KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2017/1592,

annettu 15 päivänä toukokuuta 2017,

toimenpiteestä SA.35429 – 2017/C (ex 2013/NN), jonka Portugali toteuttaa julkisten vesivarojen käyttöä vesivoiman tuotantoon koskevan oikeuden jatkamiseksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2017) 3110)

(Ainoastaan portugalinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan,

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

on SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio vastaanotti 18 päivänä syyskuuta 2012 yksityisten kansalaisten tekemän kantelun, joka koski Portugalin Electricidade de Portugal SA -yhtiölle ([1]), jäljempänä 'EDP', antamaa lainvastaiseksi väitettyä tukea, joka käsittää korvaukset hukkakustannuksista Portugalissa ja vesivoiman tuotantoon käytettävien julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkamisen.

(2) Komissio toimitti kantelun Portugalille 30 päivänä lokakuuta 2012 ja pyysi lisätietoja, jotka Portugali toimitti 8 päivänä tammikuuta 2013 päivätyllä kirjeellä. Portugalin viranomaisten kanssa järjestettiin kokous 25 päivänä tammikuuta 2013. Portugali toimitti lisätietoja 7 päivänä maaliskuuta 2013.

(3) Komissio toimitti 18 päivänä syyskuuta 2013 Portugalille kirjeen, jolla se antoi tiedoksi päätöksensä aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Menettely koski vain vesivoiman tuottamiseen käytettävien julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkamista.

(4) Komissio sai huomautuksia Portugalilta 21 päivänä lokakuuta 2013, ja niihin perustuva oikaisu hyväksyttiin 29 päivänä tammikuuta 2014.

(5) Komission päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta ([2]), jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös', julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 16 päivänä huhtikuuta 2014.

(6) Komissio sai huomautuksia kolmansilta osapuolilta toukokuussa 2014.

(7) Portugali toimitti vastauksensa kolmansilta osapuolilta saatuihin huomautuksiin 3 päivänä heinäkuuta 2014.

(8) Komissio pyysi lisätietoja kirjeitse 15 päivänä huhtikuuta 2016. Portugali toimitti vastauksensa 19 päivänä elokuuta 2016.

(9) Tällä päätöksellä päätetään SEUT-sopimuksen 108 artiklan nojalla aloitettu muodollinen tutkintamenettely. Siinä ei käsitellä toimenpiteen yhdenmukaisuutta muiden EU:n säännösten kanssa, kuten unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tai SEUT-sopimuksen 106 ja 102 artiklaan perustuvien kilpailusääntöjen kanssa.

([1]) Aiemmin vuoteen 2004 saakka Electricidade de Portugal.

([2]) Valtiontuki SA.35429 (2013/C) (ex 2012/CP) – Julkisten vesivarojen käyttöä vesivoiman tuotantoon koskevan oikeuden jatkaminen – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL C 117, 16.4.2014, s. 113).

2. TOIMENPITEEN KUVAUS

2.1 Portugalin energiamarkkinat

(10) Ennen Portugalin sähkömarkkinoiden vapauttamista vuonna 2007 Portugalissa tuotettua sähköä ei myyty suoraan markkinoille, vaan sen hankki sähköverkon julkinen operaattori, Rede Elétrica Nacional SA, jäljempänä 'REN', pitkäaikaisten sähkönhankintasopimusten perusteella. Näiden sähkönhankintasopimusten nojalla REN:n oli hankittava luvan saaneilta tuottajilta tietty määrä sähköä takuuhintaan, jolla katetaan tarkasti määritellyt kustannuserät, ja tiettynä ajanjaksona eli vuoteen 2027 saakka.

2.2 Päätös hukkakustannuksista

(11) Portugali päätti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/54/EY ([1]) täytäntöönpanon johdosta päättää ennenaikaisesti pitkäaikaiset sähkönhankintasopimukset ja korvata ne hukkakustannuksiin liittyvällä korvauksella (kustannukset sopimussuhteen tasapainon säilyttämiseen liittyvästä korvausmekanismista, jäljempänä 'CMEC'). Portugalin 27 päivänä joulukuuta 2004 hyväksymässä säädöksessä 240/2004 määritetään CMEC:n parametrit ja laskentamenetelmät.

(12) Portugali ilmoitti hukkakustannuksiin liittyvistä valtiontukien analyysimenetelmistä annetun komission tiedonannon mukaisesti hukkakustannusten korvaustoimenpiteestä 1 päivänä huhtikuuta 2004 ([2]). Hukkakustannukset oli määrä maksaa EDP:n ja REN:n sähkönhankintasopimusten ennenaikaisen päättämisen vuoksi 34 voimalaitoksesta, joista 27 oli vesivoimalaitoksia. Korvaustoimenpiteellä oli näin tarkoitus ottaa huomioon toteutetuista investoinneista vapautetuilla markkinoilla aiheutuva rasite. Päätös hukkakustannuksista koskee myös yrityksiä Tejo Energia ja Turbogas. Portugali ilmoitti aikovansa myöntää hukkakustannuksia koskevan korvauksen myös näille yrityksille. Toimenpide oli tarkoitus rahoittaa sähkön loppukuluttajilta sopimussähkön perusteella kannettavasta verosta saaduista tuloista.

(13) Komissio hyväksyi vuonna 2004 päätöksessä valtiontuesta N161/2004 – Hukkakustannukset Portugalissa ([3]), että toimenpiteellä katetaan kolmelle yritykselle, vakiintunut toimija mukaan lukien ([4]), aiheutuneet mahdolliset tappiot.

(14) Kuten kyseisessä komission päätöksessä vahvistetaan, EDP:lle joka vuosi heinäkuusta 2007 lähtien maksettu CMEC-korvaus koostuu kahdesta osasta eli kiinteästä komponentista, joka on osuus ennalta lasketusta vuotuisesta enimmäismäärästä, ja mukautetusta komponentista, jossa otetaan huomioon kyseisten laitosten tosiasiallisten tulojen ja kustannusten välisen eron todellinen arvo, joka lasketaan konserniyrityksen eli tässä tapauksessa EDP:n tasolla. CMEC:n määrän lopullinen mukautus lasketaan vuoden 2018 alussa, joka on yhdestoista vuosi sähkönhankintasopimusten ennenaikaisen päättämisen jälkeen. Lopullinen mukautus lasketaan ennustettujen tulojen perusteella vuoden 2027 loppuun saakka, joka on komission päätöksen mukaisesti CMEC-mekanismin viimeinen täytäntöönpanovuosi.

2.3 Käyttöoikeusajan jatkaminen

(15) Vesivoimaloihin liittyvä EDP:n sähkönhankintasopimusten päättämistä koskeva sopimus tehtiin helmikuussa 2005 säädöksen 240/2004 hyväksymisen jälkeen. Sähkönhankintasopimusten päättämistä koskevaan sopimukseen sisältyy lauseke, jolla lykätään sopimusten sovittua päättämistä. Lausekkeen mukaan sähkönhankintasopimuksen päättämisen ehtona on julkisten vesivarojen käyttöoikeus ajanjaksoksi, joka vastaa vähintään laitteiden ja maa- ja vesirakennustöiden käyttöiän päättymiseen kuluvaa aikaa. Julkisten vesivarojen käyttöoikeus oli joka tapauksessa ollut tarkoitus myöntää energiantuottajalle eli EDP:lle samaksi ajanjaksoksi.

(16) Joulukuun 29 päivänä 2005 annetun Portugalin vesilain 58/2005 ja 31 päivänä toukokuuta 2007 vesivarojen käytöstä annetun säädöksen 226-A/2007 mukaan julkisten vesivarojen käyttö sähköntuotantotarkoituksiin

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37).
([2]) Komission 26 päivänä heinäkuuta 2001 hyväksymä ja 6 päivänä elokuuta 2001 päivätyllä kirjeellä SG(2001) D/290869 jäsenvaltioille toimitettu tiedonanto.
([3]) Komission päätös C(2004)3468, annettu 22 päivänä syyskuuta 2004, valtiontukiasiassa N 161/2004, Hukkakustannukset Portugalissa (EUVL C 250, 8.10.2005, s. 9).
([4]) Toisin sanoen EDP, Tejo Energia ja Turbogas.

riippuu käyttöoikeuden saamisesta. Käyttöoikeuden saava toimija on valittava jollakin laissa säädetyllä erityisellä menettelyllä. Säädöksen 240/2004 ja säädöksen 226-A/2007 nojalla käyttöoikeusajan päättyessä käyttöoikeuden kohteena olevaan toimintaan kuuluvat varat siirtyvät vastikkeetta valtiolle. Jos käyttöoikeuden saanut toimija on kuitenkin tehnyt oikeuden luovuttajan hyväksymiä investointeja, joita vastaavia poistoja ei ole tehty tai ei ole voitu tehdä, valtio voi joko maksaa takaisin jäännösarvon tai jatkaa käyttöoikeussopimuksen ehtojen soveltamista jäljellä olevalla ajanjaksolla, jotta omaisuuseristä voitaisiin tehdä poistot, mutta korkeintaan 75 vuoden ajaksi ([1]).

2.4 **Vesivoimatuotantoon tarkoitettujen käyttöoikeussopimusten jatkamisesta saatava arvo**

(17) Portugali teki kolme tutkimusta, joissa esitetään yksityiskohtaisesti vuonna 2007 sovitusta käyttöoikeuden jatkamisesta johtuvan mahdollisen taloudellisen arvon laskenta. Tutkimuksien tärkeimmät tulokset ovat seuraavat:

a) REN arvioi käyttöoikeuden jatkamisen arvoksi 1 672 miljoonaa euroa 6,6 prosentin diskonttokoron perusteella. Tämä vastaa EDP:n esittämää pääomakustannusten painotettua keskiarvoa (WACC).

b) Caixa Banco de Investimento arvioi arvoksi 650–750 miljoonaa euroa kahden diskonttokoron perusteella. Sähkönhankintasopimusten jäännösarvo on diskontattu 4,57 prosentilla. Tämä diskonttokorko perustuu valtion 15 vuoden joukkovelkakirjalainojen 4,05 prosentin tuottoon ja 50 peruspisteen korkoeroon. Vapaat kassavirrat on diskontattu käyttämällä EDP:n 7,72 prosentin WACC-arvoa, joka perustuu pääomahyödykkeiden hinnoittelua koskevaan Capital Asset Pricing Model -menetelmään, johon on sisällytetty samankaltaisten eurooppalaisten julkisyhteisöjen oman pääoman kustannuksia ja riskikustannuksia koskevista arvioista epäsuorasti johdettuja tietoja.

c) Credit Suisse First Boston, jäljempänä 'CSFB', arvioi, että arvo on 704 miljoonaa euroa, mikäli oletettu sähkön hinta on 50 euroa/MWh. Tämä arvio perustuu diskonttokorkoon, joka on WACC:n osalta 7,89 prosenttia ja jäännösarvon osalta 4,55 prosenttia. Kuten Caixa Banco de Investimenton arviossa, WACC:n arvo perustuu pääomahyödykkeiden hinnoittelumenetelmään, johon on sisällytetty samankaltaisten eurooppalaisten julkisyhteisöjen oman pääoman kustannuksia ja riskikustannuksia koskevista arvioista epäsuorasti johdettuja tietoja.

(18) Säädöksessä 226-A/2007 annettiin lakisääteinen tuki sähkönhankintasopimusten lykkäämislausekkeille jatkamalla EDP:n, jonka sähkönhankintasopimus oli päätetty säädöksen 240/2004 nojalla, vesivoimalaitoksilla olevia julkisten vesivarojen käyttöoikeuksia.

(19) Säädöksen 226-A/2007 91 §:n 6 momentin nojalla oikeuksien siirrosta sähköntuottajille (tosiasiallisesti EDP:lle) oli suoritettava vastineeksi taloudellista ja rahoituksellista tasapainoa heijastava maksu. Kuten säädöksen 226-A/2007 92 §:n 1 momentissa määritetään, tämä määrä vastasi kunkin voimalaitoksen osalta erotusta, joka saadaan vähentämällä jatketun määräajan päättymiseen saakka määritetystä kassavirtana ilmaistusta toiminnan markkina-arvosta investoinnin jäännösarvo, kuten sähkönhankintasopimuksessa esitetään. Molemmat näistä hintakomponenteista diskontataan asianmukaisilla diskonttokoroilla. Tämä laskentatapa mahdollisti sen, ettei liiketointa pidetty rahoituksellisesti yhtenä investointina, koska diskonttauksessa sovelletaan seuraavien osatekijöiden osalta eri korkoprosentteja:

a) jäännösarvo (maksetaan EDP:lle);

b) EDP:lle syntyvät vapaat kassavirrat näiden vesivoimaloiden tuottaman sähkön myöhemmästä myynnistä (jonka EDP ja lopulta kuluttajat maksavat Portugalille).

(20) Säädöksen 226-A/2007 säännösten nojalla EDP maksoi Portugalin valtiolle 759 miljoonan euron summan vastineeksi kaikkien 27 vesivoimalan käyttöoikeussopimuksien jatkamiseen liittyvästä taloudellisesta ja rahoituksellisesta tasapainosta. Tähän summaan sisältyy 55 miljoonan euron määrä, joka vastaa vesivarojen verokantaa. Tästä seuraa, että EDP:n maksaman vastikkeen nettomäärä oli 704 miljoonaa euroa.

2.5 **Kantelu**

(21) Syyskuussa 2012 vastaanotetussa kantelussa väitettiin, että Portugali oli myöntänyt EDP:lle sääntöjenvastaista valtiontukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille, ja että tämä tuki oli peräisin kahdesta erillisestä toimenpiteestä:

a) EDP:lle ennen sähkömarkkinoiden vapauttamista hukkakustannuksista myönnetystä korvauksesta, jonka komissio hyväksyi päätöksessään valtiontuesta N161/2004 – Hukkakustannukset Portugalissa (johon viitataan

([1]) Portugalin viranomaiset selittivät, että Portugalin lainsäädännössä oli säädetty jo ennen alan vapauttamista periaatteesta, jonka mukaan investoinnit, joita vastaavia poistoja ei ole tehty, korvataan, kun kyseiset varat palautuvat valtiolle käyttöoikeuden päättyessä.

johdanto-osan 12 kappaleessa ([1])): kantelija väittää, että koska olosuhteet ovat muuttuneet komission päätöksen antamisen jälkeen ja koska sen ja hukkakustannuksiin liittyvistä valtiontukien analyysimenetelmistä annetun komission tiedonannon ([2]) käsitteiden välillä esiintyy ristiriitaa, vuonna 2004 hyväksytty tuki ei ole enää unionin valtiontukisäännöksien mukainen;

b) alhaisesta hinnasta, jonka EDP maksoi Portugalin valtiolle vuonna 2007 siitä, että käyttöoikeussopimuksia vesivoiman tuottamiseksi julkisista vesivaroista jatketaan ilman tarjouskilpailua, minkä seurauksena valtio luopui tuloistaan EDP:n eduksi.

2.6 **Menettelyn aloittamista koskeva päätös**

(22) Komissio kumosi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään hukkakustannusten korvaamiseen liittyvän kantelun osan ja totesi, ettei ole mitään syytä todeta, ettei tuki enää sovellu sisämarkkinoille.

(23) Komissio esitti kuitenkin epäilyjä mahdollisesta valtiontuesta EDP:lle vesivarojen käyttöjärjestelmän toteutuksessa. Komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään alustavasti, että EDP:n maksama mahdollisesti alhainen korvaus julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkamisesta säädöksen 226-A/2007 perusteella (jos tämä vahvistetaan) vaikuttaa tuottaneen EDP:lle valikoivaa taloudellista etua, joka voi vääristää kilpailua.

(24) Komissio ei tässä vaiheessa havainnut sopivaa oikeusperustaa, jonka nojalla EDP:lle myönnetty mahdollinen valtiontuki olisi soveltunut sisämarkkinoille.

2.6.1 *Tarjouskilpailun puuttuminen*

(25) Ensinnäkin komissio totesi, ettei julkisten vesivarojen käyttöoikeuden myöntäminen palvelujen tarjoamiseksi markkinoilla välttämättä tuota taloudellista etua edunsaajalle, jos käyttöoikeus myönnetään avoimessa ja syrjimättömässä tarjouskilpailussa, johon osallistuu riittävä määrä kiinnostuneita toimijoita. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa sähkönhankintasopimusten päättämistä koskevissa sopimuksissa kuitenkin tosiasiallisesti pidennettiin keskimäärin noin 25 vuodella EDP:n yksinoikeutta käyttää kyseisiä voimalaitoksia ilman mitään tarjouskilpailumenettelyä. Tarjouskilpailun järjestäminen oli estetty REN:n ja EDP:n välisten 27 sähkönhankintasopimuksen päättämistä koskevien sopimuksien lykkäämislausekkeilla.

(26) Koska kyseisten voimalaitosten osuus Portugalin markkinoista (27 prosenttia) ja EDP:n asema Portugalin sähköntuotanto- ja tukkutoimitusmarkkinoilla (55 prosenttia) on merkittävä, ja kun otetaan huomioon vesivoimaloiden tuottaman sähkön osuus koko sähköntuotannosta, komissio katsoi, että tällaiset lykkäämislausekkeet ovat saattaneet johtaa markkinoiden sulkemiseen pysyvästi sellaisilta mahdollisilta kilpailijoilta, jotka olisivat voineet tehdä tarjouksen avoimessa kilpailumenettelyssä. EDP:tä perusteettomasti hyödyttävän taloudellisen edun olemassaolo voitaisiin sen vuoksi todeta, jos tarjouspyyntö olisi johtanut EDP:n maksamaa hintaa korkeampaan hintaan, kun hinnasta vähennetään EDP:lle maksettava jäännösarvo.

2.6.2 *Kauppahinnan arvioimista tukevat taloudelliset tutkimukset*

(27) Toiseksi komissio katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että tarjouskilpailun puuttuessa toiseksi paras ratkaisu olisi voinut olla Portugalin viranomaisten ja EDP:n välinen markkinaehtojen mukainen neuvottelu. Portugali olisi markkinatoimijan asemassa pyrkinyt saamaan mahdollisimman suuren tuoton käyttöoikeussopimuksen alaisille julkishyödykkeille. Tässä lähestymistavassa neuvotteluita EDP:n kanssa olisi tukenut vuonna 2007 tehty arvonmääritys ([3]), joka osoittautui edullisimmaksi Portugalille, eli REN:n esittämä arvio.

(28) Kuten menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 44 kappaleessa todetaan, Portugali oli hyväksynyt lopullisen hinnan, joka oli vain lähes puolet REN:n arvioimasta hinnasta. Jos REN:n ehdottama arvonmääritys osoittautuisi täsmällisimmäksi, vaikuttaa epätodennäköiseltä, että valtio olisi toiminut markkinatoimijan tavoin neuvotteluissa EDP:n kanssa.

([1]) Komission päätös C(2004)3468, annettu 22 päivänä syyskuuta 2004, valtiontukiasiassa N 161/2004, Hukkakustannukset Portugalissa (EUVL C 250, 8.10.2005, s. 9).

([2]) Komission 26 päivänä heinäkuuta 2001 hyväksymä ja 6 päivänä elokuuta 2001 päivätyllä kirjeellä SG(2001) D/290869 jäsenvaltioille toimitettu tiedonanto.

([3]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 16 kappale.

2.6.3 *Kauppahinnan määrittämiseen käytetty taloudellinen menetelmä*

(29) Kolmanneksi epäiltiin myös kauppahinnan määrittämiseen käytetyn menetelmän asianmukaisuutta. Säädöksessä 226-A/2007 määritellyssä menettelyssä noudatetaan tarkasti Caixa Banco da Investimenton esittämää lähestymistapaa, jossa käytetään kahta diskonttokorkoa ([1]).

(30) Komissio epäili, että jos laskennassa ei käytetä pelkästään EDP:n pääomakustannuksiin perustuvaa yhtä diskonttokorkoa, kuten REN esitti, EDP voisi saada taloudellista etua. Komissio totesi, että jos jäännösarvon ja vapaiden kassavirtojen diskonttaamisessa olisi käytetty yhtä WACC-arvoa, joka perustuu eurooppalaisen sähköntuottajan tyypillisiin pääomakustannuksiin (7,55 prosenttia), EDP:n olisi pitänyt maksaa 1 340 miljoonaa euroa eli 581 miljoonaa euroa enemmän kuin se tosiasiallisesti maksoi.

(31) Komissio katsoi siksi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että olisi saattanut olla asianmukaisempaa käyttää diskonttokorkoa, joka perustuu EDP:n omia todellisia pääomakustannuksia heijastavaan tosiasialliseen WACC:iin, kun otetaan huomioon, että Portugalin viranomaiset valitsivat käyttöoikeuden jatkamisen yksinomaan EDP:n eduksi sen sijaan, että siitä olisi järjestetty muille kilpailijoille avoin tarjouskilpailu. REN:n mukaan EDP:n tosiasiallinen WACC vuonna 2007 oli 6,6 prosenttia, joten olisi voinut olla asianmukaisempaa käyttää tätä arvoa kuin 7,55:tä prosenttia. Komissio totesi näin ollen, että EDP:tä perusteettomasti hyödyttävän taloudellisen edun olemassaolo voitiin vahvistaa.

3. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(32) Komissio sai muodollisen tutkimuksen aikana huomautuksia kantelijoilta ja EDP:ltä.

(33) Kantelijat katsoivat, että EDP sai valtiontukea käyttöoikeuden jatkamisen vuoksi. Niiden mielestä toimenpide oli korvaus menetetyistä tuloista.

(34) EDP katsoi sitä vastoin 19 päivänä toukokuuta 2014 antamassaan vastauksessa, ettei toimenpide ole valtiontukea. EDP väittää ensinnäkin, ettei se saanut mitään taloudellista etua siitä, että sille myönnettiin vuonna 2007 oikeus käyttää julkisia vesivaroja sähkönhankintasopimusten piiriin kuuluvien 27 vesivoimalaitoksen laitteiden käyttöiän loppuun saakka, koska tällainen oikeus myönnettiin tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.

(35) EDP:n mukaan taloudellisen edun olemassaolo voidaan sulkea pois, jos valtio toimii yksityisen myyjän tavoin markkinaehtojen mukaisessa liiketoimessa avoimilla markkinoilla ja pyrkii saamaan omaisuuserille parhaan hinnan.

(36) EDP väittää, että sillä on oikeus saada vesivoimalaitosten jäännösarvo, mikäli sähkönhankintasopimukset päättyvät ennen laitosten käyttöiän päättymistä. Valtiolle ei ollut siten taloudellisesti kannattavaa aloittaa vuonna 2007 julkinen tarjouskilpailu vesivarojen uusien käyttöoikeuksien myöntämiseksi.

(37) EDP toteaa, että jos valtio olisi pyrkinyt saamaan riippumattomissa tutkimuksissa esitettyä arvoa suuremman arvon, EDP olisi valinnut, ettei vesivarojen käyttöoikeutta pidennetä ja että se olisi saanut voimalaitosten jäännösarvon välittömästi, mihin sillä oli oikeus.

(38) EDP katsoo lisäksi, että REN:n tutkimukseen käyttöoikeuden pidentämisen taloudellisesta arvosta sisältyy epäasianmukaisia taloudellisia ja rahoituksellisia oletuksia, jotka pienentävät merkittävästi oikeuksien arvoa. Tämä merkitsee, ettei EDP olisi koskaan hyväksynyt kyseisen tutkimuksen tuloksia kahdenvälisten neuvottelujen perustaksi.

(39) EDP väittää siksi, että käyttöoikeuksien jatkamisen yksipuolinen arvonmääritys objektiivisen arvostusmenetelmän perusteella on riittävä keino, jonka avulla vältetään taloudellisen edun olemassaolo.

(40) Toiseksi EDP väittää, että säädöksessä 226-A/2007 käyttöön otettu menettely on objektiivinen ja että se perustuu yleisesti hyväksyttyihin taloudellisiin laskentaperusteisiin. Sen soveltaminen mahdollistaa johdonmukaisen, perustellun korvauksen laskemisen tavalla, joka ei ole mielivaltainen.

([1]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 16 kappale.

(41) Kun kyse on asianmukaisista diskonttokoroista, joita on käytettävä kunkin laitoksen rahoitusvirtoja laskettaessa, sekä Caixa Banco de Investimento että CSFB päättelevät, että laitosten jäännösarvon diskonttokoron olisi heijastettava kyseiseen arvoon sisältyvää sopimusriskiä. EDP huomauttaa, että kaikkien sähkönhankintasopimuksien (niiden tultua voimaan vuonna 1995) mukaan EDP:llä on oikeus saada REN:ltä voimalaitoksen jäännösarvo, mikäli sopimukset päätetään ennen niiden päättymispäivää. Jos EDP ei olisi ollut kiinnostunut julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkamisesta, se olisi saanut REN:ltä jäännösarvon kunkin sähkönhankintasopimuksen päättymispäivänä.

(42) EDP selventää lisäksi, että vesivoimalaitoksien jäännösarvo, joka sillä on oikeus saada takaisin, on itse asiassa saatava, joka sillä on ollut REN:n välityksellä valtiolta siitä asti, kun sähkönhankintasopimukset tulivat voimaan vuonna 1995. REN on Portugalin valtion määräysvallassa oleva yritys. Sen velvoitteen täyttämättä jättämisen riski liittyy siten valtion velkariskiin. EDP toteaa lopuksi, että tämän arvon päivittämiseksi käytettävässä asiaankuuluvassa diskonttokorossa olisi siten otettava huomioon ainoastaan riski siitä, ettei REN täytä tätä velvoitetta.

4. PORTUGALIN HUOMAUTUKSET JA VASTAUKSET

(43) Portugali toimitti vastauksen asianomaisten osapuolten esittämiin huomautuksiin, mutta keskittyi kysymykseen hukkakustannuksista, joista komissio ei esittänyt epäilyksiä.

(44) Komissio pyysi huhtikuussa 2016 lisätietoja Portugalilta. Portugali vastasi 16 päivänä huhtikuuta 2016 ja antoi oikeudellisia selvityksiä säädöksen 240/2004 säännöksistä ja käyttöoikeussopimuksien liitteistä.

5. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

5.1 Tuen olemassaolo

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

(46) Voidakseen tehdä päätöksen valtiontuen olemassaolosta komission on arvioitava, täyttyvätkö kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa asetetut kumulatiiviset edellytykset (eli valtion varojen siirto, valtion toimenpiteeksi katsominen, valikoiva etu, kilpailun vääristymisen uhka ja vaikutus unionin sisäiseen kauppaan) tarkasteltavana olevan toimenpiteen osalta.

5.1.1 *Valtion toimenpiteeksi katsominen*

(47) Sen arvioimisessa, voidaanko toimenpide katsoa valtion toteuttamaksi, tapauksissa, joissa viranomainen myöntää edun edunsaajalle, toimenpide on lähtökohtaisesti valtion toteuttama.

(48) Vesivoiman tuotantoon käytettävien julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkaminen EDP:n eduksi, joka toimii REN:n käyttöoikeuden saaneena alempana yksikkönä, johtuu vesivarojen käyttöjärjestelmää koskevan säädöksen 226-A/2007 täytäntöönpanosta. Tässä säädöksessä otetaan lisäksi käyttöön sääntöjä, joita valtion on noudatettava, kun se määrittää maksun, jonka EDP suorittaa vastineeksi käyttöoikeuden jatkamisesta saamastaan taloudellisesta hyödystä. Säädös 226-A/2007 on Portugalin viranomaisten hyväksymä ja täytäntöönpanema julkinen laki. Tästä seuraa, että siihen mahdollisesti sisältyvät tukitoimet katsotaan Portugalin tasavallan toteuttamiksi toimiksi.

5.1.2 *Valtion varat*

(49) Arvioitaessa, onko kyse valtion varoista, julkisen omaisuuden tai luonnonvarojen käyttöoikeuden taikka erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen ilman markkinahintojen mukaista riittävää korvausta voi merkitä valtion tuloista luopumista ([1]).

([1]) Ks. komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4), 33 kohta, jossa viitataan unionin tuomioistuimen tuomioon 22.5.2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission ja Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, 92 ja 93 kohta; ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom SA v. komissio, T 475/04, ECLI:EU:T:2007:196, 101, 104, 105 ja 111 kohta.

(50) Portugalin vesilain 58/2005 ja säädöksen 226-A/2007 mukaan Portugalin alueella olevat vesivarat kuuluvat Portugalin valtiolle ja ne eivät voi olla luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden hallussa tai omistuksessa. Tämän vuoksi julkisten vesivarojen käytöstä saadut taloudelliset hyödyt myönnetään periaatteessa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista valtion varoista.

(51) Luonnonvarat, joilla on aineetonta arvoa, kuten vesi tai ilma, voivat olla tarpeellisia ja joskus välttämättömiä kansalaisille. Jos luonnonvaroja ei kuitenkaan hyödynnetä kaupallisesti ja/tai niiden käytölle ei määritetä taloudellista arvoa, ne eivät välttämättä ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien taloudellisten etujen myöntämiseen käytetty väline eikä niitä luokitella valtion varoiksi. Tässä tarkasteltavassa tapauksessa toimenpide koostuu julkisessa omistuksessa olevien vesivarojen käyttöoikeuden myöntämisestä. Kauppahinnan olemassaolo osoittaa, että käyttöoikeudella on taloudellinen arvo. Komissio toteaa siten, että toimenpiteessä on kyse valtion varoista.

(52) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 9 artiklassa ([1]) säädetään vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaatteesta, veden hinnoittelupolitiikan tarjoamista riittävistä kannustimista vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja muun muassa teollisuuden riittävästä osallistumisesta kustannusten kattamiseen. Näissä unionin säännöksissä otetaan huomioon veden erilaisten käyttötarkoitusten taloudellinen arvo. Portugalin tapauksessa säädöksen 226-A/2007 91 §:ssä säädetään lisäksi, että julkisten vesivarojen käytöllä sähköntuotannossa on Portugalin lainsäädännön mukaan taloudellista, määrällistä ja markkina-arvoa.

(53) Vesivoiman tuotantoon käytettävien julkisten vesivarojen käyttöoikeuden jatkaminen EDP:n eduksi, joka toimii REN:n käyttöluvan saaneena alempana yksikkönä, kuten säädöksessä 226-A/2007 säädetään, vaikuttaa olevan valtion varojen käyttöä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

5.1.3 *Edun puuttuminen*

(54) Liiketoimen markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää myös yleisesti hyväksytyn vakiomuotoisen arviointimenetelmän perusteella ([2]). Tällaisen menetelmän on perustuttava käytettävissä oleviin objektiivisiin, todennettaviin ja luotettaviin tietoihin ([3]), joiden olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia ja heijastettava taloudellista tilannetta sillä hetkellä, kun liiketoimesta päätettiin, ottaen huomioon riskin suuruus ja tulevaisuuden odotukset ([4]).

(55) Komissio esitti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään epäilyjä siitä, oliko käyttöoikeussopimuksen jatkamisesta vuonna 2007 tehdyssä taloudellisessa arvioinnissa saatu arvo liian pieni sen kahteen komponenttiin – sellaisten omaisuuserien jäännösarvo, joista ei ole tehty poistoja, ja vesivoimaloiden toiminnasta syntyvät vapaat kassavirrat – sovellettujen eri diskonttokorkojen vuoksi.

(56) Vuonna 2007 käyttöoikeussopimuksen pidentämisen hinnaksi arvioitiin 704 miljoonaa euroa (ilman 55 miljoonan euron verovähennystä), ja siihen sisältyy kaksi komponenttia. Ensinnäkin se koostuu diskontatuista vapaista kassavirroista, joita syntyy vesivoimaloiden toiminnasta ajanjaksolla 2020–2044 ([5]) (2 115 miljoonaa euroa diskontattuna vuonna 2007). Toiseksi se koostuu jäännösarvon nettonykyarvosta vuonna 2007 (1 356 miljoonaa euroa diskontattuna vuonna 2007). On huomattava, että EDP:llä olisi ollut oikeus periä kyseisten omaisuuserien arvo takaisin, jos Portugali ei olisi päättänyt jatkaa EDP:n käyttöoikeussopimusta.

(57) Komissio pohti, missä määrin alemman diskonttaustekijän soveltaminen sellaisten omaisuuserien jäännösarvoon, joista ei ole tehty poistoja, oli menettelyllisestä näkökulmasta katsoen hyväksyttävää ([6]).

(58) Jotta voitaisiin ottaa huomioon, että sellaisten näiden voimalaitosten toimintaan käytettyjen omaisuuserien arvo, joista ei ole tehty poistoja, tiedetään vuonna 2020 ja että se on vähemmän epätarkka, koska siitä on tehty

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).
([2]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 29.3.2007, Scott v. komissio, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, 134 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, 39 kohta.
([3]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 16.9.2004, Valmont Nederland BV v. komissio, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, 71 kohta.
([4]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 29.3.2007, Scott v. komissio, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, 158 kohta.
([5]) Vuosi 2020 vastaa liiketoimeen osallistuvien 27 vesivoimalan sähkönhankintasopimusten ja hukkakustannusten korvausajan keskimääräistä päättymisvuotta. Vuosi 2044 vastaa 27 vesivoimalan käyttöoikeussopimusten jatkoajan keskimääräistä päättymisajankohtaa.
([6]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 51 kappale.

sopimukset Portugalin valtion määräysvallassa olevien yhteisöjen kanssa, pankit käyttivät kassavirtoihin sovellettua WACC-arvoa alhaisempaa diskonttokorkoa eli riskitöntä korkoa ja sen lisäksi 50–80 peruspisteen korkoeroa (noin 4,6 prosenttia verrattuna 7,8 prosentin WACC:iin). Pienemmän diskonttokoron soveltaminen nostaa jäännösarvon nettonykyarvoa ja alentaa käyttöoikeuden jatkamisesta maksettavaa hintaa. Kun otetaan huomioon, että jäännösarvoon eivät vaikuta samat taloudelliset epävarmuustekijät kuin vapaisiin kassavirtoihin, voidaan päätellä, että riskittömän koron soveltaminen on perusteltua.

(59) Toisaalta WACC:n käyttö (vuosina 2020–2044 keskimäärin syntyvien) vapaiden kassavirtojen nettonykyarvon arvioimisessa on markkinakäytäntöjen mukaista. Se on perusteltua, koska vapautetuilla markkinoilla on suurempi operatiivinen riski, Iberian sähkömarkkinoita ollaan toteuttamassa ([1]) ja unionin tasolla kehitetään yhdentyneempiä energiamarkkinoita, mikä lisää rahavirran tuottamiseen liittyvää yleistä epävarmuutta. Tästä syystä WACC:n soveltaminen diskontattuihin kassavirtoihin on perusteltua.

(60) Caixa Banco de Investimento ja CSFB arvioivat WACC:n käyttämällä vertailuanalyysimenetelmän (samankaltaisilla aloilla toimivien samankaltaisten toimijoiden WACC) ja alhaalta ylös -lähestymistavan (WACC:n uudelleenlaskenta Bloombergin julkisten tietojen avulla) yhdistelmää. Caixa Banco de Investimento arvioi, että WACC oli 7,72 prosenttia ja CSFB arvioi, että se oli 7,88 prosenttia. Tämä lähestymistapa heijastaa markkinakäytäntöä ja noudattaa vastaavia lähestymistapoja, jotka komissio on jo hyväksynyt muissa asioissa ([2]).

(61) Komissiolla ei myöskään ollut varmuutta siitä, olisiko menetelmä, jota siirtoverkonhaltijana toimiva REN käytti laskiessaan arviota käyttöoikeuden jatkamisesta maksetusta hinnasta ja joka johti korkeampaan hintaan (1 672 miljoonaa euroa), ollut kahden rahoituslaitoksen arviointia tyydyttävämpi lähestymistapa ([3]).

(62) REN:n ehdottama menetelmä ei kuitenkaan ole markkinakäytäntöjen mukainen. Käyttöoikeuden pidentämiselle laskettua ehdotettua hintaa ei voida hyväksyä seuraavista syistä:

a) REN sovelsi yhtä diskonttokorkoa sekä jäännösarvoon että vapaaseen kassavirtaan. Tämän diskonttokoron osalta oletetaan, että WACC vastaa EDP:n WACC:ta (6,6 prosenttia). WACC:n on kuitenkin heijastettava tietyn maan tietynlaisen sektorin investoijien tietynlaiselta hankkeelta edellyttämää kannattavuutta. WACC lasketaan yleensä sekä vertailuanalyysimenetelmän (samankaltaisten markkinatoimijoiden WACC) ja alhaalta ylös -lähestymistavan perusteella, ja tähän sisältyy WACC:n kunkin komponentin (beeta, markkinariski, preemio) arviointi, jota ei tehty tutkimuksessa. Tästä syystä vaikuttaa siltä, ettei REN:n menetelmässä sovelleta markkinoiden yleensä soveltamia vakiomenetelmiä.

b) Lisäksi Portugalin viranomaiset eivät voineet käyttää REN:n arviointia, koska se ei ole riippumaton. Portugalin oikeudellisen kehyksen mukaan käyttöoikeussopimuksen arvo olisi määritettävä kahden riippumattoman elimen, tässä tapauksessa CSFB:n ja Caixa Banco de Investimenton, tekemien arviointien perusteella. Niiden arviointeja käytettiin käyttöoikeuden jatkamisesta saatavan arvon määrittämiseen. Kuten edellä esitettiin, CSFB:n ja Caixa Banco de Investimenton esittämissä arvioinneissa käytettiin asianmukaisia menetelmiä. Komissiolla ei ole perusteita katsoa, että nämä arviot eivät ole soveltuneet käyttöoikeuden jatkoajan markkina-arvon määrittämiseen.

(63) Lopuksi asianmukaisen tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että menetelmää, jota Portugali käytti käyttöoikeuden jatkamisesta maksettavan hinnan arvioimiseksi, voidaan pitää tyydyttävänä.

(64) Jos tarjouskilpailu olisi järjestetty, Portugalin olisi pitänyt maksaa EDP:lle sellaisten omaisuuserien arvo, joista ei ole tehty poistoja, sähkönhankintasopimuksen mukaisen käyttöoikeusajan päättyessä (vuonna 2020). Toiseksi käyttöoikeusajan pidentämistä koskeva hinta perustuu oletukseen, että sähkön hinta on 50 euroa/MWh. On huomattava, että samalta ajanjaksolta arvioitujen hukkakustannusten korvaus perustui arvioon 36 euroa/MWh. Jos tätä oletusta käytetään käyttöoikeusajan pidentämisestä maksettavan hinnan laskemiseen, Portugali olisi tukenut negatiivista hintaa (– 15,4 miljoonaa euroa nettonykyarvona ilmaistuna). Tästä syystä hintaoletukset ovat hukkakustannuksia koskevassa päätöksessä käytettyihin oletuksiin verrattuna kiistämättä suotuisammat Portugalin valtiolle, ja ne heijastavat molempien rahoituslaitosten omaksumaa varovaista lähestymistapaa käyttöoikeusajan jatkamiseen liittyvän hinnan arviointiin.

([1]) Iberian niemimaan sähkömarkkinat tai MIBEL, määritettiin Portugalin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan välisessä kansainvälisessä sopimuksessa Iberian niemimaan sähkömarkkinoiden perustamiseksi. MIBEL pantiin täytäntöön useilla lailla, jotka hyväksyttiin Espanjassa (esim. 30 päivänä kesäkuuta 2006 annettu asetus ITC/2129/2006) ja Portugalissa (esim. 26 päivänä kesäkuuta 2006 annettu päätös 643/2006).

([2]) Ks. esim. Valtiontuki – Unkari – SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Mahdollinen tuki Paksin ydinvoimalalle – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL C 8, 12.1.2016, s. 2) yleisen tuomioistuimen tuomio, 3.7.2014, Espanja ja Ciudad de la Luz v. komissio, yhdistetyt asiat T-319/12 ja T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, 40 kohta, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Landes Nordrhein-Westfalen v. komissio, yhdistetyt asiat T-233/99 ja T-228/99, ECLI:EU:T:2003:57, 245 kohta.

([3]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 48–51 kappale.

6. **PÄÄTELMÄT**

(65) Komissio päättelee tästä syystä, että toimenpide, jonka nojalla EDP käyttää vesivoimalaitoksia jatketulla ajanjaksolla 704 miljoonan euron maksua vastaan, ei täytä kaikkia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan kumulatiivisia edellytyksiä, ja se ei ole siten valtiontukea,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpide, jonka Portugali on toteuttanut EDP:n, Energias de Portugal, S.A:n, hyväksi julkisten vesivarojen käytön jatkamisesta vesivoiman tuottamiseksi, ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Portugalin tasavallalle.

Tehty Brysselissä 15 päivänä toukokuuta 2017.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen