ODLUKA KOMISIJE (EU) 2017/1592

od 15. svibnja 2017.

o mjeri SA.35429 – 2017/C (ex 2013/NN) koju je proveo Portugal u pogledu produljenja koncesije za uporabu javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2017) 3110)

(Vjerodostojan je samo tekst na portugalskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon poziva zainteresiranim stranama da dostave svoje primjedbe u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora i uzimajući u obzir te primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Komisija je 18. rujna 2012. primila pritužbu koju su podnijele privatne osobe protiv navodne nezakonite državne potpore koju je Portugal dodijelio društvu EDP – Energias de Portugal, S.A. ([1]) („EDP") u pogledu izgubljenih investicija u Portugalu i produljenja koncesije za uporabu javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama.

(2) Komisija je 30. listopada 2012. proslijedila pritužbu Portugalu i zatražila dodatne informacije, koje je Portugal dostavio dopisom od 8. siječnja 2013. Komisija je 25. siječnja 2013. održala sastanak s portugalskim tijelima. Portugal je 7. ožujka 2013. dostavio dodatne informacije.

(3) Europska komisija poslala je 18. rujna 2013. dopis Portugalu, kojim ga je obavijestila da je odlučila pokrenuti službeni istražni postupak u skladu s postupkom iz članka 108. stavka 2. Ugovora koji se odnosi samo na produljenje koncesije za uporabu javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama.

(4) Komisija je 21. listopada 2013. primila primjedbe Portugala te je u skladu s time 29. siječnja 2014. donesen ispravak.

(5) Odluka Komisije o pokretanju službenog istražnog postupka ([2]) („odluka o pokretanju postupka") objavljena je 16. travnja 2014. u *Službenom listu Europske unije*.

(6) U svibnju 2014. Komisija je primila očitovanja trećih strana.

(7) Portugal je 3. srpnja 2014. poslao svoj odgovor na ta očitovanja.

(8) Komisija je dopisom od 15. travnja 2016. zatražila dodatne informacije. Portugal je 19. kolovoza 2016. poslao svoj odgovor.

(9) Ovom odlukom zatvara se službeni istražni postupak pokrenut u skladu s člankom 108. UFEU-a. Njome se ne rješava pitanje usklađenosti mjere s drugim odredbama prava EU-a, primjerice pravilima EU-a o javnoj nabavi i protumonopolskim pravilima na temelju članaka 106. odnosno 102. UFEU-a.

([1]) Društvo se do 2004. zvalo „Electricidade de Portugal".

([2]) Državna potpora SA.35429 (2013/C) (ex 2012/CP) – Produljenje koncesije za uporabu javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L SL C 117, 16.4.2014., str. 113.).

2. **OPIS MJERE**

2.1. **Tržište energije u Portugalu**

(10) Prije liberalizacije portugalskog tržišta električne energije 2007. električna energija proizvedena u Portugalu nije se prodavala izravno na tržištu, već ju je nabavljalo društvo Rede Elétrica Nacional, S.A. („REN"), javni operator elektroenergetske mreže, na temelju dugoročnih ugovora o kupnji električne energije (eng. *Power Purchase Agreements* – „PPA-ovi"). REN je na temelju tih PPA-ova bio obvezan kupiti zajamčenu količinu električne energije od ovlaštenih proizvođača po zajamčenoj cijeni koja je pokrivala precizno utvrđene stavke troškova i u zajamčenom razdoblju, odnosno do 2027.

2.2. **Odluka o izgubljenim investicijama**

(11) Nakon provedbe Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([1]) Portugal je odlučio prijevremeno raskinuti PPA-ove i zamijeniti ih plaćanjem naknade za izgubljene investicije (mehanizam troškova održavanja ugovorne ravnoteže („CMEC")). Uredbom sa zakonskom snagom br. 240/2004 od 27. prosinca 2004. utvrđuju se parametri i metodologija za izračun CMEC-a.

(12) Portugal je 1. travnja 2004. prijavio mjeru za naknadu za izgubljene investicije na temelju Komunikacije Komisije o metodologiji za analizu državnih potpora povezanih s izgubljenim investicijama ([2]). Te izgubljene investicije trebalo je platiti za prijevremeni raskid PPA-ova između EDP-a i REN-a za 34 elektrane, od čega 27 hidroelektrana, s obzirom na očekivano opterećenje prethodnih investicija na liberaliziranom tržištu. Odluka o izgubljenim investicijama odnosi se i na društva Tejo Energia i Turbogas. Portugal je prijavio svoju namjeru da odobri naknadu za izgubljene investicije i društvima Tejo Energia i Turbogas. Planiralo se da će se mjera financirati iz prihoda ostvarenih od pristojbe koju plaćaju krajnji potrošači električne energije na temelju pretplaćene snage.

(13) Komisija je 2004. odobrila mjeru za pokrivanje potencijalnih gubitaka triju poduzetnika, uključujući postojećeg operatora ([3]), u Odluci o državnoj potpori N161/2004 – Izgubljene investicije u Portugalu ([4]).

(14) Kako je utvrđeno u toj Odluci Komisije, naknada za CMEC koja se od srpnja 2007. svake godine plaća EDP-u sastoji se od dvaju elemenata, i to fiksne komponente koja je udjel *ex ante* izračunanog maksimalnog godišnjeg iznosa i prilagodljive komponente kod koje se uzima u obzir stvarna vrijednost razlike između stvarnih prihoda i troškova predmetnih elektrana, koji se izračunavaju na razini konsolidirane grupe društava, u ovom slučaju EDP-a. Završna prilagodba iznosa CMEC-a izračunat će se na početku 2018., što će biti 11. godina od prijevremenog raskida PPA-a. Završna prilagodba izračunat će se na temelju predviđenih prihoda do kraja 2027., kada završava provedba mehanizma CMEC, nakon odluke Komisije.

2.3. **Produljenje razdoblja koncesije**

(15) Sporazum o raskidu PPA-ova EDP-a za hidroelektrane sklopljen je u veljači 2005. nakon donošenja Uredbe sa zakonskom snagom br. 240/2004. Sporazum o raskidu PPA-ova sadržava klauzulu sa suspenzivnim učinkom na dogovoreni raskid. Tom se klauzulom raskid PPA-ova uvjetuje pravom uporabe javnih vodnih resursa u razdoblju koje nije kraće od vijeka trajanja opreme i građevinskih objekata. U svakom slučaju, proizvođaču energije, to jest EDP-u, trebalo je biti dodijeljeno pravo uporabe javnih vodnih resursa u istom razdoblju.

(16) Uporaba javnih vodnih resursa za proizvodnju energije podliježe koncesiji u skladu s portugalskim Zakonom o vodama br. 58/2005 od 29. prosinca 2005. i Uredbom sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 od 31. svibnja 2007. o režimu uporabe vodnih resursa. Subjekt primatelj koncesije morao se odabrati u okviru jednog od posebnih postupaka utvrđenih zakonom. U skladu s Uredbom sa zakonskom snagom br. 240/2004 i Uredbom

([1]) Direktiva 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL L 176, 15.7.2003., str. 37.).
([2]) Komisija je donijela Komunikaciju 26. srpnja 2001. te o njoj obavijestila države članice dopisom SG(2001) D/290869 od 6. kolovoza 2001.
([3]) To su EDP, Tejo Energia i Turbogas.
([4]) Odluka Komisije C(2004) 3468 od 22. rujna 2004. o državnoj potpori N 161/2004, Izgubljene investicije u Portugalu (SL C 250, 8.10.2005., str. 9.).

sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 na kraju koncesije imovina koja je povezana s djelatnošću koja je predmet koncesije besplatno se vraća državi. Međutim, ako je subjekt primatelj koncesije proveo investicije koje je odobrio davatelj koncesije i koje nisu ili nisu mogle biti amortizirane, država može vratiti preostalu vrijednost ili produljiti uvjete koncesije za preostalo razdoblje potrebno za amortizaciju imovine, ali ni u kojem slučaju dulje od 75 godina ([1]).

2.4. **Vrijednost produljenja koncesija za hidroelektrane**

(17) Portugal je proveo tri studije u kojima se navode pojedinosti izračuna moguće gospodarske vrijednosti ostvarene produljenjem 2007. Glavni rezultati studija bili su sljedeći:

(a) REN procjenjuje da vrijednost produljenja koncesije iznosi 1 672 milijuna EUR na temelju jedinstvene diskontne stope od 6,6 % u skladu s vrijednošću ponderiranog prosječnog troška kapitala („WACC") koju je EDP sam naveo;

(b) Caixa Banco de Investimento procjenjuje da vrijednost iznosi između 650 milijuna EUR i 750 milijuna EUR na temelju primjene dviju diskontnih stopa: preostale vrijednosti PPA-ova diskontirane po stopi od 4,57 % dobivenoj raspodjelom 50 baznih bodova na prinos od 4,05 % od petnaestogodišnjih državnih obveznica i slobodnih novčanih tokova diskontiranih uz WACC od 7,72 % na temelju modela procjene kapitalne imovine u kojem se primjenjuju podaci neizravno izvedeni iz procjena troška vlasničkog kapitala i rizika za slična europska komunalna društva;

(c) Credit Suisse First Boston („CSFB") procjenjuje da vrijednost iznosi 704 milijuna EUR, uz pretpostavljenu cijenu električne energije od 50 EUR/MWh, na temelju skupa diskontnih stopa od 7,89 % za WACC odnosno 4,55 % za preostalu vrijednost. Kao i u slučaju banke Caixa Banco de Investimento, stopa WACC-a temelji se na modelu procjene kapitalne imovine u kojem se primjenjuju podaci neizravno izvedeni iz procjena troška vlasničkog kapitala i rizika za slična europska komunalna društva.

(18) Uredbom sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 pružena je pravna podrška suspenzivnim klauzulama PPA-ova tako što je produljeno trajanje prava uporabe javnih vodnih resursa u hidroelektranama kojima je upravljao EDP, čiji je PPA raskinut Uredbom sa zakonskom snagom br. 240/2004.

(19) U skladu s člankom 91. stavkom 6. Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 prijenos prava na proizvođače električne energije (*de facto* EDP) podlijegao je plaćanju iznosa koji odražava gospodarsku i financijsku ravnotežu. Kako je utvrđeno u članku 92. stavku 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007, taj je iznos za svaku elektranu odgovarao razlici između tržišne vrijednosti njezina rada do kraja produljenog razdoblja izražene u novčanim tokovima i preostale vrijednosti investicije, kako je utvrđena u PPA-u i diskontirana po odgovarajućim diskontnim stopama za svaku od tih dviju komponenata cijene. Tom se odredbom omogućilo da se transakciju ne tretira kao jedinstvenu investiciju u financijskom smislu jer se primjenjuju različite kamatne stope za diskontiranje sljedećeg:

(a) preostale vrijednosti (koju plaća EDP);

(b) financijskih slobodnih novčanih tokova koje EDP ostvaruje od naknadne prodaje električne energije proizvedene u tim hidroelektranama (koje EDP i, u konačnici, potrošači plaćaju Portugalu).

(20) U skladu s odredbama Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 EDP je portugalskoj državi platio iznos od 759 milijuna EUR kao naknadu za gospodarsku i financijsku ravnotežu produljenja svih 27 koncesija za hidroelektrane. Ta brojka uključuje iznos od 55 milijuna EUR koji se odnosi na poreznu stopu za vodne resurse. Iz navedenoga proizlazi da je naknada koju je platio EDP iznosila 704 milijuna EUR neto.

2.5. **Pritužba**

(21) U pritužbi zaprimljenoj u rujnu 2012. tvrdi se da je Portugal EDP-u dodijelio nezakonitu državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem koja je proizišla iz sljedećih dviju različitih mjera:

(a) naknade EDP-u za izgubljene investicije koja je prethodila liberalizaciji tržišta električne energije i koju je Komisija odobrila svojom Odlukom o državnoj potpori N 161/2004 – Izgubljene investicije u Portugalu

([1]) Portugalska tijela objasnila su da je načelo da se za neamortizirane investicije plaća naknada kada se relevantna imovina vraća državi na kraju koncesije već bilo predviđeno portugalskim pravom prije liberalizacije sektora.

(kako je navedeno u uvodnoj izjavi 12. ([1])): podnositelj pritužbe tvrdi da, zbog promjene okolnosti od donošenja Odluke Komisije i neusklađenosti s uvjetima Komunikacije Komisije o metodologiji za analizu državnih potpora povezanih s izgubljenim investicijama ([2]), potpora odobrena 2004. više ne bi bila u skladu s pravilima Unije o državnim potporama;

(b) niske cijene koju je EDP 2007. platio Portugalu za produljenje trajanja koncesija za pravo uporabe javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama bez javnog natječaja, čime se država odrekla prihoda u korist EDP-a.

2.6. **Odluka o pokretanju postupka**

(22) U odluci o pokretanju postupka Komisija je pobila dio pritužbe koji se odnosi na naknadu za izgubljene investicije i zaključila da nema razloga proglasiti da potpora više nije spojiva s unutarnjim tržištem.

(23) Međutim, Komisija je izrazila sumnje u pogledu moguće državne potpore EDP-u u provedbi režima uporabe vodnih resursa. Komisija je u svojoj odluci o pokretanju postupka preliminarno zaključila da se čini kako moguće nizak iznos koji je EDP platio za produljenje prava uporabe javnih vodnih resursa u provedbi Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007, ako se potvrdi, uključuje selektivnu ekonomsku prednost za EDP.

(24) Komisija u pogledu spojivosti u toj fazi nije utvrdila odgovarajuću pravnu osnovu za spojivost moguće državne potpore EDP-u s unutarnjim tržištem.

2.6.1. *Izostanak natječaja*

(25) Kao prvo, Komisija je navela da dodjela koncesije za uporabu javnih vodnih resursa u svrhu provedbe usluge koja se pruža na tržištu ne mora uključivati gospodarsku prednost za korisnika ako se koncesija dodjeljuje na temelju otvorenog i nediskriminirajućeg natječajnog postupka u kojem je sudjelovao dovoljan broj zainteresiranih subjekata. Međutim, u ovom je slučaju sporazumima o raskidu PPA-a *de facto* bez ikakvog natječajnog postupka produljeno, u prosjeku za oko 25 godina, isključivo pravo EDP-a na upravljanje predmetnim elektranama. Organizacija natječaja spriječena je suspenzivnim klauzulama iz 27 sporazuma o raskidu PPA-a između REN-a i EDP-a.

(26) Uzimajući u obzir znatan udio portugalskog tržišta koji čine hidroelektrane (27 %), položaj EDP-a na portugalskom tržištu proizvodnje električne energije i veleprodajne opskrbe njome (55 %) i poseban položaj hidroelektrana u portfelju proizvodnje električne energije, Komisija je smatrala da su takve suspenzivne klauzule mogle dovesti do trajnog učinka sprječavanja ulaska na tržište eventualnih konkurenata koji bi se mogli natjecati u okviru otvorenog natječaja. Stoga bi se mogla utvrditi gospodarska prednost od koje EDP neopravdano ostvaruje korist u slučaju da je iz natječaja proizašla viša cijena od cijene koju je platio EDP bez preostale vrijednosti koja se duguje tom poduzetniku.

2.6.2. *Popratne gospodarske studije upotrijebljene za procjenu cijene transakcije*

(27) Kao drugo, Komisija je u svojoj odluci o pokretanju postupka smatrala da bi u slučaju izostanka natječaja drugo najbolje rješenje mogli biti pregovori po tržišnim uvjetima između portugalskih tijela i EDP-a. Portugal bi u svojstvu tržišnog subjekta nastojao ostvariti najveći povrat na javna dobra obuhvaćena koncesijom. U okviru tog pristupa pregovori s EDP-om bili bi potkrijepljeni vrednovanjem provedenim 2007. ([3]) koje se pokazalo najkorisnijim za Portugal, odnosno vrednovanjem koje je predložio REN.

(28) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 44. odluke o pokretanju postupka, Portugal je pristao na konačnu cijenu u iznosu od gotovo polovine cijene koju je procijenio REN. Ako se vrednovanje koje je predložio REN pokaže kao najtočnije, ne čini se vjerojatnim da bi država djelovala kao tržišni subjekt u pregovorima s EDP-om.

([1]) Odluka Komisije C(2004) 3468 od 22. rujna 2004. o državnoj potpori N 161/2004, Izgubljene investicije u Portugalu (SL C 250, 8.10.2005., str. 9.).

([2]) Komisija je donijela Komunikaciju 26. srpnja 2001. te o njoj obavijestila države članice dopisom SG(2001) D/290869 od 6. kolovoza 2001.

([3]) Vidjeti uvodnu izjavu 16. odluke o pokretanju postupka.

2.6.3. *Financijska metodologija upotrijebljena za utvrđivanje cijene transakcije*

(29) Kao treće, izražene su dodatne sumnje u pogledu metodologije upotrijebljene za utvrđivanje cijene transakcije. Metoda utvrđena u Uredbi sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 u skladu je s pristupom s dvjema diskontnim stopama koji je predstavila banka Caixa Banco da Investimento ([1]).

(30) Komisija je izrazila sumnju u to da bi neprimjena iste diskontne stope, isključivo na temelju troška kapitala EDP-a, kako je predložio REN, mogla dovesti do ekonomske prednosti za EDP. Komisija je napomenula da je, da je stopa upotrijebljena za diskontiranje preostale vrijednosti i slobodnih novčanih tokova bila jedinstvena stopa WACC-a na temelju uobičajenog troška kapitala europskog proizvođača električne energije (7,55 %), EDP trebao platiti 1 340 milijuna EUR, odnosno 581 milijun EUR više od iznosa koji je EDP stvarno platio.

(31) Stoga je Komisija u svojoj odluci o pokretanju postupka smatrala da bi, uzimajući u obzir odluku portugalskih tijela da produlje koncesije u isključivu korist EDP-a umjesto natječajnim postupkom otvorenim za druge konkurente, bilo primjerenije upotrijebiti diskontnu stopu koja se temelji na stvarnom WACC-u EDP-a kako bi se odrazio njegov stvarni trošak kapitala. REN je izvijestio da je stvarni WACC EDP-a 2007. bio 6,6 % i da bi stoga moglo biti primjereno upotrijebiti tu vrijednost umjesto 7,55 %. Komisija je stoga zaključila da se može utvrditi ekonomska prednost od koje EDP neopravdano ostvaruje korist.

3. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(32) Tijekom službenog istražnog postupka Komisija je primila očitovanja podnositelja pritužbe i EDP-a.

(33) Podnositelji pritužbe smatrali su da je produljenjem koncesija EDP primio državnu potporu. Prema njihovu mišljenju ta je mjera naknada za izgubljene prihode.

(34) U svojem odgovoru od 19. svibnja 2014. EDP je, suprotno tomu, smatrao da mjera nije državna potpora. Kao prvo, EDP tvrdi da nije ostvario ekonomsku prednost time što mu je 2007. priznato pravo uporabe javnih vodnih resursa do kraja korisnog vijeka trajanja opreme u 27 hidroelektrana s PPA-ovima s obzirom na to da je to pravo dodijeljeno u uobičajenim tržišnim uvjetima.

(35) Prema mišljenju EDP-a, postojanje ekonomske prednosti može se isključiti ako država djeluje kao privatni prodavatelj u transakciji po tržišnim uvjetima na otvorenom tržištu i nastoji postići najbolju cijenu za svoju imovinu.

(36) EDP tvrdi da ima pravo primiti preostalu vrijednost hidroelektrana ako se PPA-ovi raskinu prije isteka korisnog vijeka trajanja elektrana. Stoga otvaranje javnog natječaja 2007. za dodjelu novih koncesija za vodne resurse nije bilo gospodarski isplativo za državu.

(37) EDP smatra da bi se, da je država željela postići veću vrijednost od one koja je proizišla iz neovisnih studija, EDP bio odlučio za to da ne produlji pravo uporabe vodnih resursa i da odmah primi preostalu vrijednost elektrana, na što je imao pravo.

(38) Nadalje, EDP smatra da studija REN-a o gospodarskoj vrijednosti produljenja koncesija sadržava neprimjerene gospodarske i financijske pretpostavke kojima se znatno smanjuje vrijednost prava, što znači da EDP nikada ne bi bio prihvatio nalaze iz te studije za potrebe „bilateralnih pregovora”.

(39) Stoga EDP tvrdi da je jednostrano utvrđivanje vrijednosti produljenja koncesija na temelju objektivne metodologije vrednovanja dovoljno kako bi se izbjeglo postojanje ekonomske prednosti.

(40) Kao drugo, EDP tvrdi da je metodologija utvrđena u Uredbi sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 objektivna i da se temelji na opće prihvaćenim načelima ekonomske računice. Njezinom primjenom omogućuje se usklađen, opravdan i neproizvoljan izračun naknade.

([1]) Vidjeti uvodnu izjavu 16. odluke o pokretanju postupka.

(41) U pogledu primjerenih diskontnih stopa koje se moraju upotrijebiti za financijske tokove svake elektrane Caixa Banco de Investimento i CSFB zaključuju da bi diskontna stopa preostale vrijednosti elektrana trebala odražavati ugovorni rizik svojstven toj vrijednosti. EDP ističe da je od njihova stupanja na snagu 1995. EDP na temelju svih PPA-ova već dobio pravo da od REN-a primi preostalu vrijednost elektrane u slučaju prestanka ugovora prije isteka njihova trajanja. Stoga, da nije bio zainteresiran za produljenje svojega prava uporabe javnih vodnih resursa, EDP bi bio od REN-a primio preostalu vrijednost nakon datuma isteka svakog PPA-a.

(42) Štoviše, EDP objašnjava da je preostala vrijednost hidroelektrana u pogledu kojih ima pravo na naknadu zapravo kredit koji je EDP dao državi preko REN-a u trenutku stupanja na snagu PPA-ova 1995. REN je poduzetnik pod kontrolom portugalske države. Stoga rizik neispunjavanja njegovih obveza treba biti povezan s kreditnim rizikom države. EDP zaključuje da bi u pogledu relevantne diskontne stope za ažuriranje te vrijednosti trebalo uzeti u obzir samo rizik povezan s REN-ovim neispunjavanjem te obveze.

4. **PRIMJEDBE I ODGOVORI PORTUGALA**

(43) Portugal je poslao odgovor na primjedbe zainteresiranih strana, ali se usredotočio na pitanje izgubljenih investicija u pogledu kojih Komisija nije izrazila sumnje.

(44) Komisija je u travnju 2016. zatražila dodatne informacije od Portugala. Portugal je odgovorio 16. travnja 2016. i dostavio pravna pojašnjenja odredaba Uredbe sa zakonskom snagom br. 240/2004 i priloga ugovorima o koncesiji.

5. **OCJENA MJERE**

5.1. **Postojanje potpore**

(45) Člankom 107. stavkom 1. Ugovora propisano je da je svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

(46) Kako bi se zaključilo je li riječ o državnoj potpori, Komisija mora ocijeniti jesu li u pogledu mjere koja se ocjenjuje ispunjeni kumulativni kriteriji iz članka 107. stavka 1. Ugovora (odnosno prijenos državnih sredstava i pripisivost državi, selektivna prednost, moguće narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu unutar Unije).

5.1.1. *Pripisivost*

(47) Kada je riječ o pripisivosti, ako javno tijelo dodijeli prednost korisniku, mjera je po definiciji pripisiva državi.

(48) Produljenje prava uporabe javnih vodnih resursa u svrhu proizvodnje hidroenergije u korist EDP-a u svojstvu podsubjekta primatelja koncesije REN-a proizlazi iz provedbe Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 o režimu uporabe vodnih resursa. Odredbama te Uredbe sa zakonskom snagom propisana su i pravila koja država treba poštovati kada EDP-u određuje naknadu koju treba platiti za gospodarske koristi produljenja. Uredba sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 javni je akt koji su usvojila i donijela portugalska tijela. Iz navedenoga proizlazi da bi mjere potpore koje su eventualno u njoj sadržane bile pripisive Portugalskoj Republici.

5.1.2. *Državna sredstva*

(49) Kada je riječ o kvalifikaciji državnih sredstava, odobravanje pristupa javnim dobrima ili prirodnim resursima ili davanje posebnih ili isključivih prava bez odgovarajuće naknade u skladu s tržišnim cijenama može se smatrati odricanjem od državnih prihoda ([1]).

([1]) Vidjeti stavak 33. Komunikacije Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.) u kojem se upućuje na presudu Suda od 22. svibnja 2003., Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH protiv Telekom-Control-Kommission i Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, točke 92. i 93., i presudu Prvostupanjskog suda od 4. srpnja 2007., Bouygues SA i Bouygues Télécom SA protiv Komisije, T 475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točke 101., 104., 105. i 111.

(50) U skladu s portugalskim Zakonom o vodama br. 58/2005 i Uredbom sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 vodni resursi na portugalskom državnom području pripadaju portugalskoj državi te ih fizičke ili pravne osobe ne mogu privatno prisvojiti ili imati u vlasništvu. Iz navedenoga proizlazi da se gospodarske koristi proizišle iz iskorištavanja javnih vodnih resursa u načelu osiguravaju državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(51) Prirodni resursi s neopipljivom vrijednošću, kao što su voda ili zrak, mogu biti potrebni i ponekad neophodni za građane. Međutim, ako je njihovo iskorištavanje neutrživo i/ili se njihovoj uporabi ne može pripisati gospodarska vrijednost, takvi resursi ne moraju nužno biti instrument za pripisivanje gospodarskih koristi one vrste koja je obuhvaćena člankom 107. stavkom 1. Ugovora i ne može ih se kvalificirati kao državna sredstva. U tom se slučaju mjera sastoji od davanja prava uporabe vodnih resursa koji čine dio javnih dobara. Iz činjenice da postoji cijena transakcije vidljivo je da je tom pravu pripisana gospodarska vrijednost. Stoga Komisija zaključuje da mjera uključuje državna sredstva.

(52) Člankom 9. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([1]) utvrđeni su načelo povrata troškova za vodne usluge, odgovarajući poticaji u politici određivanja cijena vode za učinkovitu uporabu vodnih resursa i odgovarajući doprinosi, među ostalim, iz industrije. Tim je odredbama prava Unije prepoznata gospodarska vrijednost različitih uporaba vode. Štoviše, kada je riječ o Portugalu, u svakom se slučaju odredbama članka 91. Uredbe sa zakonskom snagom br. 226-A/2007 nadalje utvrđuje da uporaba javnih vodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije uključuje gospodarsku, mjerljivu i utrživu vrijednost u skladu s portugalskim pravom.

(53) Iz navedenoga proizlazi da se čini kako produljenje prava uporabe javnih vodnih resursa u svrhu proizvodnje hidroenergije u korist EDP-a, u svojstvu podsubjekta primatelja koncesije REN-a kako je utvrđeno Uredbom sa zakonskom snagom br. 226-A/2007, uključuje državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

5.1.3. *Izostanak prednosti*

(54) Na temelju općeprihvaćene, standardne metodologije ocjene može se utvrditi je li transakcija u skladu s tržišnim uvjetima ([2]). Takva metodologija mora se temeljiti na dostupnim objektivnim, dokazivim i pouzdanim podacima ([3]), koji bi trebali biti detaljno izneseni i odražavati gospodarsku situaciju u trenutku donošenja odluke o transakciji, uzimajući u obzir razinu rizika i buduća očekivanja ([4]).

(55) Komisija je u svojoj odluci o pokretanju postupka izrazila sumnje u pogledu toga je li gospodarska vrijednost produljenja koncesija, vrednovanog 2007., prenisko procijenjena zbog uporabe različitih diskontnih stopa koje su se primjenjivale na njezine dvije komponente, preostalu vrijednost neamortizirane imovine i slobodne novčane tokove ostvarene od rada hidroelektrana.

(56) Cijena produljenja procijenjena 2007. iznosi 704 milijuna EUR (bez poreza u iznosu od 55 milijuna EUR) i sastoji se od dviju komponenata. Prvo, sastoji se od diskontiranih slobodnih novčanih tokova ostvarenih radom hidroelektrana u razdoblju od 2020. do 2044. ([5]) (2 115 milijuna EUR diskontirano 2007.). Drugo, sastoji se od neto sadašnje vrijednosti iz 2007. preostale vrijednosti (1 356 milijuna EUR diskontirano 2007.). Valja napomenuti da bi EDP imao pravo na povrat vrijednosti te imovine da je Portugal odlučio da neće odobriti produljenje koncesije EDP-u.

(57) Komisija je ispitala u kojoj je mjeri s metodološkog stajališta bila prihvatljiva primjena nižeg diskontnog faktora na preostalu vrijednost neamortizirane imovine ([6]).

(58) Kako bi se uzela u obzir činjenica da će vrijednost te neamortizirane imovine koja se upotrebljava za rad elektrana biti poznata 2020. i stoga manje neizvjesna, jer se imovina ugovara sa subjektima pod kontrolom portugalske države, banke primjenjuju nižu diskontnu stopu od WACC-a koji se primjenjuje na novčane tokove,

([1]) Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.).
([2]) Vidjeti presudu Općeg suda od 29. ožujka 2007., Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točku 134., i presudu Suda od 16. prosinca 2010., Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, točku 39.
([3]) Vidjeti presudu Općeg suda od 16. rujna 2004., Valmont Nederland BV protiv Komisije, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, točku 71.
([4]) Vidjeti presudu Općeg suda od 29. ožujka 2007., Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točku 158.
([5]) Godina 2020. prosječna je završna godina PPA-ova i razdoblja naknade izgubljenih investicija za 27 hidroelektrana obuhvaćenih transakcijom. Godina 2044. prosječna je godina završetka razdoblja produljenja koncesija za 27 hidroelektrana.
([6]) Vidjeti uvodnu izjavu 51. odluke o pokretanju postupka.

odnosno nerizičnu stopu uz raspodjelu od 50–80 bpp (približno 4,6 % u odnosu na 7,8 % za WACC). Primjenom niže diskontne stope povećava se neto sadašnja vrijednost preostale vrijednosti i smanjuje cijena produljenja. S obzirom na to da na preostalu vrijednost ne utječu iste gospodarske neizvjesnosti kao na slobodne novčane tokove, može se zaključiti da je primjena nerizične stope opravdana.

(59) S druge strane, primjena WACC-a za procjenu neto sadašnje vrijednosti slobodnih novčanih tokova (ostvarenih u prosjeku od 2020. do 2044.) u skladu je s tržišnom praksom. Opravdana je višim operativnim rizikom u kontekstu liberaliziranog tržišta, realizacije iberijskog tržišta električne energije ([1]) i razvoja integriranijeg tržišta energije na europskoj razini, što općenito uključuje više neizvjesnosti u pogledu stvaranja novca. Stoga je primjena WACC-a na diskontirane novčane tokove opravdana.

(60) Caixa Banco de Investimento i CSFB ocijenili su WACC primjenjujući kombinaciju komparativnog pristupa (WACC sličnih subjekata u sličnim sektorima) i pristupa odozdo prema gore (ponovni izračun WACC-a uz primjenu javnih podataka dobivenih od Bloomberga). Procijenjeno je da WACC iznosi 7,72 % za Caixa Banco de Investimento odnosno 7,88 % za CSFB. Taj pristup odražava tržišnu praksu i u skladu je sa sličnim pristupima koje je Komisija već potvrdila u drugim slučajevima ([2]).

(61) Komisija je isto tako izrazila sumnje u pogledu pitanja ne bi li se metodologiju kojom se služio REN, operator prijenosnog sustava, za ocjenu cijene produljenja iz koje je proizašla viša cijena (1 672 milijuna EUR) moglo smatrati prikladnijim pristupom od vrednovanja koja su provele dvije financijske institucije ([3]).

(62) Međutim, metodologija koju je predložio REN ne predstavlja tržišnu praksu. Predloženu cijenu produljenja nije moguće zadržati zbog sljedećih razloga:

(a) REN je primijenio jedinstvenu diskontnu stopu na preostalu vrijednost i na slobodne novčane tokove. U toj diskontnoj stopi pretpostavljeno je da je WACC dobiven iz WACC-a EDP-a (6,6 %). Međutim, WACC mora odražavati profitabilnost koju zahtijeva odbor investitora određenog sektora u određenoj zemlji za određenu vrstu projekta. WACC-ovi se općenito izračunavaju na temelju komparativnog pristupa (WACC usporedivih tržišnih subjekata) i pristupa odozdo prema gore, uključujući posebnu procjenu svake komponente WACC-a (beta, premija na tržišni rizik), što nije učinjeno u studiji. Stoga se čini da REN u svojoj metodi ne upotrebljava standardnu metodologiju koja se općenito primjenjuje na tržištu.

(b) Osim toga, portugalska tijela ne bi se mogla koristiti ocjenom REN-a jer nije neovisna. U skladu s portugalskim pravnim okvirom vrijednost koncesije trebalo je utvrditi na temelju ocjena dviju neovisnih institucija, u ovom slučaju CSFB i Caixa Banco de Investimento, te su njihova vrednovanja upotrijebljena za utvrđivanje vrijednosti cijene produljenja. Kao što je prethodno navedeno, u ocjenama banki CSFB i Caixa Banco de Investimento primijenjena je odgovarajuća metodologija. Komisija nema razloga smatrati da su te ocjene neprimjerene za utvrđivanje tržišne vrijednosti razdoblja produljenja koncesija.

(63) Nakon odgovarajuće analize zaključeno je da se metodologija kojom se Portugal služio za ocjenu cijene produljenja može smatrati zadovoljavajućom.

(64) U slučaju javnog natječaja Portugal bi bio morao platiti EDP-u za iznos neamortizirane imovine na kraju razdoblja koncesije iz PPA-ova (2020.). Kao drugo, cijena produljenja temelji se na pretpostavci cijene električne energije od 50 EUR/MWh. Valja istaknuti da se naknada za izgubljene investicije ocijenjena u istom razdoblju temeljila na procjeni od 36 EUR/MWh. Kad bi se ta pretpostavka zadržala pri izračunu cijene produljenja, Portugal bi morao podržati negativnu cijenu (– 15,4 milijuna EUR neto sadašnje vrijednosti). Stoga su pretpostavke cijene u odnosu na pretpostavke upotrijebljene u odluci u izgubljenim investicijama zasigurno povoljnije za portugalsku državu i odražavaju konzervativan pristup koji su obje financijske institucije zadržale pri vrednovanju cijene produljenja.

([1]) Iberijsko tržište električne energije, odnosno MIBEL, definirano je u Međunarodnom sporazumu između Portugalske Republike i Kraljevine Španjolske o uspostavi iberijskog tržišta električne energije. MIBEL je proveden nizom zakona donesenih u Španjolskoj (na primjer Nalog ITC/2129/2006 od 30. lipnja 2006.) i Portugalu (na primjer Portaria 643/2006 od 26. lipnja 2006.).

([2]) Vidjeti, na primjer, Državna potpora – Mađarska – SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Moguća potpora nuklearnoj elektrani Paks – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 8, 12.1.2016., str. 2.), T-319/12 i T-321/12 – Španjolska i Ciudad de la Luz protiv Europske komisije, ECLI:EU:T:2014:604, točku 40., te T-233/99 i *T-228/99 – Landes Nordrhein-Westfalen protiv Komisije*, ECLI:EU:T:2003:57, točku 245.

([3]) Vidjeti uvodne izjave od 48. do 51. odluke o pokretanju postupka.

6. **ZAKLJUČAK**

(65) Komisija stoga zaključuje da mjera kojom se EDP-u daje pravo upravljanja hidroelektranama u produljenom razdoblju uz plaćanje cijene od 704 milijuna EUR ne ispunjava sve kumulativne uvjete članka 107. stavka 1. Ugovora te stoga nije državna potpora,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Mjera koju je Portugal proveo u korist društva EDP – Energias de Portugal, S.A. u pogledu produljenja koncesije za uporabu javnih vodnih resursa za proizvodnju električne energije u hidroelektranama nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Portugalskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 15. svibnja 2017.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije