados del Mar Báltico.
- (96) Las observaciones de Aktionsbündnis gegen eine feste Fehmarnbeltquerung e.V., Rederi Aktiebolaget Nordö-Link, Stena Line, Trelleborg Hamn AB, FSS y Scandlines son similares entre sí y reflejan ampliamente los argumentos globales planteados por Scandlines. Con el fin de facilitar la lectura, dichas observaciones se denominarán en lo

⁽⁶²⁾ DO C 188 de 20.6.2014, p. 4.

sucesivo observaciones de «Scandlines y otros». La respuesta de la NABU se centra en el análisis de la compatibilidad, y está en gran medida en consonancia con las observaciones de Scandlines y otros, complementadas con una perspectiva medioambiental.

4.1. Observaciones sobre la existencia de ayuda

4.1.1. Concepto de empresa

- (97) Scandlines y otros declaran que Femern A/S debe ser considerada como empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado, puesto que Femern A/S ejerce una actividad económica ofreciendo servicios de transporte a cambio de una retribución. En este sentido, Scandlines y otros se refieren a la Decisión de 2014 de la Comisión en relación con la financiación de la construcción de la isla de Øresund («Decisión del Øresund de 2014») ⁽⁶³⁾, en la que la Comisión consideró que las mismas actividades realizadas por el Consorcio del puente de Øresund constituyen actividades económicas.
- (98) Además, Scandlines y otros argumentan que Femern A/S no presta servicios relacionados con el ejercicio de prerrogativas de la autoridad pública. Según jurisprudencia reiterada, una actividad solo está vinculada al ejercicio de autoridad pública cuando la actividad sirve a un objetivo de interés público, que es una prerrogativa típica de una autoridad pública ⁽⁶⁴⁾. Este no es el caso de ninguna de las actividades llevadas a cabo por Femern A/S.
- (99) Por otra parte, Scandlines y otros se refieren a la jurisprudencia de los tribunales europeos y a la práctica decisoria de la Comisión, alegando que es irrelevante si Femern A/S puede establecer sus propios precios o si está sujeta a los precios regulados por el Estado. Además, Femern A/S conserva una amplia facultad de apreciación para conceder descuentos muy elevados, con la consecuencia de que el Ministro de Transportes no determina la contraprestación exacta, sino que solo fija los precios máximos.
- (100) Dado que las actividades de Femern A/S se consideran de carácter económico, Scandlines y otros consideran que, además de la financiación para planificación, construcción y explotación, la financiación para actividades de promoción, mercadotecnia e información también constituye ayuda estatal. Scandlines y otros hacen hincapié en que Femern A/S ha realizado actividades claramente mercadotécnicas, que van mucho más allá de informar al público en general sobre un proyecto de infraestructura.

4.1.2. Ventaja selectiva

- (101) Scandlines y otros señalan que, según la práctica decisoria de la Comisión, la designación directa de Femern A/S como único constructor y operador del enlace fijo, sin licitación, supone en sí misma una ventaja económica. Scandlines y otros alegan que cada una de las medidas de ayuda enumeradas en el artículo 2.4 de la Decisión de incoación otorgan una ventaja selectiva a Femern A/S.
- (102) Por lo que se refiere a las aportaciones de capital y las garantías y los préstamos estatales, Scandlines y otros sostienen que el elemento de ayuda incluye el importe total garantizado o prestado por el Estado, en lugar de la diferencia entre la prima o el tipo de interés pagados por Femern A/S y la prima o el tipo de interés conformes al mercado. Este argumento se basa en el razonamiento de que Femern A/S estaría en una situación financiera tan débil que ningún prestamista o garante privado ofrecería préstamos o garantías. Scandlines y otros deducen esta situación financiera débil a partir de su interpretación del sondeo de interés comercial, donde ningún operador comercial ofreció garantías o préstamos a Femern A/S. Partiendo de esta base, Scandlines y otros concluyen que no existe un tipo de mercado, por lo que el elemento de ayuda constituye la totalidad tanto de la garantía como del importe del préstamo.
- (103) Por lo que se refiere a las tasas ferroviarias, Scandlines y otros sostienen que el único parámetro pertinente para la fijación de los precios es el coste, ya que ningún competidor ofrece un servicio similar tras la retirada de las vías de ferrocarril a los transbordadores de Scandlines. Dado que el Estado danés pagará a Femern A/S una tasa ferroviaria anual de 350 millones DKK (46,9 millones EUR) a través del operador ferroviario de propiedad estatal DSB, sin utilizar ningún mecanismo de ajuste a la baja para el número de trenes que utilicen realmente el enlace fijo, el precio no está basado en el coste. FSS añade que el importe de 350 millones DKK constituye una parte específica de los ingresos anuales globales procedentes de tasas ferroviarias y que la aplicación de esta tasa no está limitada en el tiempo.
- (104) En cuanto a las medidas fiscales, Scandlines y otros mantienen que todas implican una ventaja. Señalan, además, que las medidas fiscales se han aplicado tanto a las actividades de planificación como a las obras de construcción.
- (105) En lo que se refiere al uso gratuito de bienes del Estado, Scandlines y otros argumentan que Femern A/S se beneficia del uso gratuito de las zonas acuáticas y parte del fondo marino, tal como se establece explícitamente en las Leyes de planificación y construcción. Consideran que la afirmación de Dinamarca de que, en general, los operadores de transbordadores u otras compañías de transporte marítimo de mercancías no deben pagar tasas al Estado danés para cruzar zonas marítimas contraviene la inclusión de dicha disposición en las leyes mencionadas. FSS considera que el hecho de que las empresas no paguen realmente tasas por el tránsito a través de las zonas marítimas nacionales carece de pertinencia.

⁽⁶³⁾ Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 2014 en los asuntos SA. 36558 (2014/NN) y SA. 38371 (2014/NN) – Dinamarca, SA. 36662 (2014/NN) – Suecia, «State Aid granted to Øresundsbro Konsortiet» (DO C 437 de 5.12.2014, p. 1).

⁽⁶⁴⁾ A este respecto, se hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero 1994, SAT Fluggelsellschaft mbH v Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, apartado 17.

4.2. Observaciones sobre la calificación de ayuda

- (106) Scandlines *et al.* no están de acuerdo con el razonamiento de la Decisión de incoación, que menciona tres posibles calificaciones de ayuda relacionadas con las garantías y los préstamos estatales, a saber: i) un régimen de ayudas, ii) ayudas individuales, concedidas en el momento de la entrada en vigor de las Leyes de planificación y construcción, o iii) ayudas individuales concedidas cada vez que las autoridades nacionales realizan una transacción financiera de Femern A/S.
- (107) Scandlines y otros sostienen que la ayuda se concede exclusivamente a Femern A/S para un proyecto específico y, por lo tanto, no puede considerarse como régimen, sino como ayuda individual (es decir, una ayuda *ad hoc*).
- (108) En la interpretación de Scandlines y otros, la alegación formulada por la Comisión en el considerando 132 de la Decisión de incoación, relativo a la obligación del Estado de garantizar la financiación del proyecto, constituye un argumento a favor de la calificación de régimen de ayudas. Scandlines y otros consideran que esto contravendría el Reglamento de procedimiento y la sentencia del Øresund ⁽⁶⁵⁾.
- (109) Scandlines y otros concluyen que, puesto que la ayuda no puede calificarse como régimen de ayudas, debe constituir necesariamente una serie de ayudas *ad hoc*, concedidas cada vez que Femern A/S efectúe una transacción financiera para la financiación del proyecto [es decir, la opción iii)]. Scandlines y otros no presentaron nuevos argumentos o pruebas que justifiquen la razón por la que la ayuda *ad hoc* se concede cada vez que se efectúa una transacción individual, en vez de en el momento en que entraron en vigor las Leyes de planificación o construcción [es decir, la opción ii)].
- (110) FSS considera que la ayuda no puede considerarse como régimen de ayudas, pero no hace comentarios sobre el momento o los momentos de concesión de la ayuda.

4.3. Observaciones sobre la evaluación de la compatibilidad

4.3.1. Calificación del proyecto a la luz de las normas PIICE

- (111) Scandlines y otros sostienen que la Comisión aceptó erróneamente la consideración del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt como proyecto de interés común europeo. NABU alega que el hecho de que el proyecto se conciba como proyecto de la red RTE-T (para la parte ferroviaria) y tenga derecho a la financiación de la UE no es suficiente para demostrar el interés común europeo. Scandlines y otros consideran que el rendimiento socioeconómico positivo del enlace fijo en el que se apoya la Decisión de incoación se basa en estudios incoherentes y obsoletos de 2015 ⁽⁶⁶⁾. En particular, Scandlines y otros hacen hincapié en que el análisis utilizado en la Decisión de incoación no tiene suficientemente en cuenta el impacto de la competencia de los transbordadores, y consideran que las previsiones de tráfico en las que se basa el cálculo del rendimiento socioeconómico están obsoletas. En este sentido, Scandlines y otros se refieren a nuevos estudios realizados por PWC ⁽⁶⁷⁾ («Informe PWC») y Knud Erik Andersen («estudio de Knud Erik Andersen») ⁽⁶⁸⁾ de enero y agosto de 2019, respectivamente. El informe de PWC se preparó para las autoridades alemanas en el marco de la aprobación de un plan alemán para el enlace fijo del Femern Baelt. Se centró en la competitividad de los transbordadores tras la apertura del enlace fijo. Basándose en el estudio de Knud Erik Andersen, Scandlines y Stena Line sostienen que los estudios de 2015 sobrestimaron significativamente los costes de Scandlines, ya que implican que Scandlines habría estado funcionando con pérdidas masivas. Si los costes se determinasen adecuadamente, el rendimiento socioeconómico del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt sería negativo. Además, Scandlines y Stena Line consideran que los estudios de 2015 son incorrectos debido al aumento de los costes del territorio interior alemán, lo que reduce aún más el rendimiento socioeconómico. NABU añadió que los estudios no tienen debidamente en cuenta el impacto sobre el medio ambiente.
- (112) Scandlines y otros sostienen además que el beneficio neto europeo real del enlace fijo del Femern Baelt es negativo y que la tasa de rentabilidad del enlace fijo del Femern Baelt es claramente inferior al 4 %, lo que consideran el rendimiento mínimo establecido para que un proyecto de infraestructura se pueda llevar a cabo en Dinamarca.
- (113) FSS no hizo comentarios al respecto.
- (114) NABU considera que el proyecto de enlace fijo del Femern Baelt no aporta los beneficios declarados por las autoridades danesas, ya que no mejora las condiciones de tráfico ni da lugar al ahorro de tiempo alegado y, por lo tanto, no contribuye positivamente al transporte entre Alemania y Escandinavia.

⁽⁶⁵⁾ Sentencia del Tribunal General de 19 de septiembre de 2018, HH Ferries y otros/Comisión, asunto T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

⁽⁶⁶⁾ Scandlines y otros se refieren al «Estudio original» de 5 de enero de 2015 y al «Estudio actualizado», de 27 de marzo de 2015, los análisis de costes y beneficios preparados por el Ministerio de Transportes de Dinamarca.

⁽⁶⁷⁾ Scandlines y otros se refieren al informe de PWC de 29 de enero de 2019.

⁽⁶⁸⁾ Knud Erik Andersen, «Udfordringer ved samfundsøkonomisk analyse af transportprojekter», publicado en la revista electrónica *Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet* («Actas de la Conferencia Anual de Transporte en la Universidad de Aalborg»), ISSN 1603-9696.

4.3.2. Concesión de las ayudas de funcionamiento

- (115) En opinión de Scandlines y otros, las ayudas de funcionamiento están prohibidas y no pueden autorizarse. Scandlines y otros consideran que las ayudas de funcionamiento no están relacionadas con una fase de proyecto concreta (como la fase de explotación), sino con la naturaleza de los costes. Toda ayuda que cubra los costes de explotación constituye ayuda de funcionamiento. Por lo tanto, todos los costes de explotación pertinentes deben excluirse del cálculo del déficit de financiación. FSS añade que, en su interpretación de la sentencia del Øresund, cualquier préstamo contraído para refinanciar un préstamo anterior se convierte automáticamente en costes de explotación y que, por lo tanto, las ayudas para esta refinanciación están prohibidas. La autorización de toda ayuda concedida a Femern A/S no puede, por tanto, cubrir los costes de refinanciación de los préstamos. En su opinión, los precios de los peajes deben basarse en los costes y debería excluirse el dumping de precios. NABU no hizo comentarios sobre el elemento de ayuda de funcionamiento.

4.3.3. Observaciones sobre el déficit de financiación

- (116) Scandlines y otros afirman que el déficit de financiación descrito en la Decisión de incoación es incorrecto por tres motivos: 1) incluye los costes sobrevalorados y no subvencionables relacionados con: i) los dividendos pagados a A/S Femern Landanlæg para las conexiones con el interior y ii) los costes de explotación; 2) incluye ingresos artificialmente bajos, obtenidos i) excluyendo las subvenciones de la RTE-T y ii) aceptando que Femern A/S fija los precios de sus peajes por debajo de los costes; y 3) la duración del proyecto del enlace fijo es demasiado corta. Scandlines y otros consideran que todos estos elementos dan lugar a un déficit de financiación artificialmente elevado y, por tanto, a un importe máximo que se puede autorizar para una ayuda que también es demasiado elevado.
- (117) Por lo que se refiere a los costes subvencionables, Scandlines y otros recuerdan que la Comisión ha considerado anteriormente que, cuando un proyecto subvencionado incluye actividades económicas y no económicas, solo podrán incluirse los costes relacionados con la actividad económica a la hora de calcular el déficit de financiación. Sobre esta base, sostienen que los costes de la conexión con el interior y de explotación no pueden incluirse en el déficit de financiación, ya que dichos costes no forman parte del proyecto de enlace fijo. Además, dado que los pagos de dividendos no constituyen un coste, sino una distribución de los beneficios, no pueden incluirse en el análisis del déficit de financiación. FSS añade que los trabajos preparatorios iniciados en 2013 suponen costes de construcción y que, por lo tanto, no pueden autorizarse como costes subvencionables con fines de planificación. Además, en opinión de FSS, los costes de planificación no forman parte de los costes de construcción establecidos en el cuadro 1 de la Decisión de incoación.
- (118) Por lo que se refiere a los ingresos, Scandlines y otros afirman que las subvenciones de la RTE-T no están incluidas en el análisis del déficit de financiación de 2014. La inclusión de estas subvenciones dará lugar a un déficit de financiación considerablemente menor. Además, los ingresos son artificialmente bajos debido a que los precios de los peajes de Femern A/S no se basan en los costes sino en los precios de los transbordadores de Scandlines. Por consiguiente, la Comisión debe exigir que durante el período en el que Femern A/S se beneficie de una ayuda estatal, los precios del enlace fijo se establezcan en un nivel que refleje la totalidad de sus costes, incluidos los costes de servicio de la deuda. Este último elemento no fue mencionado por FSS. En cuanto a la duración del proyecto, Scandlines y otros recuerdan que el déficit de financiación y el análisis de la TIR deben basarse en la duración de la inversión y no en el período de reembolso de cincuenta y cinco años, como confirmó también el Tribunal General. De la página web de Femern A/S se desprende que la vida útil del túnel es de ciento veinte años.

4.3.4. Importe y duración de la ayuda

- (119) Según Scandlines y otros, se ha infravalorado el importe de la ayuda, ya que solo se refiere a la diferencia entre los tipos de interés/prima pagados por Femern A/S para los préstamos y las garantías estatales y los tipos de mercado correspondientes.
- (120) Scandlines y otros alegan además que la duración de la ayuda debe ser mucho menor de cincuenta y cinco años, y que cada garantía y cada préstamo estatales deben estar limitados en el tiempo. La ayuda para Femern A/S debe expirar cuando los ingresos pueden cubrir los costes de explotación y los costes relacionados con la deuda en condiciones de mercado. Scandlines y otros se basan en los informes anuales de los enlaces fijos del Gran Belt y del Øresund para sugerir que cada garantía y cada préstamo estatales deberían tener una duración limitada a cuatro o cinco años después de la apertura del enlace fijo, y que la posibilidad de obtener garantías y préstamos estatales debería limitarse a un período de entre cuatro y cinco años después de la apertura del enlace fijo.

4.3.5. Efecto incentivador

- (121) Scandlines y otros alegaron que Femern A/S inició las obras de construcción del enlace fijo en 2013, aunque las autoridades danesas se comprometieron a conceder la ayuda no antes de 2015, con la adopción de la Ley de construcción. Por lo tanto, la ayuda a Femern A/S no tendría el efecto incentivador necesario. Scandlines y otros también reprochan a la Comisión haber considerado que las empresas de propiedad pública deben quedar exentas del requisito de que las ayudas tengan un efecto incentivador y alegan que este enfoque constituye un ejemplo de discriminación en favor de las empresas de propiedad pública, infringiendo el artículo 345 del Tratado.

4.3.6. El escenario contrafáctico

- (122) Scandlines y otros alegan que existían varios proyectos alternativos. Por lo tanto, el análisis contrafáctico de la Comisión no puede basarse en la ausencia de un proyecto alternativo. El hecho de que Femern A/S no pueda decidir sobre los proyectos alternativos carece de pertinencia. Scandlines y otros consideran que la referencia a la investigación de 2001 es errónea, ya que no demuestra la ausencia de proyectos alternativos sin ayudas. Además, el estudio ha quedado obsoleto, ya que tiene diecisiete años y se refiere a un proyecto diferente. NABU profundizó con más detalle en la existencia de proyectos alternativos sin ayudas. NABU hizo referencia a un estudio realizado por la empresa Hanseatic Transport Consultancy (en lo sucesivo, «informe de HTC») ⁽⁶⁹⁾ en 2019 y señaló que el tráfico estimado actualmente está muy por debajo del nivel de tráfico estimado cuando se firmó el Tratado del Femern Baelt en 2008. En concreto, del informe de HTC se desprende que, sobre la base de los datos actuales del mercado, no es posible mostrar dónde se puede generar un aumento del tráfico para lograr un uso económicamente viable del enlace fijo. Además, NABU hizo referencia al informe de HTC al afirmar que ni siquiera se alcanzará el nivel actual de tráfico debido a problemas estructurales de tráfico transfronterizo. En este contexto, NABU sostiene que la Comisión debe considerar la alternativa de construir un enlace solamente ferroviario combinado con una solución de transbordador. Esta sería la medida menos costosa, y la mejor desde el punto de vista medioambiental, en consonancia con el objetivo de la RTE-T de desplazar el tráfico de las carreteras al ferrocarril. Además, NABU considera que la opción de perforar un túnel debe considerarse como una alternativa para la construcción de un túnel sumergido. Además, el impacto medioambiental de la solución elegida debe incluirse en los cálculos de costes y beneficios y en el análisis alternativo del proyecto por parte de la Comisión.

4.3.7. Tasa interna de rentabilidad y coste medio ponderado del capital

- (123) Scandlines y otros consideran que los cálculos de la TIR y del CMPC son erróneos. La TIR debe calcularse a lo largo del proyecto, en vez de durante el período de cincuenta y cinco años, y deben excluirse los costes no subvencionables. El CMPC del 11 % es demasiado elevado. Según Scandlines y otros, el CMPC debería oscilar entre el 5,68 % y el 6,71 %. Scandlines y otros presentaron dos estudios adicionales para justificar su punto de vista sobre el cálculo del CMPC: por un lado, un estudio de febrero de 2018 y, por otro, unas referencias de Damodaran de 2014.

4.3.8. Prevención de los falseamientos indebidos de la competencia y prueba de sopesamiento

- (124) Scandlines y otros sostienen que la Comisión debería evaluar la gravedad de los falseamientos de la competencia. Este análisis debería ir más allá de una mera constatación de que las ayudas falsean la competencia, ya que este hecho es inherente a la calificación de ayuda estatal. Del informe socioeconómico y de las previsiones de tráfico de 2014 se desprende que Femern A/S podría tener un peso significativo en el mercado e incluso tener un monopolio. Además, es probable que Femern A/S abuse de su poder de mercado. Según Scandlines, la negativa del Gobierno de Dinamarca a apoyar una solicitud de financiación de la UE de Scandlines ⁽⁷⁰⁾ y un supuesto uso de ayudas estatales para reducir la escala de las carreteras de acceso al puerto de Puttgarden implican que la ayuda concedida a Femern A/S falsea indebidamente la competencia. Scandlines y otros alegan además que existe un riesgo de exceso de capacidad y que, cuando se retome el servicio de transbordadores, el rendimiento socioeconómico será inferior al umbral del 4 % establecido en Dinamarca.
- (125) NABU añadió que el impacto sobre el medio ambiente debería incluirse en la prueba de sopesamiento. Los efectos negativos de la ayuda no deberían incluir solamente el falseamiento de la competencia.

4.3.9. Condiciones para la movilización de las garantías estatales

- (126) Remitiéndose a la Comunicación sobre las garantías, Scandlines y otros recuerdan a la Comisión que no tiene derecho a autorizar la ayuda en forma de garantías estatales a menos que la Comisión sepa de antemano cuáles son las condiciones para activar esas garantías. FSS exige que las autoridades danesas se comprometan a velar por que las condiciones para la movilización de garantías estatales cumplan los requisitos de la Comunicación sobre las garantías.

5. OBSERVACIONES DE DINAMARCA

- (127) Esta sección incluye las observaciones de las autoridades danesas sobre la Decisión de incoación y sobre las alegaciones de las partes interesadas que se presentaron a las autoridades danesas en un formato no confidencial.
- (128) En general, las autoridades danesas no están de acuerdo con las alegaciones de las partes interesadas. Facilitaron más información y argumentos en contra, que se resumen a continuación.

⁽⁶⁹⁾ Hanseatic Transport Consultancy (HTC), *Bedarfsbezogene Verkehrsmarktuntersuchungen im Kontext der geplanten Festen Fehmarnbeltquerung (FFBQ)*, 17 de junio de 2019. El informe ha sido encargado por NABU.

⁽⁷⁰⁾ Scandlines se remite a su solicitud de financiación del MCE para apoyar sus estudios de viabilidad técnica de 2019-2020 sobre la posibilidad de permitir que los puertos de Rødby y Puttgarden gestionen «transbordadores de mercancías de emisión cero» («Mejora de la capacidad para máquinas de tráfico sostenible — Preparación para un funcionamiento con emisiones cero»).

5.1. Observaciones complementarias a la descripción del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt y a las medidas de financiación

- (129) Las autoridades danesas facilitaron precisiones fácticas a la parte descriptiva en la Decisión de incoación. También especificaron que los costes clasificados como «costes de construcción» en el cuadro 1 de la Decisión de incoación incluyen los costes de planificación.
- (130) Además, las autoridades danesas facilitaron aclaraciones sobre la medida de aportación de capital. En 2005, se creó Femern A/S con arreglo al artículo 6 de la Ley de Sund & Bælt. En el momento de la constitución, el capital social registrado de Femern Bælt A/S (ahora Femern A/S) era de 10 millones DKK (1,3 millones EUR). El capital social registrado fue abonado con un suplemento de 40 millones DKK (5,4 millones EUR), por un total de 50 millones DKK (6,7 millones EUR). Sund & Bælt Holding A/S realizó la aportación de capital de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Sund & Bælt. El 24 de julio de 2009, el capital social registrado de Femern Bælt A/S pasó de 10 millones DKK a 500 millones DKK (67,0 millones EUR) como consecuencia de una aportación de capital en efectivo de 460 millones DKK (61,7 millones EUR) realizada por Sund & Bælt Holding A/S a Femern Bælt A/S y de una «emisión de bonos» (en danés: «Fondsemission») de 30 millones DKK (4,0 millones EUR). La emisión de bonos constituye una conversión de las reservas de capital de Femern A/S en capital social y, por lo tanto, supone un aumento del capital pero no una aportación de capital. La aportación de capital en efectivo se realizó con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Ley de planificación. Así, el importe total de capital aportado a Femern A/S es de 510 millones DKK (68,4 millones EUR), de los cuales 500 millones DKK se aportaron (y registraron) en forma de capital social. No se han realizado aportaciones de capital desde 2009.
- (131) En cuanto a las garantías, las autoridades danesas presentaron más información sobre el sentido del artículo 4, apartado 4, de la Ley de construcción. Con arreglo a esta disposición, la garantía estatal cubre también otras obligaciones financieras contraídas por Femern A/S en relación con la construcción del enlace fijo. Las autoridades danesas explicaron que esta disposición significa que, por ejemplo, los casos de arbitraje sobre las obras la construcción del enlace fijo están cubiertos por la garantía del Gobierno. Esta disposición no se extiende a la fase de explotación. Funciona como garantía de que se pagará a los constructores en caso de quiebra de Femern A/S. Dado que los costes de construcción ya están cubiertos por préstamos estatales o préstamos con una garantía estatal, no otorga ninguna ventaja adicional a Femern A/S.
- (132) Las autoridades danesas proporcionaron a la Comisión una visión general de las medidas de financiación que ya estaban en vigor.
- (133) El 19 de noviembre de 2018, el Ministro de Transportes autorizó por primera vez a Femern A/S a obtener préstamos estatales con el fin de financiar los gastos de construcción. Estos préstamos se concertaron posteriormente en noviembre y diciembre de 2018.

5.2. Observaciones sobre la existencia de ayuda

- (134) Las autoridades danesas formularon dos argumentos principales en apoyo de su opinión general de que la financiación pública del enlace fijo no entra en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- (135) En concreto, las autoridades danesas sostienen que 1) la planificación, construcción y explotación del enlace fijo no son actividades económicas, sino un ejercicio de la autoridad pública; 2) los efectos económicos, positivos y negativos, que el enlace fijo pueda producir en mercados adyacentes y en la UE en general, no constituyen una distorsión de la competencia.
- (136) Las autoridades danesas consideran además que, en cualquier caso, Femern A/S no ejerce una actividad económica antes de entrar en funcionamiento, ya que no ofrece ningún servicio en el mercado.

5.2.1. Femern A/S ejerce la autoridad pública

- (137) Según las autoridades danesas, la planificación, la construcción y la explotación del enlace fijo son ejemplos clásicos de un ejercicio de la autoridad de planificación pública, que no están, ni deberían estar, contemplados en el artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por consiguiente, las medidas estatales, en particular las garantías y los préstamos estatales concedidos en favor de Femern A/S, quedan fuera del ámbito de aplicación de la política de competencia de la UE.
- (138) En contra de la metodología utilizada por la Comisión en la Decisión de incoación, las autoridades danesas sostienen que, a la luz de la naturaleza, el objetivo y las normas aplicables, una evaluación global de las actividades de Femern A/S debe llevar a la conclusión de que Femern A/S ejerce la autoridad pública, o al menos que Femern A/S ejerce la autoridad pública hasta su entrada en funcionamiento.
- (139) Las autoridades danesas sostienen que el objetivo de conectar las infraestructuras viarias y ferroviarias de propiedad estatal danesa y alemana es mucho más amplio que otras inversiones públicas en, por ejemplo, el sector de los servicios públicos. Del mismo modo, la naturaleza y las actividades de Femern A/S también son fundamentalmente diferentes a las de, por ejemplo, los operadores y las actividades de transbordadores, ya que Femern A/S se creó con la única finalidad de ejecutar las decisiones del Estado danés sobre la construcción de una infraestructura determinada (el enlace fijo). Femern A/S es, por tanto, una entidad con fines especiales («EFE») que no está sujeta a una norma de maximización de beneficios y no está autorizada a llevar a cabo actividades no relacionadas con arreglo a las normas aplicables.

- (140) Según las autoridades danesas, una apreciación de las consideraciones políticas más amplias que subyacen a la creación de Femern A/S respalda la idea de que Femern A/S no ejerce actividades económicas, sino que ejerce la autoridad pública.
- (141) El simple hecho de que se cobre una tasa de utilización no cambia la naturaleza de esta actividad, ya que debe examinarse si la percepción de una tasa puede separarse del ejercicio de la autoridad pública. Solo en el caso de que esas dos actividades puedan separarse, el cobro de una tasa a cambio de un servicio se considerará como actividad económica ⁽⁷¹⁾.
- (142) Según las autoridades danesas, está claro que la percepción de tasas por parte de Femern A/S, que, con arreglo a la ley, están determinadas por el Ministro de Transportes, no puede separarse del ejercicio de actividades relacionadas con la autoridad pública, como el acceso y el mantenimiento de las infraestructuras viarias y ferroviarias de propiedad estatal. Así pues, todas las actividades de Femern A/S deben considerarse conjuntamente como un ejercicio de la autoridad pública.
- (143) Las autoridades danesas también aclaran que el Ministro de Transportes todavía no ha decidido cómo se establecerán las tasas de utilización o cuál será su cuantía. Las tasas mencionadas en la Decisión de incoación y en las observaciones de las partes interesadas simplemente reflejan las hipótesis presupuestarias. También se señala que el objetivo y la función principales de las tasas de utilización es equilibrar los presupuestos públicos.
- (144) En caso de que la Comisión no pueda aceptar que todas las actividades de Femern A/S se consideren conjuntamente como un ejercicio de la autoridad pública, las autoridades danesas sostienen que solo la explotación puede considerarse razonablemente una actividad económica. En opinión de las autoridades danesas, el razonamiento que sostiene la sentencia Leipzig-Halle ⁽⁷²⁾ no se aplica en este caso, entre otras razones, porque se refería al aumento de la capacidad de una actividad económica ya existente en un mercado liberalizado.
- (145) Las autoridades danesas piden a la Comisión que evalúe cuidadosamente cuándo se iniciará el período de posibles actividades económicas y se remiten a la jurisprudencia en la que se afirma que, cuando sea posible separar las actividades, cada una de ellas deberá someterse a un análisis independiente de ayudas estatales.
- (146) Además, sostienen que tiene poco sentido suponer que, cuando entró en vigor la Ley de construcción y se autorizó a Femern A/S a construir y explotar el enlace fijo, todas las ayudas financieras concedidas a Femern A/S antes de esa fecha se convirtieron en ayuda estatal *con carácter retroactivo*.
- (147) Las autoridades danesas también rechazaron la alegación de Scandlines y otros de que el margen de maniobra de Femern A/S para ofrecer determinados descuentos demuestra que el ministro no fija el nivel exacto de las tasas de utilización. Las autoridades danesas sostienen que Femern A/S no tiene libertad para fijar las tasas como tal, sino solo una libertad limitada para reducir determinadas tasas siempre y cuando no afecte de manera significativa al nivel de las tasas. Asimismo, señalan que la libertad de Femern A/S de modificar e introducir nuevos sistemas de descuento también está limitada por la Directiva del eurodistintivo ⁽⁷³⁾.

5.2.2. Actividades informativas de Femern A/S

- (148) En opinión de las autoridades danesas, no cabe duda de que las actividades de información de Femern A/S constituyen una misión pública y no una actividad económica. Una de las funciones impuestas por Femern A/S en la Ley de planificación son las «actividades de información» que deberían llevarse a cabo en colaboración con las administraciones locales. Se trata de una función que no tiene ningún operador de infraestructuras comerciales privado. Es una parte inseparable de las misiones públicas relacionadas con la planificación y la construcción de proyectos de infraestructuras públicas que afectan a la comunidad local. Por otra parte, las autoridades danesas observan que, si estas actividades de información no se consideran una misión pública, deben considerarse indisolubles de la realización del proyecto y, por lo tanto, subvencionables en virtud de la Comunicación PIICE.

5.2.3. Las actividades de Femern A/S no falsean la competencia

- (149) En opinión de las autoridades danesas, la Comisión debe realizar una evaluación específica para determinar si se ha producido un falseamiento de competencia o no. Esta evaluación debe incluir un análisis exhaustivo de la organización de la infraestructura viaria estatal en Dinamarca para determinar si existe una auténtica competencia entre las carreteras estatales y otros modos de transporte, como los transbordadores, las compañías aéreas, los operadores ferroviarios, etc.

⁽⁷¹⁾ Las autoridades danesas se remiten a las sentencias SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, apartado 28, de 19 de enero de 1994, Diego Calí y Figli Srl/Servizi Ecologici Porto di Genova SpA, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, apartado 24, de 18 de marzo de 1997 y, de manera más general, a la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C/2016/2946, DO C 262 de 19.7.2016, p. 1, apartado 15.

⁽⁷²⁾ Sentencia del Tribunal General de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt y otros/Comisión, asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117; confirmada en casación en la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisión, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

⁽⁷³⁾ Artículo 7 *ter* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42).

- (150) Las autoridades danesas no consideran que el enlace fijo compita directamente, por ejemplo, con los transbordadores, al igual que las infraestructuras ferroviarias no compiten directamente con las carreteras, los autobuses o los aeropuertos. Las autoridades danesas se remiten específicamente al apartado 220 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal») ⁽⁷⁴⁾ y al documento *Infrastructure Analytical Grid for Roads, Bridges, Tunnels and Inland Waterways* («Red analítica de infraestructuras para carreteras, puentes, túneles y vías navegables interiores», documento en inglés) ⁽⁷⁵⁾. Asimismo, señalan que el enlace fijo está a disposición de todos los usuarios en condiciones no discriminatorias y que no se construyó para favorecer a una empresa o sector específicos.
- (151) Sobre esta base, las autoridades danesas alegan que los posibles efectos económicos que las actividades de Femern A/S puedan tener en otros operadores comerciales no pueden considerarse falseamiento de la competencia en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Está especialmente claro que Femern A/S no falsea la competencia en ningún mercado durante la planificación y la construcción del enlace fijo.
- (152) Por último, las autoridades danesas señalan, en este punto, que el caso de Femern A/S es muy diferente de las circunstancias fácticas relativas a la construcción de una pista adicional en el aeropuerto de Leipzig-Halle ⁽⁷⁶⁾, puesto que Femern A/S no presta servicios en un mercado hasta que la infraestructura está abierta al tráfico. El aeropuerto de Leipzig-Halle compitió en el mercado aeroportuario regional contra otros aeropuertos para atraer clientes y, cuando se necesitó una ampliación, recibió ayuda estatal para construir nuevas infraestructuras.

5.3. Observaciones sobre la calificación de ayuda

- (153) Las autoridades danesas consideran que Femern A/S obtuvo un derecho legal para financiar sus actividades mediante la adopción de la Ley de construcción el 4 de mayo de 2015, ya que la ley supone claramente que Femern A/S financiará sus obligaciones de deuda a través de los préstamos garantizados por el Estado y los préstamos estatales. Por lo tanto, la ayuda se concedió en este momento. Sin embargo, señalan que las garantías y los préstamos estatales no se pudieron utilizar y, por tanto, no pudieron generar ninguna ventaja económica para Femern A/S antes de que el Ministro de Transportes ordenara a Femern A/S que los utilizara.
- (154) Por lo tanto, las autoridades danesas no están de acuerdo con Scandlines y otros, que sostienen que la ayuda relacionada con las garantías y los préstamos estatales constituye una serie de subvenciones *ad hoc*. No obstante, las autoridades danesas observan que, aunque la ayuda deba considerarse como una serie de subvenciones *ad hoc*, nada impide a la Comisión realizar una evaluación de compatibilidad y aprobar todas esas futuras subvenciones de inmediato o previamente. Las autoridades danesas también presentaron información más detallada sobre la falta de discrecionalidad del Ministro de Hacienda en cuanto a los contratos de préstamo específicos.
- (155) También señalan que la posición de Scandlines y otros parece implicar que Femern A/S debería, en principio, asumir un gran préstamo con una garantía estatal hasta el límite máximo permitido. Según las autoridades danesas, esta no sería una manera adecuada de minimizar la ayuda y, por tanto, contravendría los requisitos generales de las evaluaciones de compatibilidad de la Comisión, tal como se establece en el apartado 28 de la Comunicación PIICE.
- (156) Las autoridades danesas consideran además que se ha respetado la obligación de suspensión. Consideran que el artículo 2 de la Ley de planificación ha constituido el fundamento jurídico de todas las actividades realizadas antes de la entrada en vigor de la Ley de construcción. Desde la adopción de la Ley de planificación, el Comité de Hacienda del Parlamento de Dinamarca ha concedido su autorización para aumentar el presupuesto de la fase de planificación en tres ocasiones. Cada vez, la autorización concernía a actividades de planificación específicas cubiertas por el artículo 2 de la Ley de planificación (los denominados «trabajos preparatorios»).
- (157) Cuando se adoptó la Ley de construcción, el Ministro de Transportes ordenó a Femern A/S que no iniciara la fase de construcción y, por tanto, no firmara contratos de construcción antes de recibir la autorización del Ministro. En noviembre y diciembre de 2018, Femern A/S obtuvo préstamos estatales para garantizar la financiación necesaria para iniciar la fase de construcción. No obstante, las autoridades danesas explicaron que hasta el 26 de marzo de 2019 no se autorizó a Femern A/S a iniciar las primeras obras de construcción especificadas relativas al enlace fijo. Femern A/S aún no ha iniciado ninguna de estas obras.

5.4. Observaciones sobre las supuestas medidas de ayuda

5.4.1. Tasas ferroviarias

- (158) Las autoridades danesas sostienen que las tasas ferroviarias no suponen ayudas estatales en favor de Femern A/S y, por tanto, rechazan los argumentos presentados por Scandlines y otros. Las tasas ferroviarias constituyen una futura fuente de ingresos para Femern A/S que, al igual que los peajes, estarán reguladas por el Ministro de Transportes. En concreto, el Ministro establece normas relativas al nivel y los principios de regulación de las tasas que se cobrarán a los usuarios del enlace fijo (es decir, los operadores ferroviarios). Estas tasas se determinarán de conformidad con la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. Las

⁽⁷⁴⁾ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 2016/2946) (DO C 262 de 19.7.2016, p. 1).

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

⁽⁷⁶⁾ Véase la nota 72.

autoridades danesas subrayan que Rail Net Denmark ⁽⁷⁷⁾ percibirá las tasas ferroviarias en nombre de Femern A/S, en vez de hacerlo Femern A/S directamente, como se prevé en la Decisión de incoación. Rail Net Denmark recauda estas tasas en todas las infraestructuras ferroviarias danesas de propiedad estatal. Por lo tanto, se ha considerado oportuno pedir a Rail Net Denmark que haga lo mismo en el enlace fijo. Los fondos se transfieren directamente a Femern A/S y Rail Net Denmark no puede disponer de los fondos para sus propios fines. Las tasas recaudadas por la utilización del enlace fijo y transferidas a Femern A/S quedarán registradas en los presupuestos anuales del Estado. Las tasas percibidas por Rail Net Denmark constituyen un pago por un servicio, y no un canon. Rail Net Denmark es el gestor de la infraestructura ferroviaria danesa responsable de todos los costes relacionados con la explotación de la infraestructura ferroviaria danesa.

5.4.2. Medidas fiscales

- (159) Las autoridades danesas observan que Femern A/S no ha utilizado en ningún momento las normas anteriormente aplicables en materia de amortización de activos y traslado de pérdidas. Así pues, con independencia de que las normas puedan haber concedido una ventaja selectiva a favor de Femern A/S, dicha ventaja no se produjo efectivamente en el período de referencia.

5.4.3. Uso libre del fondo marino

- (160) En sus comentarios sobre las observaciones de las partes interesadas, las autoridades danesas explican que la Ley de construcción simplemente aclara, para evitar dudas, que Femern A/S no debe pagar una tasa por su uso del fondo marino. Reiteran que estas disposiciones no tratan de forma diferente a Femern A/S respecto de las entidades que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable.

5.5. Observaciones sobre la evaluación de la compatibilidad

5.5.1. Proyectos de interés común europeo

- (161) Las autoridades danesas consideran que los nuevos estudios presentados por Scandlines y Stena Line son irrelevantes y, en cualquier caso, incorrectos. En relación con el estudio de Knud Erik Andersen, observan que el autor es un adversario conocido del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt, y que el estudio se basa en supuestos de cálculo erróneos en relación con las previsiones de tráfico y los costes de construcción. Las autoridades danesas rechazan, por otra parte, el argumento expuesto por Scandlines y Stena Line de que los estudios de 2015 han sobrevalorado los costes de Scandlines de manera que se desprende que Scandlines funciona con pérdidas masivas. Las autoridades danesas consideran que se trata de una presentación incorrecta y distorsionada de los cálculos en el «Estudio original» de 2015, porque el estudio se basa en el supuesto de que los ingresos de los transbordadores son superiores a los costes de explotación (se estima que la diferencia entre ingresos y costes está en torno al 15 % de los costes). Además, las autoridades danesas alegan que los estudios no son erróneos como consecuencia del cambio en los subcomponentes o las circunstancias y observan que no son necesarios nuevos cálculos de los efectos socioeconómicos cada vez que se produzcan cambios en los subcomponentes. Por ello, las autoridades danesas también rechazan que los estudios de 2015 sean incorrectos debido al aumento del interior del territorio alemán.
- (162) Las autoridades danesas sostienen además que la toma de decisiones políticas para grandes proyectos de infraestructura siempre incluye estimaciones socioeconómicas. Sin embargo, no existe ningún requisito de alcanzar un rendimiento socioeconómico del 4 %, tal como afirman el informe y las partes interesadas. Las autoridades danesas también indicaron que la totalidad del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt se ha considerado como proyecto transfronterizo prioritario de la de RTE-T, no solo la parte ferroviaria. En cuanto a las previsiones de tráfico, las autoridades danesas presentaron un informe adicional de Intraplan/TSS Trimode sobre el informe de HTC. En general, la conclusión de Intraplan/TSS Trimode es que el informe de HTC es erróneo y engañoso y no cuestiona las previsiones de tráfico específicas para el enlace fijo del Femern Bælt. Por otra parte, las autoridades danesas se remiten a un informe publicado por la Dirección de Carreteras de Dinamarca ⁽⁷⁸⁾, en el que se pone de manifiesto que el tráfico por carretera desde y hacia Dinamarca está aumentando de manera significativa. En concreto, el informe muestra que el tráfico transfronterizo de camiones entre Dinamarca y Alemania aumentó un 38 % entre 2010 y 2018, en el enlace del Øresund y en las rutas de transbordador a través del Øresund y el Femern Bælt, lo que contradice aún más el informe de HTC.

⁽⁷⁷⁾ De conformidad con el Reglamento n.º 1276, de 20 de noviembre de 2015, relativo a las funciones y competencias Rail Net Denmark [Bekendtgørelse om Banedanmarks opgaver og beføjelser (BEK nr. 1276 af 20/11/2015)], Rail Net Denmark es responsable de la recaudación de las tasas ferroviarias de los operadores de la infraestructura ferroviaria danesa.

⁽⁷⁸⁾ Vejdirektoratet, «Oversigt over tilstand og udvikling», informe 597 de agosto de 2019.

5.5.2. No se concederán ayudas de funcionamiento

- (163) En opinión de las autoridades danesas, las ayudas de funcionamiento son ayudas relacionadas con la explotación de la infraestructura. Todos los gastos incurridos en la fase de construcción, incluidos los gastos relativos a la administración cotidiana del proyecto de construcción, se consideran costes de construcción. Femern A/S no necesitará obtener préstamos del Estado ni préstamos con una garantía estatal para financiar sus operaciones cotidianas en la fase de operaciones.

5.5.3. Déficit de financiación

- (164) Las autoridades danesas presentaron los supuestos actualizados para calcular el déficit de financiación y el elemento de ayuda (o equivalente de subvención bruto). Como punto de partida, los supuestos se basan en la última revisión completa del análisis financiero del proyecto: «Análisis financiero del enlace fijo del Femern Bælt, incluidas las obras en el territorio danés»⁽⁷⁹⁾, de febrero de 2016 (en lo sucesivo, «análisis financiero de 2016»).
- (165) En las notas preparatorias de la Ley de construcción se mencionaba claramente que se llevaría a cabo una nueva evaluación de la financiación total del proyecto. Fue necesario iniciar un proceso para reducir los costes de construcción antes de poder firmar los contratos de construcción. El 28 de abril de 2015, el Ministro de Hacienda dio instrucciones a Femern A/S para que no firmaran los principales contratos de construcción del proyecto hasta que se realizara una nueva evaluación de la financiación global. Según el análisis financiero de 2016, un elemento importante que contribuyó a la reducción de los costes de construcción fue la ampliación del período de construcción, de los 6,5 años previstos en el análisis financiero de 2014 a 8,5 años en el análisis financiero de 2016. El análisis financiero de 2016 señala que, como resultado del proceso de licitación y sobre la base de este período de construcción ampliado de 8,5 años, Femern A/S recibió las ofertas finales y vinculantes de los contratistas⁽⁸⁰⁾. Femern A/S analizó también los demás parámetros de los cálculos financieros, lo que llevó a una serie de supuestos actualizados en comparación con el análisis que fundamentó la Ley de construcción. Las actualizaciones del análisis financiero de 2016 que son relevantes para el enlace fijo se refieren sobre todo a: el presupuesto de construcción actualizado, la estimación actualizada de los costes de explotación, mantenimiento y reinversión, la revisión del calendario, el ajuste de los ingresos procedentes del tráfico debido a la revisión del calendario y la actualización de la financiación de la UE y de algunos supuestos técnicos. Además, para garantizar que la evaluación de la Comisión se basa en los supuestos financieros más exactos y actualizados, las autoridades danesas realizaron algunos ajustes adicionales en el análisis financiero de 2016, tal como se detalla a continuación. En su caso, las autoridades danesas también incluyeron cifras reales, como las relativas a los préstamos emitidos o a la inflación. Los considerandos siguientes contienen más detalles sobre los supuestos del modelo de déficit de financiación.
- (166) Los costes de construcción en la notificación de 2014 ascendieron a 54 900 millones DKK (7 400 millones EUR) a precios fijos de 2014. Este importe corresponde a los costes de construcción mencionados en la Ley de construcción de 2015: 55 100 millones DKK (7 400 millones EUR) a precios fijos de 2015. Femern A/S recibió ofertas en septiembre de 2015. Por consiguiente, Femern A/S preparó una actualización del presupuesto de construcción, y los costes de planificación y construcción del enlace fijo previstos se redujeron a 52 600 millones DKK (7 100 millones EUR) a precios de 2015, es decir, 62 200 millones DKK (8 300 millones EUR) a precios nominales. Esto incluye una exigencia de reservas de 7 300 millones DKK (1 000 millones EUR) a precios de 2015. Las reservas se han calculado sobre la base del registro de riesgos de Femern A/S y reflejan los costes más probables en los que incurrirá el proyecto. Se utilizó un «valor p» de P80. Como explicaron las autoridades danesas, esto significa que existe una probabilidad del 80 % de que la reserva presupuestaria sea suficiente para cubrir los riesgos detectados. Ernst & Young ha realizado un proceso externo de aseguramiento de la calidad de las reservas y los riesgos asociados al enlace fijo.
- (167) Los cálculos financieros presuponen que el enlace fijo recibirá una financiación de la UE correspondiente al 10 % de los costes de construcción durante el período de construcción, el mismo nivel que en el análisis financiero de 2016. La financiación relativa a la fase de planificación también se ha tenido en cuenta en el modelo financiero.
- (168) Las previsiones de tráfico habían sido elaboradas por las empresas alemanas de consultoría Interplan y BVU y cotejadas con otros modelos, como el modelo Trans Tools de la Comisión Europea. Las previsiones de tráfico se presentaron en noviembre de 2014. Como se indica en el análisis financiero de 2016, la consultora COWI llevó a cabo un proceso externo de aseguramiento de la calidad de las previsiones y llegó a la conclusión de que los supuestos eran razonables y conformes con las prácticas profesionales de previsión del tráfico. El supuesto básico de las previsiones de tráfico de 2014 es que el servicio de transbordador paralelo existente no continuaría una vez que se inaugurara el enlace fijo. Al mismo tiempo, las previsiones de tráfico de 2014 incluyen un análisis por separado de un supuesto en el que habría un servicio continuado de transbordador (paralelo) de una hora. Desde 2014, Scandlines ha confirmado reiteradamente su intención de seguir operando después de la apertura del enlace fijo. Por tanto, en el modelo de cálculo de déficit de financiación, las autoridades danesas incluyeron un servicio de transbordador de una hora entre Rødby y Puttgarden. Las autoridades danesas explicaron que esto está en consonancia con el estudio de PWC preparado para las autoridades alemanas en el contexto del proceso de aprobación del plan alemán para el enlace fijo, facilitado por Scandlines y otros en un anexo a sus observaciones sobre la Decisión de incoación. Además, el estudio «Forretningsanalyse af færgefarten Rødby-Puttgarden» de 24 de enero de 2016, preparado por consultores de KPMG en nombre del Ministerio de Transportes de Dinamarca,

⁽⁷⁹⁾ Femern A/S – «Finansiel analyse af Femern Bælt-forbindelsen inkl. danske landanlæg», febrero de 2016.

⁽⁸⁰⁾ Los contratistas participantes en el proceso de licitación de conformidad con la Ley de construcción.

confirmó que el servicio de transbordador puede continuar con una rentabilidad marginal muy pequeña. El efecto del servicio continuado de transbordador de una hora sobre los volúmenes de tráfico ya se había estimado en las previsiones de tráfico de 2014: supone una reducción del 14 % en el volumen de vehículos en el primer año tras la apertura del enlace fijo, disminuyendo hasta una reducción del 12 % 13 años después de la apertura. En el caso del tráfico de camiones se estimó que el porcentaje que utilizaba el servicio de transbordador paralelo era del 15 %. Una segunda actualización tras el análisis financiero de 2016 se refiere al efecto de la reducción de los peajes en el enlace del Gran Belt en un 25 %, con pleno efecto a partir del 1 de enero de 2023. Esto reduce ligeramente los volúmenes de tráfico en el enlace fijo.

- (169) En lo que respecta a las tarifas del tráfico rodado, el Ministro de Transportes danés determinará las tarifas finales justo antes de la apertura del enlace fijo. Las autoridades danesas explicaron que los precios del transporte por carretera son una extrapolación de los precios de los transbordadores de 2007, cuando la ruta de transbordador Rødby-Puttgarden era todavía un monopolio legal propiedad de los Estados danés y alemán. Las autoridades danesas explicaron que los precios de los transbordadores se consideraron una referencia razonable y transparente, habida cuenta de que los futuros usuarios del enlace fijo estarían dispuestos a pagarlos sin poner en peligro los objetivos más amplios del enlace fijo. La tasa supuesta y media de turistas asciende a 494 DKK (66,2 EUR) y la de camiones a 2 092 DKK (280,4 EUR) a precios de 2015.
- (170) En el modelo de cálculo del déficit de financiación, los ingresos del ferrocarril se estiman en unos 400 millones DKK (53,6 millones EUR) anuales (precios de 2015). Las tasas se determinarán de conformidad con la Directiva 2012/34/UE. Las autoridades danesas presentaron el informe de Consultancy TetraPlan «Analysis of Rail Infrastructure Payment on the Femern Baelte Fixed Link» (Análisis de los pagos de la infraestructura ferroviaria del enlace fijo del Femern Baelte) de marzo de 2003 y su actualización de 2008. El documento de 2003 contiene un análisis técnico de la capacidad del ferrocarril para sufragar el uso de un enlace fijo. El objetivo del análisis era determinar si cabía esperar que se materializase el pago estimado para la utilización de la vía ferroviaria. Los análisis de TetraPlan suponen que la tasa ferroviaria total para los trenes que circulan desde o hacia Hamburgo a través del enlace fijo del Femern Baelte debe ser igual a la tasa ferroviaria total para los trenes que circulen por el enlace fijo del Gran Belt.
- (171) Los costes de explotación, mantenimiento y reinversión del enlace fijo corresponden a 468 millones DKK (62,7 millones EUR) anuales (a precios de 2015). Esta estimación está en consonancia con el análisis financiero de 2016, ya que las autoridades danesas no consideraron necesario ajustar estas cifras. Las autoridades danesas evaluaron el efecto de la reducción del volumen de tráfico en los costes de explotación, mantenimiento y reinversión. Llegaron a la conclusión de que la reducción en el volumen de tráfico tiene solamente una incidencia menor en los costes de explotación y mantenimiento y no tiene ningún efecto apreciable en los cálculos sobre ayudas estatales y en el período de garantía.
- (172) Para calcular el déficit de financiación, deben descartarse los distintos flujos de efectivo (por ejemplo, los costes de construcción, los resultados de explotación), para los cuales las autoridades danesas han utilizado el CMPC como tipo de descuento apropiado. En respuesta a la preocupación manifestada por la Comisión durante el procedimiento de investigación formal de que el tipo medio nominal de interés sin riesgo del 5 %, como componente importante del CMPC, podría ser demasiado elevado en las actuales circunstancias del mercado, las autoridades danesas propusieron utilizar un tipo medio de interés sin riesgo del 3,5 % anual. Esto se basaría en las previsiones oficiales actualizadas de la economía danesa realizadas por el Ministerio de Hacienda para 2025, incluidas las finanzas públicas⁽⁸¹⁾. En opinión de las autoridades danesas, la hipótesis basada en las previsiones del Ministerio de Hacienda es la predicción más objetiva de los futuros niveles de tipos de interés disponibles en Dinamarca y constituye, por tanto, un valor de referencia creíble. Esto también tiene en cuenta que, en la práctica, Femern A/S no puede obtener préstamos que cubran la totalidad de su necesidad de financiación de una sola vez y que, por tanto, el tipo de interés actual del mercado no puede utilizarse durante un largo período en el que Femern A/S se endeude y refinance con frecuencia.
- (173) En respuesta a la preocupación expresada por la Comisión de que un tipo medio de interés sin riesgo del 3,5 % anual podría ser demasiado elevado, las autoridades danesas explicaron que, debido a la urgente necesidad de una decisión en materia de ayudas estatales, están dispuestas a utilizar un tipo de interés sin riesgo del 1,5 % a efectos de determinar el déficit de financiación, siempre que la Comisión lo considere necesario para que la ayuda sea compatible con el mercado interior.
- (174) De este modo, las autoridades danesas presentaron dos modelos de cálculo del déficit de financiación. Uno se basó en un tipo medio de interés sin riesgo del 3,5 % (variable en el tiempo, con niveles bajos al principio y un aumento a lo largo del tiempo) («primer modelo de cálculo del déficit de financiación») y otro asumía, como modelo alternativo, un tipo de interés sin riesgo del 1,5 % («modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo»).

⁽⁸¹⁾ <https://www.fm.dk/publikationer/2019/opdateret-2025-forloeb-okt-2019>. Según el informe, se espera que el tipo de interés para los bonos del Estado a diez años sea del -0,1 % anual en 2019, del 1,6 % anual en 2025 y del 4,5 % anual en 2040. Esto corresponde a un tipo nominal fijo de aproximadamente el 3,5 % anual.

- (175) Por consiguiente, la cifra del CMPC resultante depende del modelo aplicable. Los cálculos basados en las previsiones del Ministerio de Hacienda dan como resultado un CMPC que oscila entre el 4,2 y el -8,3 % en el primer modelo de cálculo del déficit de financiación, mientras que los cálculos basados en un tipo de interés sin riesgo del 1,5 % (en el modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo) dan lugar a un CMPC fijo del 5,59 %. Las autoridades danesas explicaron que el nivel del CMPC se había estimado en relación con lo que exigiría un inversor típico para un proyecto de características de riesgo comparables. Proporcionaron todos los detalles de cómo se estableció este CMPC.
- (176) Las autoridades danesas calcularon el modelo de déficit de financiación sobre la base de un período operativo de cuarenta años; no incluyeron los pagos de dividendos relacionados con el interior del territorio.

5.5.4. *Importe de la ayuda y duración*

- (177) A fin de abordar las dudas planteadas en la Decisión de incoación, las autoridades danesas revisaron la notificación y limitaron el uso de las garantías y los préstamos estatales. Las garantías y los préstamos estatales se limitarán a la financiación necesaria para los costes incurridos durante la fase de planificación y construcción. Femern A/S concluirá todos los préstamos con una garantía estatal y reembolsará todos los préstamos estatales a más tardar dieciséis años después de la entrada en funcionamiento del enlace fijo («período máximo garantizado»). La puesta en marcha del enlace fijo es el momento en el que se abre al tráfico por carretera y ferroviario. Femern A/S no podrá obtener préstamos con una garantía estatal y los préstamos estatales que, en conjunto, excedan el importe máximo garantizado de 69 300 millones DKK (9 300 millones EUR) («importe máximo garantizado»). El importe máximo es la deuda total de construcción prevista para Femern A/S, incluidos los costes de los intereses devengados durante la fase de planificación y construcción. A este importe se han añadido una reserva de liquidez de 2 000 millones DKK (270 millones EUR) y un «fondo de costes de construcción» de 2 500 millones DKK (340 millones EUR) (a precios de 2015). La reserva de liquidez se añadió para cubrir el riesgo de fluctuaciones a corto plazo en los pagos del proyecto. Las autoridades danesas explicaron que se necesita un fondo adicional de costes de construcción porque, si los costes de construcción fueran superiores a los previstos (los costes de construcción previstos calculados con una probabilidad de riesgo del 80 %), Femern A/S, todavía en fase de construcción, no podría obtener préstamos en el mercado. El fondo se corresponde al aumento de la probabilidad de riesgo al 99 %. Sin embargo, las autoridades danesas se comprometieron al desarrollo de un nuevo mecanismo de recálculo que ajuste la cantidad máxima garantizada y el período máximo garantizado a la baja si los costes reales en la construcción implican que el fondo de costes de construcción no es necesario para garantizar que el importe total de la ayuda no supera el déficit de financiación. Las autoridades danesas se comprometieron a realizar este recálculo en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en funcionamiento.
- (178) Femern A/S está obligada a pagar una prima en relación con las garantías y los préstamos estatales. Como se indica en las notas preparatorias de la Ley de construcción (artículo 11.1), esta tasa asciende al 0,15 %. Este porcentaje corresponde a la prima que Femern A/S debe pagar conforme al primer modelo de cálculo del déficit de financiación de la notificación revisada. En el modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo, esta prima es superior y asciende al 2 %.
- (179) Por otra parte, Femern A/S no utilizará préstamos estatales ni préstamos con una garantía estatal para financiar su obligación de pago de dividendos a su propietario A/S Femern Landanlæg. Así pues, solo cuando se reembolse íntegramente la deuda de Femern A/S y se concluya la posibilidad de adoptar nuevos préstamos estatales y de utilizar las garantías estatales para financiar la deuda futura, Femern A/S podrá empezar a pagar dividendos a A/S Femern Landanlæg.
- (180) Además, las autoridades danesas informaron a la Comisión de que los contratos de swaps y derivados de Femern A/S se llevarán a cabo en condiciones de mercado. Por lo tanto, Femern A/S pagará una prima de mercado sobre el importe nominal de las operaciones individuales al Estado danés para la garantía estatal y para las garantías que Femern A/S pueda necesitar cuando realice operaciones de swaps o derivados.
- (181) Las autoridades danesas añadieron que, dado que el importe máximo garantizado se limita a los costes de planificación y construcción (con los correspondientes costes financieros), consideran que se excluyen las ayudas de funcionamiento. Con el fin de demostrarlo, las autoridades danesas garantizarán que Femern A/S informe anualmente sobre sus flujos de tesorería.

5.5.5. *Efecto incentivador*

- (182) En sus observaciones sobre los argumentos de Scandlines y otros, las autoridades danesas consideran que el enfoque de la Comisión sobre el efecto incentivador formal, aceptado por el Tribunal General en las sentencias de 13 de diciembre de 2018, no discrimina a las empresas privadas y no viola el requisito básico de que las ayudas estatales tengan un efecto incentivador. Asimismo, alegaron que el efecto incentivador puede demostrarse de diversas maneras ⁽⁸²⁾. Exigir a una entidad con fines especiales pública que solicite ayuda al Estado miembro sería

⁽⁸²⁾ Sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2011, T-394/08, T-408/08, T-453/08 y T-454/08, Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión, ECLI:EU:T:2011:493, apartado 226, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2013, C-630/11 P a C-633/11 P, HGA y otros/Comisión, ECLI:EU:C:2013:387, apartados 108-109, y sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172), apartado 78.

muy artificial, ya que, hipotéticamente, la EFE no puede iniciar el proyecto sin ayuda porque no tiene otros ingresos. Esto difiere del requisito lógico de que las empresas privadas presenten una solicitud de ayuda. Femern A/S no se encuentra en una situación comparable a una empresa privada que solicita ayuda para un proyecto de infraestructura específico. El examen realizado por la Comisión del efecto incentivador no discrimina entre empresas públicas y privadas. En cualquier caso, de la práctica de la Comisión se desprende que una ayuda puede tener efecto incentivador cuando un proyecto no puede continuar o completarse sin la ayuda, independientemente de que la solicitud se presente tras la puesta en marcha de un proyecto ⁽⁸³⁾.

5.5.6. *El escenario contrafáctico*

- (183) En opinión de las autoridades danesas, tiene poco sentido considerar un escenario contrafáctico para una infraestructura general de transporte como el enlace fijo, ya que la deciden dos Estados para fines públicos más amplios y se aplicará mediante una entidad con fines especiales pública establecida por la ley que no cuente con otras actividades o intereses. Así pues, cualquier escenario contrafáctico para esta entidad con fines especiales sería totalmente especulativo. Por tanto, el escenario contrafáctico existe en ausencia de un proyecto alternativo.

5.5.7. *No se falseará indebidamente la competencia*

- (184) En sus observaciones sobre las alegaciones de Scandlines y otros, las autoridades danesas se remiten a las sentencias del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018. También alegan que el enlace fijo puede crear una nueva competencia en vez de restringirla, que el posible abuso de posición dominante en el mercado es meramente hipotético, que es el Estado danés o alemán, en su caso, el que decide sobre la supresión del acceso ferroviario y sobre la capacidad del enlace fijo y que es el Ministro de Transportes danés quien decide las tarifas. En cuanto a la negativa del Gobierno de Dinamarca a apoyar una solicitud de ayuda del MCE de Scandlines, las autoridades danesas aclararon que el Ministerio de Transportes no podía apoyar un proyecto destinado a explorar el potencial de nuevas inversiones importantes en servicios de transbordador a través del Femern Baelte, ya que no se ajustaba a la política de transportes, basada en el anexo 1 del Reglamento del MCE. Las autoridades danesas señalaron además que la denegación de la solicitud de Scandlines por parte del Comité del MCE el 27 de septiembre de 2019 también se basaba en motivos ajenos a la negativa de las autoridades danesas de firmar conjuntamente la solicitud. Por último, las autoridades danesas rechazan la alegación de que las ayudas estatales concedidas a Femern A/S pueden utilizarse para financiar, y por lo tanto degradar, el acceso a Puttgarden, que consideran una conexión con el territorio alemán. Esto se debe a que Alemania tiene la responsabilidad exclusiva de mejorar y financiar las conexiones del interior con el enlace fijo.

5.5.8. *Condiciones para la movilización de las garantías estatales*

- (185) Las autoridades danesas presentaron unas condiciones mínimas para la movilización.

5.5.9. *Transparencia*

- (186) Las autoridades danesas se han comprometido a cumplir la obligación de transparencia del apartado 45 de la Comunicación PIICE.

6. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA/AYUDA

6.1. Existencia de una ayuda estatal

- (187) En virtud del artículo 107, apartado 1, del Tratado, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

6.1.1. *Concepto de empresa*

- (188) La Comisión señala que las normas sobre ayudas estatales solo se aplican cuando el beneficiario de la medida de ayuda es una «empresa». Según jurisprudencia reiterada, se entiende por «empresa» cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación ⁽⁸⁴⁾. Cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸³⁾ Decisión de la Comisión de 1 de abril de 2009, N 356/2008, Ayuda estatal n.º N 602/2004 — Dinamarca, Apoyo a la producción de electricidad respetuosa del medio ambiente, y Decisiones de la Comisión de 13 de diciembre de 2013, SA. 36893, Reestructuración de proyectos de concesión de autopistas griegas — Autopista de Grecia Central (E65), apartados 99 y 102 y SA.36877, Reestructuración de proyectos de concesión de autopistas griegas — Autopista del Egeo, apartado 74.

⁽⁸⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

⁽⁸⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, apartado 7; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1998, Comisión/República Italiana, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

- (189) En la sentencia *Aéroports de Paris* ⁽⁸⁶⁾, el Tribunal General dictaminó que la explotación de un aeropuerto constituye una actividad económica. Más recientemente, las sentencias *Leipzig/Halle* ⁽⁸⁷⁾ concluyeron que, si se emplea una pista de un aeropuerto para actividades económicas, su construcción también constituye una actividad económica y, por tanto, su financiación puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Aunque estos casos se refieren específicamente a aeropuertos, los principios desarrollados por los órganos jurisdiccionales de la Unión también son aplicables a la construcción de otras infraestructuras ⁽⁸⁸⁾ ⁽⁸⁹⁾, como se ha confirmado recientemente en la sentencia sobre los puertos belgas ⁽⁹⁰⁾.
- (190) La Comisión ya indicó en la Decisión de incoación que podía considerarse *prima facie* que Femern A/S ejerce una actividad económica y debe ser considerada como una empresa. Las autoridades danesas consideran, no obstante, que una evaluación global de las actividades de Femern A/S, habida cuenta de la naturaleza, el objetivo y las normas aplicables, debe llevar a la conclusión de que Femern A/S ejerce la autoridad pública. Es cierto que el artículo 107, apartado 1, del Tratado no se aplica cuando el Estado actúa «ejerciendo la autoridad pública» ⁽⁹¹⁾ o cuando las entidades públicas actúan «en calidad de Administraciones públicas» ⁽⁹²⁾. Puede considerarse que una entidad actúa ejerciendo la autoridad pública cuando la actividad en cuestión forma parte de las funciones esenciales del Estado o está relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta ⁽⁹³⁾. A este respecto, las autoridades danesas señalan que los *objetivos* del enlace fijo van mucho más allá de la mera prestación de un servicio público, tal como hacen los operadores de servicios públicos, postales y de transporte público. Esto se debe a que, en opinión de las autoridades danesas, el enlace fijo crearía las condiciones necesarias para el desarrollo de una cooperación cultural y económica más intensiva, en beneficio de la Unión Europea, los dos Estados y las regiones limítrofes del Femern Baelte. En opinión de las autoridades danesas, la *naturaleza* de la planificación, construcción y explotación del enlace fijo también está claramente vinculada al ejercicio de la autoridad pública, ya que se trata de la aplicación por parte de Dinamarca de un acuerdo intergubernamental y de una importante decisión de planificación pública adoptada por el Estado danés. La naturaleza de las actividades es, a juicio de las autoridades danesas, más comparable a las actividades de las autoridades de transporte internacionales y nacionales (como Eurocontrol o las autoridades viarias o ferroviarias danesas) que a las actividades que realiza un transportista privado. Las autoridades danesas consideran también que Femern A/S obedece a *normas* específicas, por ejemplo, no está sujeta a normas de maximización de beneficios. Como entidad instrumental, tampoco existe el riesgo de que su financiación se utilice para subvencionar de forma cruzada actividades que no estén relacionadas con las actividades específicas para las que se estableció Femern A/S.
- (191) La Comisión considera a este respecto que una evaluación global es necesaria y que, para que pueda considerarse que actúa en ejercicio del poder público, la actividad de Femern A/S debe formar parte de las funciones esenciales del Estado o está relacionada con dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta. La Comisión no está de acuerdo con el razonamiento de las autoridades danesas, según el cual su análisis preliminar en los considerandos 85 a 88 de la Decisión de incoación es erróneo. Los argumentos de las autoridades danesas sobre el objetivo, la naturaleza y las normas no bastan para invalidar este análisis y llegar a la conclusión de que Femern A/S actúa ejerciendo la autoridad pública.
- (192) Según jurisprudencia reiterada, la calificación de actividad económica debe basarse en elementos fácticos, a saber, la concesión de bienes o servicios en un determinado mercado. Femern A/S, como propietaria y operadora del enlace fijo, presta un servicio de transporte a ciudadanos y empresas a cambio de una remuneración. Femern A/S cobrará una tasa (peaje) por cruzar el estrecho del Femern Baelte a los usuarios del tramo de carretera del enlace fijo. Además, las compañías ferroviarias pagarán tasas por acceder a la infraestructura ferroviaria en el enlace fijo. Los ingresos procedentes de las tasas viarias y ferroviarias de Femern A/S se destinan a financiar el coste total de la planificación, construcción y explotación del enlace fijo, pero también, una vez reembolsados los préstamos garantizados del Estado y los préstamos estatales, a financiar los costes de la construcción de las conexiones con el interior, mediante la distribución de dividendos a la sociedad matriz.
- (193) Existe un mercado para el paso por el estrecho del Femern Baelte, en particular porque ya existe un operador de transbordador que presta el servicio a cambio de una remuneración, que es una empresa privada que opera claramente en condiciones de mercado. De ahí que los servicios de transporte prestados por Femern A/S compitan

⁽⁸⁶⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de diciembre de 2000, *Aéroports de Paris/Comisión*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, apartado 125, confirmada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de octubre de 2002, *Aéroports de Paris/Comisión*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.

⁽⁸⁷⁾ Véase la nota 72.

⁽⁸⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 40; sentencia del Tribunal General de 15 de marzo de 2018, *Naviera Armas/Comisión*, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, apartado 78.

⁽⁸⁹⁾ Véase también el considerando 202 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal.

⁽⁹⁰⁾ Sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, *Havenbedrijf Antwerpen y Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comisión*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, apartado 107.

⁽⁹¹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, *Comisión/Italia*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, apartados 7 y 8.

⁽⁹²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de mayo de 1988, *Bodson*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, apartado 18.

⁽⁹³⁾ Véanse en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, *SAT/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, apartado 30, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, apartados 22 y 23.

con los servicios de transporte que prestan los operadores de transbordadores. Además, el enlace fijo compite también con otros enlaces de transporte que constituyen una alternativa para cruzar el estrecho del Femern Baelt. Por consiguiente, Femern A/S prestará servicios en un mercado.

- (194) Debe señalarse que Femern A/S no goza de poderes públicos específicos, sino que construirá y explotará la infraestructura como operador económico. La construcción y la explotación comercial de grandes proyectos de infraestructura no constituyen, de por sí, un ejercicio de autoridad pública, y la construcción y la explotación del enlace fijo se rigen por una lógica económica, dado que se financian en gran medida a través de las tasas de los usuarios⁽⁹⁴⁾. De hecho, las actividades de Femern A/S son muy diferentes de lo que en el pasado se han considerado como actividades de autoridad pública, como el ejército o la policía, la seguridad y el control de la navegación aérea, el control y la seguridad del tráfico marítimo, la vigilancia anticontaminación, la organización, la financiación y la ejecución de las penas de prisión, el desarrollo y la revitalización de suelo público por parte de las autoridades públicas y la recogida de datos para fines públicos basada en una obligación legal de declaración de dichos datos impuesta a las empresas en cuestión⁽⁹⁵⁾.
- (195) El hecho de que Femern A/S no persiga la maximización de los beneficios tampoco es decisivo. Según jurisprudencia reiterada, la aplicación de las normas sobre ayudas estatales no depende de si la entidad ha sido creada para generar beneficios⁽⁹⁶⁾.
- (196) En todo caso, como pone de manifiesto la Decisión del Øresund de 2014, en virtud de la cual se determinó que el propietario u operador ejercía una actividad económica, es evidente que las autoridades danesas han decidido introducir un mecanismo de mercado. Al igual que el puente y túnel del Øresund, el enlace fijo también funcionará como una infraestructura explotada comercialmente, financiada mediante el peaje, lo que contradice el argumento de que la actividad supondría el ejercicio de autoridad pública.
- (197) Es cierto que, según la Ley de construcción, no es Femern A/S quien establece las tasas por el uso del enlace fijo, sino que lo hace directamente el Estado a través del Ministro de Transportes. No obstante, de la sección 42 (3) de la Ley de Construcción se desprende que, con independencia del punto 2, Femern A/S puede, dentro de ciertos límites, modificar los sistemas de descuento existentes o introducir nuevos descuentos. Además, según el artículo 6, apartado 2, del Tratado del Femern Baelt, Femern A/S debe operar con arreglo a principios empresariales generales⁽⁹⁷⁾. Por consiguiente, la Comisión considera que Femern A/S dispone de cierto margen para decidir su propio régimen de precios. En cualquier caso, a efectos de determinar si una empresa realiza una actividad económica, el hecho de que dicha empresa determine sus precios o esté sujeta a precios regulados por el Estado no es decisivo⁽⁹⁸⁾. La jurisprudencia indica que la capacidad de una entidad para influir en el precio de sus servicios no es más que uno de los diversos aspectos que deben considerarse⁽⁹⁹⁾. De hecho, una actividad es económica si consiste en ofertar bienes o servicios en un mercado determinado (por ejemplo, a través de la explotación comercial de una infraestructura). Como el Tribunal de Justicia ha confirmado recientemente, el hecho de que un servicio pueda prestarse sin ánimo de lucro (como podría ser el caso, por ejemplo, debido a sus políticas de precios definidas por el Estado), no impide que la entidad que realiza dichas operaciones se considere una empresa si compite con otras empresas que persiguen un fin lucrativo⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, Van Landewyck, asuntos acumulados 209/78 a 215/78 y 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, apartado 88; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 1995, FFSA y otros, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de julio de 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, apartados 27 y 28.

⁽⁹⁵⁾ Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2011 sobre la ayuda estatal SA.32820 (2011/NN) – Reino Unido - Forensic Science Services, DO C 29 de 2.2.2012, p. 4, apartado 8; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de enero de 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, apartado 27; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 2009, Selex Sistemi Integrati / Comisión, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, apartado 71; Decisión de la Comisión de 16 de octubre de 2002 sobre la ayuda estatal 438/02 - Bélgica - Subvenciones a las autoridades portuarias, DO C 284 de 21.11.2002, p. 2; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, apartado 22; Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 sobre la ayuda estatal N 140/06 - Lituania - Concesión de subvenciones a empresas estatales a instituciones penitenciarias, DO C 244 de 11.10.2006, p. 12; Decisión de la Comisión de 27 de marzo de 2014 sobre la ayuda estatal SA.36346 - Alemania - GRW régimen de desarrollo de suelo para usos industriales y comerciales, DO C 141 de 9.5.2014, p. 1; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, apartado 40.

⁽⁹⁶⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2012, Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle / Comisión, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, apartado 50, y sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, apartados 122 y 123.

⁽⁹⁷⁾ El artículo 6, apartado 2, dispone lo siguiente: «La empresa se establecerá con arreglo a la legislación danesa. Las actividades de la empresa se llevarán a cabo de conformidad con los principios empresariales generales y con las obligaciones internacionales, incluidas las obligaciones derivadas del Derecho comunitario».

⁽⁹⁸⁾ Sentencia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank GmbH/Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada.

⁽⁹⁹⁾ Sentencia de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7; sentencia de 18 de marzo de 1997, Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; sentencia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449. Sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, Havenbedrijf Antwerpen y Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Comisión, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652.

⁽¹⁰⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 6 de noviembre de 2018, C-622/16 P a C-624/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, ECLI:EU:C:2018:873, apartado 104. Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, ECLI:EU: 2017: 496, C-74/16, apartados 47 y 48.

- (198) Por consiguiente, la Comisión concluye que la explotación del enlace fijo constituye una actividad económica. De la sentencia Leipzig/Halle ⁽¹⁰¹⁾ se desprende que la construcción de la infraestructura explotada por Femern A/S también constituye una actividad económica, por lo que sus medidas de apoyo pueden constituir ayuda estatal. Así, Femern A/S debe considerarse una empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del Tratado en relación con dichas actividades.
- (199) Como la Comisión no podía determinar la naturaleza de la actividad principal de Femern A/S en la Decisión de incoación, tampoco estaba en posición de llegar a una conclusión definitiva sobre las denominadas actividades de promoción, mercadotecnia o información en las que Femern A/S ha participado.
- (200) Dado que las autoridades danesas consideran que las actividades de Femern A/S están relacionadas con la planificación y la construcción del enlace fijo en ejercicio de autoridad pública, también consideran que las actividades de promoción, mercadotecnia o información constituyen ejercicio de la autoridad pública. A menudo, se exige a las autoridades públicas que comuniquen sus actividades y proyectos, y dichas actividades de información no deberían, según las autoridades danesas, categorizarse como mercadotecnia, tal como lo sugirieron Scandlines y otros. Las autoridades danesas también sostienen que un estrecho diálogo con los grupos afectados en Alemania y Dinamarca, y una cooperación con las ONG y las autoridades locales en Alemania y Dinamarca, son esenciales para la realización del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt.
- (201) La Comisión considera que las actividades de promoción, mercadotecnia e información han contribuido claramente a la planificación, construcción y explotación del enlace fijo, tal como parecen confirmar las descripciones de actividades realizadas por Scandlines y otros y por las autoridades danesas. Las actividades de mercadotecnia, según la interpretación de Scandlines y otros., constituirían claramente la actividad económica de Femern A/S. No obstante, aunque las actividades de promoción, mercadotecnia e información se consideren actividades de información, según la interpretación de las autoridades danesas, dichas actividades también contribuirían a la actividad económica de Femern A/S. Tal como Scandlines y otros afirmaron también, no es inusual que se exija a las empresas que informen sobre sus actividades. Estas obligaciones de información no se consideran, en general, un ejercicio de prerrogativas de autoridad pública. La Comisión considera que, en este sentido, no es relevante si las actividades se clasifican como actividades de información, promoción o mercadotecnia. Lo importante para la calificación de ayuda estatal es que estas actividades contribuyen a la actividad económica. Por consiguiente, la Comisión también considera a las actividades de promoción, mercadotecnia e información como actividades económicas.

6.1.2. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

- (202) Por lo que se refiere al origen estatal de las ventajas resultantes de la aplicación de las medidas, el concepto de ayuda es más amplio que el de subvención. Esto se debe a que el concepto de ayuda comprende no solo las prestaciones positivas, como las subvenciones y las aportaciones de capital, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen los mismos efectos ⁽¹⁰²⁾.
- (203) Las aportaciones de capital que no se ajustan a las condiciones del mercado adoptan un beneficio positivo. Una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas un trato fiscal favorable, aunque no implique una transferencia de fondos positiva, coloca a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes y constituye una transferencia de recursos estatales ⁽¹⁰³⁾. Además, la creación de un riesgo de carga adicional para el Estado en el futuro, mediante la constitución de una garantía o la concesión de préstamos en condiciones que no corresponden a las del mercado, es suficiente para ser considerada una transferencia de fondos estatales ⁽¹⁰⁴⁾. Lo mismo ocurre, por ejemplo, cuando las garantías son concedidas por un Estado miembro sin exigir el pago de una prima en condiciones de mercado por parte del beneficiario de la garantía. Además, puede considerarse que existe una transferencia de recursos estatales cuando el Estado no cobre el importe que normalmente cobraría por permitir el acceso al dominio público o a los recursos naturales, como el fondo marino y las zonas acuáticas.
- (204) Dado que las medidas citadas (aportaciones de capital, medidas fiscales, préstamos estatales y garantías estatales y libre uso de los fondos marinos) fueron concedidas por Dinamarca, son, por definición, imputables a dicho Estado.
- (205) Por lo que se refiere a las tasas ferroviarias, constituyen una futura fuente de ingresos para Femern A/S, que, al igual que los peajes de carretera, serán determinadas por el Ministro de Transportes. Las tarifas y peajes constituyen una remuneración por el uso del enlace fijo. El hecho de que uno de los operadores ferroviarios sea el operador

⁽¹⁰¹⁾ Véase la nota 72.

⁽¹⁰²⁾ Véanse, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH y Wieter & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, apartado 38; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004, *España/Comisión*, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, apartado 90, y la jurisprudencia citada en él; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, *Italia/Comisión*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, apartado 77; sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, apartado 131, y la jurisprudencia citada en él.

⁽¹⁰³⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, apartado 14. Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2014, *Ministerio de Defensa y Navantia*, ECLI:EU:C:2014:2262.

⁽¹⁰⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1998, *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, apartado 41; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2013, *Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros*, asuntos acumulados C-399/10 P y C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, apartados 137, 138 y 139.

ferroviario de propiedad estatal danesa, DSB, no es suficiente para concluir que las tasas ferroviarias pagadas a Femern A/S a través de Rail Net Denmark por parte de dicho operador implican fondos estatales, ya que se factura a todos los operadores ferroviarios que utilizan el enlace fijo de forma objetiva y no discriminatoria ⁽¹⁰⁵⁾. Además, Rail Net Denmark no está designada para la recaudación o distribución de las ayudas estatales, sino que los fondos se transfieren directamente a Femern A/S. La Comisión concluye, sobre esta base, que las tasas ferroviarias no constituyen una intervención por parte del Estado o mediante recursos estatales.

6.1.3. Ventaja selectiva

- (206) Según jurisprudencia, para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda, debe determinarse si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal ⁽¹⁰⁶⁾. Solo es relevante el efecto de la medida en la empresa, y no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ⁽¹⁰⁷⁾. Para evaluarla, debe compararse la situación financiera de la empresa a raíz de la medida con su situación financiera si no se hubiera aplicado la medida.

6.1.3.1. Las aportaciones de capital y las garantías y los préstamos estatales

- (207) Puede considerarse que las aportaciones de capital concedidas por Sund & Bælt Holding A/S entrañan una ventaja en beneficio de Femern A/S. Habida cuenta de la incertidumbre en torno a la rentabilidad y los elevados riesgos del proyecto, es probable que un operador privado no se hubiera visto incitado a aportar capital a Femern A/S sin la existencia de alguna forma de apoyo estatal. Por otra parte, una garantía pública o un préstamo estatal concedidos en condiciones preferenciales pueden conceder una ventaja al prestatario, al permitirle obtener préstamos a un tipo de interés y un coste que no se habrían podido obtener en el mercado sin la garantía ⁽¹⁰⁸⁾ o el préstamo estatal. En el caso que nos ocupa, Femern A/S tiene la obligación de pagar una prima anual sobre la deuda pendiente cubierta por una garantía estatal y sobre los importes pendientes de los préstamos estatales concedidos por el Estado danés. Incluso si esta prima se elevara a un 2 % ⁽¹⁰⁹⁾ conforme al modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo, no se cuestiona que esté por debajo de las condiciones de mercado, en particular habida cuenta de los riesgos del proyecto. Por otra parte, una garantía estatal que cubra las obligaciones de Femern A/S derivadas de sus relaciones contractuales disminuye sus riesgos relacionados con las obligaciones contractuales normales que cualquier operador privado tendría en condiciones normales de mercado. En este caso, mediante la concesión de garantías estatales para préstamos y préstamos estatales sin exigir el pago de una prima en condiciones de mercado o el pago del tipo de interés de mercado, el Estado danés confirió una ventaja a Femern A/S. En cuanto a las actividades de promoción, mercadotecnia e información, la Comisión señala que están financiadas con préstamos estatales concedidos para las actividades de planificación, en vez de por préstamos estatales adicionales destinados a las actividades en cuestión.
- (208) Como estas ventajas se refieren específicamente a Femern A/S, son selectivas de Derecho. Por lo tanto, las aportaciones de capital, las garantías estatales para préstamos y los préstamos estatales constituyen ventajas selectivas en favor de Femern A/S a efectos de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado.

6.1.3.2. Garantías estatales para operaciones con derivados

- (209) Las Leyes de planificación y construcción prevén también la posibilidad de garantías estatales para operaciones con derivados. Femern A/S todavía no ha efectuado ninguna operación de este tipo. Por lo que se refiere a las garantías sobre futuras operaciones con derivados, las autoridades danesas exigirán el pago de una prima, lo que consideran que está en condiciones de mercado.
- (210) La sección 3.1 de la Comunicación sobre las garantías establece que, si una garantía individual o un régimen de garantías suscritos por el Estado no suponen ventaja alguna para una empresa, no constituirán ayuda estatal. Los puntos 3.2 a 3.5 de la Comunicación sobre las garantías establecen varias condiciones suficientes para la ausencia de ayuda. Con arreglo al punto 3.6 de la Comunicación sobre las garantías, «el incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en los puntos 3.2 a 3.5 no significa que la garantía o el régimen de garantías se considere automáticamente ayuda estatal». De la sección 1 de la Comunicación sobre las garantías se desprende que las disposiciones están concebidas para ser directamente aplicables, aunque no exclusivamente, a las garantías vinculadas a una operación específica, como un préstamo. La Comisión considera que las garantías sobre contratos de

⁽¹⁰⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2017, ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, apartados 23 a 37.

⁽¹⁰⁶⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60; sentencia del Tribunal de Justicia, de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

⁽¹⁰⁷⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, apartado 13.

⁽¹⁰⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital/Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, apartado 39.

⁽¹⁰⁹⁾ Esta prima se estableció inicialmente en el 0,15 % y es la prima correspondiente al primer modelo de cálculo del déficit de financiación. El modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo incluye una prima del 2 %.

derivados no pueden compararse directamente con las garantías de un préstamo, y que un análisis específico es adecuado para este tipo de garantías con arreglo a lo dispuesto en la sección 1.4 de la Comunicación sobre las garantías.

- (211) La garantía de un contrato de derivados es distinta de la garantía de un préstamo. Un derivado es una obligación bidireccional que tiene un valor de mercado nulo en el momento de la celebración del contrato. Con el paso del tiempo, el valor de mercado puede cambiar a favor de una de las partes (y en perjuicio de la otra), en función de las variaciones de los tipos de interés, por ejemplo. El comercio de derivados de Femern A/S se rige por un acuerdo general con cada contraparte financiera (el denominado acuerdo «ISDA»), que también incluye un anexo de apoyo al crédito. En virtud del acuerdo bilateral del anexo de apoyo al crédito, cada parte está obligada a cubrir una garantía igual al valor de mercado neto negativo de la cartera total de derivados entre ambas partes. La liquidez que ofrece Femern A/S para cubrir una garantía no puede utilizarse para otros fines. La administración de garantías se lleva a cabo en un sistema cerrado con cuentas separadas. Una garantía estatal sobre un contrato de derivados es una garantía para las obligaciones de pago de Femern A/S que le incumben en virtud del contrato de derivados y para la capacidad de Femern A/S de proporcionar liquidez para cubrir una garantía de la contraparte, cubriendo un posible valor de mercado negativo de la operación.
- (212) El precio de una operación con derivados viene determinado por los riesgos de crédito y de financiación asociados a esos posibles cambios en el valor de mercado. Sin garantía ni acuerdo bilateral de garantía, el banco, como contraparte, añadirá esos elementos de riesgo al precio. Las autoridades danesas explicaron que estos elementos de riesgo añadidos son muy inferiores a la prima de riesgo de un préstamo con el mismo principal
- (213) Las autoridades danesas informaron a la Comisión de que Femern A/S abonará una comisión conforme al mercado por cada garantía estatal vinculada a una operación con derivados. La comisión conforme al mercado se determinará como sigue: Femern A/S recaudará dos cotizaciones vinculantes de al menos dos bancos privados diferentes antes de iniciar una nueva operación con derivados. Los bancos emitirán una cotización vinculante para dos tipos de operaciones: a) la operación con derivados, apoyada por una garantía estatal y un acuerdo bilateral del anexo de apoyo al crédito, y b) la misma operación sin estos elementos de apoyo. Las cotizaciones se basarán en la evaluación específica del banco sobre la situación financiera de Femern A/S. Femern A/S podrá entonces elegir entre los dos tipos de operaciones. Si Femern A/S opta por la operación a), Femern A/S pagará la diferencia entre la cotización por la operación a) y la cotización por la operación b) en forma de prima al Estado danés. La prima se expresará como un porcentaje del principal de la operación, que se abonará anualmente durante toda la operación.
- (214) La Comisión considera que, sobre la base de esa metodología de comparar dos cotizaciones vinculantes y del pago de la diferencia resultante en forma de prima al Estado danés, el Estado no concede ninguna ventaja a Femern A/S al garantizar las operaciones con derivados. Por consiguiente, esta medida no constituye ayuda estatal. Por consiguiente, no es necesario examinar hasta qué punto falsea la competencia o afecta a los intercambios entre Estados miembros.

6.1.3.3. Tasas ferroviarias

- (215) En la sección anterior, la Comisión llegó a la conclusión de que el cobro de tasas ferroviarias no constituye una utilización de los recursos estatales imputables al Estado otorgados a Femern A/S. A mayor abundamiento, y dado que quedó pendiente en la Decisión de incoación, la Comisión analizó además si Femern A/S se beneficia de una ventaja selectiva en relación con las tasas ferroviarias.
- (216) Las autoridades danesas explicaron que los cánones por la utilización de infraestructuras constituyen tasas de utilización, es decir, el pago por un servicio, no una comisión. La alegación de Scandlines de que el Estado, a través de su propio operador ferroviario DSB, pagará anualmente a Femern A/S una parte de las tasas globales independientemente del número de trenes que utilicen el enlace fijo, sin mecanismo de ajuste y por un período indefinido, no es correcta. Las autoridades danesas confirmaron que las tasas se determinarán de conformidad con la Directiva 2012/34/UE y que se aplicarán a cualquier operador ferroviario que utilice el enlace fijo. Las tasas ferroviarias se abonarán a Femern A/S a través de Rail Net Denmark, que recaudará las tasas en su nombre.
- (217) La Comisión observa que las tasas ferroviarias constituyen una contrapartida por los servicios prestados por Femern A/S a los operadores ferroviarios. Teniendo en cuenta las precisiones que figuran en el considerando 87 de la presente Decisión, no hay razón para suponer que los ingresos procedentes de los ferrocarriles serían demasiado elevados.
- (218) Por consiguiente, por lo que se refiere a las tasas ferroviarias, la Comisión concluye que Femern A/S no se beneficia de una ventaja selectiva.

6.1.3.4. Las medidas fiscales especiales

- (219) Para que una medida fiscal esté incluida en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado, debe establecerse que favorece «a determinadas empresas o producciones» en detrimento de otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el régimen ⁽¹¹⁰⁾. Sin embargo, cuando los Estados miembros adoptan medidas *ad hoc* en favor de entidades específicas, la determinación de una ventaja permite, en principio, presuponer su carácter selectivo ⁽¹¹¹⁾. Esto se debe a que suele ser fácil concluir que tales medidas son de carácter selectivo, puesto que dan un trato favorable a una o algunas empresas ⁽¹¹²⁾.
- (220) En este caso, el régimen fiscal especial de amortización y de traslado de pérdidas reduce la deuda tributaria de Femern A/S en comparación con la alternativa en ausencia de tales medidas, confiriéndole así una ventaja económica. En estas circunstancias, debe considerarse que Femern A/S es el beneficiario directo de las medidas fiscales.
- (221) La Comisión ha evaluado las medidas de los traslados de pérdidas fiscales y de las normas de amortización específicas con arreglo al análisis estándar en tres fases establecido por los tribunales de la UE ⁽¹¹³⁾. En primer lugar, debe identificarse el régimen de referencia. En segundo lugar, debe determinarse si una medida concreta constituye una excepción a dicho régimen en cuanto que diferencia entre operadores económicos que, habida cuenta del objetivo intrínseco del régimen, se encuentran en una situación comparable de hecho y de derecho. Si la medida constituye una desviación del sistema de referencia y, por lo tanto, es *a priori* selectiva, debe determinarse, en la tercera fase del análisis, si la desviación encuentra justificación en la naturaleza o la economía general del sistema. En esta situación, corresponde al Estado miembro demostrar que el trato fiscal diferenciado se deriva directamente de los principios fundadores o rectores de su sistema ⁽¹¹⁴⁾.

Traslado de pérdidas fiscales

- (222) En la Decisión de incoación, la Comisión ya había concluido que las normas especiales sobre el traslado de pérdidas de las que Femern A/S disponía en el período comprendido entre 2013 y 2015 diferenciaban entre los operadores económicos que parecen estar, *prima facie*, en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el sistema fiscal en cuestión. Las normas aplicables a Femern A/S durante este período son *a priori* selectivas. Corresponde al Estado miembro interesado demostrar que una medida que es, a primera vista, selectiva está justificada por la naturaleza o la estructura de su sistema fiscal ⁽¹¹⁵⁾. Sin embargo, tras la Decisión de incoación, las autoridades danesas no han presentado ninguna justificación de este tipo, habida cuenta del objetivo perseguido por el sistema general.
- (223) Las autoridades danesas consideran que la medida en cuestión se refiere a la fase de planificación del proyecto y que, en cualquier caso, la medida nunca llegó a materializarse en la práctica, ya que Femern A/S no obtuvo ningún beneficio durante ese período. Femern A/S no ha trasladado pérdidas de años anteriores. Por lo tanto, al calcular la base imponible del grupo en 2013-2015, cuando las normas especiales estaban en vigor, no se dedujeron las pérdidas trasladadas de ejercicios anteriores. Todas las pérdidas incurridas por Femern A/S se utilizaron para reducir la base imponible a nivel de grupo en el mismo ejercicio. Otras empresas danesas de un grupo podrían haber hecho lo mismo con arreglo a las normas generales.
- (224) Por lo tanto, aunque a Femern A/S le afectaban las normas especiales en los años 2013-2015, la situación financiera de la empresa en esos años implicó que esas normas nunca se aplicaran realmente a Femern A/S. Por consiguiente, la Comisión concluye que, dado que el potencial traslado de pérdidas nunca se materializó y no podrá materializarse en el futuro, las normas especiales sobre los traslados de pérdidas ni confirieron ni podrán conferir una ventaja económica a Femern A/S ⁽¹¹⁶⁾.

Amortización de bienes

- (225) En la Decisión de incoación, la Comisión ya concluyó que las normas de amortización aplicables a Femern A/S eran *a priori* selectivas. Las autoridades danesas no han presentado una justificación, habida cuenta del objetivo perseguido por el sistema general.

⁽¹¹⁰⁾ Sentencia del Tribunal General de 22 de enero de 2013, Salzgitter/Comisión, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, apartado 79, y la jurisprudencia citada en él.

⁽¹¹¹⁾ Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2017, Grecia/Comisión, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, apartados 78 y 79.

⁽¹¹²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2015, Comisión/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, apartados 60 y siguientes; conclusiones del Abogado General Mengozzi, de 27 de junio de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, apartado 52.

⁽¹¹³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, apartado 62; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽¹¹⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2011, Paint Graphos y otros, asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, apartados 49 y siguientes; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

⁽¹¹⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Gobierno de Gibraltar y Reino Unido, asuntos acumulados C-106/09 P y C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, apartado 146; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Países Bajos/Comisión, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, apartado 43; sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

⁽¹¹⁶⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2018, Comisión/Francia e IFP Énergies nouvelles, C-438/16, ECLI:EU:C:2018:737, apartados 117 a 118.

- (226) Las autoridades danesas consideran que la medida en cuestión se refiere a la fase de planificación del proyecto y que, a pesar de que las normas especiales de amortización se aplicaban entre 2009 y 2015, Femern A/S no pudo beneficiarse de estas normas especiales, ya que las instalaciones no estaban disponibles para su uso y no se produjo ninguna amortización. A partir del 1 de enero de 2016, Femern A/S está sujeta al Derecho fiscal común de Dinamarca, incluidas las normas sobre amortización de bienes aplicables a todas las sociedades danesas.
- (227) Así, Femern A/S podría haber dispuesto de una ventaja selectiva en el período 2009-2015. Sin embargo, la Comisión concluye que, dado que la ventaja nunca se materializó ni puede materializarse en el futuro, la tasa extraordinaria de amortización aplicable a Femern A/S ni confirió ni podrá conferir una ventaja económica a Femern A/S ⁽¹¹⁷⁾.

Régimen de consolidación fiscal

- (228) El sistema de referencia para el régimen de consolidación fiscal consiste en las disposiciones relativas a los impuestos obligatorios estipuladas en la Ley del impuesto sobre sociedades de Dinamarca. Dado que el régimen de tributación conjunta es aplicable a todas las empresas danesas de un grupo y no específicamente a Femern A/S, no se puede considerar que se haya conferido una ventaja selectiva a Femern A/S ⁽¹¹⁸⁾. De este modo, la Comisión concluye que Femern A/S no se beneficia de una ventaja selectiva adicional mediante su participación en el régimen de tributación conjunta.

6.1.3.5. Uso libre de bienes del Estado

- (229) Según las autoridades danesas, en la legislación del país no existe ninguna norma o principio general que obligue a las empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica similar a la de Femern A/S a pagar al Estado las tasas de utilización del fondo marino y de las zonas acuáticas. Por lo tanto, el mismo principio de libre acceso se aplicaría a todas las infraestructuras de enlace fijo. Del mismo modo, los operadores de transbordadores u otras compañías de transporte marítimo no pagan ninguna tasa al Estado danés para cruzar las zonas marítimas que se encuentran bajo jurisdicción danesa. Además, según dichas autoridades, los puertos no pagan tasas por utilizar el fondo marino.
- (230) En sus observaciones sobre la Decisión de incoación, Scandlines y otros alegan que el hecho de que la Ley de construcción prevea explícitamente el libre uso del fondo marino indica que, de no ser así, Femern A/S habría tenido que pagar una tasa con arreglo al sistema normal (de referencia).
- (231) El artículo 8, apartado 2, del Tratado del Femern Baelt, así como el artículo 45 de la Ley de construcción, aclaran que Femern A/S no debe pagar una tasa por su utilización del fondo marino. Las autoridades danesas explicaron que esta disposición es tiene solamente por objeto evitar cualquier duda. Según las autoridades danesas, la imposición de una obligación de pagar una tasa en favor de las autoridades danesas a cambio de un determinado servicio requiere, con arreglo al Derecho danés, una base jurídica. Como se indica en el considerando 229 de la presente Decisión, no existe tal base jurídica y no hay indicios de que Dinamarca cobre a otros operadores de infraestructuras por el uso del fondo marino y de las zonas acuáticas. Así pues, la Comisión considera que, incluso en ausencia del artículo 45 de la Ley de construcción, las autoridades danesas no podían cobrar una tasa por la utilización del fondo marino por parte de Femern A/S sin contar con una base jurídica específica. Al mismo tiempo, la disposición explícita del libre uso de las zonas acuáticas y el fondo marino incluida en dichas leyes no indica que Femern A/S hubiera tenido que pagar una tasa en el sistema normal (de referencia).
- (232) En estas circunstancias, y a falta de un marco jurídico general que prevea el pago de una tasa por el uso del fondo marino y las zonas acuáticas, y a falta de pruebas objetivas de que dichas tasas se habrían pagado en el pasado, la Comisión no tiene motivos para considerar que este sistema general existe. La Comisión concluye, por lo tanto, que Femern A/S no se beneficia de una ventaja selectiva a este respecto.

6.1.4. Falseamiento de la competencia y consecuencias para los intercambios entre Estados miembros

- (233) Debe considerarse que una ayuda concedida por un Estado miembro afecta a una empresa cuando refuerza la posición de dicha empresa en comparación con otras que compiten en el mercado comercial de la UE, ⁽¹¹⁹⁾. Se considera que una medida concedida por el Estado falsea o amenaza con falsear la competencia cuando es susceptible de mejorar la posición competitiva del beneficiario en comparación con sus competidores.
- (234) La Comisión ya concluyó en la Decisión de incoación que, en la medida en que Femern A/S debe considerarse como una empresa que desarrolla su actividad en el mercado de servicios de transporte para cruzar el estrecho del Femern Baelt, la concesión de una ventaja selectiva puede reforzar su posición en comparación con otras empresas que operan en ese mercado, como, en particular, los operadores de transbordadores y los operadores portuarios.

⁽¹¹⁷⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁸⁾ Véase también la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, apartados 278 a 282.

⁽¹¹⁹⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 66; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, apartado 77; sentencia del Tribunal General de 4 de abril de 2001, Friuli Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, apartado 41.

- (235) Sin embargo, en sus observaciones sobre la Decisión de incoación, las autoridades danesas consideran que el enlace fijo no compite directamente con los transbordadores, por ejemplo, al igual que las infraestructuras ferroviarias no compiten directamente con las carreteras, los autobuses o los aeropuertos. A este respecto, se remiten al punto 220 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal. Las autoridades danesas opinan que la financiación pública del proyecto de enlace fijo no falsea la competencia.
- (236) La Comisión no está de acuerdo con el razonamiento de las autoridades danesas. Considera que las medidas que confieren una ventaja selectiva a Femern A/S refuerzan la posición de dicha empresa en relación con otras empresas que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios. En particular, no puede negarse que Femern A/S competirá en mercado intracomunitario con empresas que prestan servicios de transporte alternativos.
- (237) En primer lugar, el análisis financiero de 2016 elaborado por Femern A/S reconoce que «está previsto que el enlace fijo del Femern Baelte absorba parte del tráfico en tránsito entre Escandinavia y el este de Dinamarca y Alemania, que en la actualidad cruza el puente del Gran Belt, junto con una parte del tráfico de los transbordadores en el mar Báltico occidental, ya que a algunos de los viajeros les resultará más atractivo utilizar el enlace fijo». En sus sentencias de 13 de diciembre de 2018, el Tribunal General también declaró que la posición de Femern A/S se vería reforzada en detrimento de los transbordadores: «Es razonable concluir que un proyecto que incluya la construcción de una infraestructura que proporcione una alternativa a los medios de transporte existentes conlleva el riesgo de que desaparezcan estos últimos y, dado que el proyecto ofrece una solución que, en general, tiene resultados positivos [...]» ⁽¹²⁰⁾.
- (238) En segundo lugar, la Comisión observa que, al citar el apartado 220 de la Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal para justificar que la competencia no se vea falseada por la financiación pública de carreteras, incluso las carreteras de peaje, (y los puentes por asociación), como el enlace fijo en determinadas condiciones enumeradas, las autoridades danesas omitieron mencionar la nota a pie de página 327, que claramente indica que «una situación atípica en la que no puede excluirse la ayuda estatal, sería, por ejemplo, un puente o túnel entre dos Estados miembros, que ofrezca un servicio en gran medida sustituible al servicio ofrecido por operadores de transbordadores comerciales o la construcción de una carretera de peaje en competencia directa con otra carretera de peaje (por ejemplo, dos carreteras de peaje que transcurren en paralelo la una de la otra, por lo que ofrecen servicios en gran medida sustituibles)».
- (239) Por último, la Comisión señala que, por lo que se refiere al enlace fijo del Øresund, que es una infraestructura con actividades, objetivos y financiación muy similares al enlace fijo del Femern Baelte, la Comisión consideró en su Decisión del Øresund de 2014 que se falsearía la competencia en el mercado de los servicios de transporte que cruzan el estrecho de Øresund, ya que «el Consorcio compite con los operadores de los demás modos de transporte, como por ejemplo los servicios de transbordador» ⁽¹²¹⁾.
- (240) Por tanto, por todas las razones expuestas anteriormente, la Comisión estima que puede considerarse que las medidas que implican una ventaja selectiva afectan al mercado comercial de la UE y que pueden falsear la competencia.

6.1.5. Conclusión sobre la existencia de la ayuda

- (241) Basándose en esta evaluación, la Comisión concluye que las aportaciones de capital, las garantías estatales para préstamos y los préstamos estatales constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Por lo que se refiere a las supuestas medidas consistentes en la depreciación de los bienes, el traslado de pérdidas fiscales, el régimen fiscal conjunto, las tasas ferroviarias y el uso (gratuito) de bienes del Estado, la Comisión concluye que no constituyen una ayuda estatal en favor de Femern A/S en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. Además, la Comisión considera que, habida cuenta de la notificación revisada, las garantías para los derivados no constituyen ayuda estatal.

6.2. Clasificación de las medidas como ayudas individuales o regímenes de ayudas

- (242) En el considerando 133 de la Decisión de incoación, la Comisión planteó la cuestión de si las garantías y los préstamos estatales debían considerarse y categorizarse como régimen de ayudas, como ayudas individuales concedidas en el momento de la entrada en vigor de las Leyes de planificación y construcción, o como ayudas individuales concedidas cada vez que las autoridades nacionales aplican una operación financiera de Femern A/S.
- (243) Para determinar si las medidas pueden considerarse como regímenes de ayuda o medidas de ayuda individuales, la Comisión debe examinar la naturaleza de las medidas habida cuenta de las definiciones establecidas en el Reglamento de procedimiento.
- (244) Según el artículo 1, letra d), del Reglamento de procedimiento, por «régimen de ayudas» se entiende «el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda

⁽¹²⁰⁾ Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Stena Line Scandinavia AB y otros/Comisión, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944, apartado 227, y sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, apartado 256.

⁽¹²¹⁾ Decisión de la Comisión de 15.10.2014 — Ayudas estatales SA.36558 (2014/NN) y SA.38371 (2014/NN) — Dinamarca — Ayuda estatal SA.36662 (2014/NN) — Suecia — Ayuda concedida a Øresundsbro Konsortiet, DO C 418 de 21.11.2014, p. 8.

concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado». En cambio, la ayuda individual se define en el artículo 1, letra e), del mismo Reglamento como «la ayuda que no se concede en virtud de un régimen de ayudas y la ayuda concedida con arreglo a un régimen de ayudas pero que debe notificarse».

- (245) La Comisión ya señaló en el considerando 129 de la Decisión de incoación que la primera situación incluida en la definición de un régimen de ayudas no puede considerarse aplicable a las medidas objeto de examen, ya que las medidas no están destinadas a «las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta», sino que se conceden específicamente a Femern A/S.
- (246) Tanto las autoridades danesas como *Scandlines* y otros alegaron que la segunda situación contemplada en la definición no es aplicable en este caso, ya que la ayuda concedida a Femern A/S está vinculada a un proyecto específico, es decir, al enlace fijo. Dado que la ayuda concedida con cargo a las aportaciones de capital, las garantías y los préstamos estatales están relacionados exclusivamente con la financiación de la planificación y la construcción del enlace fijo, con exclusión de otros proyectos o actividades, la Comisión considera que la ayuda está realmente vinculada a un proyecto específico. Además, sobre la base de la notificación revisada tras la Decisión de incoación [y mencionada en el considerando 177 de la presente Decisión], no puede considerarse que la ayuda se concede por un período indefinido o por un importe ilimitado.
- (247) Por consiguiente, la Comisión concluye que las garantías y los préstamos estatales no pueden considerarse como régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra d), del Reglamento de procedimiento. Por lo tanto, deben calificarse como ayudas individuales.
- (248) Queda por determinar si las garantías y los préstamos estatales implican una o varias medidas de ayuda individuales vinculadas a las Leyes de planificación y construcción o a una serie de ayudas individuales concedidas cada vez que las autoridades danesas aplican una operación financiera de Femern A/S.
- (249) Sobre la base de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión ⁽¹²²⁾, tal como se recoge en varias directrices y reglamentos de la Comisión ⁽¹²³⁾, se ha establecido que la fecha de concesión de la ayuda se refiere a la fecha en la que el beneficiario recibe el derecho legal a recibirla en virtud del régimen nacional aplicable.
- (250) La base jurídica nacional para la financiación de Femern A/S consiste en la Ley de planificación de 15 de abril de 2009, que entró en vigor el 17 de abril de 2009, y la Ley de construcción de 4 de mayo de 2015, que entró en vigor el 6 de mayo de 2015.
- (251) El artículo 7 de la Ley de planificación y el artículo 4 de la Ley de construcción proporcionan las bases jurídicas para la financiación de las actividades cubiertas por dichas leyes. Las autoridades danesas explicaron que ambas secciones son esencialmente idénticas. El artículo 4 de la Ley de construcción especifica que Femern A/S puede conceder préstamos y utilizar otros instrumentos financieros para financiar y refinanciar la planificación, la construcción y la explotación y otras medidas necesarias, y que el Ministro de Hacienda determinará dichos préstamos (punto 1); que el Ministro de Hacienda está autorizado a emitir una garantía ofrecida por el Tesoro Público para dichas obligaciones (punto 2); que el Ministro de Hacienda está autorizado a cubrir esas necesidades de financiación mediante la concesión de préstamos gubernamentales (es decir, préstamos estatales) (punto 3); que el Gobierno central danés garantiza los demás compromisos financieros de Femern A/S relacionados con la construcción del proyecto (punto 4). El artículo 7 de la Ley de planificación está redactado de manera comparable.
- (252) La Comisión señala que el lenguaje utilizado en los artículos 4 y 7 en sí mismo no explica claramente el derecho legal de Femern A/S a esas formas de financiación y la correspondiente discrecionalidad del Ministro de Hacienda para aprobar o denegar la concesión de préstamos estatales o garantías estatales a Femern A/S.
- (253) Las autoridades danesas facilitaron más aclaraciones sobre la base de las notas preparatorias de la Ley de construcción, que consideran como fuentes de interpretación auténticas para el artículo 4 de la Ley de construcción. En relación con el punto 1, las notas preparatorias aclaran que los préstamos deben solicitarse con arreglo a lo especificado por el Ministro de Hacienda con el fin de lograr las mejores condiciones posibles. Las autoridades danesas explicaron además que, de conformidad con esta disposición, el Ministro de Hacienda tiene la competencia de emitir directrices vinculantes para Femern A/S sobre cómo debe obtener préstamos, qué instrumentos deben utilizarse y qué requisitos deben imponerse. En lo que respecta a los puntos 2 y 3, en las notas preparatorias se especifica que «la forma de organización elegida no tiene por objeto limitar la responsabilidad del Estado en relación con las obras de construcción de que se trate. En consecuencia, la Ley especifica que el Estado garantiza las obligaciones de las empresas en materia de préstamos y otros instrumentos financieros que se utilizan para financiar y refinanciar la preparación, la construcción, la explotación y la ejecución de otras medidas necesarias en relación con el establecimiento del proyecto de construcción. La garantía del Estado significa que Femern A/S y Femern Landanlæg podrán obtener préstamos en condiciones equivalentes a las concedidas al Estado» (capítulo 10).

⁽¹²²⁾ Sentencia del Tribunal General de 25 de enero de 2018, BSCA/Comisión, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, apartado 72 y jurisprudencia citada en él.

⁽¹²³⁾ Por ejemplo, el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, DO L 187 de 26.6.2014, p. 1, artículo 2, apartado 28.

El capítulo 12 de estas notas preparatorias especifica que «además de la parte financiada mediante subvenciones de la UE, los costes de construcción del proyecto de construcción se financiarán mediante la solicitud de préstamos en los mercados internacionales de capitales con garantías emitidas por el Estado danés o mediante refinanciación del Estado. Los intereses y los tramos de los préstamos se pagarán a través de las tasas por la utilización del proyecto de costa a costa y el pago de Banedanmark a las empresas por el uso del ferrocarril. El Estado danés garantizará los préstamos solicitados y las demás obligaciones financieras de las empresas durante la fase de construcción». De ello se desprende que la Ley de construcción contiene un compromiso claro del Estado de financiar los costes de la construcción mediante préstamos estatales (o «refinanciación del Estado» como se ha mencionado anteriormente) y garantías estatales. El Ministro de Hacienda solo tiene autorización para decidir sobre la combinación de préstamos estatales frente a garantías estatales.

- (254) Las autoridades danesas facilitaron más aclaraciones sobre la aplicación de esos préstamos y garantías estatales con arreglo a la Ley de construcción (y, por analogía, a la Ley de planificación). También se aclaró la función específica del Ministro de Hacienda, que solo dispone de un poder discrecional limitado en esa ejecución.
- (255) En Dinamarca, la «Oficina de Gestión de la Deuda Pública» del Nationalbanken (el Banco Central de Dinamarca) gestiona la deuda pública en nombre del Ministerio de Hacienda. El «Acuerdo sobre la distribución del trabajo en el ámbito de la deuda pública entre el Banco Central de Dinamarca y el Ministerio de Hacienda»⁽¹²⁴⁾ especifica el reparto de responsabilidades. Con arreglo a lo dispuesto en la sección 6 del presente acuerdo, el Nationalbanken expedirá garantías estatales en nombre del Ministro de Hacienda y expedirá préstamos estatales en nombre del Gobierno a las empresas que tengan acceso legal a la solicitud de préstamos con una garantía estatal o préstamos estatales. Antes del inicio de una nueva legislación o de modificaciones de la legislación existente, etc., el Ministerio de Hacienda informa al Nationalbanken, en relación con el acceso de las empresas a los préstamos o las garantías estatales que gestiona el Nationalbanken. El Ministerio de Hacienda informa al Nationalbanken de cuándo puede aplicarse esta base jurídica sustantiva.
- (256) El 29 de mayo de 2017, Femern A/S celebró un acuerdo con Nationalbanken, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Transportes en el que se especifican las modalidades de concesión de la financiación. Se trata de un acuerdo estándar elaborado por el Nationalbanken, similar a los suscritos en relación con otras empresas controladas por el Estado. En él se establecen determinadas condiciones de alto nivel, entre ellas que es responsabilidad de Femern A/S garantizar que los préstamos obtenidos corresponden a sus necesidades de financiación y que los préstamos no superan las restricciones aplicables en cuanto a los importes de los préstamos. Femern A/S también debe garantizar que las operaciones en el marco de la garantía estatal se basan en una base jurídica suficiente para que el Gobierno emita garantías. De este acuerdo se desprende que el Nationalbanken no supervisa este requisito para cada solicitud de nuevos préstamos o garantías estatales. Por otra parte, a petición del Nationalbanken, Femern A/S está obligada a presentar un plan relativo a las necesidades de financiación previstas. Del acuerdo se desprende que el Nationalbanken aceptará cualquier solicitud de un nuevo préstamo que corresponda generalmente al plan, a menos que: 1) se considere que el préstamo no es conforme con la política monetaria, 2) no sea posible que el Nationalbanken obtenga una valoración satisfactoria en el mercado debido a circunstancias extraordinarias del mercado financiero o a falta de liquidez, o 3) la solicitud se aparta sustancialmente del plan previsto. Los términos específicos de los préstamos estatales y de los préstamos garantizados por el Estado están sujetos a las directrices estándar para las operaciones financieras del Nationalbanken. Así pues, el Ministro de Hacienda no aprueba ni rechaza, ni teórica ni prácticamente, los préstamos individuales concedidos a Femern A/S. No obstante, el Nationalbanken supervisa con regularidad que los préstamos para los que Femern A/S solicita una garantía estatal entran en el ámbito de aplicación de las directrices del Ministerio de Hacienda y de las Directrices para las operaciones financieras. Ni el Nationalbanken ni el Ministerio de Hacienda han rechazado nunca los documentos de préstamos específicos para los que, por ejemplo, A/S Storebælt o A/S Øresund han solicitado una garantía estatal.
- (257) Sobre esta base, la Comisión considera que la entrada en vigor de la Ley de construcción confería a Femern A/S el derecho legal de financiar la planificación y la construcción del enlace fijo mediante préstamos garantizados por el Estado o préstamos estatales. Como tal, la entrada en vigor de la Ley de construcción implicaba la concesión de una ayuda individual a Femern A/S.
- (258) Las autoridades danesas también confirmaron que el apartado 4 del artículo 4 de la Ley de construcción⁽¹²⁵⁾ implica que el Gobierno central de Dinamarca proporciona, sin medidas de ejecución adicionales, una garantía

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

⁽¹²⁵⁾ En las notas preparatorias de la Ley de construcción se especifica que «de conformidad con el apartado 4, el Gobierno central garantiza, sin ninguna notificación específica en cada caso, las obligaciones financieras de Femern A/S y Femern Landlanlæg que no estén garantizadas en el apartado 2. En virtud de esta disposición, la garantía estatal se limita a las obligaciones que las dos empresas especificadas han asumido en relación con la construcción del proyecto de construcción, pero también se aplicará a las obligaciones relativas a la construcción del proyecto de construcción que las empresas han asumido antes de la utilización de las estructuras cuando las obligaciones de las empresas solo terminen después del momento en el que se empiezan a utilizar. La disposición significa que, por ejemplo, los asuntos de arbitraje relativos a obras del proyecto de construcción que se lleven a cabo hasta el momento en que el enlace fijo entra en funcionamiento están cubiertos por la responsabilidad del Gobierno central, aun cuando los casos de arbitraje solo se celebren o se inicien después de su puesta en funcionamiento. No obstante, las obligaciones relativas a, por ejemplo, la reparación, la explotación y el mantenimiento del enlace fijo y las nuevas obras que se lleven a cabo después de su puesta en funcionamiento no estarán cubiertas por la responsabilidad del Gobierno central en virtud del apartado 4. Del mismo modo, las obligaciones financieras que las empresas hayan asumido en la fase de construcción, pero que no estén vinculadas a la construcción efectiva del proyecto de construcción, no estarán cubiertas por la responsabilidad del Gobierno central».

de que el Estado pagará a los contratistas de Femern A/S en caso de impago por parte de Femern A/S ⁽¹²⁶⁾. Por lo tanto, desde el momento en que Femern A/S firma un contrato de construcción con uno de los contratantes, el Estado de danés es responsable de la totalidad de la obligación financiera resultante de dicho contrato. Esta garantía también era efectiva a partir de la aprobación de la Ley de construcción, lo que significa que, a partir de esa fecha, el Estado danés era efectivamente responsable, sin medidas de ejecución adicionales, de los costes derivados de las actividades de Femern A/S en virtud de la Ley de construcción.

- (259) La Comisión concluye que las autoridades danesas concedieron varias ayudas individuales a Femern A/S. En primer lugar, se concedió una aportación de capital en 2005, en el momento de su constitución. Posteriormente, se concedió una ayuda individual en la fecha de entrada en vigor de la Ley de planificación, el 17 de abril de 2009, para la financiación de las medidas de preparación, investigación, diseño y otras medidas necesarias en relación con el enlace fijo. Esta ayuda consistió en una combinación de los siguientes instrumentos: una aportación de capital y las garantías y los préstamos estatales. El presupuesto inicial se fijó en 1 210 millones DKK (162,2 millones EUR) (a precios de 2008). Se concedieron ayudas adicionales el 3 de junio de 2010, el 23 de junio de 2011 y en marzo de 2013, cuando se aumentó el presupuesto inicial de la Ley de planificación a 1 881 millones DKK (252,1 millones EUR), 2 812 millones DKK (376,9 millones EUR) y 3 992 millones DKK (535,1 millones EUR), respectivamente (a precios de 2008). En la fecha de entrada en vigor de la Ley de construcción, el 6 de mayo de 2015, se concedió otra ayuda individual para la planificación, la construcción, la explotación y otras medidas necesarias en relación con la construcción y la explotación del enlace fijo, consistentes en una combinación de préstamos y garantías estatales.

6.3. Legalidad de la ayuda

- (260) El artículo 108, apartado 3, del Tratado exige a los Estados miembros que informen a la Comisión, con suficiente antelación para que pueda presentar sus observaciones, de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. Además, la obligación de suspensión de ese mismo artículo impide a un Estado miembro aplicar la medida prevista antes de que la Comisión haya adoptado una decisión definitiva.
- (261) El 16 de marzo de 2009, las autoridades danesas notificaron una ayuda de Estado para financiar un presupuesto de 1 445 millones DKK (193,7 millones EUR) para la financiación de la fase de planificación con arreglo al artículo 108, apartado 3, del Tratado por razones de seguridad jurídica. De dicho presupuesto, 1 210 millones DKK (162,2 millones EUR) se referían al enlace fijo, mientras que 185 millones DKK (24,8 millones EUR) se referían a las conexiones con el interior. El 13 de julio de 2009, en su Decisión de planificación, la Comisión decidió no formular objeciones a la financiación de la fase de planificación, concluyendo que en dicha fase Femern A/S actuaba como autoridad pública y que, por lo tanto, cualquier tipo de ayuda no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del Tratado. No obstante, dado que la Comisión no podía excluir que la ayuda pública para la fase de planificación pudiera incluir ayuda de Estado en favor del futuro operador del enlace fijo, también evaluó la compatibilidad de las medidas notificadas y concluyó que podían considerarse compatibles con el mercado interior.
- (262) Como se indica en el considerando 259 de la presente Decisión, el presupuesto para la planificación del enlace fijo se había ajustado en varias ocasiones, a saber, en junio de 2010, junio de 2011 y marzo de 2013 respectivamente, hasta un total de 3 992 millones DKK (535,1 millones EUR) (a precios de 2008). El Comité de Hacienda del Parlamento de Dinamarca aprobó estos ajustes presupuestarios. El consentimiento se refería siempre a las actividades de planificación específicas contempladas en el artículo 2 de la Ley de planificación. La Comisión considera que las autoridades danesas adoptaron esos aumentos del presupuesto habida cuenta de la decisión de planificación y, por lo tanto, basándose en la presunción de que no se concedería ninguna ayuda estatal a Femern A/S con esos aumentos presupuestarios o que, en cualquier caso, si se tratase de ayuda, esta sería compatible. Sobre la base de estas aprobaciones presupuestarias, Femern A/S ha asumido préstamos estatales específicos. Las autoridades danesas confirmaron que cada uno de esos préstamos estatales tiene un plazo en el que se vence el préstamo. Las autoridades danesas señalaron además que los costes reales de planificación se han financiado de forma continua, habida cuenta de las previsiones de costes a corto plazo y de la concesión de la ayuda del MCE y de la RTE-T de la UE.
- (263) La Comisión considera que las autoridades danesas podían suponer razonablemente que la concesión de garantías y préstamos estatales para un presupuesto de planificación de 3 992 millones DKK estaba cubierta por la Decisión de planificación. En efecto, en la Decisión de planificación, la Comisión declaró que Femern Belt A/S actuaba como autoridad pública en lo que respecta a su implicación en la fase de planificación, y que la financiación pública que se le había concedido a estos efectos no constituía una ayuda estatal. Si se eligiera a Femern Belt A/S para encargarse de las fases posteriores del proyecto y llevar a cabo las actividades comerciales vinculadas, la financiación pública de la fase de planificación podría calificarse como ayuda estatal compatible. Es cierto que la Decisión de planificación no contemplaba específicamente los préstamos estatales, sino solo las garantías estatales y una aportación de capital. Sin embargo, la Ley de planificación (notificada a la Comisión) prevé explícitamente la posibilidad de préstamos estatales y otorga al Ministro de Hacienda la facultad de decidir la combinación óptima para financiar la preparación, la investigación, las actividades de diseño y otras medidas necesarias en relación con

⁽¹²⁶⁾ Esta garantía solo se aplica a los costes de construcción del proyecto. Quedan estrictamente excluidas todas las obligaciones relacionadas con la reparación, la explotación y el mantenimiento del enlace fijo o cualquier nueva obra llevada a cabo después de la entrada en funcionamiento del enlace.

el enlace fijo. La Comisión observa además que la Decisión de planificación, en su análisis de compatibilidad complementaria, no estaba supeditada a un importe máximo de ayuda o a una intensidad de ayuda.

- (264) El 28 de noviembre de 2014, el Ministro de Transportes de Dinamarca envió el «proyecto de ley sobre la construcción del enlace fijo del Femern Baelt y las conexiones con el interior de Dinamarca», para consulta pública. Con arreglo a la Ley de construcción, Femern A/S también sería designada para llevar a cabo la construcción, la explotación y la financiación del enlace fijo. Por consiguiente, las autoridades danesas notificaron a la Comisión el modelo de financiación del proyecto de enlace fijo del Femern Baelt el 22 de diciembre de 2014. La Comisión concluye, por tanto, que las autoridades danesas respetaron su obligación de informar a la Comisión, con la suficiente antelación para permitirle presentar sus observaciones, acerca de sus planes de concesión de ayudas para la planificación, la construcción y la explotación del enlace fijo.
- (265) Dado que Femern A/S obtuvo préstamos estatales para las actividades de construcción el 21 de noviembre y el 5 de diciembre de 2018 por un importe total de 740 000 millones DKK (100 000 millones EUR), en 2018 se pagaron 185 000 millones DKK (20 000 millones EUR) de este importe, que el resto se pagó en el período comprendido entre febrero y abril de 2019 y que el 26 de marzo de 2019, el Ministro de Transportes dio instrucciones a Femern A/S para que iniciara un conjunto de obras de construcción, la Comisión concluye que al menos una parte de la ayuda concedida con arreglo a la Ley de construcción fue ejecutada ilegalmente.

6.4. Evaluación de la compatibilidad

- (266) Las autoridades danesas alegan que si la Comisión considerara que las medidas de apoyo constituyen ayuda estatal, debería evaluar su compatibilidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, que permite ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo.
- (267) Según el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo. La Comisión establece los principios por los que evaluará la financiación pública de tales proyectos en su Comunicación relativa a los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo («Comunicación PIICE») ⁽¹²⁷⁾.
- (268) De conformidad con el apartado 51 de la Comunicación PIICE, «la Comisión aplicará los principios expuestos en la presente Comunicación a todos los proyectos de ayuda notificados sobre los que deba adoptar una decisión después de la publicación de la Comunicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, aun cuando hayan sido notificados con anterioridad a dicha publicación». Por consiguiente, deben aplicarse en este caso los principios establecidos en la Comunicación PIICE.

6.4.1. Proyectos importantes de interés común europeo

- (269) Para poder optar a la ayuda sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, un proyecto importante de interés común europeo debe tener las siguientes características:
- debe ser un proyecto único claramente definido en cuanto a sus objetivos así como a sus modalidades de ejecución, incluidos sus participantes y su financiación ⁽¹²⁸⁾,
 - debe ser de interés común europeo ⁽¹²⁹⁾,
 - debe ser importante cuantitativa o cualitativamente ⁽¹³⁰⁾.

6.4.1.1. El proyecto debe estar claramente definido en relación con sus objetivos y con las condiciones de su aplicación.

- (270) La Comisión ya señaló en la Decisión de incoación que el proyecto en este caso puede definirse como la planificación, la construcción y la explotación del enlace fijo. El artículo 2 del Tratado del Femern Baelt especifica que el enlace fijo del Femern Baelt se construirá entre Puttgarden y Rødbyhavn como enlace combinado de ferrocarril y carretera, que consistirá en un sistema ferroviario electrificado de doble vía y en una carretera de cuatro carriles con la calidad técnica de una autopista. De manera más general, el Tratado del Femern Baelt ofrece una clara descripción del proyecto en cuanto a sus objetivos y las condiciones de su aplicación, incluidos sus participantes y su financiación. Además, la Ley de construcción y sus anexos proporcionan una descripción técnica detallada del proyecto, incluida la localización geográfica, el diseño, la construcción, la financiación y la explotación. Por lo tanto, la Comisión concluye que el proyecto puede considerarse un proyecto claramente definido.

6.4.1.2. El proyecto debe ser de interés común europeo

- (271) La Comisión considera que el proyecto es de interés común europeo en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, ya que contribuye de forma concreta, clara e identificable a uno o más objetivos de la Unión y tiene una incidencia significativa sobre la competitividad de la Unión, así como sobre el crecimiento sostenible y la

⁽¹²⁷⁾ DO C 188 de 20.6.2014, p. 4.

⁽¹²⁸⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 12.

⁽¹²⁹⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 14.

⁽¹³⁰⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 24.

creación de valor en una amplia parte de la Unión. La Comisión también ha reconocido el interés común europeo del proyecto en su Decisión de planificación y más recientemente en la Decisión de incoación.

- (272) El proyecto representa una importante contribución a los objetivos de la Unión, al ser de gran importancia para las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y de energía⁽¹³¹⁾. El proyecto contribuirá al desarrollo de la red transeuropea de transporte y se considera un proyecto prioritario RTE-T y es de gran importancia para la estrategia de transporte de la Unión⁽¹³²⁾. Constituye un enlace pendiente en el corredor de la red básica Escandinavia-Mediterráneo de la RTE-T, identificado como tal en el tercer programa de trabajo del coordinador europeo⁽¹³³⁾. En consecuencia, el proyecto contribuirá a mejorar la conexión entre los países nórdicos y Europa Central, así como a una mayor flexibilidad y ahorro de tiempo para el tráfico viario y ferroviario. Se trata de una clara indicación del interés común europeo del proyecto.
- (273) El proyecto implica a dos Estados miembros, Dinamarca y Alemania. A pesar de ello, los beneficios van más allá de estos dos Estados miembros, ya que se extienden a una gran parte de la Unión⁽¹³⁴⁾. De hecho, el objetivo del proyecto del enlace fijo del Femern Bælt es mejorar las condiciones aplicables al transporte de pasajeros y mercancías entre los países nórdicos y Europa Central. Al cerrar el enlace pendiente en el corredor Escandinavia-Mediterráneo⁽¹³⁵⁾, se espera que el proyecto aporte beneficios a todos los países del corredor, desde Finlandia hasta Malta [de conformidad con el artículo 44, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹³⁶⁾].
- (274) Estos beneficios claramente definidos del proyecto de enlace fijo del Femern Bælt se han especificado más detalladamente en un análisis de los costes y los beneficios elaborado para el Ministerio de Transportes de Dinamarca⁽¹³⁷⁾, y no se limitan a las empresas o al sector afectados por el proyecto⁽¹³⁸⁾. El análisis coste-beneficio muestra que el proyecto de enlace fijo del Femern Bælt tendrá amplios beneficios para Europa, a pesar de los importantes costes de inversión. El análisis coste-beneficio fue elaborado por la empresa de consultoría Incentive, con una versión original del estudio de 5 de enero de 2015 y una versión actualizada de 27 de marzo de 2015. La versión original se actualizó con nuevas estimaciones de la construcción. Los principales beneficios identificados en el análisis consisten en ahorros de tiempo y una mayor flexibilidad a la hora de cruzar el Femern Bælt, mejorando el funcionamiento del mercado interior y reforzando la cohesión económica y social entre los países nórdicos y Europa Central.
- (275) Por otra parte, el análisis coste-beneficio también cuantifica los beneficios netos, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos. Los efectos indirectos incluyen, por ejemplo, el impacto ambiental y climático y una corrección de los ingresos de los transbordadores. Según el estudio actualizado, el proyecto de enlace fijo del Femern Bælt aportará un beneficio neto y un rendimiento socioeconómico del 4,7 %⁽¹³⁹⁾ cuando los costes y los beneficios de todos los países se incluyen en el análisis. El estudio original también realizó una serie de análisis de sensibilidad. En aras de la prudencia, la Comisión midió el impacto en la competencia de los transbordadores que operan con una frecuencia reducida. En ese escenario, el rendimiento socioeconómico se estimaba en el 4,1 % (frente a un rendimiento socioeconómico global del 5,0 % en el estudio original).
- (276) La Comisión considera que, incluso si el análisis de sensibilidad actualizado da lugar a un rendimiento del 3,8 % en caso de continuación del servicio de transbordador, como alegan Scandlines y otros, el estudio socioeconómico positivo sigue confirmando los beneficios del proyecto.
- (277) La Comisión considera que los estudios actualizados de 2019 facilitados por Scandlines y Stena Line no modifican su calificación de que el proyecto tiene beneficios claramente definidos. Los estudios llevados a cabo por Incentive se basan en hipótesis verosímiles. El nuevo estudio de Knud Erik Andersen de 2019, facilitado por Scandlines y Stena Line, no altera esta evaluación. A juicio de Scandlines y Stena Line, los estudios de Incentive habrían implicado que Scandlines funciona con pérdidas masivas. La Comisión no considera que este sea un argumento creíble, ya que es evidente que, en realidad, en los estudios de Incentive se corrigió el rendimiento socioeconómico para la pérdida de ingresos en los transbordadores. En concreto, el estudio original supuso que los ingresos superaban los costes en aproximadamente un 15 %. Además, el estudio incluía dos análisis de sensibilidad con una diferencia del 30 % entre los ingresos y los costes, lo que aún así dio lugar a un rendimiento socioeconómico

⁽¹³¹⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 15.

⁽¹³²⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 23.

⁽¹³³⁾ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_wpIII.pdf, p. 35.

⁽¹³⁴⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 16.

⁽¹³⁵⁾ El corredor Escandinavia-Mediterráneo representa un eje norte-sur fundamental para la economía europea. El corredor se extiende desde Finlandia y Suecia en el norte hasta la isla de Malta en el sur, y abarca Dinamarca, el norte, el centro y el sur de Alemania, los núcleos industriales del norte de Italia y los puertos del sur de Italia. Los proyectos más importantes del corredor son el enlace fijo del Femern Bælt y el túnel del Brennero, incluidas sus vías de acceso, véase: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en.

⁽¹³⁶⁾ Reglamento (UE) n.º 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n.º 661/2010/UE (DO L 348 de 20.12.2013, p. 1).

⁽¹³⁷⁾ Estudio encargado por el Ministerio de Transportes de Dinamarca de 5 de enero de 2015, revisado y actualizado por un estudio de 27 de marzo de 2015.

⁽¹³⁸⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 17.

⁽¹³⁹⁾ El considerando 144 de la Decisión de incoación indicaba erróneamente que los análisis de sensibilidad se habían realizado en el contexto del estudio actualizado.

positivo del 4,6 % (frente a un rendimiento socioeconómico del 5,0 % según la hipótesis de base). Scandlines y Stena Line también ponen de manifiesto un aumento de los costes de construcción estimados para el interior del territorio alemán. La Comisión señala que este elemento tampoco puede poner en entredicho la plausibilidad de los estudios llevados a cabo por Incentive, que se basaban en una estimación razonable de los costes de construcción totales (el territorio interior alemán solo constituía una pequeña parte de los costes totales) e incluían un importe de reserva razonable.

- (278) El apartado 18 de la Comunicación PIICE exige que el proyecto esté cofinanciado por el beneficiario. Dado que el proyecto será financiado en gran parte por Femern A/S, debido a que se cobrarán peajes y tasas a los usuarios del enlace fijo, la Comisión considera que se respeta este criterio.
- (279) La financiación pública del enlace fijo no comprende subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, por lo que no entra en conflicto con el principio de la eliminación gradual de subvenciones de ese tipo, como exige el apartado 19 de la Comunicación PIICE.
- (280) El proyecto ha recibido financiación de la UE para actividades de planificación, tal como se detalla en el considerando 37 de la presente Decisión, y ha recibido un compromiso para un mayor apoyo del MCE. Tal como reconoce la Comunicación PIICE como indicador positivo del interés común europeo.
- (281) Todos estos elementos contribuyen a la conclusión de la Comisión de que el proyecto representa una contribución importante y concreta a la consecución de los objetivos de la Unión, tanto en materia de la política de transporte como más amplios, en particular el refuerzo de la cohesión económica y social. Como tal, la Comisión considera que el proyecto es de interés común europeo.

6.4.1.3. El proyecto deberá ser importante cuantitativa o cualitativamente.

- (282) Se trata de un proyecto de infraestructura de transporte de gran envergadura europeo. La Comisión ya ha reconocido su importancia en su Decisión de planificación.
- (283) Basándose en la actualización proporcionada por las autoridades danesas, los costes totales de planificación y construcción del enlace fijo se estiman en 52 600 millones DKK (7 100 millones EUR) y los costes relacionados con la planificación y la construcción de la mejora de las conexiones con el interior del territorio danés se estiman en 9 500 millones DKK (1 300 millones EUR), es decir, 62 100 millones DKK (8 300 millones EUR) en precios fijos de 2015 para todo el proyecto. Además, el proyecto de enlace fijo del Femern Baelt también incluye costes importantes relacionados con la construcción de las conexiones con el interior del territorio alemán, que son responsabilidad de las autoridades alemanas ⁽¹⁴⁰⁾.
- (284) Además, el proyecto se inscribe en la cooperación entre Alemania y Dinamarca y ya ha sido aprobado a nivel de la Unión, ya que el enlace fijo forma parte integrante de la red transeuropea de transporte. Una vez finalizado el enlace fijo, mejorará considerablemente las condiciones del tráfico de pasajeros y mercancías entre los países nórdicos y Europa Central, ayudando a aliviar la congestión de la ruta del Gran Belt en Dinamarca, en particular en la red ferroviaria.
- (285) Por consiguiente, la Comisión considera que el proyecto tiene un tamaño y un alcance particularmente grandes. El período de construcción relativamente largo y el elevado nivel de inversión también implican un nivel de riesgo financiero muy considerable ⁽¹⁴¹⁾. Como tal, la Comisión considera que el proyecto es importante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
- (286) Sobre esta base, la Comisión concluye que el proyecto cumple todos los criterios de admisibilidad establecidos en el apartado 3 de la Comunicación PIICE ⁽¹⁴²⁾.

6.4.2. Naturaleza de la ayuda objeto de evaluación

- (287) Las medidas notificadas en 2014 y evaluadas en la Decisión de construcción abarcaron la planificación, la construcción y la explotación del enlace fijo, hasta el reembolso total de la deuda. En sus sentencias de 13 de diciembre de 2018, el Tribunal General declaró que, dado que la ayuda en cuestión cubría los costes de explotación del enlace fijo, no podía excluirse que la ayuda constituyera en cierta medida una ayuda de funcionamiento que, de existir, debería haber sido evaluada específicamente por la Comisión.
- (288) Por consiguiente, en la sección 5.3.2 de la Decisión de incoación, la Comisión planteó la cuestión de si las medidas de ayuda deben clasificarse como ayudas a la inversión o de funcionamiento o como una combinación de ambas. En particular, no estaba claro en ese momento hasta qué punto las medidas que se aplicarían durante la fase de explotación del proyecto cubrirían las necesidades de financiación relacionadas con: i) el reembolso de la deuda generada durante la fase de planificación y construcción del proyecto, ii) el pago de los costes de explotación durante la fase de explotación del proyecto, iii) el pago de los dividendos a la sociedad matriz, o iv) todo lo anterior.

⁽¹⁴⁰⁾ Estos costes no están relacionados con el presente asunto.

⁽¹⁴¹⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 24.

⁽¹⁴²⁾ El Tribunal General también confirmó el análisis de la Comisión a este respecto; véase la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines/Comisión Europea, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942, apartados 144-181.

- (289) Según Scandlines y otros, la ayuda de funcionamiento está vinculada a la naturaleza de los costes y no está vinculada a una fase determinada (como la fase de explotación) del proyecto. Toda ayuda que cubra los costes de explotación constituye una ayuda de funcionamiento en su opinión, independientemente de la fase en la que se produzcan los costes. Como los costes de explotación están incluidos en el análisis de déficit de financiación, Scandlines y otros considera que, por definición, existe ayuda de funcionamiento. Por otra parte, para Scandlines y otros, estas ayudas de funcionamiento están prohibidas.
- (290) Es necesario determinar, en primer lugar, si las medidas implican una ayuda de funcionamiento. Si lo hacen, hay que analizar si estas posibles ayudas de funcionamiento pueden ser declaradas compatibles con el mercado interior y sobre qué base.
- (291) Según reiterada jurisprudencia, la ayuda de funcionamiento se define como una ayuda destinada a liberar a una empresa de los costes propios de su gestión corriente o de sus actividades ordinarias ⁽¹⁴³⁾. El Tribunal de Justicia distinguió además las ayudas a la inversión y las ayudas de funcionamiento, vinculando el objetivo de las ayudas a la inversión a la existencia de una inversión específica ⁽¹⁴⁴⁾.
- (292) Al considerar la citada definición de ayuda de funcionamiento, junto con las medidas notificadas por las autoridades danesas en 2014, parece que Femern A/S podría beneficiarse de una ayuda de funcionamiento. Teniendo en cuenta las Leyes de planificación y construcción, de los artículos 7 y 4 de las mismas se desprende que Femern A/S tendría la posibilidad de obtener préstamos estatales y recibir garantías estatales sobre sus préstamos para financiar y refinanciar la planificación, la construcción, la explotación y otras medidas necesarias en relación con la construcción y la explotación del enlace fijo. La Ley de construcción no excluye que Femern A/S quede liberada de los costes en que normalmente habría tenido que incurrir en su gestión corriente del enlace fijo. Dado que la definición antes mencionada de ayuda de funcionamiento se refiere claramente a la «gestión corriente» y a las «actividades ordinarias», y se refiere implícitamente a un «carácter continuo» (a diferencia del carácter *ad hoc* de las ayudas a la inversión), la Comisión considera que esta posible ayuda de funcionamiento solo puede existir una vez que el enlace fijo esté en funcionamiento.
- (293) No obstante, como respuesta a las dudas planteadas en la Decisión de incoación y expuestas en el considerando 177, las autoridades danesas revisaron la notificación de 2014 para limitar aún más la ayuda estatal y limitar la concesión de garantías estatales y de préstamos estatales a la financiación necesaria para los costes incurridos durante las fases de planificación y construcción y, por lo tanto, a los costes de planificación y construcción del enlace fijo. La cantidad máxima de deuda que puede garantizarse mediante garantías estatales o adoptarse por medio de préstamos estatales se ha limitado a los costes de planificación y construcción, incluidos los costes financieros relacionados con dichos costes de planificación y construcción.
- (294) Basándose en la notificación revisada, la Comisión concluye que la ayuda en cuestión se refiere a ayudas a la inversión, ya que el objetivo de las ayudas es claramente posibilitar la planificación y la construcción del enlace fijo y no liberar a Femern A/S de los costes en que normalmente habría tenido que incurrir en el marco de su gestión corriente o sus actividades ordinarias. El hecho de que Femern A/S refinance con frecuencia los préstamos obtenidos para cubrir los costes de planificación y construcción, y no mediante, por ejemplo, un solo préstamo de gran tamaño, es solo una cuestión de la forma y el tipo de estructura financiera del proyecto. No significa que las garantías estatales para los préstamos refinanciados en relación con los costes de planificación y construcción impliquen ayuda de funcionamiento. Además, como demuestra la Comisión en el análisis de compatibilidad y la evaluación del déficit de financiación que figuran a continuación, el importe de la ayuda es sustancialmente inferior a los costes de construcción del enlace fijo.
- (295) Aunque la Ley de construcción parecía permitir la ayudas de funcionamiento, la Comisión considera que esto solo podría conferir una ventaja potencial a Femern A/S una vez que esté en funcionamiento. Sobre la base de la notificación revisada, se ha eliminado el potencial de la futura ayuda de funcionamiento.
- (296) Además, las autoridades danesas se asegurarán de que Femern A/S informe anualmente de sus flujos de tesorería con el fin de demostrar que la explotación del enlace fijo no está subvencionada.

6.4.3. Necesidad de la ayuda

- (297) De acuerdo con el apartado 28 de la Comunicación PIICE, «la ayuda no subvencionará los costes de un proyecto en los que la empresa incurriría de todos modos ni deberá compensar el riesgo empresarial normal de una actividad económica. La realización del proyecto sería imposible sin la ayuda, o debería realizarse en un tamaño o alcance menores o de una forma diferente que restringiría de forma considerable los beneficios esperados».

⁽¹⁴³⁾ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, apartado 30, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2011, Italia/Comisión, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, apartado 63.

⁽¹⁴⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2011, Italia/Comisión, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, apartado 64.

- (298) La nota a pie de página 2 del apartado 28 de la Comunicación PIICE también contiene un requisito formal de efecto incentivador que establece que «la ayuda debe solicitarse antes de que se inicien los trabajos, lo que es bien el inicio de los trabajos de construcción de la inversión, o el primer compromiso en firme para el pedido de equipos u otro compromiso que haga la inversión irreversible, si esta fecha es anterior. La compra de terrenos y los trabajos preparatorios como la obtención de permisos y la realización de estudios previos de viabilidad no se consideran el inicio de los trabajos».
- (299) Sobre el requisito formal de efecto incentivador, la Comisión ya señaló en la Decisión de incoación que es evidente que Femern A/S se creó con el único fin de planificar, construir y explotar el enlace fijo. Sus estatutos así lo exigen. Por otra parte, del análisis del efecto incentivador sustantivo (véase el considerando 302 y siguientes) se desprende que, sin ayudas, Femern A/S no estaba en condiciones de llevar a cabo el proyecto. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta que la ayuda en este caso se refiere a un proyecto único decidido por Dinamarca y Alemania, que será ejecutado por entidades con fines específicos de propiedad estatal, el requisito formal de efecto incentivador establecido en la Comunicación del PIICE no puede considerarse un requisito previo para demostrar que la ayuda tenía un efecto incentivador. El proyecto de enlace fijo es muy diferente de, por ejemplo, los proyectos que pueden recibir ayudas en el marco de un régimen de ayuda regional, ya que dichos proyectos los deciden las propias empresas y el incentivo que subyace de su decisión de inversión debe ser verificado por las autoridades que conceden la ayuda antes de la concesión. La Comisión considera que la solicitud de ayuda en este caso puede considerarse inherente a la creación de Femern A/S. Por consiguiente, el hecho de que Femern A/S no presentara una solicitud de ayuda específica a las autoridades danesas no demuestra la falta de efecto incentivador⁽¹⁴⁵⁾.
- (300) Scandlines y otros argumentaron que lo que importa es si Femern A/S actuó (mediante la construcción) antes de la concesión de la ayuda o, en otras palabras, si Femern A/S inició efectivamente la construcción antes de recibir el compromiso de disponer de la ayuda. En opinión de Scandlines y otros, «Femern A/S inició trabajos de construcción en 2013, aunque las autoridades danesas se comprometieron a conceder la ayuda, como muy pronto, en 2015, con la Ley de construcción». Según Scandlines y otros, estas obras no pueden considerarse actividades de planificación. Por otra parte, y teniendo en cuenta que la ayuda para las actividades de construcción no se había concedido todavía, se estaría infringiendo el requisito formal de efecto incentivador. Además, Scandlines alegó en sus observaciones de octubre de 2019 que Femern A/S también ha infringido el requisito de efecto incentivador mediante la realización de obras de construcción tras la anulación de la Decisión de construcción. La Comisión señala que el requisito formal de efecto incentivador, en general, no compara la fecha de inicio de las obras con la fecha de concesión de la ayuda (como parecen alegar Scandlines y otros), sino que compara la fecha de inicio de las obras con la fecha de solicitud de ayuda. En cualquier caso, como explicaron las autoridades danesas, los denominados *trabajos preparatorios*, que forman parte de un programa en virtud del cual las autoridades danesas decidieron iniciar determinados preparativos en una fase anterior a la prevista originalmente, se basaron en varias aprobaciones de un ajuste del presupuesto de planificación por parte del Parlamento de Dinamarca. La Comisión considera, por tanto, que no puede sostenerse que Femern A/S, como entidad con fines específicos y habida cuenta de sus estatutos, procedió a dichas obras sin basarse en el hecho de que dichas obras serían subvencionadas por el Estado.
- (301) Scandlines y otros alegaron además que la Comisión, en el apartado 163 de la Decisión de incoación, no hacía referencia a la obligación de suspensión. La Comisión está de acuerdo en que la obligación de suspensión y el requisito formal de efecto incentivador son dos conceptos diferentes. De hecho, las ayudas concedidas en violación de la obligación de suspensión pueden tener un efecto incentivador.
- (302) La posición de la Comisión de que la ausencia de una solicitud de ayuda no es determinante para evaluar el efecto incentivador de la ayuda se entiende en este caso sin perjuicio del requisito de que la ayuda no debe subvencionar los costes en que incurriría un proyecto (el efecto incentivador sustantivo, tal como se establece en el apartado 28 de la Comunicación PIICE). La Comisión considera que la referencia de Scandlines y otros al artículo 345 del Tratado, en la medida en que existe una discriminación en favor de las empresas públicas, no es pertinente. Como se ha explicado, la Comisión considera que el criterio del efecto incentivador sustantivo del apartado 28 de la Comunicación PIICE es plenamente aplicable, pero que, dadas las circunstancias específicas mencionadas en el considerando 299 de la presente Decisión, la ayuda puede considerarse inherente al establecimiento de Femern A/S en el contexto del proyecto. Por lo tanto, debe demostrarse que, sin la ayuda, el enlace fijo no se llevaría a cabo o, al menos, no en el mismo alcance.
- (303) El apartado 29 de la Comunicación PIICE exige que el Estado miembro facilite a la Comisión información adecuada sobre el proyecto subvencionado. También se requiere una descripción detallada del escenario contrafáctico correspondiente a la situación en la que ningún Estado miembro concediera ayuda alguna.
- (304) Como ya se ha señalado en la Decisión de incoación, las autoridades danesas alegaron que no existe una decisión contrafáctica o realista creíble de un proyecto alternativo. El Parlamento de Dinamarca tiene autoridad única para la toma de decisiones en lo que se refiere al alcance y a los medios de financiación del proyecto. Por lo tanto,

⁽¹⁴⁵⁾ Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Scandlines Danmark ApS y Scandlines Deutschland GmbH/Comisión, T-630/15, ECLI: EU:T:2018:942, apartado 192.

Femern A/S (y A/S Femern Landanlæg) no tienen competencia para decidir sobre la realización de un proyecto alternativo de escala diferente.

- (305) Aunque el apartado 29 de la Comunicación PIICE establece claramente que el escenario contrafáctico puede consistir en la ausencia de un proyecto alternativo, Scandlines y otros alegó que la Comisión debería comprobar si existe un proyecto alternativo sin ayuda. Dado que la evaluación de los costes y los beneficios del año 2000 ⁽¹⁴⁶⁾ enumera varias alternativas, y dado que la relación coste-beneficio de la solución del túnel sumergido era considerablemente inferior a las demás alternativas, a juicio de Scandlines y otros, la Comisión no debería descuidar estas alternativas en su evaluación de la necesidad de la ayuda. Además, consideran que hecho de que el Parlamento de Dinamarca sea el único responsable de la toma de decisiones en lo que respecta al alcance del proyecto es irrelevante y que la investigación de interés comercial de 2001 es obsoleta.
- (306) El ámbito de aplicación del informe de coste-beneficio de 2000 fue la evaluación económica y financiera de un enlace fijo en el Femern Bælt, que incluía la evaluación de soluciones técnicas diferentes para un enlace fijo frente a la existencia continuada del sistema actual de transbordador. La Comisión reconoce que el informe de rentabilidad de 2000 llega a la conclusión de que la eficiencia relativa de la alternativa de un sistema de transbordador mejorado era considerablemente mayor. Sin embargo, al mismo tiempo, el informe concluye que la magnitud absoluta de los beneficios netos obtenidos por la solución del enlace fijo no puede lograrse mediante un sistema de transbordador mejorado (que supone la mayor contribución a esos beneficios derivados de la reducción en los tiempos de viaje y del ahorro en los costes de transporte). Por consiguiente, un sistema de transbordador mejorado no era una alternativa que tuviera el mismo alcance y lograra beneficios esperados comparables a los del proyecto de enlace, que debe considerarse como un escenario contrafáctico. Por lo que se refiere a los demás escenarios, el informe de coste-beneficio de 2000 no elaboró una clasificación ni estableció una clara preferencia, y, en cualquier caso, el informe no puede concluir que existieran escenarios alternativos en los que, sin la ayuda, se podría llevar a cabo una solución de enlace fijo con un alcance o beneficios esperados comparables. Por consiguiente, la Comisión considera que puede basarse en la investigación de interés comercial, tal como se puso en marcha en 2001, para establecer el escenario en que el enlace fijo no obtendría ninguna ayuda pública.
- (307) Como ya se ha señalado en la Decisión de incoación, el objetivo de dicha investigación era determinar: i) la voluntad y la capacidad del sector privado de diseñar, planificar, construir, financiar y explotar un enlace fijo en el Femern Bælt, (ii) las soluciones financieras y técnicas asociadas para el proyecto, (iii) el marco organizativo para la participación de los inversores privados en el proyecto, y (iv) la distribución de los riesgos que implica el proyecto entre el sector privado y los Estados miembros ⁽¹⁴⁷⁾. La investigación despertó un gran interés: aproximadamente cien empresas respondieron, de las cuales treinta y una ⁽¹⁴⁸⁾ respondieron a un cuestionario y veinte fueron invitadas a entrevistas. La investigación concluyó que el sector privado estaría interesado en participar en el diseño, la financiación, la construcción y la explotación del enlace fijo si los Estados facilitaran algún tipo de ayuda, muy por encima de la ayuda a las RTE-T previsto, o garantías estatales. Los inversores privados requerirían una elevada tasa interna de rentabilidad para compensar los importantes riesgos relacionados con un proyecto como el enlace fijo. Del mismo modo, los prestamistas exigirían un elevado tipo de interés y un alto coeficiente de cobertura de la deuda con el fin de superar los riesgos percibidos. En conjunto, estos requisitos de los inversores y de los prestamistas darían lugar a unos costes de capital tan elevados que el proyecto no sería viable sin una ayuda pública sustancial. Para justificar que esta conclusión no ha cambiado entre tanto, las autoridades danesas presentaron un análisis en el momento de la notificación ⁽¹⁴⁹⁾ que mostraba que los resultados de la investigación seguían siendo válidos.
- (308) Sobre esta base, la Comisión considera que, en primer lugar, ningún inversor privado racional participaría en la financiación de un proyecto de este tipo en condiciones normales de mercado y, en segundo lugar, que el enlace fijo solo podría completarse con una ayuda pública sustancial. El hecho de que la solución técnica final haya cambiado desde la investigación de 2001 no altera esta conclusión y nada indica que entretanto se haya hecho viable un escenario contrafáctico sin ayudas. Además, la prestación de ayuda financiera de la UE en el marco del MCE constituiría un claro indicio complementario de la necesidad de financiación pública para la realización del proyecto. Por lo tanto, sin la ayuda, el proyecto no se realizaría. El escenario contrafáctico consiste, por tanto, en la ausencia de un proyecto alternativo. A falta de un proyecto alternativo, la ayuda debe considerarse necesaria si, por ejemplo, puede demostrarse que la TIR del proyecto es inferior a la tasa normal de rentabilidad exigida por los inversores que participan en proyectos de inversión similares, o si la TIR es insuficiente para cubrir el coste del capital requerido por el mercado.

⁽¹⁴⁶⁾ *Economic Evaluation of an improved Ferry System across the Femern Belt* [«Evaluación económica de un sistema de transbordador mejorado en el Femern Bælt» (documento en inglés)], preparada por PLANCO Consulting GmbH para los Ministerios de Transportes de Dinamarca y de Alemania, con fecha de mayo de 2000.

⁽¹⁴⁷⁾ Los resultados de la investigación de interés comercial se publicaron en el informe *Femernbelt, An Infrastructure Investment, Finance and Organisation, June 2002* («Femern Bælt: inversión, financiación y organización de una infraestructura, junio de 2002», documento en inglés).

⁽¹⁴⁸⁾ Entre los participantes figuraban consorcios formados por contratistas, operadores y bancos, por un lado, y empresas individuales, principalmente bancos, empresas de ingeniería y aseguradoras, por otro.

⁽¹⁴⁹⁾ Los principios de trabajo del modelo de garantía estatal de Dinamarca y su experiencia con los proyectos de infraestructura a gran escala, de septiembre de 2014, además de la tasa interna de rentabilidad y la intensidad de las subvenciones públicas del enlace fijo.

- (309) Para ello, en el contexto de la notificación de 2014, las autoridades danesas ya explicaron que Femern A/S no tenía *proyectos de inversión de tipo o coste de capital similar* en su conjunto que pudieran utilizarse para calcular si el importe de la ayuda superaba el nivel necesario para que el proyecto fuera suficientemente rentable. Por lo tanto, era necesario comparar la TIR del proyecto con los requisitos de coste de capital generalmente observados en *el sector en cuestión*. Las autoridades danesas han facilitado un análisis actualizado que refleja las condiciones actuales del mercado y refleja el riesgo específico del proyecto.
- (310) Como se indica en el considerando 175, el CMPC de referencia depende del tipo sin riesgo. En el modelo alternativo, el CMPC es más bajo y las autoridades danesas han estimado que es del 5,59 %.
- (311) Las autoridades danesas compararon los requisitos de coste de capital del sector con la tasa interna de rentabilidad que se lograría con el proyecto de enlace fijo a falta de ayuda. Dado que las autoridades danesas facilitaron datos financieros actualizados como respuesta a las dudas planteadas en la Decisión de incoación sobre la proporcionalidad de la ayuda, la Comisión se remite a la sección 0 de esta Decisión para una evaluación detallada de las hipótesis de los modelos.
- (312) Los resultados de estos cálculos actualizados muestran que la TIR del proyecto, sin ayuda de Estado, ascendería al 3,9 %, considerando una vida económica de la inversión de cuarenta años. Esta TIR es considerablemente inferior al coste de capital del 5,59 % exigido por el mercado, que se calculó en el modelo del déficit de financiación alternativo. Por consiguiente, también es menor que el coste de capital exigido por el mercado, establecido con arreglo al primer modelo de cálculo del déficit de financiación, que presupone un CMPC medio superior. Este análisis confirma las conclusiones de la investigación de interés comercial de 2001 sobre la necesidad de ayuda estatal. Además, a petición de la Comisión, las autoridades danesas realizaron varios análisis de sensibilidad sobre la base del modelo financiero actualizado. Parece que la TIR se mantiene por debajo del coste de capital requerido por el mercado, incluso si, como sugirió el denunciante, se considera un ciclo de vida muy largo (en la simulación, el modelo se prorrogó hasta el año 2100).
- (313) Sobre la base de los elementos anteriores, la Comisión concluye que la ayuda no subvenciona los costes de un proyecto que, en cualquier caso, habrían sido contraídos por Femern A/S en el supuesto de que el proyecto se hubiera llevado a cabo sin contar con la ayuda en cuestión. La ayuda es, por tanto, necesaria para la construcción de dicha infraestructura.

6.4.4. Proporcionalidad de la ayuda

- (314) El principio de proporcionalidad exige que las medidas de ayuda no excedan de lo que es apropiado para alcanzar sus objetivos. Así pues, si la planificación y la construcción del enlace fijo pudieran lograrse con menos ayudas, la ayuda no se consideraría proporcionada ⁽¹⁵⁰⁾.
- (315) Con arreglo al apartado 31 de la Comunicación PIICE, «el nivel máximo de ayuda se determinará respecto al déficit de financiación identificado en relación con los costes subvencionables. Si está justificado por el análisis de déficit de financiación, la intensidad de la ayuda puede alcanzar hasta el 100 % de los costes subvencionables. El déficit de financiación es la diferencia entre los flujos de tesorería positivos y los negativos mientras dure la inversión, descontados de su valor corriente sobre la base de un factor de descuento apropiado que refleje la tasa de rentabilidad necesaria para que el beneficiario lleve a cabo el proyecto, sobre todo teniendo en cuenta los riesgos que comporte. Los costes subvencionables son los que figuran en el anexo [...]».
- (316) A fin de abordar las dudas planteadas en la Decisión de incoación, las autoridades danesas presentaron una actualización del análisis de déficit de financiación y limitaron la ayuda de forma que no superaran el déficit de financiación.
- (317) Por consiguiente, es necesario evaluar si las hipótesis subyacentes del modelo de déficit de financiación del enlace fijo presentadas por las autoridades danesas son adecuadas a la vista de la naturaleza, el alcance y los riesgos del proyecto.
- (318) En este contexto, la Comisión señala que el importe de la ayuda está directamente vinculado a las hipótesis subyacentes del modelo de déficit de financiación, no solo como consecuencia de la limitación del importe de la ayuda al déficit de financiación, sino también porque el nivel de la deuda y, por tanto, el nivel del importe de la ayuda, dependen de factores como el coste global de la construcción y el tipo de interés asumido. Por consiguiente, la Comisión considera apropiado, dada la notificación revisada, incluida una actualización del análisis de déficit de financiación, que el modelo se base también en los datos subyacentes más recientes. La Comisión acepta a este respecto la metodología de las autoridades danesas para utilizar el último análisis financiero revisado del proyecto, el análisis financiero de 2016, como punto de partida, y actualizar dicho análisis con los cambios pertinentes.
- (319) Las autoridades danesas limitaron el modelo del déficit de financiación al modelo de financiación del enlace fijo y excluyeron del análisis todos los costes de construcción relacionados con las conexiones con el interior. Dado que, según lo dispuesto en el punto 2 de la sección 5 de la Ley de construcción, A/S Femern Landanlæg paga todos los gastos de planificación, construcción, explotación y otras medidas necesarias en relación con la construcción y la explotación de las conexiones en el interior, la Comisión considera que las autoridades danesas adoptaron

⁽¹⁵⁰⁾ Véase la Comunicación PIICE, apartado 28.

un enfoque correcto para excluir esos costes relativos al territorio interior del análisis de déficit de financiación para Femern A/S. Las autoridades danesas propusieron además no tener en cuenta los pagos de dividendos en que podría incurrir Femern A/S en favor de A/S Femern Landanlæg. Por tanto, estos pagos de dividendos no aparecen como un elemento del coste en el modelo. Las autoridades danesas también revisaron la notificación de 2014, ya que se comprometieron a garantizar que Femern A/S solo empezará a pagar dividendos a A/S Femern Landanlæg después de que se haya pagado en su totalidad la deuda de Femern A/S subvencionada por el Estado.

- (320) Las autoridades danesas explicaron que los costes subvencionables se limitan al presupuesto de los costes de construcción. Este presupuesto de los costes de construcción incluye los costes de planificación, así como los costes de las actividades de promoción, mercadotecnia e información. La Comisión considera que, dado que el calendario de esas actividades de información y promoción se produjo aproximadamente diez años antes de la fecha de funcionamiento prevista, que existe una clara obligación de información, impuesta por el Estado danés, y que las actividades de información forman parte de la Ley de planificación, estos costes están vinculados a la realización del proyecto y, por tanto, pueden optar a la ayuda en virtud de la Comunicación PIICE. El presupuesto de los costes de planificación y construcción asciende a 62 200 millones DKK (8 300 millones EUR) (en precios nominales) que la Comisión considera una estimación adecuada. El presupuesto incluye un requisito de reservas que se fija de forma que exista una probabilidad del 80 % de que el presupuesto, incluida la reserva, sea suficiente para completar el proyecto, a pesar de los posibles sobrecostes. Refleja los costes en los que probablemente incurrirá el proyecto. Además, a efectos del cálculo del déficit de financiación máximo, las autoridades danesas añadieron un fondo de construcción de 3 000 millones DKK (400 millones EUR) (a precios nominales) a los costes de construcción. El fondo se corresponde con un aumento del requisito de reserva del 80 % al 99 %. Esto significa que, no solo en el 80 %, sino en el 99 % de las futuras realizaciones de coste, el presupuesto, incluida la reserva de 7 300 millones DKK (1 000 millones EUR), así como el fondo de 3 000 millones DKK (400 millones EUR) serán suficientes para completar el proyecto. Sin embargo, esto también significa que existe una probabilidad de que los costes reales de construcción no sean tan altos y de que los costes de construcción asumidos con el fin de determinar el déficit de financiación puedan estar sobrevalorados por este fondo de costes de construcción.
- (321) Las autoridades danesas actualizaron la hipótesis inicial sobre la financiación de la UE en su análisis financiero de 2016 hasta el 10 %. Esta hipótesis es inferior a la hipótesis inicial del 18 %, que sirvió de base para la Ley de construcción (equivalente a una ayuda de la UE de aproximadamente 7 500 millones DKK o 1 000 millones EUR). Las autoridades danesas explicaron que en 2015 la UE concedió 589 millones EUR para el período de financiación 2016-2019, lo que equivale a aproximadamente 4 400 millones DKK (a precios actuales). Al mismo tiempo, había incertidumbres en cuanto a la financiación total que debía asignarse a Femern A/S, incluidas las incertidumbres relativas al momento de inicio del período de construcción. Por estos motivos, la hipótesis de ayuda de la UE se modificó al 10 % en el análisis financiero de 2016. Sin embargo, la Comisión señala que la hipótesis del análisis financiero de 2016 se hizo con cautela. Las autoridades danesas explicaron que, debido a un retraso en la aprobación del plan alemán de más de un año y los posteriores litigios ante el Tribunal Federal Administrativo alemán, Femern A/S no podrá utilizar el importe total de las subvenciones de la UE incluso con una prórroga de dos años del período de ayuda hasta finales de 2022 en el escenario más optimista. Además, las autoridades danesas explicaron que esperan que el presupuesto general de la UE se reduzca en las perspectivas financieras para 2021-2027 (debido al Brexit) y que, al mismo tiempo, aumente el número de solicitudes de ayudas de la UE a proyectos de infraestructura. Por lo tanto, la hipótesis del 10 % de financiación de la UE debe considerarse realista. En los cálculos del déficit de financiación, la financiación total de la UE asciende al 12 % de los costes de planificación y construcción (en términos de VAN) que, sobre la base de las anteriores explicaciones, la Comisión considera una hipótesis razonable.
- (322) En lo que respecta a los ingresos, no hay ningún elemento en la investigación formal que permita a la Comisión poner en tela de juicio las previsiones de tráfico de 2014, cotejadas y sometidas a un control de calidad externo. Además, la Comisión considera razonable que la previsión de tráfico de 2014 se actualizara con el efecto de la reducción del peaje del Gran Belt. Por lo que se refiere a la hipótesis de la continuación del servicio de transbordador en las cifras de tráfico, la Comisión señala que esta hipótesis no se ajusta al escenario de referencia del análisis de costes y beneficios, tal como se ha desarrollado en 2015. Sin embargo, como alegaron las autoridades danesas, el riesgo de que el servicio de transbordador continuase ya estaba claramente identificado en ese momento, ya que el análisis del tráfico incluye un análisis de sensibilidad específico sobre dicho elemento. Desde entonces, Scandlines confirmó reiteradamente, incluso en su respuesta a la Decisión de incoación, su intención de mantener las operaciones de transbordador con una frecuencia incluso superior a un servicio de una hora. Los estudios realizados por consultores de PwC y KPMG mencionados por las autoridades danesas (véase el considerando 168 de la presente Decisión) parecen confirmar también la viabilidad de un servicio continuado. En vista de todo ello, la Comisión considera que un inversor razonable asumiría la continuación de servicio de transbordador en su análisis financiero y considera adecuada la hipótesis de un servicio de transbordador de una hora.

- (323) En cuanto a los precios previstos, la Comisión no comparte la opinión de Scandlines y otros de que el ajuste de precios sería demasiado bajo, ya que «Femern A/S fija sus peajes por debajo de los costes». La Comisión observa que los ingresos de explotación previstos son en gran medida superiores a los costes de explotación a lo largo de todo el período operativo. No se puede exigir que los precios compensen la totalidad de los costes (incluidos los costes de construcción) del proyecto. Si fuera posible fijar precios a un nivel que compense todos los costes de construcción y explotación, no existiría ningún déficit de financiación y no sería necesaria ninguna ayuda estatal. La Comisión, sin embargo, considera que los precios previstos en el modelo de déficit de financiación no pueden ser artificialmente bajos con el único propósito de inflar el déficit de financiación. La Ley de construcción remite a la Ley de planificación, suponiendo que se esperaba que el nivel de precios del tráfico por carretera se situara en el nivel de los precios del transbordador de la ruta Rødby-Puttgarden en 2007, ajustado por el aumento general de los precios hasta el momento de la apertura. Este mismo nivel de precios fue la base de las previsiones de tráfico y los respectivos estudios lo consideraron una hipótesis realista. Las previsiones de tráfico utilizan un precio medio plano y técnico tanto para los turismos como para los camiones. Según el análisis financiero de 2016, si se introdujera una estructura de precios diferenciada, el efecto en los ingresos totales sería relativamente limitado. Sobre la base de lo anterior, la Comisión considera que los ingresos previstos del tráfico por carretera son verosímiles y apropiados.
- (324) La Comisión también considera razonable la base para el cálculo de los ingresos ferroviarios según se explica en el considerando 170.
- (325) El análisis financiero de 2016 incluye una revisión exhaustiva de los costes de explotación, mantenimiento y reinversión del enlace fijo, dando lugar a una reducción grave de dichos costes. Estas nuevas hipótesis se han incluido también en el modelo de déficit de financiación actualizado. A juicio de Scandlines y otros, los costes de explotación deben excluirse del cálculo del déficit de financiación. Esto se basa en su opinión de que todas las ayudas que cubren los costes de explotación son ayudas de funcionamiento que, en su opinión, no pueden permitirse. La Comisión ya elaboró en el punto 6.4.2 de la presente Decisión qué constituye ayuda de funcionamiento. No obstante, la cuestión de si los costes de explotación pueden incluirse en un cálculo del déficit de financiación es diferente.
- (326) La Comisión señala que el apartado 31 de la Comunicación PIICE hace referencia a la diferencia entre flujos de tesorería positivos y negativos a la hora de definir el déficit de financiación. De hecho, es inherente a la lógica de la toma de decisiones de inversión comparar, *ex ante*, los costes de inversión con los futuros ingresos y costes de explotación. Los inversores no suelen tomar una decisión de inversión positiva, siempre que esta comparación dé lugar a una diferencia o a un valor actual neto negativo. Por consiguiente, los costes e ingresos de explotación previstos son parte integrante del análisis de déficit de financiación. Esto también se confirma con los criterios de compatibilidad establecidos en el Reglamento General de Exención por Categorías⁽¹⁵¹⁾. Aunque no son directamente aplicables al caso que nos ocupa, ilustran cómo la Comisión aplica el principio de déficit de financiación en su práctica en materia de ayudas estatales. El artículo 53, apartado 6, y el artículo 55, apartado 10, de dicho Reglamento, que se refieren a las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio y a las ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales, disponen, respectivamente, que «para las ayudas a la inversión [...], el importe de la ayuda no deberá exceder de la diferencia entre los costes subvencionables y el beneficio de explotación de la inversión. El beneficio de explotación se deducirá de los costes subvencionables *ex ante*, sobre la base de previsiones realistas, o mediante un mecanismo de reembolso». «Beneficio de explotación» se define en el artículo 2, apartado 39, del Reglamento General de Exención por Categorías como la «diferencia entre los ingresos actualizados y los costes de explotación actualizados mientras dure la inversión de que se trate, si esta diferencia es positiva. Los costes de explotación comprenden, entre otros, los costes de personal, materiales, servicios contratados, comunicaciones, energía, mantenimiento, alquileres o administración [...]».
- (327) Las autoridades danesas utilizaron la vida útil esperada del enlace fijo en el análisis de déficit de financiación. Consideraron que la vida útil de la inversión era de cuarenta años, puesto que este es el plazo que un inversor normalmente tendría en cuenta a la hora de decidir sobre inversiones de infraestructura a gran escala como el enlace fijo. Por tanto, el período de referencia tomado en consideración a partir del momento de la Ley de construcción es de cincuenta y tres años y cincuenta años a partir del inicio previsto de la fase de construcción. Es cierto que, según el sitio web de Femern A/S, la duración del proyecto es de ciento veinte años. Sin embargo, cuanto más distantes sean los flujos de tesorería, mayor será el impacto del descuento. La Comisión considera que, debido al alto grado de incertidumbre que rodea a las previsiones financieras durante un período tan largo, es muy poco probable que un inversor razonable hubiera aceptado realizar una inversión cuyas perspectivas de rentabilidad solo puedan realizarse durante un período tan largo. La Comisión considera un período operativo de cuarenta años como hipótesis razonable para calcular el déficit de financiación del enlace fijo. Este período es considerablemente más largo que los períodos de referencia de veinticinco a treinta años utilizados en la práctica decisoria de la Comisión de los últimos años, por ejemplo en los sectores portuario y aeroportuario. Además, este período

⁽¹⁵¹⁾ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

también es más largo que el valor de referencia estándar de 25 a 30 años utilizado como período de referencia en los sectores viario y ferroviario, propuesto en el anexo I del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión ⁽¹⁵²⁾. Dicho Reglamento no es aplicable al caso que nos ocupa, pero el anexo I ofrece una indicación de la práctica internacionalmente aceptada. Por consiguiente, la Comisión considera razonable un período de referencia de cuarenta y nueve años a partir del inicio previsto de la fase de construcción.

- (328) Para calcular el déficit de financiación, debe utilizarse un tipo de descuento apropiado para descontar los flujos de tesorería futuros. Las autoridades danesas utilizaron el CMPC como tipo de descuento. El CMPC es la media ponderada del coste de la deuda («Kd») y el coste del capital («Ke») para una empresa. Las ponderaciones utilizadas son la proporción de capital (E) y de deuda (D) en la estructura de capital de la empresa (E + D). El CMPC se calcula como sigue: $CMPC = Kd * D / (E + D) (1-t) + Ke * E / (E + D)$. Las estimaciones del coste de la deuda y del coste del capital se obtienen sobre la base de métodos estándar con arreglo a las siguientes fórmulas: Kd = tipo sin riesgo + prima de riesgo de la deuda, y Ke = tipo sin riesgo + beta apalancada * prima de riesgo del capital + prima de riesgo específica del proyecto. El tipo impositivo se indica con la mención «t».
- (329) Las autoridades danesas han estimado el CMPC que un inversor medio necesitaría para un proyecto de características de riesgo comparables. Las cifras utilizadas para la prima de riesgo del capital, la prima de riesgo de la deuda y la beta desapalancada se actualizaron con respecto a la última información disponible.
- (330) La prima de riesgo de la deuda se estimó en un 1,5 % y se acerca a la prima que un inversor clasificado BBB tendría que pagar. Dinamarca establece esta calificación calculando la tasa de cobertura de intereses prevista para Femern A/S y la recogida de una muestra representativa de las calificaciones de las agencias S&P Moody's y Fitch para las empresas de construcción y de las carreteras de peaje. La Comisión considera que es una hipótesis razonable para las actividades de la infraestructura de transporte. La prima de riesgo de la deuda correspondiente a los emisores calificados BBB se estimó utilizando los datos de Reuters sobre los bonos denominados en euros con calificación BBB, así como la información sobre los bonos de los Estados Unidos. ⁽¹⁵³⁾ La estimación se encuentra también en el rango de los datos de Damodaran facilitados por Scandlines y otros, pero parece ser inferior a la estimación del estudio realizado en 2018 por Scandlines. Sin embargo, este estudio no incluía más argumentos relacionados con la base de la estimación.
- (331) Las autoridades danesas estimaron que la prima de riesgo del capital social era del 6 % sobre la base de una encuesta externa realizada por Pablo Fernández y otros ⁽¹⁵⁴⁾. Esta estimación se acerca bastante (5,8 %) a la sugerida por Scandlines y otros y es prácticamente idéntica (5,96 %) a la que se encuentra en el archivo de datos de Damodaran. ⁽¹⁵⁵⁾
- (332) Dinamarca utilizó una beta de activos de 0,5, determinada a partir de datos de Bloomberg para las empresas de carreteras de peaje y actividades de construcción. Junto con un tipo impositivo del 22 %, una estructura de capital con un 50 % de deuda y un 50 % de capital, Dinamarca determinaba la beta apalancada que aplicaba fórmulas estándar ampliamente aceptadas. La ratio deuda/capital se ha determinado utilizando la misma muestra de Bloomberg para las empresas de construcción y de las carreteras de peaje. El estudio de 2018 presentado por Scandlines y otros se basa en una beta desapalancada de entre 0,46 y 0,63. Al evaluar estas hipótesis, la Comisión considera que la beta de activos de 0,5 utilizada por Dinamarca está en consonancia con las medias de la industria para 40 empresas europeas de transporte (beta desapalancada de 0,52, beta desapalancada corregida para efectivo de 0,6) y más conservadora que para 147 empresas europeas de ingeniería y construcción (beta desapalancada de 0,66, beta desapalancada corregida para efectivo de 0,78). Estas empresas de transporte tienen ratios de deuda/capital del 98,00 % (transporte) y del 92,39 % (ingeniería y construcción). ⁽¹⁵⁶⁾ Una ratio de deuda/capital del 100 % significa que la empresa tiene tanta deuda como capital, por lo que la proporción de deuda y capital es del 50 %, respectivamente. Así pues, la Comisión considera razonable la hipótesis de una deuda del 50 % y un capital del 50 %, ya que la estructura de financiación de una empresa media es razonable. El tipo impositivo del 22 % corresponde al tipo del impuesto de sociedades aplicable a Dinamarca (de conformidad con el artículo 17 de la Ley danesa del impuesto sobre sociedades).

⁽¹⁵²⁾ Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁽¹⁵³⁾ Archivo de datos de Aswath Damodaran, Ratings, Spreads and Interest coverry Coverage Ratios («Calificaciones, diferenciales y ratios de cobertura de intereses», documento en inglés), enero de 2019.

⁽¹⁵⁴⁾ Pablo Fernández y otros, 2019: *Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey* («Prima de riesgo y prima sin riesgo de mercado utilizada para 69 países en 2019: encuesta», documento en inglés). Entre febrero y marzo de 2019, los investigadores llevaron a cabo una encuesta en la que se pusieron en contacto con profesores de economía y finanzas, así como con analistas y directivos de empresas. Sobre la base de 1836 respuestas, proporcionan estadísticas descriptivas de los tipos de interés sin riesgo y de las primas de riesgo de mercado para 69 países.

⁽¹⁵⁵⁾ Archivo de datos de Aswath Damodaran, Ratings, Spreads and Interest coverry Coverage Ratios («Calificaciones, diferenciales y ratios de cobertura de intereses», documento en inglés), enero de 2019.

⁽¹⁵⁶⁾ Archivo de datos de Aswath Damodaran «Betas apalancadas y desapalancadas por la industria», de enero de 2019.

- (333) Además, Dinamarca añade una prima de riesgo específica para el proyecto del 2 %. La prima de riesgo específica para el proyecto se justifica remitiendo a las importantes incertidumbres del proyecto como, por ejemplo, las incertidumbres relacionadas con la aprobación final del plan alemán, que podrían causar un retraso importante y costes adicionales, así como otros riesgos microeconómicos y macroeconómicos relacionados con el proyecto que no se tuvieron en cuenta en las hipótesis presupuestarias. El valor del 2 % es conservador si se compara el sugerido en el estudio de Scandlines y otros realizado en 2018. Sin embargo, la prima de riesgo específica del proyecto debe evaluarse junto con el fondo de los costes de construcción utilizado en el modelo de ayuda estatal, que ya tiene en cuenta el riesgo de que se exceda el coste de la fase de construcción. Sobre esta base, la Comisión considera razonable el uso de una prima de riesgo específica para el proyecto del 2 %.
- (334) La Comisión considera que los componentes del CMPC, tal como se describen en los considerandos anteriores, son razonables habida cuenta del tamaño, los riesgos, el calendario y el tipo de actividad del proyecto.
- (335) El último componente del CMPC que requiere consideración es el tipo sin riesgo. En la notificación de 2014, el tipo sin riesgo se fijó en el 5 % (en términos nominales). En su notificación revisada, las autoridades danesas propusieron inicialmente basar el tipo sin riesgo en la previsión oficial actualizada de la economía de Dinamarca para 2025 (incluidas las finanzas públicas) realizada por el Ministerio de Hacienda⁽¹⁵⁷⁾. Según esta previsión, se espera que el tipo de interés para los bonos del Estado a diez años ascienda al -0,1 % anual en 2019, al 1,6 % en 2025 y al 4,5 % en 2040. Esto corresponde a un tipo nominal fijo de aproximadamente el 3,5 % durante todo el período del modelo financiero. Las autoridades danesas consideraron esta hipótesis como la predicción más objetiva de los futuros niveles de tipos de interés disponibles en Dinamarca y, por tanto, consideran que se trata de un valor de referencia creíble. Alegaron además que Femern A/S no puede, en la práctica, obtener préstamos o préstamos estatales que cubran la totalidad de sus necesidades de financiación y, por lo tanto, el tipo de interés actual del mercado no puede utilizarse durante un largo período en el que Femern A/S asuma deuda y refinance con frecuencia.
- (336) No obstante, la Comisión considera que, aunque el nivel de los tipos de interés está sujeto a incertidumbre y el proyecto se enfrenta a un período de construcción relativamente largo, este tipo de interés sin riesgo parece elevado a la luz de las condiciones actuales del mercado. Los datos de mercado actuales muestran que los rendimientos actuales son muy bajos para los bonos del Estado danés⁽¹⁵⁸⁾.
- (337) Para responder a estas preocupaciones, las autoridades danesas proporcionaron, como parte de la notificación revisada, un modelo alternativo en el que utilizaron la hipótesis del 1,5 % para el tipo de interés nominal sin riesgo (como promedio durante todo el período del modelo). El supuesto se basa en la citada investigación, realizada por Pablo Fernández y otros⁽¹⁵⁹⁾. En el caso de Dinamarca, la encuesta consta de 135 respuestas, que muestran un tipo de interés sin riesgo del 1,2 % anual en 2019. Los resultados respectivos de los años anteriores fueron del 1,6 % para 2018, del 1,6 % para 2017 y del 1,3 % para 2015 (los resultados de 2016 no están disponibles en el estudio). Las autoridades danesas alegaron además que esta encuesta no especifica el horizonte de inversión que los encuestados deberían aplicar para responder a la pregunta sobre el tipo de interés sin riesgo, solamente que la encuesta se centra en una inversión en una cartera de capital bien diversificada. Las autoridades danesas argumentaron que es muy probable que las respuestas se basen en un plazo de entre cinco y diez años. Por lo tanto, las autoridades danesas consideran que un incremento del + 0,5 % a la tasa obtenida de la encuesta refleja la diferencia de rendimiento aproximada para los bonos a largo plazo (de treinta años). El incremento se estima en los datos disponibles del bono del Gobierno de Alemania. Las autoridades danesas sostienen que la media ajustada al plazo es del 1,7 % y, por tanto, la utilización del 1,5 % es una hipótesis prudente.
- (338) Habida cuenta de las actuales condiciones del mercado, el período de construcción relativamente largo y, en particular, la duración global del modelo financiero (hasta 2068 y, por tanto, de más de treinta años), la Comisión considera razonable y justificada la hipótesis del 1,5 % en el modelo alternativo. Además, Scandlines y otros proporcionaron dos estudios diferentes sobre la estimación del CMPC. La hipótesis danesa de tipo de interés sin riesgo del 1,5 % está en consonancia con la estimación del 1,6 % en el estudio más reciente (febrero de 2018, pero sobre la base de los datos de 2014) y sustancialmente inferior a la cifra del 3,04 % presentada en el estudio anterior de principios de 2014.
- (339) Sobre esta base, el CMPC se eleva al 5,59 %. Esto se sitúa en el extremo inferior de la horquilla comprendida entre el 5,68 % al 6,71 %, de acuerdo con Scandlines y otros.⁽¹⁶⁰⁾

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

⁽¹⁵⁸⁾ El Danmarks Nationalbank ofrece los rendimientos de las ventas actuales y pasadas de bonos del Estado.

⁽¹⁵⁹⁾ Pablo Fernández y otros, 2019: *Market Risk Premium and Risk-Free Rate used for 69 countries in 2019: a survey* («Prima de riesgo y prima sin riesgo de mercado utilizada para 69 países en 2019: encuesta», documento en inglés). Entre febrero y marzo de 2019, los investigadores llevaron a cabo una encuesta en la que se pusieron en contacto con profesores de economía y finanzas, así como con analistas y directivos de empresas. Sobre la base de 1836 respuestas, proporcionan estadísticas descriptivas de los tipos de interés sin riesgo y de las primas de riesgo de mercado para 69 países.

⁽¹⁶⁰⁾ Aplicando las fórmulas anteriores, el coste de capital se calcula de la siguiente manera: $1,5 \% + 0,89 \times 6 \% + 2 \% = 8,84 \%$; mientras que el coste de la deuda se obtiene mediante la siguiente operación: $1,5 \% + 1,5 \% = 3 \%$. La ponderación de ambos componentes genera el CMPC = $50 \% \times 8,84 \% + 50 \% \times 3 \% \times (1-22 \%) = 5,59 \%$.

- (340) La Comisión considera que un análisis de proporcionalidad que incluya un modelo de déficit de financiación y un importe de la ayuda, tomando como base un tipo de interés sin riesgo del 3,5 %, no se basa en supuestos razonables habida cuenta de las circunstancias actuales y previstas del mercado⁽¹⁶¹⁾. Por tanto, la ayuda solo puede considerarse proporcionada sobre la base del modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo, según lo facilitado por las autoridades danesas en la notificación actualizada.
- (341) En modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo se obtiene que el déficit de financiación del enlace fijo asciende a 12 046 millones DKK (1 615 millones EUR). La comparación entre el déficit de financiación y los costes subvencionables muestra un déficit de financiación del 27,3 %.
- (342) El equivalente de subvención bruta de la ayuda incluye la ayuda resultante de las aportaciones de capital, las garantías y los préstamos estatales. La metodología utilizada por las autoridades danesas para calcular el elemento de ayuda de las garantías sigue un planteamiento similar, tal como se establece en la sección 4.2 de la Comunicación sobre las garantías, que establece que, en caso de que no se disponga de precio de mercado, «el elemento de ayuda deberá calcularse de la misma forma que el equivalente subvención de los préstamos subvencionados, a saber, la diferencia entre el tipo específico de interés del mercado que esta empresa hubiera debido asumir sin la garantía y el tipo de interés obtenido mediante la garantía estatal una vez deducidas las primas pagadas». En su cálculo del importe de la ayuda, las autoridades danesas no distinguen entre el valor de las ayudas estatales asociadas a los préstamos estatales y el valor de las ayudas estatales asociadas a las garantías estatales. También se desprende de la Ley de construcción que ambos instrumentos son intercambiables y el ministro de Hacienda tiene la facultad de decidir la combinación óptima de ambos. La prima anual que Femern A/S debe pagar al Estado en relación con la deuda garantizada pendiente es igual a la prima de la deuda pendiente del Estado. Los elementos de ayuda resultantes de las garantías y los préstamos estatales se calcularon, por tanto, de la misma manera. Las autoridades danesas determinaron el elemento de ayuda anual tomando la diferencia entre el CMPC que un inversor de mercado debería exigir (5,59 %) y el tipo de interés sin riesgo (1,5 %) ajustado en función de la prima que se exija pagar al Estado danés, multiplicado por la suma de la deuda garantizada pendiente de pago y de la deuda estatal pendiente de pago.
- (343) La Comisión considera apropiado que, en este caso, el elemento de ayuda corresponda a la diferencia entre el tipo sin riesgo (ajustado para la prima) y el CMPC. Gracias a las garantías y los préstamos estatales, Femern paga el mismo tipo de interés que el Estado danés, que equivale al tipo sin riesgo de Dinamarca. Por consiguiente, el coste real de financiación previsto para Femern A/S es el tipo sin riesgo, ajustado por la prima. Sin ayudas, Femern A/S debe pagar el CMPC, que corresponde a la media ponderada entre el coste de capital y el coste de la deuda. A su vez, la diferencia entre ambos tipos refleja la ventaja global.
- (344) Normalmente, el coste de capital es superior al coste de la deuda y un proyecto o empresa se financia mediante una combinación de ambos. El hecho de que A/S, pudiera financiar su proyecto casi en su totalidad mediante la deuda, sin una necesidad sustancial de capital, podría considerarse una ventaja sustancial. La dependencia del coste de la deuda solo subestimaría la ayuda. Así pues, la Comisión considera que el beneficio de la (casi) única financiación de la deuda se tiene en cuenta en el elemento de ayuda sobre los préstamos y las garantías estatales, al utilizar el CMPC como referencia en lugar del coste de la deuda.
- (345) Además, la Comisión considera que el punto 4 del artículo 4 de la Ley de construcción, que estipula que el Gobierno de Dinamarca garantiza los demás compromisos financieros de Femern A/S en relación con la construcción del proyecto, no implica ayuda adicional puesto que, dado que los costes de construcción ya están cubiertos por préstamos estatales y préstamos con garantías estatales, no concede una ventaja adicional a Femern A/S.
- (346) Scandlines y otros consideran que el elemento de ayuda equivale a la totalidad de los importes efectivamente cubiertos por los préstamos y los préstamos con garantías estatales. La Comisión señala que esta determinación del elemento de ayuda en una garantía solo está prevista en la Comunicación sobre las garantías en circunstancias excepcionales y cuando se concede una garantía a empresas en crisis cuando la probabilidad de que el prestatario no pueda devolver el préstamo es especialmente elevada. La Comisión considera que en el presente asunto no concurren tales circunstancias excepcionales.
- (347) La deuda neta es la deuda efectiva de Femern A/S. La deuda efectiva refleja la cantidad acumulada de dinero gastado por la empresa para cubrir la planificación, la construcción, los pagos de intereses, los costes propios, etc., reducida por el capital desembolsado y la ayuda recibida de la UE. Se espera que la deuda neta acumulada durante la fase de construcción alcance su punto máximo el primer año de funcionamiento. En la fase de explotación, la deuda neta disminuirá gradualmente con el flujo libre de tesorería del proyecto. Esta deuda neta está cubierta por préstamos estatales y préstamos con una garantía estatal durante un determinado número de años.

⁽¹⁶¹⁾ La utilización de la hipótesis de tipo de interés variable en el tiempo propuesta (con una media del 3,5 %) da lugar a unas cifras del CMPC de entre el 4 % y el 8,3 %.

- (348) Dado que la Comunicación PIICE exige que la ayuda en forma de garantías esté limitada en el tiempo, y que la ayuda en forma de préstamos esté sujeta a períodos de reembolso, las autoridades danesas garantizan, en el modelo alternativo, que Femern A/S no adoptará préstamos o garantías estatales que, conjuntamente, superen un importe de 69 300 millones DKK (9 300 millones EUR) (nominal). Las autoridades danesas se refieren a este importe como el «importe máximo garantizado». Estos préstamos y garantías estatales se limitan estrictamente a la financiación necesaria para los costes incurridos durante las fases de planificación y construcción. Es la suma de la deuda neta máxima necesaria para financiar los costes netos de construcción (es decir, los costes netos de la financiación de la UE), según lo descrito anteriormente, y una reserva de liquidez. La reserva de liquidez es la liquidez a corto plazo que conserva la empresa, normalmente en forma de depósitos bancarios o inversiones a corto plazo. Las autoridades danesas explicaron que el objetivo de esta reserva de liquidez es disponer de un fondo para las necesidades de liquidez no planificadas, como el pago a los contratistas, y permitir que los préstamos se ejecuten mucho antes de la necesidad real de liquidez. Un ejemplo es la refinanciación de un préstamo existente que normalmente tiene lugar algunas semanas antes del plazo de dicho préstamo, a fin de reducir el riesgo de que se produzcan condiciones de mercado adversas.
- (349) En el modelo alternativo de cálculo del déficit de financiación, las autoridades danesas limitarán el período en el que el Ministro de Hacienda puede emitir garantías y préstamos estatales a favor de Femern A/S. También se asegurarán de que Femern A/S haya dado por terminados todos los préstamos con garantía estatal y haya reembolsado todos los préstamos estatales a más tardar dieciséis años después del inicio de las operaciones. Esto significa que todas las garantías y los préstamos estatales están limitados en el tiempo. En cualquier caso, las autoridades danesas se aseguran de que el período garantizado no supere el período efectivo de reembolso de la deuda. Si el período efectivo de reembolso de la deuda es inferior a dieciséis años, no se concederán más garantías después de que se haya reembolsado la deuda real.
- (350) La ayuda resultante, utilizando el CMPC como tipo de descuento⁽¹⁶²⁾, es igual al déficit de financiación de 12 046 millones DKK (1 615 millones EUR). Esto incluye las aportaciones de capital y la ayuda estatal asociada a préstamos y préstamos garantizados estatales. El cálculo del importe de la ayuda en el modelo alternativo se basa en un incremento de la prima del 0,15 % al 2 %. Para los préstamos ya realizados, el modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo tiene en cuenta que la prima se limitaba al 0,15 %.
- (351) Por tanto, podría considerarse que, en principio, la ayuda es proporcionada. Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, la Comisión teme que este déficit de financiación se sobreestime debido a la inclusión de un presupuesto de reserva P99 en la base de costes subvencionable (véase el considerando 320). Por lo tanto, en el modelo alternativo, las autoridades danesas combinan el cálculo *ex ante* del déficit de financiación (con el importe máximo garantizado y el período máximo garantizado) con un nuevo cálculo de este déficit de financiación a más tardar cinco años después del inicio de las operaciones si resulta que el «fondo de los costes de construcción» de 2 500 millones DKK (3 000 millones EUR) resulta innecesario. Las autoridades danesas calcularán de nuevo el déficit de financiación, el importe máximo garantizado y el período máximo garantizado. A continuación, reducirán la cantidad máxima garantizada y el período máximo garantizado si el déficit de financiación actualizado es menor de lo previsto, garantizando que el valor actual neto del importe total de ayuda no supere el déficit de financiación. Las autoridades danesas facilitaron una simulación en la que el fondo de los costes de construcción no sería necesario. En ese caso, la deuda máxima se reduciría a 66 100 millones DKK (8 900 millones EUR) y el período máximo garantizado se limitaría a once años después del inicio de las operaciones. En cualquier caso, las autoridades danesas se asegurarán de que las garantías y los préstamos estatales se limiten estrictamente a la financiación necesaria para los costes reales incurridos durante las fases de planificación y construcción. Por lo tanto, el plazo del nuevo cálculo no permite que los costes relacionados con el período operativo sean subvencionados por el Estado. Solo permite un fondo temporal que tenga en cuenta cualquier financiación, aún relacionada con la fase de construcción, pero que se produzca poco después de la finalización de la fase de construcción. Las autoridades danesas presentarán a la Comisión este cálculo actualizado.
- (352) Por tanto, el período y el importe máximos garantizados son consecuencia directa del cálculo del déficit de financiación. Cuanto menor sea el déficit de financiación, menor serán el período o el importe garantizados y antes tendrá que pedir préstamos Femern A/S en el mercado libre sin el apoyo de garantías o préstamos estatales. La Comisión considera más apropiado vincular la limitación del período y del importe garantizados y a los límites del déficit de financiación que a un flujo anual de tesorería, como sugieren Scandlines y otros. En la práctica, el flujo anual de tesorería siempre fluctúa, debido, por ejemplo, a las inversiones de sustitución y al mantenimiento cíclico, por lo que, en cualquier caso, sería necesario un [tipo de] cálculo del valor actual neto. Además, la medida de ayuda consiste en una multitud de préstamos, todos con plazos de reembolso individuales, dentro de los límites

⁽¹⁶²⁾ La Comunicación sobre las garantías establece en la sección 4.1 que los equivalentes subvención en efectivo anuales deben descontarse a su valor actual utilizando el tipo de referencia. La Comunicación de la Comisión relativa a la revisión del método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (DO C 14 de 19.1.2008, p. 6) especifica que los tipos de referencia y actualización se aplican en sustitución del tipo de mercado. La Comunicación utiliza el IBOR a 1 año como base de cálculo y aclara que el margen depende de la calificación de la empresa y la garantía, pero también de la historia crediticia. Al mismo tiempo, la Comunicación establece que la Comisión puede aplicar plazos más cortos o más largos adaptados a determinados casos. Dado el carácter a largo plazo del proyecto y el hecho de que los propios equivalentes subvención en efectivo anuales se basan en la diferencia entre el CMPC y el tipo sin riesgo, la Comisión considera apropiado que en este caso también se utilice el CMPC como tipo de descuento.

del período máximo garantizado global. Por lo tanto, es posible que, en un momento determinado, los préstamos y las garantías estatales coexistan con un costes conforme al mercado. En cualquier caso, la Comisión no considera proporcionada una ayuda que supere el déficit de financiación.

- (353) Además, la Comisión considera que la elección de las garantías y los préstamos estatales como instrumentos principales es un indicador positivo por lo que se refiere tanto a la proporcionalidad como a la adecuación de la ayuda y prefiere la concesión de un importe a tanto alzado. Tal como se indica en el apartado 36 de la Comunicación PIICE, «cuando el problema subyacente a un problema de acceso a la financiación, los Estados miembros deben recurrir, por lo general, a ayudas en forma de aporte de liquidez, como préstamos o garantías». La Comisión considera que el modelo de financiación danés se ajusta a este principio. Una medida de garantía es un instrumento eficaz para garantizar que Femern A/S no recibe una compensación excesiva, ya que simplemente permite a Femern A/S mantener sus costes de capital en un nivel adecuado a fin de hacer viable el proyecto mediante el cierre del déficit de financiación. Las autoridades danesas también revisaron la notificación de 2014 e informarán anualmente de la evolución de la situación en materia de reembolso de la deuda de Femern A/S.
- (354) Sobre la base de lo anterior, y teniendo en cuenta el modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo de la notificación revisada, además de las Leyes de planificación y construcción, la Comisión concluye que las garantías y los préstamos estatales pueden considerarse limitados en cuanto al tiempo y el importe. Además, la Comisión concluye, de nuevo sobre la base del modelo de déficit de financiación alternativo de la notificación revisada, que el importe de la ayuda no supera el mínimo necesario para que el proyecto subvencionado sea suficientemente rentable.

6.4.5. Prevención de los falseamientos indebidos de la competencia y prueba de sopesamiento

- (355) De acuerdo con el apartado 40 de la Comunicación PIICE, «el Estado miembro deberá presentar pruebas de que la medida de ayuda propuesta constituye el instrumento político apropiado para alcanzar el objetivo del proyecto. Una medida de ayuda no se considerará apropiada si otros instrumentos políticos u otros tipos de instrumentos de ayuda menos falseadores permiten alcanzar el mismo resultado».
- (356) Las autoridades danesas afirmaron que, dado que el problema subyacente para el proyecto era la falta de acceso a la financiación, la ayuda en forma de aporte de liquidez, como los préstamos o las garantías, constituye el instrumento político adecuado. Tras la notificación revisada, las garantías y los préstamos estatales se limitan estrictamente a la financiación necesaria para los costes incurridos durante las fases de planificación y construcción. No existe el riesgo de que la garantía o los préstamos puedan utilizarse para subvencionar otros costes y actividades no subvencionables. Por consiguiente, la Comisión considera que el mecanismo de apoyo financiero elegido es el instrumento político adecuado.
- (357) Según el apartado 41 de la Comunicación PIICE, «para que la ayuda sea compatible, los efectos negativos de la medida de ayuda en términos de falseamiento de la competencia e impacto en el comercio entre los Estados miembros deben ser limitados y ser superados por los efectos positivos en cuanto a contribución al objetivo de interés común europeo». El apartado 42 establece que «al evaluar los efectos negativos de la medida de ayuda, la Comisión centrará su análisis en la incidencia previsible que la ayuda pueda tener en la competencia entre las empresas de los mercados de productos de referencia, incluidos los mercados en las fases anterior y posterior de la producción, y en el riesgo de exceso de capacidad». El apartado 43 de la Comunicación establece que «La Comisión evaluará el riesgo de exclusión de los mercados y de dominación [...]. Los proyectos que incluyan la construcción de infraestructura deberán garantizar el acceso abierto y no discriminatorio a la misma y a un precio no discriminatorio».
- (358) De ello se desprende que, a efectos de prevención de los falseamientos indebidos de la competencia y de prueba de sopesamiento, la Comisión debe centrar su evaluación de los efectos negativos de la ayuda en los falseamientos de la competencia y el impacto en el comercio entre los Estados miembros.
- (359) El enlace fijo forma parte de un plan más amplio para promover la movilidad, una mayor integración y el intercambio cultural de las personas que viven a ambos lados del enlace fijo, y para mejorar la conexión entre los países nórdicos y Europa Central tanto para los pasajeros como para el transporte de mercancías por carretera y ferrocarril. Estos beneficios esperados han sido reconocidos a nivel europeo mediante el proyecto de enlace fijo del Femern Baelt en la lista de proyectos prioritarios de la RTE-T. En este contexto, el proyecto de enlace fijo del Femern Baelt también tendrá efectos positivos en una serie de sectores económicos de la región, como las estaciones de servicio, los minoristas, los restaurantes, los hoteles, los parques de atracciones y el transporte en autobús y ferrocarril. Como reconoce el programa MCE, el enlace fijo mejorará el acceso al transporte ferroviario que permitirá una transferencia de mercancías y pasajeros de la carretera al ferrocarril.

- (360) No obstante, la apertura del enlace fijo tendrá un impacto negativo en los operadores de transbordadores que presten servicio en la ruta Rødby-Puttgarden, así como en otras rutas de transbordadores de la región. La disminución de las operaciones de transbordadores también puede tener un impacto negativo en los puertos utilizados por dichos transbordadores en términos de volumen de tráfico e ingresos. Como se reconoce y se tiene en cuenta en los estudios socioeconómicos, la presencia del enlace fijo entraña el riesgo de que, una vez que el enlace fijo esté operativo, las operaciones de transbordador de la ruta Rødby-Puttgarden incluso desaparezcan. La Comisión considera que el poder de Femern A/S para influir en las operaciones de los servicios de transbordador es más bien limitado, ya que la ayuda estatal se limita a la financiación necesaria para los costes incurridos durante las fases de planificación y construcción con el déficit de financiación como límite superior. Además, el Ministro de Transportes de Dinamarca determinará los peajes y tasas ferroviarios que deben cobrarse a los usuarios de la conexión ferroviaria y por carretera del enlace fijo. Incluso si Femern A/S tiene cierta influencia en el nivel de los precios mediante la aplicación de sistemas de descuento, está obligada a garantizar su nivel de ingresos, ya que la ayuda estatal se ha limitado a la financiación de parte de la planificación y la construcción del enlace fijo, hasta el límite del déficit de financiación. En otras palabras, Femern A/S tendrá que garantizar que sus ingresos son lo suficientemente elevados como para devolver sus préstamos para la totalidad de los costes de planificación y construcción y pagar sus costes de explotación. Por consiguiente, la Comisión considera que el impacto principal en las operaciones de transbordador se genera por la mera decisión de construir el enlace fijo, ofreciendo una alternativa a los medios de transporte existentes. La elección de esta infraestructura y su solución técnica corresponden a las autoridades públicas. Por lo tanto, tampoco corresponde a la Comisión evaluar si los planes de acceso de Puttgarden, si llegan formar parte del enlace fijo, se «degradarán», tal como afirma Scandlines. Asimismo, la decisión de las autoridades danesas de no apoyar la propuesta de proyecto de Scandlines debe tenerse en cuenta en el plan de movilidad y las opciones de movilidad más amplios, por lo que no es pertinente en la prueba de sopesamiento. Los efectos en las operaciones de transbordador y los mercados conexos son, por tanto, inherentes a este tipo de proyectos, a través de los cuales los Estados pretenden ofrecer una alternativa más rápida y cómoda a los servicios de transbordador. La Comisión también hace referencia a la observación de las autoridades danesas de que la planificación de las líneas ferroviarias en el lado danés y la priorización de la carretera en el lado alemán son funciones de la autoridad pública, decididas por los Estados de Dinamarca y Alemania, respectivamente, y no por Femern A/S.
- (361) Scandlines y otros alegaron además que el enlace fijo añadiría una capacidad adicional mucho mayor para un mercado que ya está saturado. La Comisión señala que la creación de una alternativa a los servicios existentes, que sea distinta y considerada superior por las autoridades danesas, no puede equipararse al hecho de añadir capacidad a un mercado saturado.
- (362) Por lo que se refiere al riesgo de alcanzar una posición dominante y el impacto general sobre la competencia, no puede excluirse que Femern A/S adquiera una posición dominante en lo que respecta a determinados servicios de transporte en el Femern Bælt. No obstante, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia⁽¹⁶³⁾, la existencia de una posición dominante en sí misma no es contraria al Derecho de la Unión. De hecho, Scandlines tiene actualmente un monopolio *de facto* en la ruta entre Rødby y Puttgarden. Suponiendo que, como afirma Scandlines, los transbordadores sigan operando después de la apertura del enlace fijo, el enlace fijo romperá efectivamente este monopolio y creará un mercado más competitivo.
- (363) La Comisión observa además que el enlace fijo no creará ningún riesgo de exclusión del mercado, incluidos los mercados en las fases anterior y posterior de la producción, ya que estará abierto a todos los usuarios en condiciones no discriminatorias y de igualdad. La estructura de precios será no discriminatoria y transparente y, por lo que se refiere a los vehículos pesados de transporte de mercancías, se ajustará a las normas aplicables de la Directiva del eurodistintivo⁽¹⁶⁴⁾. Además, según la información facilitada por las autoridades danesas, las tasas ferroviarias se determinarán de conformidad con la legislación de la UE aplicable⁽¹⁶⁵⁾. Se prevé que los peajes pagados por los usuarios en el enlace por carretera correspondan al precio cobrado por el operador del transbordador, según lo previsto en el modelo financiero de 2016.
- (364) Por consiguiente, como también confirmó el Tribunal General en sus sentencias de 13 de diciembre de 2018, si bien es razonable concluir que un proyecto que implique la construcción de una infraestructura que ofrezca una alternativa a los medios de transporte existentes conlleva el riesgo de que dichos medios tengan que reducir significativamente sus actividades o incluso desaparecer, es evidente que el enlace fijo ofrece una solución que, en definitiva, tiene resultados positivos. No corresponde a la Comisión cuestionar la elección de las autoridades danesas.
- (365) Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión considera que la ayuda, tal como se limitó y redujo en la notificación revisada en respuesta a las dudas planteadas en la Decisión de incoación, solo tiene un efecto negativo limitado sobre la competencia y el comercio, que se ve compensado por los efectos positivos en términos de contribución al objetivo de interés común europeo.

⁽¹⁶³⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1983, Michelin/Comisión, asunto 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, apartado 57; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 2011, Konkurrenter/TeliaSonera Sverige, C-52/09, ECLI:EU:C:2011:83, apartado 24.

⁽¹⁶⁴⁾ Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 187 de 20.7.1999, p. 42).

⁽¹⁶⁵⁾ Directiva 2012/34/UE.

- (366) De la redacción de la Comunicación PIICE se desprende que no es necesario tener en cuenta los posibles elementos negativos no relacionados con los falseamientos de la competencia y con el impacto en el comercio entre Estados miembros, ni realizar una evaluación medioambiental específica en el contexto de la prueba de sopesamiento, como sugiere NABU. El Tribunal General confirmó que «aunque la protección del medio ambiente debe integrarse en la definición y en la realización de las políticas de la Unión, en particular las destinadas a establecer el mercado interior, no constituye, un componente propiamente dicho de ese mercado interior [...]. En consecuencia, al identificar los efectos negativos de las medidas de que se trata, la Comisión no está obligada a tener en cuenta hasta qué punto las medidas de ayuda no favorecen la realización de dicho principio [de protección del medio ambiente]»⁽¹⁶⁶⁾.
- (367) En cualquier caso, las autoridades nacionales consideraron y mitigaron debidamente el impacto ambiental del proyecto y se determinó, de conformidad con el Derecho internacional y de la Unión aplicable, que no impide su ejecución. En el proceso de toma de decisiones sobre el enlace fijo, las autoridades danesas consideraron debidamente el impacto ambiental del proyecto. La amplia y exhaustiva evaluación del impacto ambiental realizada por Dinamarca se describe detalladamente en las notas preparatorias de la Ley de construcción. En dichas notas preparatorias, y también en el Tratado del Femern Bælt, lo que es por tanto aplicable tanto en Dinamarca como en Alemania, se especifica claramente que los requisitos de la legislación nacional y de la UE deben ser la base para la preparación, la construcción y la explotación del enlace fijo del Femern Bælt. Sobre la base de la Ley de planificación, se autorizó al Ministro de Transportes, tras negociar con el Ministro de Medio Ambiente, a elaborar los informes de evaluación de impacto ambiental (EIA) para el proyecto de construcción, incluida la consulta y otra evaluación medioambiental necesaria del proyecto de construcción. El Ministerio de Medio Ambiente, las autoridades pertinentes, las empresas y los municipios participaron, y los informes del EIA, etc., se elaboraron de conformidad con la Directiva EIA.
- (368) De ello se desprende que la base del proyecto siempre ha sido la de preparar, construir y explotar, de modo que se eviten los efectos nocivos para la naturaleza y el medio ambiente y que se combatan adecuadamente los efectos adversos considerables, especialmente en lo que se refiere a la red europea Natura 2000. Por lo tanto, la Comisión considera que, aunque hubiera que tener en cuenta los aspectos medioambientales a efectos de la prueba de sopesamiento, no hay indicios de que los supuestos efectos negativos del enlace fijo en el medio ambiente fueran de tal magnitud que pudieran alterar el resultado de dicha prueba.
- (369) La Comisión concluye que los efectos negativos de la medida de ayuda en términos de falseamiento de la competencia e impacto en el comercio entre Estados miembros son limitados y se ven compensados por los efectos positivos en términos de contribución al objetivo de interés común europeo.

6.4.6. Condiciones específicas de compatibilidad con respecto a las garantías estatales – Condiciones de movilización

- (370) Según la sección 5.3 de la Comunicación sobre las garantías, «la Comisión aceptará garantías sólo si su movilización está contractualmente sometida a condiciones específicas que puedan llegar hasta la declaración forzosa de quiebra de la empresa beneficiaria u otro procedimiento similar. Estas condiciones se deberán acordar entre las partes en el momento de la concesión de la garantía. Si un Estado miembro desea movilizar la garantía en condiciones distintas a las que fueron convenidas en el momento de su concesión, la Comisión considerará que dicha movilización constituye nueva ayuda que debe ser notificada, con arreglo al artículo 88, apartado 3 del Tratado».
- (371) Según el artículo 4, apartado 2 de la Ley de construcción, el Ministro de Hacienda estará autorizado a proporcionar garantías estatales que cubran las obligaciones de Femern A/S en relación con los préstamos y otros instrumentos financieros para la financiación del enlace fijo. Las condiciones para la movilización de este tipo de garantía no están reguladas en la propia Ley de construcción. En respuesta a las dudas planteadas en la Decisión de incoación, las autoridades danesas revisaron la notificación de 2014 para garantizar que todas⁽¹⁶⁷⁾ estas garantías estatales en favor de Femern A/S tendrán las siguientes condiciones mínimas de movilización:
- a) Femern A/S no ha pagado debidamente una cantidad adeudada en la fecha ordinaria de vencimiento en virtud del contrato garantizado;
 - b) el prestamista notificará por escrito al garante tal como se establece en la garantía correspondiente;
 - c) dicha notificación no se concederá hasta que hayan expirado todos los plazos de recurso previstos en el acuerdo garantizado;
 - d) el prestamista no tiene derecho a conceder a Femern A/S una prórroga del plazo para el cumplimiento de su obligación en virtud del acuerdo garantizado;
 - e) el garante deberá disponer de al menos cuatro días hábiles desde la recepción de la notificación para pagar la cantidad adeudada en virtud del acuerdo garantizado.
- (372) Como ya se ha señalado en el apartado 203 de la Decisión de incoación, y en relación con la garantía estatal que cubre las obligaciones no financieras previstas en el artículo 4, apartado 4 de la Ley de construcción, las autoridades danesas afirmaron que las condiciones para movilizar este tipo de garantía se basan en una

⁽¹⁶⁶⁾ Sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2018, República de Austria/Comisión, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439, apartado 516; y sentencia Castelnou allí citada; sentencia del Tribunal General de 3 de diciembre de 2014, Castelnou Energía/Comisión, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, apartados 189 a 191.

⁽¹⁶⁷⁾ Las garantías existentes también disponen de condiciones mínimas de movilización comparables.

interpretación de la garantía según los principios generales de la legislación danés. Las autoridades danesas facilitaron nuevas aclaraciones sobre esta cuestión. La legislación danesa en materia de garantías distingue entre «simpel kaution» y «selvskyldnerkaution». Por «simpel kaution» se entiende que la parte garantizada debe demostrar al garante que el deudor no puede hacer frente al pago de sus obligaciones. Normalmente esto requiere: i) que se haya establecido durante una ejecución (es decir, un intento de ejecutar un crédito contra los activos del principal) que el principal no puede hacer frente al pago de sus obligaciones a su vencimiento; o ii) que el principal esté sujeto a un procedimiento de quiebra o insolvencia similar. Por «selvskyldnerkaution» se entiende que la parte garantizada puede pedir al garante que pague si el principal no ha efectuado el pago a su debido tiempo. Según la jurisprudencia danesa en materia de garantías, una garantía se interpreta normalmente como una «simpel kaution» a menos que exista una base clara para la interpretación de la garantía como una «selvskyldnerkaution». Por lo tanto, a menos que la garantía se describa claramente como una «selvskyldnerkaution», la entidad garantizada deberá demostrar al garante que el principal no puede hacer frente al pago de sus obligaciones a su vencimiento. Por lo que se refiere a la disposición del artículo 4, apartado 4, esto implica que, puesto que en la Ley de construcción y explotación no se establece que las condiciones para la movilización de la garantía en un caso concreto se determinen, por ejemplo, en órdenes ministeriales o en contratos específicos que cubran cada caso, la garantía estatal establecida en el artículo 4, apartado 4 se considerará, por defecto, una «simpel kaution». Por lo tanto, la parte garantizada tendrá que demostrar que Femern A/S no puede hacer frente al pago de sus obligaciones a su vencimiento (tal como se ha descrito anteriormente) antes de poder movilizar la garantía. Sobre esta base, la Comisión considera que la movilización de este tipo de garantías está contractualmente vinculada a condiciones específicas.

- (373) Aunque la Comisión no estaba informada de las condiciones exactas de movilización en el momento de la concesión de la ayuda, considera que puede aceptar las garantías a la luz de la sección 5.3 de la Comunicación sobre las garantías.

6.4.7. Transparencia

- (374) De conformidad con el apartado 45 de la Comunicación PIICE, los Estados miembros se asegurarán de se publique, en un sitio web amplio, a nivel nacional o regional, como mínimo la siguiente información: el texto de la medida de ayuda y sus disposiciones de aplicación, o un enlace que permita el acceso; la identidad de la autoridad o autoridades otorgantes; la identidad del beneficiario individual, la forma e importe de la ayuda a cada beneficiario, la fecha de concesión, el tipo de empresa (pyme / gran empresa); la región en la que está situado el beneficiario (a nivel NUTS II); y el sector económico en el que la empresa beneficiaria desarrolla sus actividades (a nivel de grupo NACE). Las autoridades danesas se han comprometido a cumplir este requisito.

6.4.8. Obligación de información

- (375) Según el apartado 49 de la Comunicación PIICE, «la ejecución del proyecto estará sujeta a informes regulares». A este respecto, las autoridades danesas se han comprometido a presentar informes anuales que incluyan las cifras sobre la evolución de la deuda. Por lo tanto, la Comisión concluye que se cumple esta condición.

7. CONCLUSIÓN

- (376) La Comisión concluye que las aportaciones de capital, las garantías estatales para los préstamos que financian los costes de planificación y construcción y los préstamos estatales que financian los costes de planificación y construcción constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La Comisión concluye que las medidas consistentes en la depreciación de los activos, el traslado de pérdidas fiscales, el régimen fiscal conjunto, las tasas ferroviarias y el uso gratuito de bienes del Estado no constituyen ayuda de Estado en favor de Femern A/S en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado. La Comisión concluye que, a la vista de la notificación revisada, las garantías para los derivados no constituyen ayuda de Estado en favor de Femern A/S en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado.
- (377) La Comisión concluye que las medidas notificadas en favor de Femern A/S, consistentes en una aportación de capital de 510 millones DKK (68,4 millones EUR) y una combinación de préstamos y garantías estatales para préstamos de hasta un importe de 69 300 millones DKK (9 300 millones EUR), que deben terminarse a más tardar dieciséis años después del inicio de las operaciones, cumplen las condiciones establecidas en la Comunicación PIICE y, por tanto, pueden considerarse compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado. La prima anual sobre la deuda garantizada del Estado y los préstamos estatales que Femern A/S está obligada a pagar al Estado danés se incrementa del 0,15 % al 2 %. Las autoridades danesas se han comprometido a presentar a la Comisión, a más tardar cinco años después de la puesta en funcionamiento del enlace fijo (se espera que comience en 2033), una actualización del modelo de cálculo del déficit de financiación alternativo (basado en una hipótesis media de tipos de interés sin riesgo del 1,5 %). En esta actualización, el fondo de costes de construcción se reducirá si se observa que los costes reales de construcción son inferiores a los estimados. La cantidad máxima garantizada y el período máximo garantizado se reducirán en consecuencia, asegurando que el equivalente bruto de subvención de la ayuda no supere el déficit de financiación actualizado.

(378) Las autoridades danesas accedieron a renunciar, de manera excepcional, a sus derechos derivados del artículo 342 del Tratado, en conjunción con el artículo 3 del Reglamento (CEE) n.º 1/1958 ⁽¹⁶⁸⁾, y a que la Decisión se adoptara y notificara con arreglo al artículo 297 del Tratado en lengua inglesa.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas consistentes en la depreciación de los activos, el traslado de pérdidas fiscales, el régimen fiscal conjunto, las tasas ferroviarias, la utilización de bienes del Estado de forma gratuita, y las garantías estatales para los derivados no constituyen ayudas estatales en favor de Femern A/S en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 2

Las medidas consistentes en aportaciones de capital y una combinación de préstamos y garantías estatales en favor de Femern A/S, que Dinamarca ha ejecutado ilegalmente al menos de forma parcial, constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tras la modificación de estas medidas según lo establecido en la notificación revisada, son compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de Dinamarca.

Hecho en Bruselas, el 20 de marzo de 2020.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Vicepresidenta Ejecutiva

⁽¹⁶⁸⁾ Consejo CEE: Reglamento n.º 1 por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385).