SKLEP KOMISIJE (EU) 2017/1592

z dne 15. maja 2017

o ukrepu SA.35429 – 2017/C (ex 2013/NN) Portugalske za podaljšanje dovoljenja za uporabo javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah

(notificirano pod dokumentarno številko C(2017) 3110)

(Besedilo v portugalskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti prvega pododstavka člena 108(2) Pogodbe,

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru in zlasti člena 62(1)(a) Sporazuma,

po pozivu vsem zainteresiranim stranem, naj predložijo svoje pripombe v skladu s členom 108(2) Pogodbe, in ob upoštevanju teh pripomb,

ob upoštevanju naslednjega:

1. POSTOPEK

(1) Komisija je 18. septembra 2012 prejela pritožbo glede domnevne nezakonite državne pomoči Portugalske družbi EDP – Energias de Portugal, S.A. ([1]) (v nadaljnjem besedilu: družba EDP), ki so jo vložili državljani zasebniki ter se je nanašala na nasedle stroške na Portugalskem in podaljšanje dovoljenja za uporabo javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah.

(2) Komisija je 30. oktobra 2012 pritožbo posredovala Portugalski in jo zaprosila tudi za dodatne informacije, ki jih je Portugalska predložila z dopisom z dne 8. januarja 2013. Sestanek s portugalskimi organi je potekal 25. januarja 2013. Portugalska je dodatne informacije predložila 7. marca 2013.

(3) Evropska komisija je 18. septembra 2013 Portugalski poslala dopis, v katerem jo je uradno obvestila o odločitvi, da bo v skladu s postopkom iz člena 108(2) Pogodbe začela formalni postopek preiskave, in sicer samo v zvezi s podaljšanjem dovoljenja za uporabo javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah.

(4) Komisija je 21. oktobra 2013 prejela pripombe Portugalske, 29. januarja 2014 pa je bil v skladu s tem sprejet popravek.

(5) Sklep Komisije o začetku formalnega postopka preiskave ([2]) (v nadaljnjem besedilu: sklep o začetku postopka) je bil v *Uradnem listu Evropske unije* objavljen 16. aprila 2014.

(6) Komisija je maja 2014 prejela pripombe tretjih strani.

(7) Portugalska je 3. julija 2014 poslala odgovor na pripombe tretjih strani.

(8) Komisija je z dopisom z dne 15. aprila 2016 zaprosila za dodatne informacije. Portugalska je odgovor poslala 19. avgusta 2016.

(9) S tem sklepom se zaključi formalni postopek preiskave, ki je bil začet v skladu s členom 108 PDEU. V sklepu ni obravnavana skladnost ukrepa z drugimi določbami zakonodaje EU, kot so pravila EU o javnih naročilih in protimonopolna pravila na podlagi členov 106 in 102 PDEU.

([1]) Družba se je do leta 2004 imenovala „Electricidade de Portugal".

([2]) Državna pomoč SA.35429 (2013/C) (ex 2012/CP) – Podaljšanje dovoljenja za uporabo javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah – Poziv k predložitvi pripomb na podlagi člena 108(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 117, 16.4.2014, str. 113).

2. **OPIS UKREPA**

2.1 **Energetski trg na Portugalskem**

(10) Pred liberalizacijo portugalskega trga z električno energijo leta 2007 se električna energija, proizvedena na Portugalskem, ni prodajala neposredno na trgu, ampak jo je na podlagi dolgoročnih pogodb o nakupu energije kupoval javni upravljavec elektroenergetskega omrežja Rede Elétrica Nacional, S.A. (v nadaljnjem besedilu: REN). V skladu s temi pogodbami je moral REN v zajamčenem obdobju, tj. do leta 2027, od pooblaščenih proizvajalcev kupiti zajamčeno količino električne energije po zajamčeni ceni, ki je zajemala točno določene stroškovne elemente.

2.2 **Odločitev o nasedlih stroških**

(11) Po prenosu Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) se je Portugalska odločila za predčasno prenehanje dolgoročnih pogodb o nakupu energije in njihovo nadomestitev s plačilom nadomestila za nasedle stroške (mehanizem za stroške ohranjanja pogodbenega ravnovesja (costs of maintenance of contractual equilibrium mechanism; v nadaljnjem besedilu: CMEC)). V Uredbi-zakonu št. 240/2004 z dne 27. decembra 2004 so določeni parametri in metodologija za izračun CMEC.

(12) Portugalska je ukrep za nadomestilo za nasedle stroške priglasila 1. aprila 2004 na podlagi Sporočila Komisije o metodologiji za analizo državne pomoči v zvezi z nasedlimi stroški ([2]). Te nasedle stroške je bilo treba plačati zaradi predčasnega prenehanja dolgoročnih pogodb o nakupu energije, sklenjenih med EDP in REN za 34 elektrarn, od katerih jih je bilo 27 hidroelektrarn, pri čemer se je upoštevalo pričakovano breme preteklih naložb na liberaliziranem trgu. Odločitev o nasedlih stroških se nanaša tudi na družbi Tejo Energia in Turbogas. Portugalska je uradno sporočila svojo namero, da bo nadomestilo za nasedle stroške dodelila tudi tema družbama. Ukrep naj bi se financiral s prihodki od dajatve, naložene končnim uporabnikom električne energije na podlagi pogodbene moči.

(13) Komisija je leta 2004 s Sklepom o državni pomoči N161/2004 – Nasedli stroški na Portugalskem ([3]) odobrila ukrep za pokritje morebitnih izgub treh družb, vključno z obravnavano družbo ([4]).

(14) Kot je navedeno v navedenem sklepu Komisije, je nadomestilo CMEC, ki se družbi EDP plačuje vsako leto od julija 2007, sestavljeno iz dveh elementov, in sicer fiksnega elementa, ki je delež predhodno izračunanega najvišjega letnega zneska, in elementa prilagoditve, pri katerem se upošteva dejanska vrednost razlike med dejanskimi prihodki in stroški zadevnih elektrarn, izračunana na ravni konsolidirane skupine družb, v tem primeru družbe EDP. Končna prilagoditev zneska CMEC bo izračunana na začetku leta 2018, ki je enajsto leto po predčasnem prenehanju dolgoročnih pogodb o nakupu energije. Ta končna prilagoditev bo v skladu s sklepom Komisije izračunana na podlagi napovedanih prihodkov do konca leta 2027, tj. do konca obdobja izvajanja mehanizma CMEC.

2.3 **Podaljšanje koncesijskega obdobja**

(15) Sporazum o prenehanju dolgoročnih pogodb EDP o nakupu energije v zvezi s hidroelektrarnami je bil sklenjen februarja 2005 po sprejetju Uredbe-zakona št. 240/2004. Vsebuje klavzulo z odložilnim učinkom glede dogovorjenega prenehanja. Ta klavzula določa, da je prenehanje dolgoročnih pogodb o nakupu energije pogojeno s pravico do uporabe javnih vodnih virov v obdobju, ki ne preneha pred koncem življenjske dobe opreme in gradbenih inženirskih objektov. Vsekakor je bilo treba pravico do uporabe javnih vodnih virov proizvajalcu električne energije, tj. družbi EDP, dodeliti za isto obdobje.

(16) V skladu s portugalskim Zakonom o vodah št. 58/2005 z dne 29. decembra 2005 in Uredbo-zakonom št. 226-A/2007 z dne 31. maja 2007 o režimu uporabe vodnih virov je treba za uporabo javnih vodnih virov za

([1]) Direktiva 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL L 176, 15.7.2003, str. 37).
([2]) Komisija ga je sprejela 26. julija 2001 in države članice o njem obvestila z dopisom SG(2001) D/290869 z dne 6. avgusta 2001.
([3]) Sklep Komisije C(2004) 3468 z dne 22. septembra 2004 o državni pomoči N 161/2004 – Nasedli stroški na Portugalskem (UL C 250, 8.10.2005, str. 9).
([4]) Tj. družb EDP, Tejo Energia in Turbogas.

proizvodnjo energije pridobiti koncesijo. Koncesionarja je bilo treba izbrati po enem od posebnih postopkov, določenih z zakonom. V skladu z Uredbo-zakonom št. 240/2004 in Uredbo-zakonom št. 226-A/2007 se sredstva, povezana z dejavnostjo, ki je predmet koncesije, na koncu koncesijskega obdobja brezplačno vrnejo državi. Če pa je koncesionar izvedel naložbe, ki jih je odobril koncedent ter niso bile amortizirane in jih ni bilo mogoče amortizirati, lahko država odplača preostalo vrednost ali podaljša pogoje koncesije za preostalo obdobje amortizacije sredstev, nikakor pa ne za več kot 75 let ([1]).

2.4 **Vrednost podaljšanja koncesij za hidroelektrarne**

(17) Portugalska je izvedla tri študije, v katerih je podrobno opisan izračun morebitne ekonomske vrednosti, ki izhaja iz podaljšanja leta 2007. Glavni rezultati študij so:

(a) REN vrednost podaljšanja koncesije ocenjuje na 1 672 milijonov EUR, pri oceni pa je uporabil enotno 6,6-odstotno diskontno stopnjo, ki ustreza tehtanim povprečnim stroškom kapitala (weighted average cost of capital; v nadaljnjem besedilu: WACC), ki jih je sporočila družba EDP;

(b) banka Caixa Banco de Investimento to vrednost ocenjuje na 650–750 milijonov EUR, pri oceni pa je uporabila dve diskontni stopnji, in sicer je bila preostala vrednost dolgoročnih pogodb o nakupu energije diskontirana s 4,57-odstotno stopnjo, ki je rezultat uporabe razlike 50 bazičnih točk za 4,05-odstotni donos 15-letnih državnih obveznic, prosti denarni tokovi pa so bili diskontirani s 7,72-odstotno stopnjo WACC na podlagi modela ocenjevanja finančnih sredstev, pri katerem so bili uporabljeni podatki, posredno izpeljani iz ocen stroškov kapitala in tveganja podobnih evropskih gospodarskih javnih služb;

(c) družba Credit Suisse First Boston (v nadaljnjem besedilu: CSFB) to vrednost ocenjuje na 704 milijone EUR, pri oceni pa je uporabila predpostavko, da cena električne energije znaša 50 EUR/MWh, ter 7,89-odstotno diskontno stopnjo za WACC in 4,55-odstotno diskontno stopnjo za preostalo vrednost. Stopnja za WACC kot pri banki Caixa Banco de Investimento temelji na modelu ocenjevanja finančnih sredstev, pri katerem so bili uporabljeni podatki, posredno izpeljani iz ocen stroškov kapitala in tveganja podobnih evropskih gospodarskih javnih služb.

(18) Z Uredbo-zakonom št. 226-A/2007 so bile pravno podprte odložilne klavzule iz dolgoročnih pogodb o nakupu energije, in sicer s podaljšanjem trajanja pravic do uporabe javnih vodnih virov, dodeljenih hidroelektrarnam, ki jih je upravljala družba EDP, katere dolgoročna pogodba o nakupu energije je prenehala veljati z Uredbo-zakonom št. 240/2004.

(19) V skladu s členom 91(6) Uredbe-zakona št. 226-A/2007 je bil pogoj za prenos pravic na proizvajalce električne energije (dejansko na družbo EDP) plačilo zneska, ki izraža gospodarsko in finančno ravnovesje. Kot je bilo opredeljeno v členu 92(1) Uredbe-zakona št. 226-A/2007, je ta znesek pri vsaki elektrarni ustrezal razliki med tržno vrednostjo obratovanja do konca podaljšanega obdobja, izraženo v denarnih tokovih, in preostalo vrednostjo naložbe, določeno v dolgoročni pogodbi o nakupu energije in diskontirano z ustreznimi diskontnimi stopnjami za vsakega od navedenih elementov cene. Navedena določba je omogočila, da se transakcija ne obravnava kot ena naložba v finančnem smislu, saj sta za diskontiranje naslednjih elementov uporabljeni različni obrestni meri:

(a) preostale vrednosti (ki jo je treba plačati družbi EDP);

(b) prostih finančnih denarnih tokov, ki jih je družba EDP ustvarila s poznejšo prodajo električne energije, ki so jo proizvedle navedene hidroelektrarne (ki bi jo morali Portugalski plačati družba EDP in na koncu potrošniki).

(20) V skladu z določbami Uredbe-zakona št. 226-A/2007 je družba EDP portugalski državi plačala 759 milijonov EUR za gospodarsko in finančno ravnovesje podaljšanja koncesij za vseh 27 hidroelektrarn. Ta številka vključuje znesek 55 milijonov EUR, ki ustreza stopnji davka na rabo vodnih virov. Iz tega sledi, da je neto znesek navedenega nadomestila, ki ga je plačala družba EDP, znašal 704 milijone EUR.

2.5 **Pritožba**

(21) V pritožbi, prejeti septembra 2012, je bilo navedeno, da je Portugalska družbi EDP dodelila nezakonito državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgom in je bila rezultat naslednjih dveh ločenih ukrepov:

(a) nadomestila za nasedle stroške, ki je bilo družbi EDP izplačano pred liberalizacijo trgov z električno energijo in ga je Komisija odobrila v Sklepu o državni pomoči N 161/2004 – Nasedli stroški na Portugalskem (kot je

([1]) Portugalski organi so pojasnili, da je bilo načelo glede nadomestila za neamortizirane naložbe, ki se izplača ob vrnitvi zadevnih sredstev državi na koncu koncesijskega obdobja, v portugalski zakonodaji določeno že pred liberalizacijo sektorja.

navedeno v uvodni izjavi 12 ([1])); pritožnik trdi, da pomoč, ki je bila odobrena leta 2004, zaradi sprememb okoliščin od sprejetja Sklepa Komisije in neskladnosti s pogoji iz Sporočila Komisije o metodologiji za analizo državne pomoči v zvezi z nasedlimi stroški ([2]) ne bi bila več združljiva s pravili Unije o državni pomoči;

(b) nizke cene, ki jo je družba EDP leta 2007 plačala Portugalski za podaljšanje trajanja koncesij za pravico do uporabe javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah, ne da bi bil za to organiziran javni razpis, s čimer se je država odrekla prihodkom v korist družbe EDP.

2.6 **Sklep o začetku postopka**

(22) Komisija je v sklepu o začetku postopka ovrgla del pritožbe, ki se nanaša na nadomestilo za nasedle stroške, in sklenila, da ni razloga za ugotovitev, da pomoč ni več združljiva z notranjim trgom.

(23) Vendar je izrazila dvom o morebitni državni pomoči družbi EDP pri izvajanju režima uporabe vodnih virov. V sklepu o začetku postopka je predhodno sklenila, da se zdi, da bi lahko domnevno nizki znesek, ki ga je družba EDP plačala za podaljšanje pravice do uporabe javnih vodnih virov v okviru izvajanja Uredbe-zakona št. 226-A/2007, pomenil selektivno gospodarsko prednost za družbo EDP, če bi se potrdilo, da je res nizek.

(24) Kar zadeva združljivost, Komisija takrat ni določila nobene ustrezne pravne podlage za združljivost morebitne državne pomoči družbi EDP z notranjim trgom.

2.6.1 *Odsotnost javnega razpisa*

(25) Komisija je opozorila, da dodelitev pravice do uporabe javnih vodnih virov za izvajanje storitve, ki se zagotavlja na trgu, na podlagi koncesije ne sme vključevati gospodarske prednosti za upravičenca, kadar je koncesija dodeljena na podlagi odprtega in nediskriminacijskega postopka za oddajo javnega naročila, v katerem sodeluje dovolj zainteresiranih gospodarskih subjektov. Vendar je bila v tem primeru izključna pravica družbe EDP do upravljanja zadevnih elektrarn s sporazumi o prenehanju dolgoročnih pogodb o nakupu energije v povprečju dejansko podaljšana za približno 25 let, ne da bi bil pri tem organiziran postopek za oddajo javnega naročila. Dejansko javnega razpisa ni bilo mogoče organizirati zaradi odložilnih klavzul v 27 sporazumih o prenehanju dolgoročnih pogodb o nakupu energije, sklenjenih med REN in družbo EDP.

(26) Glede na velik delež portugalskega trga, ki ga imajo elektrarne (27 %), položaj družbe EDP na portugalskem trgu proizvodnje in veleprodaje električne energije (55 %) ter posebni interes hidroelektrarn za portfelj proizvodnje električne energije je Komisija menila, da bi lahko take odložilne klavzule povzročile trajen učinek zaprtja trga, zaradi katerega morebitni konkurenti, ki bi lahko sodelovali v odprtem razpisnem postopku, ne bi mogli vstopiti na trg. Zato bi bilo mogoče ugotoviti neupravičeno gospodarsko prednost v korist družbe EDP, če bi bil rezultat javnega razpisa cena, višja od tiste, ki jo je plačala družba EDP, znižane za preostalo vrednost, dolgovano tej družbi.

2.6.2 *Podporne ekonomske študije, uporabljene za oceno transakcijske cene*

(27) Poleg tega je Komisija v sklepu o začetku postopka menila, da bi se lahko kot druga najboljša rešitev v odsotnosti javnega razpisa opravila pogajanja med portugalskimi organi in družbo EDP pod običajnimi tržnimi pogoji. Portugalska, ki bi delovala kot udeleženec na trgu, bi si prizadevala doseči čim večjo donosnost javnih dobrin, ki so predmet koncesije. Pri tem pristopu bi bila pogajanja z družbo EDP podprta z oceno, izvedeno leta 2007 ([3]), ki bi se izkazala za najugodnejšo za Portugalsko, tj. oceno, ki jo je predlagal REN.

(28) Kot je navedeno v uvodni izjavi 44 sklepa o začetku postopka, se je Portugalska strinjala s končno ceno, ki je znašala skoraj polovico cene, ki jo je ocenil REN. Če bi se izkazalo, da je ocena, ki jo je predlagal REN, najtočnejša, se zdi malo verjetno, da bi država pri pogajanju z družbo EDP delovala kot udeleženec na trgu.

([1]) Sklep Komisije C(2004) 3468 z dne 22. septembra 2004 o državni pomoči N 161/2004 – Nasedli stroški na Portugalskem (UL C 250, 8.10.2005, str. 9).
([2]) Komisija ga je sprejela 26. julija 2001 in države članice o njem obvestila z dopisom SG(2001) D/290869 z dne 6. avgusta 2001.
([3]) Glej uvodno izjavo 16 sklepa o začetku postopka.

2.6.3 *Finančna metodologija, uporabljena za določitev transakcijske cene*

(29) Poleg tega so bili izraženi dodatni pomisleki glede metodologije, uporabljene za določitev transakcijske cene. Metoda, določena v Uredbi-zakonu št. 226-A/2007, je zelo podobna pristopu, ki ga je predstavila banka Caixa Banco da Investimento, ki je uporabila dve diskontni stopnji ([1]).

(30) Komisija je izrazila pomisleke glede tega, da bi lahko dejstvo, da ni bila uporabljena ista diskontna stopnja in da ocena temelji le na stroških kapitala družbe EDP, kot je predlagal REN, pomenilo gospodarsko prednost za družbo EDP. Opozorila je, da bi morala družba EDP plačati 1 340 milijonov EUR, tj. 581 milijonov EUR več, kot je dejansko plačala, če bi se za diskontiranje preostale vrednosti in prostih denarnih tokov uporabila ista stopnja WACC na podlagi običajnih stroškov kapitala evropskega proizvajalca električne energije (7,55 %).

(31) Zato je Komisija v sklepu o začetku postopka menila, da bi bilo glede na odločitev portugalskih organov, da koncesije podaljšajo v izključno korist družbe EDP in ne prek postopka za oddajo javnega naročila, odprtega za druge konkurente, morda ustrezneje uporabiti diskontno stopnjo, ki temelji na dejanskih stroških WACC družbe EDP, da bi se upoštevali njeni dejanski stroški kapitala. REN je sporočil, da so dejanski stroški WACC družbe EDP leta 2007 znašali 6,6 %, zato bi bilo morda ustrezneje uporabiti to stopnjo namesto 7,55 %. Zato je Komisija sklenila, da je mogoče ugotoviti neupravičeno gospodarsko prednost v korist družbe EDP.

3. **PRIPOMBE ZAINTERESIRANIH STRANI**

(32) Komisija je med formalno preiskavo prejela pripombe pritožnikov in družbe EDP.

(33) Pritožniki so menili, da je družba EDP s podaljšanjem koncesije prejela državno pomoč. Po njihovem mnenju ukrep pomeni nadomestilo za izgubljene prihodke.

(34) Nasprotno je družba EDP v svojem odgovoru z dne 19. maja 2014 menila, da ukrep ne pomeni državne pomoči. Družba EDP trdi, da s tem, ko je leta 2007 dobila pravico do uporabe javnih vodnih virov do konca dobe koristnosti opreme v 27 hidroelektrarnah, ki imajo sklenjene dolgoročne pogodbe o nakupu energije, ni dobila nobene gospodarske prednosti, saj je bila pravica dodeljena pod običajnimi tržnimi pogoji.

(35) Po mnenju družbe EDP se lahko obstoj gospodarske prednosti izključi, če država deluje kot zasebni prodajalec v transakciji pod običajnimi tržnimi pogoji na odprtem trgu in si prizadeva dobiti najboljšo ceno za sredstvo.

(36) Družba EDP trdi, da ima pravico dobiti preostalo vrednost hidroelektrarn, če dolgoročne pogodbe o nakupu energije prenehajo pred koncem dobe koristnosti elektrarn. Zato organizacija javnega razpisa za dodelitev novih koncesij za vodne vire leta 2007 za državo ni bila ekonomsko upravičena.

(37) Družba EDP meni, da če bi si država prizadevala dobiti višjo vrednost od tiste iz neodvisnih študij, bi se družba odločila, da ne bo podaljšala pravice do uporabe vodnih virov, in bi želela takoj dobiti preostalo vrednost elektrarn, do česar je bila upravičena.

(38) Poleg tega družba EDP meni, da študija REN glede ekonomske vrednosti podaljšanja koncesij vsebuje neustrezne ekonomske in finančne predpostavke, zaradi katerih je vrednost pravic bistveno manjša, kar pomeni, da družba EDP ugotovitev navedene študije nikakor ne bi sprejela za namene „dvostranskih pogajanj“.

(39) Zato družba EDP trdi, da enostranska določitev vrednosti podaljšanja koncesij na podlagi objektivne metodologije vrednotenja zadostuje za izključitev obstoja gospodarske prednosti.

(40) Poleg tega družba EDP trdi, da je metodologija, določena v Uredbi-zakonu št. 226-A/2007, objektivna in temelji na splošno sprejetih načelih za ekonomske izračune. Njena uporaba omogoča skladen in nepristranski izračun nadomestila, ki ga je mogoče utemeljiti.

([1]) Glej uvodno izjavo 16 sklepa o začetku postopka.

(41) Kar zadeva ustrezne diskontne stopnje, ki jih je treba uporabiti za finančne tokove vsake elektrarne, Caixa Banco de Investimento in CSFB ugotavljata, da bi morala diskontna stopnja za preostalo vrednost elektrarn izražati pogodbeno tveganje, povezano s to vrednostjo. Družba EDP poudarja, da je bila na podlagi vseh dolgoročnih pogodb o nakupu energije, ki so začele veljati leta 1995, že upravičena do prejema preostale vrednosti elektrarn od REN, če bi pogodbe prenehale pred datumom poteka njihove veljavnosti. Če družbe EDP podaljšanje pravice do uporabe javnih vodnih virov ne bi zanimalo, bi torej ob poteku veljavnosti vsake dolgoročne pogodbe o nakupu energije od REN prejela preostalo vrednost.

(42) Poleg tega družba EDP pojasnjuje, da je preostala vrednost hidroelektrarn, do katere je upravičena, dejansko posojilo, ki ga država prek REN dolguje družbi od začetka veljavnosti dolgoročnih pogodb o nakupu energije leta 1995. REN je podjetje pod nadzorom portugalske države. Tveganje neizpolnjevanja njegovih obveznosti je torej povezano s tveganjem zadolženosti države. Družba EDP ugotavlja, da bi bilo treba pri ustrezni diskontni stopnji za posodobitev navedene vrednosti zato upoštevati samo tveganje, povezano z neizpolnjevanjem navedene obveznosti s strani REN.

4. PRIPOMBE IN ODGOVORI PORTUGALSKE

(43) Portugalska je poslala odgovor na pripombe zainteresiranih strani, vendar se je osredotočila na vprašanje nasedlih stroškov, glede katerih Komisija ni izrazila dvomov.

(44) Komisija je aprila 2016 Portugalsko zaprosila za dodatne informacije. Portugalska je odgovorila 16. aprila 2016, v odgovoru pa je navedla pravna pojasnila o določbah Uredbe-zakona št. 240/2004 in prilogah h koncesijskim pogodbam.

5. OCENA UKREPA

5.1 Obstoj pomoči

(45) Člen 107(1) Pogodbe določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

(46) Za ugotovitev, ali gre za državno pomoč, mora Komisija oceniti, ali so za obravnavani ukrep izpolnjena kumulativna merila iz člena 107(1) Pogodbe (tj. prenos državnih sredstev in pripisljivost državi, selektivna prednost, možno izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino znotraj Unije).

5.1.1 *Pripisljivost državi*

(47) Kar zadeva pripisljivost, se ukrep po definiciji pripiše državi, če javni organ upravičencu zagotovi prednost.

(48) Podaljšanje pravice do uporabe javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah v korist družbe EDP, ki je delovala kot podrejen subjekt, ki je prejemal koncesijo od REN, je rezultat izvajanja Uredbe-zakona št. 226-A/2007 o režimu uporabe vodnih virov. Z določbami te uredbe-zakona so določena tudi pravila, ki jih mora država upoštevati pri določitvi zneska, ki ga družba EDP plača v zameno za gospodarske koristi podaljšanja. Uredba-zakon št. 226-A/2007 je javni akt, ki so ga sprejeli in ga izvajajo portugalski organi. Iz tega sledi, da bi bilo mogoče morebitne ukrepe pomoči iz te uredbe-zakona pripisati Portugalski republiki.

5.1.2 *Državna sredstva*

(49) Kar zadeva opredelitev državnih sredstev, lahko odobritev dostopa do javnega prostora ali naravnih virov ali dodelitev posebnih ali izključnih pravic brez ustreznega nadomestila v skladu s tržnimi cenami pomeni odpoved državnim prihodkom ([1]).

([1]) Glej odstavek 33 Sporočila Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL C 8, 11.1.2012, str. 4), ki vsebuje sklic na sodbo Sodišča z dne 22. maja 2003 v zadevi Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH proti Telekom-Control-Kommission in Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, točki 92 in 93, ter sklic na sodbo Sodišča prve stopnje z dne 4. julija 2007 v zadevi Bouygues in Bouygues Télécom SA proti Komisiji, T 475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točke 101, 104, 105 in 111.

(50) V skladu s portugalskim Zakonom o vodah št. 58/2005 in Uredbo-zakonom št. 226-A/2007 vodni viri na ozemlju Portugalske pripadajo portugalski državi, fizične ali pravne osebe pa si jih ne morejo prisvojiti kot zasebno lastnino in jih ne morejo imeti v lasti. Iz tega sledi, da se gospodarske koristi, ki izhajajo iz uporabe javnih vodnih virov, načeloma zagotovijo prek državnih sredstev v smislu člena 107(1) Pogodbe.

(51) Naravni viri z neopredmeteno vrednostjo, kot sta voda in zrak, so lahko potrebni in včasih bistveni za državljane. Če pa njihovega izkoriščanja ni mogoče tržiti in/ali njihovi uporabi ni pripisana ekonomska vrednost, takšni viri niso nujno nosilec, ki mu je mogoče pripisati gospodarske koristi, zajete v členu 107(1) Pogodbe, in jih ni mogoče opredeliti kot državna sredstva. V tem primeru ukrep vključuje dodelitev pravice do uporabe vodnih virov, ki so del javnega prostora. Obstoj transakcijske cene kaže, da je tej pravici pripisana ekonomska vrednost. Zato Komisija ugotavlja, da ukrep vključuje državna sredstva.

(52) V členu 9 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES ([1]) so določeni načelo povračila stroškov storitev za rabo vode, ustrezne spodbude cenovnih politik za vodo za gospodarno uporabo vodnih virov in ustrezen prispevek različnih strani, med drugim industrije. S temi določbami zakonodaje Unije se priznava, da imajo različne rabe vode ekonomsko vrednost. Poleg tega v primeru Portugalske določbe člena 91 Uredbe-zakona št. 226-A/2007 nadalje določajo, da uporaba javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v skladu s portugalsko zakonodajo pomeni ekonomsko vrednost, ki jo je mogoče količinsko opredeliti in tržiti.

(53) Na podlagi tega se zdi, da podaljšanje pravice do uporabe vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah v korist družbe EDP, ki je delovala kot podrejen subjekt, ki je v skladu z Uredbo-zakonom št. 226-A/2007 prejemal koncesije od REN, vključuje državna sredstva v smislu člena 107(1) Pogodbe.

5.1.3 *Odsotnost prednosti*

(54) Skladnost transakcije s tržnimi pogoji se lahko določi na podlagi splošno priznane, standardne metodologije presoje ([2]). Taka metodologija mora temeljiti na razpoložljivih objektivnih, preverljivih in zanesljivih podatkih ([3]), ki morajo biti dovolj podrobni in izražati gospodarske razmere v času, ko je bila sprejeta odločitev za transakcijo, ob upoštevanju ravni tveganja in prihodnjih pričakovanj ([4]).

(55) Komisija je v sklepu o začetku postopka izrazila dvome glede tega, ali je bila ekonomska vrednost podaljšanja koncesij, ocenjena leta 2007, podcenjena zaradi uporabe različnih diskontnih stopenj, ki sta bili uporabljeni za dva elementa te vrednosti, tj. preostalo vrednost neamortiziranih sredstev in proste denarne tokove, ustvarjene z obratovanjem hidroelektrarn.

(56) Cena za podaljšanje, ocenjena leta 2007, znaša 704 milijone EUR (brez davčnega odtegljaja v višini 55 milijonov EUR) in je sestavljena iz dveh elementov. Prvi element so diskontirani prosti denarni tokovi, ki so nastali pri obratovanju hidroelektrarn v obdobju 2020–2044 ([5]) (2 115 milijonov EUR, diskontiranih na vrednost iz leta 2007). Drugi element pa je neto sedanja vrednost preostale vrednosti iz leta 2007 (1 356 milijonov EUR, diskontiranih leta 2007). Opozoriti je treba, da bi bila družba EDP upravičena do povračila vrednosti teh sredstev, če bi se Portugalska odločila, da ji ne bo odobrila podaljšanja koncesij.

(57) Komisija je izrazila dvome glede tega, koliko je uporaba nižjega diskontnega faktorja za preostalo vrednost neamortiziranih sredstev sprejemljiva z metodološkega vidika ([6]).

(58) Da bi se upoštevalo dejstvo, da bo vrednost teh neamortiziranih sredstev, ki se uporabljajo pri obratovanju elektrarn, znana leta 2020 in da je zato manj negotova, saj temelji na pogodbah s subjekti pod nadzorom

([1]) Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22.12.2000, str. 1).

([2]) Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 29. marca 2007 v zadevi Scott proti Komisiji, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točka 134, in sodbo Sodišča z dne 16. decembra 2010 v zadevi Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, točka 39.

([3]) Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 16. septembra 2004 v zadevi Valmont Nederland BV proti Komisiji, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, točka 71.

([4]) Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 29. marca 2007 v zadevi Scott proti Komisiji, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točka 158.

([5]) Leto 2020 ustreza povprečju zadnjih let dolgoročnih pogodb o nakupu energije in obdobja izplačevanja nadomestila za nasedle stroške za 27 hidroelektrarn, vključenih v transakcijo. Leto 2044 ustreza povprečju datumov konca obdobij podaljšanja koncesij za 27 hidroelektrarn.

([6]) Glej uvodno izjavo 51 sklepa o začetku postopka.

portugalske države, sta banki uporabili diskontno stopnjo, ki je nižja od stopnje WACC, uporabljene za denarne tokove, z drugimi besedami netvegano stopnjo, ki sta ji prišteli razliko 50–80 bazičnih točk (pribl. 4,6 % v primerjavi s 7,8 % za WACC). Zaradi uporabe nižje diskontne stopnje je neto sedanja vrednost preostale vrednosti večja, cena podaljšanja pa nižja. Glede na to, da na preostalo vrednost ne vplivajo iste gospodarske negotovosti kot na proste denarne tokove, se lahko sklene, da je uporaba netvegane stopnje upravičena.

(59) Po drugi strani uporaba WACC za oceno neto sedanje vrednosti prostih denarnih tokov (ustvarjenih v povprečju od leta 2020 do leta 2044) ustreza tržni praksi. Utemeljena je z večjim operativnim tveganjem v okviru liberaliziranega trga, uresničevanja trga z električno energijo na Pirenejskem polotoku ([1]) in razvoja bolj povezanega energetskega trga na evropski ravni, kar na splošno pomeni več negotovosti glede ustvarjanja denarnih sredstev. Zato je uporaba WACC za diskontirane denarne tokove upravičena.

(60) Caixa Banco de Investimento in CSFB sta za oceno WACC uporabili kombinacijo pristopa na podlagi primerjave (stroški WACC podobnih akterjev v podobnih sektorjih) in pristopa od spodaj navzgor (ponovni izračun WACC z uporabo javnih podatkov podjetja Bloomberg). Caixa Banco de Investimento je WACC ocenila na 7,72 %, CSFB pa na 7,88 %. Ta pristop izraža tržno prakso in je skladen s podobnimi pristopi, ki jih je Komisija že potrdila v drugih primerih ([2]).

(61) Komisija je izrazila tudi dvome o tem, ali bi se lahko metodologija, ki jo je upravljavec prenosnega omrežja REN uporabil za oceno cene podaljšanja in katere rezultat je bila višja cena (1 672 milijonov EUR), štela za ustreznejši pristop kot oceni, ki sta ju izvedli finančni instituciji ([3]).

(62) Vendar metodologija, ki jo je predlagal REN, ne pomeni tržne prakse. Predlagane cene podaljšanja ni mogoče obdržati iz naslednjih razlogov:

(a) REN je za preostalo vrednost in proste denarne tokove uporabil isto diskontno stopnjo. Pri tej diskontni stopnji se predpostavlja, da se za stopnjo WACC uporabijo stroški WACC družbe EDP (6,6 %). Vendar mora stopnja WACC izražati dobičkonosnost, ki jo za določeno vrsto projekta zahteva skupina vlagateljev v določenem sektorju v določeni državi. Stroški WACC se običajno izračunajo na podlagi pristopa s primerjavo (stroški WACC primerljivih udeležencev na trgu) in pristopa od spodaj navzgor, ki vključuje posebno oceno vsakega elementa WACC (beta, premija za tržno tveganje), ki v študiji ni bila izvedena. Zato se zdi, da se pri metodi, ki jo je uporabil REN, ne uporablja standardna metodologija, ki se običajno uporablja na trgu.

(b) Poleg tega portugalski organi niso mogli uporabiti ocene, ki jo je predložil REN, ker ni dovolj neodvisna. V skladu s portugalskim pravnim okvirom je bilo treba vrednost koncesije določiti na podlagi ocen, ki sta jih izvedli dve neodvisni instituciji, v tem primeru CSFB in Caixa Banco de Investimento, njuni oceni pa sta se uporabili za določitev vrednosti cene podaljšanja. Kot je navedeno zgoraj, sta CSFB in Caixa Banco de Investimento pri svojih ocenah uporabili ustrezno metodologijo. Komisija ne vidi nobenega razloga za to, da bi te ocene štela za neustrezne za določitev tržne vrednosti obdobja podaljšanja koncesij.

(63) Po ustrezni analizi je mogoče skleniti, da se lahko metodologija, ki jo je Portugalska uporabila za oceno cene podaljšanja, šteje za zadovoljivo.

(64) Če bi bil organiziran javni razpis, bi morala Portugalska družbi EDP plačati znesek, ki bi ustrezal vrednosti neamortiziranih sredstev na koncu koncesijskega obdobja iz dolgoročnih pogodb o nakupu energije (leta 2020). Poleg tega cena podaljšanja temelji na predpostavki, da cena električne energije znaša 50 EUR/MWh. Opozoriti je treba, da je nadomestilo za nasedle stroške, ocenjeno v istem obdobju, temeljilo na ocenjeni ceni 36 EUR/MWh. Če bi se ta predpostavka upoštevala pri izračunu cene podaljšanja, bi Portugalska podprla negativno ceno (neto sedanja vrednost v višini – 15,4 milijona EUR). Zato so predpostavke o ceni za portugalsko državo nedvomno ugodnejše od predpostavk, uporabljenih v sklepu o nasedlih stroških, in izražajo konservativen pristop, ki sta ga obe finančni instituciji upoštevali pri svoji oceni cene podaljšanja.

([1]) Trg z električno energijo na Pirenejskem polotoku ali MIBEL je bil opredeljen v mednarodnem sporazumu med Portugalsko republiko in Kraljevino Španijo o ustanovitvi trga z električno energijo na Pirenejskem polotoku. MIBEL je bil vzpostavljen z vrsto zakonov, sprejetih v Španiji (na primer Odredba ITC/2129/2006 z dne 30. junija 2006) in na Portugalskem (na primer Portaria 643/2006 z dne 26. junija 2006).

([2]) Glej na primer Državna pomoč – Madžarska – SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Morebitna pomoč za jedrsko elektrarno Paks – Poziv k predložitvi pripomb na podlagi člena 108(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 8, 12.1.2016, str. 2), sodbo v združenih zadevah Španija in Ciudad de la Luz proti Komisiji, T-319/12 in T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, točka 40, ter sodbo v združenih zadevah Landes Nordrhein-Westfalen proti Komisiji, T-233/99 in T-228/99, ECLI:EU:T:2003:57, točka 245.

([3]) Glej uvodne izjave 48 do 51 sklepa o začetku postopka.

6. **SKLEPNA UGOTOVITEV**

(65) Komisija zato ugotavlja, da ukrep, s katerim je bila pravica družbe EDP do upravljanja hidroelektrarn podaljšana proti plačilu cene v višini 704 milijonov EUR, ne izpolnjuje vseh kumulativnih pogojev iz člena 107(1) Pogodbe, zato ne pomeni državne pomoči –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Ukrep, ki ga je Portugalska izvedla za družbo EDP – Energias de Portugal, S.A. v zvezi s podaljšanjem dovoljenja za uporabo javnih vodnih virov za proizvodnjo električne energije v hidroelektrarnah, ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Portugalsko republiko.

V Bruslju, 15. maja 2017

Za Komisijo
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije