



Bruxelles, den 23.07.2015  
C(2015) 5023 final

TIL OFFENTLIGGØRELSE

Dette dokument er et internt kommissionsdokument, som der udelukkende gives indsigt i til orientering.

**Vedr.: Statsstøttesag SA.39078 (2014/N) - Danmark**

**Finansiering af den faste forbindelse over Femern Bælt**

Hr. udenrigsminister

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Ved brev af 22. december 2014 anmeldte de danske myndigheder i overensstemmelse med traktatens artikel 108, stk. 3, finansieringsmodellen for den faste forbindelse over Femern Bælt til Kommissionen. Den 13. februar 2015 fremsendte Kommissionens tjenestegrene en anmodning om oplysninger til de danske myndigheder, som blev besvaret den 24. og den 27. februar 2015. Danmark fremsendte yderligere oplysninger den 19. og den 27. maj 2015 samt den 8. juli 2015.
- (2) Den 5. juni 2014, 5. september 2014, 26. november 2014 og 19. januar 2015 samt 22. april 2015 modtog Kommissionen fem klager med påstand om, at den danske stat ydede ulovlig statsstøtte til Femern A/S og A/S Femern Landanlæg til projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse over Femern Bælt, og at denne støtte er uforenelig med det indre marked (klagerne blev registreret under sagsnumrene

Udenrigsminister Kristian JENSEN  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K

Commission européenne, 1049 Bruxelles/Europese Commissie, 1049 Brussel – BELGIQUE/BELGIË. Tel.: +32 229-91111.

SA.39015 og SA.41640). Kommissionen modtog ikkefortrolige versioner af klagerne henholdsvis den 23. juli 2014, 22. december 2014, 18. februar 2015 og 30. april 2015. Den anmodede den 25. juli 2014, 19. september 2014, 8. januar 2015, 10. april 2015 og 8. maj 2015 om yderligere oplysninger fra Danmark. De ønskede oplysninger blev fremsendt ved breve af 3. september 2014, 16. oktober 2014, 20. februar 2015, 11. marts 2015, 16. marts 2015, 8. april, 21. april og 20. maj 2015.

- (3) De danske myndigheder finder, at finansieringen af den faste forbindelse over Femern Bælt ikke er forbundet med statsstøtte, og oplyser, at anmeldelsen alene blev indgivet af retssikkerhedshensyn.

## **2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE**

### **2.1. DEN FASTE FORBINDELSE OVER FEMERN BÆLT**

- (4) Projektet angående den faste forbindelse over Femern Bælt ("projektet") består af anlæg af en fast forbindelse fra kyst til kyst samt dertil hørende jernbane- og vejlandanlæg. Kyst til kyst-forbindelsen ("den faste forbindelse") skal anlægges som en sænketunnel mellem Rødby på Lolland i Danmark og Puttgarden i Tyskland. Den faste forbindelse bliver ca. 19 km lang og skal bestå af en dobbeltsporet, elektrificeret jernbane og en firesporet motorvej med nødspor.
- (5) De dertil hørende landanlæg skal omfatte den eksisterende jernbaneforbindelse over ca. 120 km mellem Ringsted og Rødby, der ejes af den danske jernbaneinfrastrukturforvalter, Banedanmark. Projektet indebærer, at den eksisterende enkeltsporede jernbanestrækning mellem Vordingborg og Rødby udbygges til to spor. Jernbanestrækningen fra Ringsted til Rødby skal elektrificeres og udstyres med nye signalsystemer efter ERTMS 2-standard (European Rail Traffic Management System).
- (6) Formålet med projektet er at skabe bedre vilkår for passager- og godstransport mellem de nordiske lande og Centraleuropa på en miljøvenlig måde. Det vil få en lang række andre positive virkninger i relation til beskæftigelse, regional udvikling, lettelse af samhandel og generel styrkelse af transportsektoren. Sammen med den faste forbindelse mellem Danmark og Sverige over Øresund, der har været i drift siden juli 2000, vil den faste forbindelse over Femern Bælt således resultere i en betydelig forbedring af en af de vigtigste landbaserede transportkorridorer mellem Skandinavien og Centraleuropa. Projektet er også af Kommissionen blevet anerkendt som et prioriteret projekt inden for rammerne af TEN-T.
- (7) Ifølge artikel 1 i den traktat, der er indgået mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland ("den internationale aftale") om den faste forbindelse

over Femern Bælt<sup>1</sup>, skal Danmark være enejer af den faste forbindelse og have eneansvaret og bære den fulde risiko for finansieringen af den faste forbindelse samt for opgraderingen af de dertil hørende landanlæg i Danmark. Tyskland har ansvaret for finansieringen og opgraderingen af de tyske landanlæg.

- (8) De danske myndigheder anslår, at de samlede udgifter til projektering og anlæg af den faste forbindelse vil beløbe sig til 54,9 mia. DKK (ca. 7,4 mia. EUR), og at udgifterne til projektering og anlæg af opgraderingen af de danske landanlæg kommer til at udgøre 9,5 mia. DKK (ca. 1,3 mia. EUR), dvs. i alt 64,4 mia. DKK (ca. 8,7 mia. EUR) i faste 2014-priser for hele projektet (projektering, anlæg, reserver og andre anlægsarbejder i forbindelse med såvel den faste forbindelse som landanlæggene), jf. tabel 1.

Tabel 1: Anlægsudgifter<sup>2</sup>, februar 2015

	Mia. DKK	Mia. EUR
<b>Den faste forbindelse</b>		
Anlægsudgifter	49,4	6,6
Reserve til entreprenørrisiko	1,8	0,2
Ekstra reserver (16,4 %)	3,7	0,5
<b>Anlægsudgifter i alt</b>	<b>54,9</b>	<b>7,4</b>
<b>Landanlæg</b>		
Anlægsudgifter	7,3	1
Reserver (30 %)	2,2	0,3
<b>Anlægsudgifter i alt</b>	<b>9,5</b>	<b>1,3</b>
<b>I ALT</b>	<b>64,4</b>	<b>8,7</b>

- (9) I årene 2007-2015 ydede Kommissionen medfinansieringstilskud på i alt 205 mio. EUR til projekteringen. De danske myndigheder har tillige indgivet ansøgning om EU-finansiering til anlægsfasen inden for rammerne af TEN-T budgetperioden 2016-2020.
- (10) Ifølge artikel 6 i den internationale aftale skulle Danmark etablere et selskab med ansvar for anlæg og drift af den faste forbindelse. I september 2005 oprettede det statsejede Sund & Bælt Holding A/S i overensstemmelse hermed et helejet

<sup>11</sup> Den internationale aftale blev undertegnet den 3. september 2008 og ratificeret af Danmark og Tyskland i 2009.

<sup>2</sup> Projektomkostningerne baseret på prissatte bud modtaget på de fire store anlægskontrakter pr. 22. december 2014 plus reservebudget.

datterselskab, Femern A/S. Femern A/S blev derefter et datterselskab af A/S Femern Landanlæg<sup>3</sup>, som er datterselskab i Sund & Bælt Holding A/S.

- (11) Med hjemmel i projekteringsloven<sup>4</sup> udpegede den danske transportminister Femern A/S og A/S Femern Landanlæg til at forestå projekteringen af den faste forbindelse. Femern A/S foretog forskellige undersøgelser og forberedende arbejde med henblik på anlæg af den faste forbindelse, bl.a. analyser og vurderinger af miljømæssige, tekniske og sikkerhedsmæssige forhold samt forberedelsen af udbudsprocessen. Femern A/S gennemførte også de nødvendige undersøgelser og forberedende arbejde i forbindelse med det fremtidige produktionssted i Rødbyhavn.
- (12) Finansieringen af projekteringen af den faste forbindelse blev den 16. marts 2009 anmeldt til Kommissionen efter traktatens artikel 108, stk. 3, af retssikkerhedshensyn. Den 13. juli 2009 besluttede Kommissionen ikke at modsætte sig finansieringen af projekteringsfasen<sup>5</sup>, idet den fandt, at Femern A/S i projekteringsfasen handlede som en offentlig myndighed, og at enhver støtte hertil derfor faldt uden for traktatens artikel 107, stk. 1's anvendelsesområde. Kommissionen foretog imidlertid også en vurdering af de anmeldte foranstaltningers forenelighed, da den ikke kunne udelukke, at den offentlige støtte til projekteringsfasen også ville kunne komme den fremtidige operatør af den faste forbindelse til gode.
- (13) Projekteringsloven tillader ikke Femern A/S og A/S Femern Landanlæg at udøve nogen anden aktivitet end aktiviteterne i forbindelse med projektering af den faste forbindelse og de dertil hørende landanlæg i Danmark. Den 28. april 2015 vedtog Folketinget lov om anlæg af den faste forbindelse med tilhørende landanlæg i Danmark ("anlægsloven"). Anlægsloven trådte i kraft den 5. maj 2015. De danske myndigheder bekræftede den 19. maj 2015, at standstill-forpligtelsen i traktatens artikel 108, stk. 3, overholdes, og at ingen af de i anlægsloven fastlagte foranstaltninger er blevet definitivt ydet til Femern A/S og A/S Femern Landanlæg.
- (14) Denne anmeldelse vedrører de samlede anlægsudgifter til hele Femern Bælt-projektet (inkl. projekteringen) og overlapper derfor med de foranstaltninger, der blev anmeldt i sag N159/2009.

## **2.2. DEN FASTE FORBINDELSE (KYST TIL KYST)**

- (15) I anlægsloven (§ 1) gives Femern A/S bemyndigelse til at anlægge, drive og finansiere den faste forbindelse. Dette er Femern A/S' eneste formål. Ifølge

---

<sup>3</sup> A/S Femern Landanlæg blev oprettet den 16. november 2009.

<sup>4</sup> Lov om projektering af fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark (lov nr. 285 af 15. april 2009).

<sup>5</sup> Se Kommissionens beslutning af 13. juli 2009 i sag N157/2009 *Finansiering af planlægningsfasen for den faste forbindelse over Femern Bælt* (EUT C 202 af 27.8.2009, s. 2).

anlægsloven (§ 4) kan Femern A/S optage lån og benytte andre finansielle instrumenter, men kun med henblik på anlæg og drift af den faste forbindelse.

- (16) Alle anlægskontrakter skal indgås efter offentlige udbud i overensstemmelse med udbudslovgivningen, og alle virksomheder har derfor adgang til at udføre opgaverne i forbindelse med anlægget af den faste forbindelse på lige og ikkediskriminerende vilkår.
- (17) Femern A/S vil finansiere den faste forbindelse ved hjælp af lån optaget på de internationale finansmarkeder. Den danske regering vil stille en statsgaranti for disse lån. Alternativt vil der til Femern A/S blive ydet statslige genudlån fra Danmarks Nationalbank.
- (18) For at kunne tilbagebetale sin gæld har Femern A/S ret til at opkræve betaling af brugerne af den faste forbindelse. Brugerbetalingen vil blive fastsat af transportministeren (anlægslovens § 42). Af anmeldelsen fremgår det, at tilbagebetalingstiden for den faste forbindelse og de dertil hørende landanlæg i Danmark anslås til 55 år fra åbningen af den faste forbindelse<sup>6</sup>.

### **2.3. VEJ- OG JERNBANELANDANLÆGGENE**

- (19) I anlægsloven gives A/S Femern Landanlæg bemyndigelse til at forestå finansieringen af anlægget og driften af landanlæggene i Danmark (§ 2).
- (20) Ifølge artikel 5 i den internationale aftale har Danmark ansvaret for anlæg og elektrificering af en dobbeltsporet jernbaneforbindelse mellem Ringsted og Rødby, som skal udstyres med nye signalsystemer efter ERTMS 2-standarden. Den eksisterende ensporede jernbanestrækning mellem Vordingborg og Rødby skal udbygges til en dobbeltsporet jernbane.
- (21) Den eksisterende dobbeltsporede jernbaneforbindelse fra Ringsted til Vordingborg og den eksisterende ensporede jernbaneforbindelse fra Vordingborg til Rødby, med samt det nye signalsystem på denne strækning, ejes af Banedanmark. A/S Femern Landanlæg kommer til at eje den nye jernbanestrækning fra Vordingborg til Rødby, herunder det nye signalsystem på den nye strækning, samt elektrificeringsanlæggene på hele strækningen fra Ringsted til Rødby.
- (22) Dette delte ejerskab til anlæggene på jernbaneforbindelsen er omhandlet i anlægsloven (§ 39), som fastsætter, at der skal foretages mageskifte på basis af

---

<sup>6</sup> Tilbagebetalingstiden afhænger af en lang række forskellige faktorer, bl.a. de endelige udgifter til projektering og anlæg af den faste forbindelse og de dertil hørende landanlæg i Danmark, de reelle drifts- og vedligeholdelsesudgifter til den faste forbindelse og de dertil hørende landanlæg i Danmark, størrelsen af EU-tilskuddene til projektet og den faktiske realrente samt trafikvolumen og trafikvækst især på forbindelsens vejdel.

værdien af Banedanmarks aktiver og A/S Femern Landanlægs aktiver, når anlægget af den faste forbindelse og de dertil hørende landanlæg er afsluttet<sup>7</sup>.

- (23) Det fremgår af anmeldelsen, at Banedanmark på A/S Femern Landanlægs vegne skal stå for anlægget og vedligeholdelsen af jernbanelandanlæggene. Banedanmark, som er den danske stats jernbaneinfrastrukturforvalter, har ansvaret for alle udgifter i forbindelse med driften af den danske jernbaneinfrastruktur, herunder også jernbanelandanlæggene i tilknytning til den faste forbindelse. Udgifterne til vedligeholdelse af jernbanelandanlæggene skal imidlertid deles mellem A/S Femern Landanlæg og Banedanmark i forhold til deres ejerandel af jernbanelandanlæggene. Det betyder, at 80 % af disse udgifter skal finansieres af A/S Femern Landanlæg og 20 % af Banedanmark.
- (24) Landanlæggene i Danmark omfatter også de nødvendige miljøforbedringer og opgradering af den eksisterende motorvejsinfrastruktur på Lolland, dvs. den eksisterende motorvej E47 mellem Rødbyhavn og Saksøbing. Den nødvendige opgradering af vejlandanlæggene skal gennemføres af Vejdirektoratet på vegne af den danske stat og finansieres af A/S Femern Landanlæg. Ejerskabet til vejlandanlæggene forbliver imidlertid 100 % hos den danske stat. Driften og vedligeholdelsen af vejlandanlæggene kommer derfor til at indgå i den overordnede danske vejinfrastruktur, som finansieres af Vejdirektoratet.
- (25) A/S Femern Landanlæg vil finansiere landanlæggene ved hjælp af lån optaget på de internationale finansmarkeder. Den danske regering vil stille en statsgaranti for disse lån. Alternativt vil A/S Femern Landanlæg sikre denne finansiering ved hjælp af statslige genudlån fra Nationalbanken.
- (26) Femern A/S vil udbetale udbytte til A/S Femern Landanlæg. Dette udbytte vil A/S Femern Landanlæg bruge til at tilbagebetale sin gæld i forbindelse med de lån, selskabet optager for at finansiere anlæg og vedligeholdelse af samt reinvestering i jernbanelandanlæggene og udgifterne ved anlægget af vejlandanlæggene.
- (27) I overensstemmelse med de almindelige landsdækkende takster i Danmark for brug af de danske jernbaner vil A/S Femern Landanlæg modtage indtægter af jernbaneoperatørernes brug af de danske landanlæg. Det er Banedanmark, der skal opkræve denne betaling fra jernbaneoperatørerne. Eftersom ejerskabet til jernbanelandanlæggene er delt mellem Banedanmark og A/S Femern Landanlæg, vil Banedanmark overføre 80 % af betalingen fra jernbaneoperatørerne til A/S Femern Landanlæg.

---

<sup>7</sup> De danske myndigheder har oplyst, at Banedanmarks aktiver anslås til en nutidsværdi på ca. 20 % af de samlede aktiver på strækningen, mens A/S Femern Landanlægs andel i disse aktiver anslås til ca. 80 %. Efter mageskiftet vil ejerforholdene blive sådan, at Banedanmark vil eje 20 % af jernbanestrækningen og A/S Femern Landanlæg 80 %. Banedanmark kommer således til at eje de ca. 23 km fra Ringsted, med tilhørende elektrificeringsanlæg og signalsystemer, og A/S Femern Landanlæg kommer til at eje 96 km af jernbaneforbindelsen til Rødby, inkl. de tilhørende elektrificeringsanlæg og signalsystemer (ekskl. Storstrømsbroen).

- (28) I overensstemmelse med generelt gældende principper i Danmark bliver der ikke tale om brugerbetaling for brugen af vejdelene af de danske landanlæg.

## **2.4. DE ANMELDTE FORANSTALTNINGER**

### ***2.4.1. Anmeldte foranstaltninger i relation til Femern A/S***

#### **2.4.1.1. Kapitalindskud**

- (29) I 2005 og 2009 indskød den danske regering via det statsejede selskab Sund & Bælt Holding A/S en aktiekapital på i alt 500 mio. DKK i Femern A/S. A/S Femern Landanlæg ventes at ville modtage udbyttebetalinger og starte med at tilbagebetale de lån, selskabet optager til finansiering af anlæg og opgradering af jernbane- og vejdelene af de danske landanlæg efter åbningen af den faste forbindelse.

#### **2.4.1.2. Statsgarantien og statslånene**

- (30) Finansieringen af den faste forbindelse er baseret på en statsgarantimodel, hvor projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse finansieres ved hjælp af de statsgaranterede lån, som Femern A/S optager på de internationale finansmarkeder, eller ved hjælp af statslige genudlån fra Nationalbanken. Femern A/S vil på linje med andre offentlige virksomheder, som optager statsgaranterede lån, skulle betale en årlig garantiprovision til den danske stat på 0,15 % af den udestående lånesum, som garantien dækker.
- (31) Statsgarantien dækker Femern A/S' forpligtelser i forbindelse med de lån og andre finansielle instrumenter, selskabet benytter til at finansiere og refinansiere projekteringen, anlægget og driften samt de andre dispositioner, der er nødvendige for anlæg og drift af den faste forbindelse. Staten garanterer desuden for Femern A/S' andre finansielle kontrakter indgået i forbindelse med projektf finansieringen (som f.eks. swaps)<sup>8</sup>. Endelig dækker garantien også de øvrige (ikkefinansielle) forpligtelser, Femern A/S påtager sig i anlægsfasen<sup>9</sup>.
- (32) Statsgarantien stilles for Femern A/S. Garantien sikrer långiverne betaling af alle afdrag og renter på de forpligtelser, Femern A/S indgår.
- (33) Statsgarantien dækker kun lån, som Femern A/S optager til finansiering af den faste forbindelse. Femern A/S må ikke optage lån til eller udøve nogen anden virksomhed end finansiering, projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse.

---

<sup>8</sup> Anlægslovens § 4, stk. 2.

<sup>9</sup> Anlægslovens § 4, stk. 4.

- (34) Som en alternativ finansieringsmåde får Femern A/S adgang til statslån (genudlån). I forhold til renten på statslånene bliver der en rentemarginal på 0,15 %. Omkostningerne ved statslån og statsgaranterede lån vil være sammenlignelige<sup>10</sup>.

## **2.4.2. Anmeldte foranstaltninger i relation til A/S Femern Landanlæg**

### 2.4.2.1. Kapitalindskud

- (35) I 2005 og 2009 indskød den danske regering via det statsejede selskab Sund & Bælt Holding A/S en aktiekapital på i alt 500 mio. DKK i Femern A/S. Efter oprettelsen af A/S Femern Landanlæg den 16. november 2009 blev Femern A/S et datterselskab af A/S Femern Landanlæg.

### 2.4.2.2. Statsgarantien og statslånene

- (36) Staten garanterer for A/S Femern Landanlægs forpligtelser i forbindelse med de lån og andre finansielle instrumenter, selskabet benytter til at finansiere og refinansiere projekteringen, anlægget og driften af landanlæggene. Staten garanterer desuden for A/S Femern Landanlægs andre finansielle kontrakter indgået i forbindelse med den finansielle styring<sup>11</sup>. Endelig dækker garantien også de øvrige (ikkefinansielle) forpligtelser, A/S Femern Landanlæg påtager sig i anlægsfasen<sup>12</sup>.
- (37) A/S Femern Landanlæg vil skulle betale en årlig garantiprovision til den danske stat på 0,15 % om året af den lånesum, som garantien dækker.
- (38) Garantien sikrer långiverne betaling af alle afdrag og renter osv. på de forpligtelser, A/S Femern Landanlæg indgår.
- (39) Statsgarantien dækker kun lån, som A/S Femern Landanlæg optager til finansiering af landanlæggene. A/S Femern Landanlæg må ikke optage lån til eller udøve nogen anden virksomhed end finansiering, projektering, anlæg og drift af landanlæggene.
- (40) Som en alternativ finansieringsmåde får A/S Femern Landanlæg adgang til statslån. I forhold til renten på statslånene bliver der en rentemarginal på 0,15 %. Omkostningerne ved statslån og statsgaranterede lån vil være sammenlignelige.

---

<sup>10</sup> Anlægslovens § 4, stk. 3.

<sup>11</sup> Anlægslovens § 4, stk. 2.

<sup>12</sup> Anlægslovens § 4, stk. 4.



### 3. STATSSTØTTEVURDERING

#### 3.1. STATSSTØTTE EFTER TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 1?

- (41) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er "statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne".
- (42) For at en foranstaltning skal kunne kvalificeres som statsstøtte, skal følgende kumulative betingelser være opfyldt: 1) den skal give en økonomisk fordel, der ydes med statsmidler, 2) fordelene skal være selektiv ved at begunstige bestemte virksomheder, og 3) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (43) Hvad den første af de ovennævnte betingelser angår, erindres der om, at formålet med traktatens artikel 107, stk. 1, er at forhindre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner<sup>13</sup>. Det følger af fast retspraksis, at støttebegrebet er mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter positive ydelser såsom selve tilskuddene, men ligeledes de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger<sup>14</sup>.
- (44) I den foreliggende sag må det først vurderes, om kapitalindskuddet, statsgarantierne og statslånene til Femern A/S og A/S Femern Landanlæg til finansiering af projektet udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

#### 3.1.1. Virksomhedsbegrebet

##### *Generelle principper*

- (45) Der erindres på den ene side om, at aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar i dennes udøvelse af sine officielle beføjelser som offentlig myndighed, ikke falder ind under statsstøttereglerne, og på den anden side om, at Domstolen har statueret, at "enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et givet marked, er en økonomisk aktivitet"<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Se f. eks. dom i sag 173/73, *Italien mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 26.

<sup>14</sup> Se f. eks. dom i sag C-200/97, *Ecotrader mod Altiforni e Ferriere di Servola*, ECLI:EU:C:1998:579, præmis 34.

<sup>15</sup> Se f. eks. dom i sag 118/85, *Kommissionen mod Italien*, ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7.

- (46) I overensstemmelse med retspraksis skal Kommissionen først fastslå, om Femern A/S og A/S Femern Landanlæg er virksomheder som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Virksomhedsbegrebet dækker enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde<sup>16</sup>.
- (47) Der er i de seneste år sket en betydelig udvikling i retspraksis, og Kommissionens tilgang til begrebet "økonomisk virksomhed" i relation til offentlig finansiering af anlæg og drift af infrastrukturer har også udviklet sig.
- (48) I sin dom i *Aéroports de Paris*<sup>17</sup> (2000) fandt Retten, at driften af en lufthavn, som består i at levere lufthavnsydelser til flyselskaber og forskellige tjenesteudbydere, er en økonomisk aktivitet
- (49) Domstolen stadfæstede i sin dom i *Leipzig-Halle-lufthavnen*, at når en infrastruktur drives kommercielt, udgør anlægget af denne infrastruktur også en økonomisk aktivitet<sup>18</sup>. I spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt aktivitet skal betragtes som en økonomisk aktivitet, er det desuden uden betydning, om en privat investor ville have udført samme aktivitet<sup>19</sup>. En infrastrukturoperatør, der udøver økonomisk aktivitet, er uanset sin retlige status og finansieringsmåde en virksomhed i artikel 107, stk. 1's forstand, og traktatens statsstøtteregler kan finde anvendelse på fordele, som ydes denne infrastrukturoperatør af staten eller med statsmidler<sup>20</sup>.

#### *A/S Femern Landanlæg: vej- og jernbanelandanlæggene*

- (50) Ifølge anlægsloven skal A/S Femern Landanlæg stå for finansieringen af anlægget og driften af vej- og jernbanelandanlæggene i Danmark. A/S Femern Landanlæg har intet andet formål og må ikke udøve nogen anden aktivitet.
- (51) Den nødvendige opgradering af landanlæggenes vejddel, herunder de nødvendige miljøforbedringer og opgradering af den eksisterende motorvejsinfrastruktur på Lolland, nærmere betegnet den eksisterende motorvej E47 mellem Rødbyhavn og Sakskøbing, varetages af Vejdirektoratet, som hører under den danske stat. Arbejderne skal finansieres af A/S Femern Landanlæg. Ejendomsretten til

---

<sup>16</sup> Sag C-35/96, *Kommissionen mod Italien*, ECLI:EU:C:1998:303, præmis 36; sag C-41/90, *Höfner og Elser*, ECLI:EU:C:1991:161, præmis 21; sag C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, ECLI:EU:C:1995:392, præmis 14; sag C-55/96, *Job Centre*, ECLI:EU:C:1997:603, præmis 21.

<sup>17</sup> Sag T-128/98, *Aéroports de Paris mod Kommissionen*, ECLI:EU:T:2000:290, stadfæstet af Domstolen i sag C-82/01P, ECLI:EU:C:2002:617.

<sup>18</sup> Forenede sager T-455/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH og Mitteldeutsche Flughafen AG mod Kommissionen*, og T-443/08, *Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen*, ("Leipzig-Halle-lufthavnen"), ECLI:EU:T:2011:117, stadfæstet af Domstolen i sag C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen*, ECLI:EU:C:2012:821, og sag T-196/04, *Ryanair mod Kommissionen*, ECLI:EU:T:2008:585.

<sup>19</sup> Sag C-309/99, *Wouters, Savelbergh og Price Waterhouse Belastingadviseurs BV mod Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, ECLI:EU:C:2002:98, præmis 48.

<sup>20</sup> Forenede sager C-159/91 og C-160/91, *Poucet & Pistre*, ECLI:EU:C:1993:63.

vejlandanlæggene forbliver dog hos den danske stat. Drift og vedligeholdelse af landanlæggenes vejdel kommer til at indgå i de overordnede danske vejinfrastrukturer, som finansieres af Vejdirektoratet.

- (52) Vejlandanlæggene stilles til rådighed for alle brugere uden betaling og kommer hele befolkningen til gode. Da de ikke drives kommercielt, og da der ikke er noget marked i Danmark for drift af offentlige veje, finder Kommissionen, at A/S Femern Landanlæg ikke udøver økonomisk aktivitet ved projektering, anlæg og drift af vejlandanlæggene og derfor ikke er en virksomhed efter traktatens artikel 107, stk. 1<sup>21</sup>. Af samme grunde kan den finansiering, der stilles til rådighed for A/S Femern Landanlæg til projektering, anlæg og drift af vejlandanlæggene, ikke antages at kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (53) Med hensyn til landanlæggenes jernbanedel bemærker Kommissionen, at den skal opgraderes og drives af Banedanmark, som er den danske stats jernbaneinfrastrukturforvaltet. A/S Femern Landanlæg skal finansiere disse opgraderinger<sup>22</sup>. Banedanmark er infrastrukturforvalteren på de statsejede jernbanestrækninger i Danmark, herunder også den eksisterende jernbanestrækning mellem Ringsted og Rødby. Det er Banedanmark, der som infrastrukturforvalter skal stå for driften af landanlæggenes jernbaneforbindelser (strækningen mellem Ringsted og Rødby). Det omfatter også kapacitetsstyring, tildeling af jernbanekanaler og opkrævning af baneafgift fra de jernbaneoperatører, der bruger sporene. Baneafgifterne på strækningen mellem Ringsted og Rødby beregnes efter de landsdækkende takster.
- (54) Banedanmark har ansvaret for alle udgifter i forbindelse med driften af den danske jernbaneinfrastruktur og vil også bære omkostningerne ved jernbanelandanlæggene. Udgifterne til vedligeholdelse af landanlæggenes jernbanedel påhviler derimod A/S Femern Landanlæg og Banedanmark i forhold til deres ejerandel af disse jernbanelandanlæg (se betragtning 23). A/S Femern Landanlæg vil finansiere udgifterne til anlæg og vedligeholdelse af jernbanelandanlæggene ved hjælp af lån. Femern A/S vil udbetale udbytte til A/S Femern Landanlæg. Dette udbytte vil A/S Femern Landanlæg bruge til at tilbagebetale sin gæld på de lån, selskabet optager til finansiering af disse udgifter.
- (55) På grund af det nationale jernbanenets karakter i Danmark er der ingen konkurrence på og om markedet for drift og forvaltning af det nationale jernbanenet. Som beskrevet i betragtning 53, skal de af AS Femern Landanlæg ejede jernbanelandanlæg drives af den danske jernbaneinfrastrukturforvalter Banedanmark på samme måde som andre dele af det danske jernbanenet. Da det nationale

---

<sup>21</sup> Se Kommissionens afgørelse af 15. oktober 2014 i sag SA.36558, SA.36662, SA.38371, Støtte til Øresundsbro Konsortiet, betragtning 73 (EUT C 437 af 5.12.2014, s. 1).

<sup>22</sup> Undtagen udgifterne til det nye signalsystem på den eksisterende jernbanestrækning mellem Ringsted og Rødby, der i dag ejes af Banedanmark, som skal afholdes af Banedanmark som led i det signalprogram, der er ved at blive gennemført på det statsejede jernbanenet i Danmark.

jernbanenet forvaltes og drives på et nationalt, geografisk lukket og adskilt marked, hvor der ikke er nogen konkurrence, vil den offentlige finansielle støtte til A/S Femern Landanlæg til jernbanelandanlæggene desuden ikke kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne<sup>23</sup>.

- (56) Af de ovenstående betragtninger følger det, at de foranstaltninger, A/S Femern Landanlæg modtager til finansiering af projekteringen, anlægget og forvaltningen af jernbanelandanlæggene, ikke kan antages at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (57) Det konkluderes derfor, at de offentlige midler, A/S Femern Landanlæg modtager til finansiering af projektering, anlæg og forvaltning<sup>24</sup> af vej- og jernbanelandanlæggene ikke udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1.

#### *Femern A/S: den faste forbindelse*

- (58) Ifølge anlægsloven (§ 1) skal Femern A/S stå for anlæg, drift og finansiering af den faste forbindelse. Femern A/S vil som eneste formål have at anlægge og drive den faste forbindelse. Femern A/S vil have ret til at opkræve brugerbetaling for brugen af den faste forbindelse for at kunne betale sin gæld tilbage. Femern A/S vil således opkræve afgifter af vejbrugere og af jernbaneoperatørerne for brugen af den faste forbindelses jernbanedel.
- (59) Disse afgifter fastsættes af transportministeren (anlægslovens § 42) og gøres tilgængelige for offentligheden på Femern A/S' hjemmeside.
- (60) De samlede udgifter til projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse skal dækkes af indtægterne af de afgifter, Femern A/S vil opkræve af brugerne over en periode, der forventes at blive på 55 år. Det ville desuden ikke være muligt for Femern A/S at drive den faste forbindelse uden først at have anlagt infrastrukturen<sup>25</sup>.
- (61) Efter de danske myndigheders opfattelse udøver Femern A/S ikke økonomiske aktiviteter. Danmark finder, at Femern A/S har fået til opgave at projektere, anlægge, eje, drive og vedligeholde den faste forbindelse og ved udførelsen af disse opgaver handler som offentlig myndighed og ikke som virksomhed. Til støtte for dette synspunkt har Danmark fremført følgende argumenter:
- (62) For det første har projektet udelukkende samfundspolitiske formål, idet det i særdeleshed tager sigte på at fremme den regionale og økonomiske udvikling og

---

<sup>23</sup> Se Kommissionens afgørelse af 2. maj 2013 i sag SA.35948 (2012/N) – Tjekket – Forlængelse af interoperabilitetsordningen inden for jernbanetransport, betragtning 18 (EUT C 306 af 22.10.2013), og Kommissionens beslutning af 17. juli 2002 i sag N 356/2002 – Det Forenede Kongerige - Network Rail (EFT C 232 af 28.9.2002, s. 2).

<sup>24</sup> Som beskrevet i betragtning 23 skal jernbanelandanlæggene i Danmark drives af den nationale infrastrukturforvalter Banedanmark.

<sup>25</sup> Se betragtning 50-51 ovenfor.

samarbejde mellem Tyskland og Danmark og i regionen som helhed. Femern A/S er oprettet med det ene formål at virkeliggøre disse samfundspolitiske mål, der er beskrevet i den internationale aftale.

- (63) For det andet forudsætter projektets eksistens, at to suveræne medlemsstater er enedes om at etablere en sådan forbindelse på og mellem deres territorier, og en sådan aftale kan kun indgås mellem offentlige myndigheder og ikke mellem private virksomheder.
- (64) For det tredje er der med Femern A/S' aktiviteter tale om offentlige opgaver, som direkte følger af offentlige planforanstaltninger. Disse aktiviteter har alene til formål at virkeliggøre planpolitikens målsætninger og ikke at åbne op for konkurrence mellem transportudbydere eller infrastrukturforvaltere.
- (65) For det fjerde varetager Femern A/S sine offentlige opgaver i et lukket økonomisk kredsløb, og der er derfor ingen risiko for, at finansieringsaktiviteterne i forbindelse med den faste forbindelse kunne bruges til at krydssubsidiere andre aktiviteter, som intet har at gøre med selskabets offentlige opgaver.
- (66) Og endelig finder Danmark, at den måde, hvorpå den brugerbetaling, Femern A/S vil opkræve, fastsættes, klart viser den grundlæggende samfundspolitiske karakter af selskabets aktiviteter. Selv om der er tale om afgifter, der opkræves som betaling for brugen af den faste forbindelse, gennemfører Femern A/S alene den finansieringsmodel, der er fastlagt i den internationale aftale og anlægsloven, og Femern A/S handler derfor som en offentlig myndighed og ikke som en virksomhed. Femern A/S kan ikke – i modsætning til Øresund Konsortiet, der fastsætter de afgifter, vejbrugerne skal betale<sup>26</sup>, – selv fastsætte sine priser og forfølge sin egen forretningsstrategi og har ingen indflydelse på sine indtægter, eftersom afgifterne fastsættes af transportministeren (se betragtning 18). Femern A/S' aktiviteter og finansieringsmåde er således sammenlignelig med de aktiviteter, der udøves af offentlige myndigheder, som opkræver en omkostningsbaseret betaling for at levere bestemte offentlige goder eller ydelser til deres brugere, i modsætning til virksomheder, der forfølger kommercielle mål, uden at offentlige myndigheder griber ind i deres prispolitik.
- (67) Kommissionen anlægger følgende vurdering af de argumenter, Danmark har fremført.
- (68) Som anført i betragtning 47, er enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenester på et givet marked, en økonomisk aktivitet. Femern A/S tilbyder privatpersoner og virksomheder adgang til den faste forbindelse mod betaling (brugerafgifterne), hvilket umiddelbart betragtet tyder på, at selskabet udøver

---

<sup>26</sup> Kommissionens afgørelse af 15. oktober 2014 i sag SA.36558, SA.36662, SA.38371, Støtte til Øresundsbro Konsortiet, betragtning 68-69 (EUT C 437 af 5.12.2014, s. 1).

økonomisk aktivitet og skal betragtes som en virksomhed i artikel 107, stk. 1's forstand.

- (69) Størsteparten af de argumenter, den danske regering har fremført, er ikke tilstrækkelige til at ændre ved denne umiddelbare konklusion.
- (70) For det første udelukker projektets samfundspolitiske formål ikke, at Femern A/S kan betragtes som en virksomhed. Levering af f. eks. gas, elektricitet, kollektiv transport og posttjenester kan også have samfundspolitiske formål, men det er klart, at udbyderne af disse varer eller tjenester kan være virksomheder i artikel 107, stk. 1's forstand. Det er kun aktiviteter, som henhører under udøvelse af offentlig myndighed, der ikke er økonomiske aktiviteter.
- (71) Når der er tale om grænseoverskridende transport, ligger det for det andet i selve aktivitetens natur, at den kræver samtykke fra mindst to suveræne stater. International lufttransport kan f. eks. kun foregå med de berørte staters tilladelse. Det samme gælder anlæg af grænseoverskridende transportinfrastrukturer. At det er offentlige myndigheder, der skal give tilladelse til udførelse af international transport, indebærer ikke, at selve transporttjenesterne eller anlægget af de nødvendige infrastrukturer henhører under udøvelse af offentlig myndighed.
- (72) For det tredje bevirker den omstændighed, at en aktivitet er planlagt af en stat, ikke i sig selv, at denne aktivitet ikke er økonomisk. Det er også uvæsentligt, at Danmark direkte har givet A/S Femern til opgave at projektere, anlægge og drive den faste forbindelse uden at udbyde denne opgave i koncession. Det følger af fast retspraksis, at det afgørende spørgsmål er, om Femern A/S udbyder varer eller tjenester på et marked.
- (73) For det fjerde bemærkes, at selv om det forhold, at Femern A/S ikke kan gå ind på andre markeder, kan være relevant ved afgørelsen af, om den offentlige støtte, selskabet modtager, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordreje konkurrencen, er det uden relevans for spørgsmålet om, hvorvidt det udøver en økonomisk aktivitet.
- (74) De ovennævnte argumenter er derfor ikke tilstrækkelige til at drage den konklusion, at Femern A/S ikke kan betragtes som en virksomhed som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.
- (75) Kommissionen hæfter sig imidlertid ved den særlige ordning, der er indført i anlægsloven, ifølge hvilken afgifterne for brugen af den faste forbindelse ikke fastsættes af Femern A/S, men direkte af staten, nærmere betegnet af transportministeren.
- (76) Dette er et særligt kendetegn ved projektet, som normalt ikke gælder for virksomheder, der opererer på et marked. For selv om visse varer eller tjenester kan være underlagt regulerede priser, kan situationen være en anden, hvor staten ved lov direkte og egenhændigt fastsætter det præcise vederlag, der skal betales for brugen af

en bestemt infrastruktur (se i modsætning hertil *Øresund*-afgørelsen, hvor Kommissionen lagde vægt på, at konsortiet frit kunne fastsætte sine priser og fastlægge sin forretningspolitik).

- (77) EU-domstolene har tidligere statueret, at en offentlig enhed (der også har offentlige tilsynsopgaver) udøver økonomisk aktivitet, når den udbyder tjenester mod en betaling, hvis størrelse den frit kan fastsætte, og når den selv bestemmer vilkårene for leveringen af disse tjenester.<sup>27</sup> Omvendt har EU-domstolene også udtalt, at den omstændighed, at et produkt eller en tjenesteydelse, som leveres af en offentlig enhed, og som er knyttet til dennes udøvelse af offentlig myndighed, leveres mod betaling foreskrevet ved lovgivning og ikke direkte eller indirekte fastsat af denne enhed, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at den udøvede aktivitet har karakter af økonomisk aktivitet.<sup>28</sup>
- (78) Det forekommer at kunne udledes af denne retspraksis, at når en enhed leverer varer eller tjenester mod betaling, og denne aktivitet er knyttet til dens udøvelse af offentlig myndighed, kan dens evne til frit at fastsætte betalingen herfor (og dermed konkurrere på prisen med andre udbydere) være afgørende for, om den handler som en virksomhed i traktatens artikel 107, stk. 1's forstand.
- (79) Selv om det ikke er klart, at Femern A/S udøver en aktivitet knyttet til udøvelse af offentlig myndighed, kan det udledes af retspraksis, at hvis det var tilfældet, er den omstændighed, at selskabet opkræver betaling for leveringen af varer eller tjenester, ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til at drage den konklusion, at denne levering af varer eller tjenester er en økonomisk aktivitet i situationer, hvor betalingen fastsættes direkte af offentlige myndigheder.
- (80) På den anden side konkurrerer de tjenester, Femern A/S udbyder, med tjenester udbudt af private virksomheder, især færgerederier, og i den finansielle analyse forudsættes afgifterne fastsat med udgangspunkt i færgeoverfartspriserne (se fodnote 39). Det tyder på, at Femern A/S udnytter den faste forbindelse kommercielt ved at udbyde tjenester på et marked og dermed kunne anses for at udøve en økonomisk aktivitet.
- (81) I denne sag finder Kommissionen det imidlertid ikke nødvendigt at afgøre, om projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse udgør en økonomisk aktivitet som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, for af de nedennævnte grunde (se afsnit 3.2) ville den offentlige finansiering af Femern A/S, såfremt den udgjorde statsstøtte, under alle omstændigheder være forenelig med det indre marked.

---

<sup>27</sup> Sag T-192/08, *Aéroports de Paris mod Kommissionen*, ECLI:EU:T:2000:290, præmis 120-121. Stadfæstet af Domstolen i sag C-82/91 P, ECLI:EU:C:2002:617, præmis 78.

<sup>28</sup> Sag C-138/11, *Compass-Datenbank GmbH mod Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2012:449, præmis 38, med yderligere henvisninger.

- (82) Af samme årsager finder Kommissionen det ikke nødvendigt at tage stilling til, om de øvrige kriterier for statsstøtedefinitionen i traktatens artikel 107, stk. 1, er opfyldt i denne sag.

### **3.2. DEN MULIGE STATSSTØTTES FORENELIGHED**

- (83) Såfremt de foranstaltninger, Danmark yder Femern A/S til finansiering af den faste forbindelse, skulle udgøre statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, finder Kommissionen, at denne støtte under alle omstændigheder vil være forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).
- (84) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), kan støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse, betragtes som forenelig med det indre marked.
- (85) Vurderingen af offentlig finansiering af sådanne projekter er blevet opdateret og konsolideret med Kommissionens vedtagelse af meddelelsen om Kriterier for analysen af, hvorvidt statsstøtte til fremme af gennemførelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse er forenelig med det indre marked af 20. juni 2014 ("meddelelsen")<sup>29</sup>. Principperne i denne meddelelse finder anvendelse i denne sag.

#### **3.2.1. Generelle kriterier for støtteberettigelse**

##### Projektdefinition

- (86) Ifølge punkt 3.1 i meddelelsen skal den påtænkte støtte vedrøre ét projekt, der er veldefineret for så vidt angår mål og vilkår for gennemførelsen, herunder deltagere og finansiering.
- (87) Anlægget af den faste forbindelse (med tilhørende landanlæg) er et konkret, præcist og klart defineret projekt. Den internationale aftale indeholder en klar beskrivelse af projektet, dets gennemførelse og finansiering. Anlægsloven med bilag indeholder tillige en detaljeret teknisk beskrivelse af projektet, der omfatter projektets geografiske lokalisering, udformning, anlæg, finansiering og drift.

##### Fælleseuropæisk interesse

- (88) Ifølge punkt 3.2 i meddelelsen skal projektet på en konkret, klar og identificerbar måde bidrage til et eller flere EU-mål og skal have en væsentlig indflydelse på EU's konkurrencedygtighed, på bæredygtig vækst, på sociale udfordringer eller på værdiskabelsen i hele EU.

---

<sup>29</sup> EUT C 188 af 20. juni 2014, s. 4.



- (89) Kommissionen bemærker, at den fælleseuropæiske interesse i den faste forbindelse allerede er blevet anerkendt i de afgørelser, der er vedtaget angående projekteringsfasen<sup>30</sup>.
- (90) Den faste forbindelse vil bidrage til udviklingen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) og betragtes som sådan som et prioriteret TEN-T projekt (nr. 20). Den faste forbindelse vil således bidrage til at forbedre forbindelserne mellem de nordiske lande og Centraleuropa samt til større fleksibilitet i og besparelser for vej- og jernbanetrafikken. Desuden er den faste forbindelse et nøgleelement i færdiggørelsen af den vigtigste Nord-Syd-forbindelse mellem Centraleuropa og de nordiske lande.
- (91) Projektet involverer to medlemsstater, nemlig Danmark og Tyskland, og de gevinster, projektet vil give, rækker ud over disse to medlemsstater. Disse gevinster er blevet klart defineret og kvantificeret i en samfundsøkonomisk analyse udarbejdet for den danske transportminister<sup>31</sup>. Den samfundsøkonomiske analyse viser, at projektet vil give Europa store gevinster. Trods de betydelige investeringsomkostninger vil den faste forbindelse give en nettogevinst og et økonomisk afkast på 4,7 %.
- (92) I årene fra 2007 til 2015 er der desuden ydet EU-støtte til projektet på i alt 205 mio. EUR til projekteringen. De danske myndigheder har indgivet en ansøgning om EU-finansiering til anlægsfasen fra TEN-T budgettet for årene 2016-2020.
- (93) Den faste forbindelse repræsenterer derfor et vigtigt og konkret bidrag til virkeliggørelsen af EU's transportpolitiske mål og EU's mere overordnede mål såsom forbedring af det indre markeds funktion og styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed.

---

<sup>30</sup> Se Kommissionens afgørelse af 13. juli 2009 i sag N157/2009, *Finansiering af planlægningsfasen for den faste forbindelse over Femern Bælt*, betragtning 40 (EUT C 202 af 27.8.2009, s. 2).

<sup>31</sup> Udarbejdet af Incentive den 5. januar 2015 for det danske transportministerium.

### Projektets betydning

- (94) Den faste forbindelses betydning er allerede blevet anerkendt af Kommissionens i dens afgørelse angående projekteringsfasen<sup>32</sup>.
- (95) De danske myndigheder anslår de samlede udgifter til projektering og anlæg af den faste forbindelse til 54,9 mia. DKK (7,4 mia. EUR) og udgifterne til projektering og anlæg af opgraderingen af de dertil hørende danske landanlæg til 9,5 mia. DKK (1,3 mia. EUR), dvs. 64,4 mia. DKK (8,7 mia. EUR) i faste 2014-priser til hele projektet. Derudover er der også betydelige udgifter forbundet med projektet i relation til anlægget af landanlæggene i Tyskland, der påhviler de tyske myndigheder.
- (96) Desuden gennemføres projektet i samarbejde mellem Tyskland og Danmark, og det er allerede godkendt på EU-plan, eftersom den faste forbindelse indgår som en integreret del af det transeuropæiske transportnet. Når den faste forbindelse er færdiganlagt, vil den skabe store lettelser for passager- og godstrafikken mellem Centraleuropa og Skandinavien og bl.a. lette presset på storebæltsruten gennem Danmark, især på jernbanenettet.
- (97) Kommissionen finder derfor, at den faste forbindelse har stor såvel kvantitativ som kvalitativ betydning og er til gavn for hele EU.

#### **3.2.2. Støttens nødvendighed og proportionalitet**

- (98) Ifølge punkt 28 i meddelelsen må støtten ikke gå til dækning af omkostninger ved et projekt, som virksomheden under alle omstændigheder ville have iværksat, eller til kompensation for den normale forretningsmæssige risiko ved en økonomisk aktivitet. Uden støtten bør gennemførelsen af projektet være umulig, eller projektet bør kun kunne gennemføres i mindre størrelse eller omfang eller på en anden måde, som ville begrænse de forventede fordele betydeligt. En given støtte betragtes desuden kun som proportionel, hvis samme resultat ikke ville kunne opnås med mindre støtte.

### Støttens nødvendighed

- (99) Ifølge punkt 29 i Kommissionens meddelelse skal medlemsstaten give Kommissionen alle relevante oplysninger om det projekt, den ønsker at støtte, samt en nøje beskrivelse af et kontrafaktisk scenario, hvor ingen medlemsstat yder støtte. De danske myndigheder har i forbindelse hermed oplyst, at der ikke findes noget kontrafaktisk eller alternativt projekt. Beslutningerne om projektets omfang og finansieringsmåde træffes udelukkende af Folketinget. Femern A/S og A/S Femern Landanlæg har ingen beføjelse til at beslutte at gennemføre et alternativt projekt af et andet omfang. Danmark har således ikke kunnet fremlægge nogen realistisk beskrivelse af et alternativt projekt.

---

<sup>32</sup> Se Kommissionens afgørelse af 13. juli 2009 i sag N157/2009, *Finansiering af planlægningsfasen for den faste forbindelse over Femern Bælt*, betragtning 42 (EUT C 202 af 27.8.2009, s. 2).

- (100) De danske myndigheder har dog givet oplysninger om et scenarie, hvor der ikke ydes nogen offentlig støtte til Femern A/S. Af analyserne fra de indledende faser fremgår det, at Femern Bælt-projektet kun kan gennemføres med betydelig offentlig støtte enten i form af statsgarantier eller direkte tilskud.
- (101) I 2001 blev der indledt en interessetilkendegivelsesrunde med det formål at få afklaret den private sektors villighed og evne til at udforme, projektere, finansiere, anlægge og drive en fast forbindelse over Femern Bælt, de finansielle og tekniske løsninger for projektet, de organisatoriske rammer om private investorers deltagelse i projektet samt fordelingen af de med projektet forbundne risici mellem den private sektor og medlemsstaterne<sup>33</sup>. Denne runde vakte stor interesse, idet der indkom reaktioner fra ca. 100 forskellige virksomheder, hvoraf 31<sup>34</sup> besvarede et spørgeskema og 20 blev indbudt til et interview. I rapporten var konklusionen, at den private sektor er interesseret i at deltage i udformningen, finansieringen, anlægget og driften af den faste forbindelse, forudsat at regeringerne er villige til at yde en vis form for støtte, betydeligt mere end den forventede TEN-støtte og/eller statsgarantier. De private investorer vil forlange et højere internt afkast som kompensation for de betydelige risici, der er forbundet med et projekt som den faste forbindelse. På samme måde vil långiverne forlange en højere rentesats og en højere dækningsgrad for at kompensere for den risiko, de anser projektet for at være forbundet med. Tilsammen fører disse krav fra investorerne og långiverne til så høje kapitalomkostninger, at projektet ikke ville kunne gennemføres uden offentlig støtte.
- (102) Ifølge punkt 30 i meddelelsen vil Kommissionen i de tilfælde, hvor der ikke findes et alternativt projekt, undersøge, om støttebeløbet overstiger det niveau, der er nødvendigt, for at det støttemodtagende projekt er tilstrækkeligt rentabelt, f.eks. ved at gøre det muligt at opnå et internt afkast svarende til det sektor- eller virksomhedsspecifikke benchmark eller kritiske afkast.
- (103) Støtten skal således anses for at være nødvendig, hvis det f. eks. kan påvises, at projektets interne afkast ligger under det normale afkast, som investorer vil forlange for at gå ind i tilsvarende investeringsprojekter, eller hvis det interne afkast ikke er tilstrækkeligt til at dække de kapitalomkostninger, markedet kræver, dvs. de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC).
- (104) De danske myndigheder har fremlagt beregninger, der viser, at projektets interne afkast på et gældfrit grundlag ligger på 4,2 % i løbet af den forventede tilbagebetalingsperiode på 55 år<sup>35</sup> (hvor investeringens nettonutidsværdi er 0 efter 55

---

<sup>33</sup> Resultaterne af interessetilkendegivelsesrunden (ECI) blev offentliggjort i rapporten "Fast forbindelse over Femern Bælt. Finansiering og organisation. Juni 2002".

<sup>34</sup> Der var både tale om konsortier mellem entreprenører, operatører og banker og om enkeltvirksomheder, hovedsagelig banker, ingeniørvirksomheder og forsikringsselskaber.

<sup>35</sup> Beregningen af tilbagebetalingsperioden på 55 år er baseret på følgende antagelser i) projekterings- og anlægsomkostninger for projektet på 7,4 mia. EUR (2014-priser) på basis af de prissatte bud, der er modtaget på de fire store anlægskontrakter pr. 22. december 2014 plus en reserve på 0,5 mia. EUR og gennemsnitlige årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse af samt reinvestering i den faste forbindelse på 72,5 mio. EUR (2014-

år), mens WACC anslås til 11,0 %. Den WACC, som en privat investor ventes at ville kræve, ligger altså betydeligt over projektets interne afkast.

- (105) Manglen på interesse i at gennemføre og finansiere projektet uden offentlig støtte samt beregningerne viser klart, at den WACC, som en privat investor ventes at ville kræve, ligger betydeligt over projektets interne afkast. I lyset af resultaterne af interessetilkendegivelsesrunden og de ovennævnte beregninger finder Kommissionen derfor, at ingen privat investor ville gennemføre projektet uden offentlig støtte. Støtten er følgelig nødvendig.

#### Støtten er proportional

- (106) Ifølge punkt 31 i meddelelsen skal det maksimale støtteniveau fastsættes på grundlag af det konstaterede finansieringsbehov i forhold til de støtteberettigede omkostninger.
- (107) Finansieringsbehovet – beregnet som den diskonterede forskel mellem de positive og negative pengestrømme i investeringens levetid (inkl. Femern A/S' finansielle nettoomkostninger ved finansiering af landanlæggene og inkl. nettodriftsomkostningerne i driftsperioden på 55 år og de forventede TEN-tilskud) – beløber sig til 23,1 mia. DKK (3,1 mia. EUR). Nettonutidsværdien af de støtteberettigede omkostninger udgør 42,1 mia. DKK (5,6 mia. EUR)<sup>36</sup>. Det procentvise finansieringsbehov ligger således på 54,9 %.
- (108) Støtteelementet i garantierne eller statslånene samt kapitalindsuddet til Femern A/S kommer til at udgøre 21,3 mia. DKK (2,8 mia. EUR), hvilket giver en støtteintensitet på 50,8 %, altså mindre end projektets finansieringsbehov.
- (109) Desuden er de anmeldte garantier og statslån begrænsede i både tid og dækning. Garantien dækker alene lån optaget til projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse, indtil gælden er fuldt tilbagebetalt, og der er derfor ingen risiko for, at garantien kan bruges til subsidiering af andre, ikkestøtteberettigede omkostninger og aktiviteter.
- (110) De danske myndigheder har endvidere givet tilsagn om at begrænse garantien og statslånene til lån optaget til finansiering af støtteberettigede omkostninger i højst 55 år efter åbningen af den faste forbindelse, at genanmelde enhver offentlig

---

priser), og ii) fortsat timedrift på færgeruten Rødby-Puttgarden; iii) risikofri markedrente på 3,0 % (i faste priser) og forventet inflation 2,0 %; iv) TEN-tilskud til den faste forbindelse på 50 % af projekteringsomkostningerne og 18 % af anlægsomkostningerne; v) en trafikudvikling efter åbningen af den faste forbindelse i overensstemmelse med den "FTC forecast", som blev udarbejdet af INTRAPLAN Consult GmbH og BVU Beratergruppe Verkehr und Umwelt GmbH i november 2014; vi) forventede vejafgifter baseret på Scandlines' gennemsnitlige listepreiser for Rødby-Puttgarden overfarten, dvs. 65 EUR for personbiler og 276 EUR for lastbiler, og en jernbanebetaling på 52,9 mio. EUR om året.

<sup>36</sup> De støtteberettigede omkostninger udgør 58,8 mia. DKK i løbende priser, hvilket svarer til en nettonutidsværdi på 42,1 mia. DKK. Udgifterne til projektering og anlæg af den faste forbindelse beløber sig til 54,9 mia. DKK i faste 2014 priser (baseret på de prissatte bud, der er modtaget på de fire store anlægskontrakter pr. 22. december 2014, inkl. en reserve på 3,7 mia. DKK og beregnet uden TEN-tilskud).

finansiering, der måtte blive ydet efter udløbet af denne periode, og som skønnes nødvendig for at sikre projektets bæredygtighed, og at rapportere årligt om udviklingen i tilbagebetalingen af Femern A/S' gæld. Garantien vil ophøre før da, hvis projektets gæld er tilbagebetalt før udløbet af denne periode.

- (111) På grundlag heraf og under hensyntagen til tilsagnene fra de danske myndigheder konkluderes det, at støtten er proportional.

### **3.2.3. Forebyggelse af urimelige konkurrencefordrejninger og afvejningstest**

- (112) Ifølge punkt 40 i meddelelsen skal medlemsstaten fremlægge dokumentation for, at den foreslåede støtteforanstaltning udgør det rette politiske instrument til at tjene formålet med projektet.
- (113) De danske myndigheder gør gældende, at eftersom det underliggende problem for projektet består i den manglende adgang til finansiering, er støtte i form af likviditetsstøtte, såsom lån eller garantier, det rette politiske instrument. Den danske finansieringsmodel baseret på en statsgaranti er et effektivt middel til at få projektet gennemført og sikre, at Femern A/S ikke overkompenseres, eftersom foranstaltningerne (statsgaranti, statslån og kapitalindskud) alene sætter Femern A/S i stand til at holde sine kapitalomkostninger på det niveau, der gør projektet gennemførligt ved at dække finansieringsbehovet. Desuden gælder garantien/lånene alene lån optaget til projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse, indtil gælden er fuldt tilbagebetalt – der er ingen risiko for, at garantien/lånene kan bruges til at subsidiere andre, ikkestøtteberettigede omkostninger og aktiviteter. Kommissionen finder følgelig, at det valgte støtteinstrument er hensigtsmæssigt.
- (114) Ifølge punkt 41 i meddelelsen gælder, at for at en støtteforanstaltning kan anses for at være forenelig med det indre marked, skal dens negative konsekvenser i form af fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne være begrænsede og opvejes af støttens positive virkninger i kraft af bidraget til målet af fælleseuropæisk interesse.
- (115) Som beskrevet i betragtning 88-93 indgår den faste forbindelse i en mere overordnet plan om at fremme mobilitet, integration og kulturel udveksling for befolkningen på de to sider af den faste forbindelse og forbedre trafikforbindelserne mellem de nordiske lande og Centraleuropa for såvel passagerer som jernbane- og vejgods. Disse forventede gevinster blev anerkendt på europæisk plan med optagelsen af Femern Bælt-projektet på listen over prioriterede TEN-T projekter. Den faste forbindelse vil få positive virkninger i en lang række økonomiske sektorer i regionen, bl.a. tankstationer, detailhandel, restauranter, hoteller, forlystelsesparker og jernbane- og busstrafik.
- (116) Åbningen af den faste forbindelse vil imidlertid få negative virkninger for færgeoperatørerne, både på Rødby-Puttgarden overfarten og på andre færgeruter i regionen. En nedgang i færgetrafikken kan også få negativ indvirkning på de havne, disse færger benytter, i form af faldende trafikvolumen og faldende indtægter. Disse

virksomheder er iboende virkninger af projektet, der tager sigte på at tilbyde et hurtigere og mere bekvemt alternativ til færgeoverfarten.

- (117) Den faste forbindelse over Femern Bælt vil være åben for alle brugere på lige og ikkediskriminerende vilkår. Den betaling, der skal opkræves af brugerne af den faste forbindelses vej- og jernbanedel, vil blive fastsat af den danske transportminister. Prisstrukturen vil være gennemsigtig og ikkediskriminerende, på linje med de gældende regler i eurovignetdirektivet<sup>37</sup>. Brugerbetalingen på vejforbindelsen ventes at komme til at svare til den pris, færgeoperatøren anvender.
- (118) Desuden fremgår det klart af den samfundsøkonomiske analyse af den faste forbindelse over Femern Bælt, at den samfundsøkonomiske effekt af den faste forbindelse over Femern Bælt på lang sigt vil være positiv, uanset om færgedriften fortsætter eller ophører<sup>38</sup>. Rapporten sætter i videst mulige omfang tal på alle de mulige gevinster og omkostninger ved den faste forbindelse i forhold til en situation med fortsat færgedrift. Til trods for de betydelige investeringer i den faste forbindelse og landanlæggene vil projektet give en nettogevinst og et økonomisk afkast på 4,7 % for Europa<sup>39</sup>. Nettogevinsterne består hovedsagelig i tidsbesparelser og mere fleksible afrejsesetider for de forskellige rejsende, der benytter den faste forbindelse.
- (119) De anmeldte foranstaltninger vil følgelig kun have begrænsede negative indvirkninger på konkurrence og samhandel, som ikke kan opveje de åbenlyse positive virkninger for EU som helhed.

#### **3.2.4. Rapporteringspligt**

- (120) Ifølge punkt 49 i meddelelsen skal gennemførelsen af projektet være genstand for regelmæssig rapportering. I den forbindelse har Danmark givet tilsagn om at indsende årlige rapporter om udviklingen i tilbagebetalingen af Femern A/S' gæld.

#### **3.2.5. Udbetaling af statsgarantier**

- (121) I henhold til punkt 5.3 i Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier ("garantimeddelelsen")<sup>40</sup> accepterer Kommissionen kun garantier, hvis faktiske udbetaling er kontraktligt knyttet til bestemte betingelser, der kan strække sig så vidt som til en tvungen konkurserklæring fra modtagerens side eller en tilsvarende procedure.

---

<sup>37</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF, som ændret ved direktiv 2006/38/EF og direktiv 2011/76/EU.

<sup>38</sup> Samfundsøkonomisk analyse af en fast forbindelse over Femern Bælt, rapport udarbejdet af Incentive for transportministeriet, 5. januar 2015.

<sup>39</sup> Når gevinster og omkostninger opgøres for Danmark alene, vil den faste forbindelse og de tilhørende landanlæg i Danmark give en nettogevinst for samfundet på 28 mia. DKK over 50 år. Det svarer til et økonomisk afkast på 5,3 %.

<sup>40</sup> EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10–22.

- (122) Ifølge § 4, stk. 2, i anlægsloven har finansministeren bemyndigelse til at yde statsgaranti for Femern A/S' og A/S Femern Landanlægs forpligtelser vedrørende de lån og andre finansielle instrumenter, selskaberne har optaget til finansiering og refinansiering af projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse. De nærmere betingelser for brugen af denne garanti er ikke fastsat i selve anlægsloven. De danske myndigheder har oplyst, at disse betingelser vil blive fastlagt af finansministeren, før Femern A/S og A/S Femern Landanlæg kan opnå lån og andre finansielle instrumenter til finansiering af anlægget og driften af den faste forbindelse. Betingelserne for brug af den statsgaranti, der stilles for Femern A/S og A/S Femern Landanlæg, kommer således til at indgå i de låneaftaler, selskaberne indgår med finansielle institutioner.
- (123) Med hensyn til statsgarantiens dækning af ikkefinansielle forpligtelser, jf. anlægslovens § 4, stk. 4, har de danske myndigheder oplyst, at betingelserne for brugen af statsgarantien vil være baseret på en fortolkning af garantien på grundlag af de almindelige principper i dansk obligationsret. Det betyder, at Femern A/S eller A/S Femern Landanlæg skal være erklæret konkurs, før garantien kan udbetales.
- (124) Kommissionen finder, at udbetalingen af statsgarantien stemmer overens med punkt 5.3 i garantimeddelelsen.

### **Konklusion**

Kommissionen har på grundlag af ovenstående vurdering besluttet ikke at modsætte sig de foranstaltninger, Danmark yder A/S Femern Landanlæg og Femern A/S, med følgende begrundelse:

- De foranstaltninger, der ydes A/S Femern Landanlæg til projektering, anlæg og drift af vej- og jernbanelandanlæggene i Danmark, udgør ikke statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1.
- De foranstaltninger, der ydes Femern A/S til projektering, anlæg og drift af den faste forbindelse, vil, såfremt de udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, under alle omstændigheder være forenelige med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).

Kommissionen har desuden noteret sig de danske myndigheders tilsagn om at begrænse statsgarantien til Femern A/S og Femern A/S' ret til at opnå statslån til en periode på højst 55 år efter åbningen af den faste forbindelse. Garantien og statslånene vil ophøre før da, hvis projektgælden bliver tilbagebetalt før udløbet af denne periode. Danmark vil hvert år underrette Kommissionen om udviklingen i tilbagebetalingen af Femern A/S' gæld.

Hvis dette brev indeholder fortrolige oplysninger, som ikke må videregives til tredjemand, bedes De senest 15 arbejdsdage efter modtagelsen underrette Kommissionen herom. Har Kommissionen ikke modtaget en begrundet anmodning inden for denne frist, vil den gå ud fra, at De er indforstået med, at brevet offentliggøres i sin helhed på webstedet:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Anmodning om fortrolig behandling sendes med anbefalet brev eller telefax til:  
Europa-Kommissionen

Directorate-General Competition  
State Aid Greffe  
B-1049 Bruxelles  
Belgien  
Fax: +32 2 296 12 42  
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Med venlig hilsen  
På Kommissionens vegne

Margrethe VESTAGER

**BEKRÆFTET KOPI**  
For generalsekretæren

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direktør for generalsekretariatets kontor  
**EUROPA-KOMMISSIONEN**