

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2016/695**od 17. srpnja 2013.****o programu državne potpore SA 30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) u korist proizvođača obojenih metala za troškove CO₂ sadržane u cijeni električne energije***(priopćeno pod brojem dokumenta C(2013) 4420)***(Vjerodostojan je samo tekst na njemačkom jeziku)****(Tekst značajan za EGP)**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu „UFEU”), a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (dalje u tekstu „Sporazum o EGP-u”), a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je od svih zainteresiranih strana zatražila da podnesu primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ⁽¹⁾ i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

- (1) Dopisom od 17. prosinca 2009. Njemačka je Komisiji prijavila potporu za proizvođače obojenih metala. Komisija je 16. veljače i 9. srpnja 2010. zatražila dodatne informacije, koje je Njemačka dostavila 10. svibnja 2010. i 21. rujna 2010.
- (2) Dopisom od 17. studenoga 2010. Komisija je obavijestila Njemačku o svojoj odluci da u pogledu predmetne mjere potpore pokrene službeni istražni postupak u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (dalje u tekstu „Odluka o pokretanju postupka”).
- (3) Njemačka je 21. veljače 2011. dostavila svoje primjedbe u pogledu Odluke o pokretanju postupka.
- (4) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ⁽²⁾. Komisija je pozvala zainteresirane strane da podnesu svoje primjedbe o tom programu potpore.
- (5) Komisija je primila više primjedaba trećih strana. Njih je 24. kolovoza 2011. prosljedila Njemačkoj, koja se o njima očitovala dopisom od 26. rujna 2011.

2. OPŠIRAN OPIS MJERE**2.1. CILJ**

- (6) Predmet je ove Odluke program kojim je Njemačka namjeravala dodijeliti potporu proizvođačima obojenih metala. Tom se mjerom nastoji nadoknaditi dio neizravnih troškova CO₂ sadržanih u cijeni električne energije koji su nastali 2009. Njemačka smatra da su proizvođači obojenih metala, tj. proizvođači primarnog aluminija (oznaka NACE-a 24.42), cinka (oznaka NACE-a 24.43) i bakra (oznaka NACE-a 24.44) dospjeli u gospodarske teškoće.
- (7) Njemačka navodi dva razloga za tu situaciju: prvi je taj što je financijska kriza koja je izbila 2008. dovela do pada svjetskih tržišnih cijena obojenih metala na Londonskoj burzi metala (eng. *London Metal Exchange*, dalje u tekstu „LME”), a drugi je taj što su cijene električne energije u Uniji ostale na visokoj razini zbog neizravnih troškova

⁽¹⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22.

⁽²⁾ Usp. bilješku 1.

CO₂ uzrokovanih sustavom trgovanja emisijama EU-a (eng. *EU Emissions Trading System*, dalje u tekstu „ETS“). Kombinacija niskih cijena obojenih metala na svjetskom tržištu i visokih cijena električne energije u Uniji oslabila je konkurentnost proizvođača obojenih metala u Uniji u usporedbi s proizvođačima obojenih metala izvan Unije.

- (8) Njemačka navodi da bi nepovoljan položaj u tržišnom natjecanju mogao potaknuti europske proizvođače obojenih metala da snize proizvodne kapacitete ili premjeste svoju proizvodnju u države izvan Unije u kojima ne nastaju visoki troškovi CO₂. Premještanja lokacija njemačkih proizvođača obojenih metala mogla bi imati znatne učinke na silazne industrijske djelatnosti (kao što su građevinski sektor, automobilska industrija, strojogradnja, zrakoplovstvo i astronautika), koje su od velike važnosti za njemačku i europsku industriju. Nadalje, takvo premještanje u druge države izvan Unije dovelo bi na globalnoj razini do viših emisija CO₂ jer bi se proizvodnja obojenih metala u tom slučaju odvijala uz manje stroga ograničenja u pogledu CO₂ nego u Uniji, u kojoj vrijedi obvezujuća gornja granica emisija (premještanje emisija CO₂, takozvano „istjecanje ugljika“ (eng. *carbon leakage*)).
- (9) Njemačka dolazi do zaključka da je planirana mjera primjereno sredstvo za prevenciju premještanja lokacija i njegovih negativnih posljedica za industriju Unije te za nastojanja Unije da snizi emisije CO₂.
- (10) Prije prijave predmetnog programa Njemačka je izvršila (i zatim povukla) prijavu istovjetnog programa, koji je pak obrazložen poboljšanjem konkurentnosti njemačkih proizvođača obojenih metala u usporedbi s proizvođačima u drugim državama članicama i državama izvan EU-a.

2.2. PRAVNA OSNOVA

- (11) Pravni temelj programa čine Zakon o drugom dodatnom proračunu (njem. *Gesetz über den zweiten Nachtragshaushalt*) od 2. srpnja 2009., posebno proračunski naslov 683 03, i Direktiva o poticanju proizvodnje obojenih metala bez negativnih utjecaja na klimu (njem. *Richtlinie zur Förderung der Herstellung von klimaschonenden NE-Metallen*) od 6. kolovoza 2009.

2.3. KORISNICI

- (12) Potpora se može dodijeliti proizvođačima aluminijskog, cinkovog (izuzevši olovo i kositar) i bakra uz uvjet da se proizvodno postrojenje nalazi u Njemačkoj, da je za proizvodnju potrebno više od 10 GWh električne energije godišnje i da troškovi električne energije čine više od 15 % bruto dodane vrijednosti. Troškovi za prvi GWh godišnje potrošnje električne energije izuzeti su iz naknade (samopridržaj). Njemačka je dostavila obavijest da je 11 korisnika predalo zahtjeve. U skladu s postojećim informacijama 80 % potpore dodjeljuje se trima proizvođačima aluminijskog, od kojih bi jedan sam ([...] (*)) trebao dobiti [...] % potpore.

2.4. IZNOS I RAZDOBLJE POTPORE

- (13) Ukupan iznos potpore trebao bi iznositi najmanje 40 milijuna EUR i biti dodijeljen za drugo polugodište 2009. ⁽³⁾. Program potpore sadržava klauzulu o moratoriju, a potpore se dodjeljuju tek nakon što ih odobri Komisija.

2.5. OBLIK I FINANCIRANJE POTPORE

- (14) Korisnici su morali podnijeti zahtjev za potporu Saveznom uredu za gospodarstvo i kontrolu izvoza (njem. *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (BAFA)). Pojedini iznosi potpore ovise o potrošnji električne energije pojedinog podnositelja zahtjeva. Za potporu je prihvatljiva samo ona potrošnja električne energije koja je izravno povezana s procesom proizvodnje. U slučaju aluminijskog naknada se dodjeljuje samo za troškove električne energije za elektrolizu, a u slučaju bakra i cinka i za ostale procese proizvodnje s intenzivnom potrošnjom električne energije (npr. električne peći). U slučaju cinka i bakra nije moguće ni nužno razlikovati primarnu i sekundarnu proizvodnju jer su razlike u intenzitetu potrošnje električne energije minimalne.

(*) Podliježe obvezi čuvanja poslovne tajne.

⁽³⁾ Navedeni iznos predstavlja samo privremenu procjenu. Stvarni iznos ovisio bi o potrošnji koju ostvare korisnici i o raspoloživosti proračunskih sredstava. Njemačka je navela konkretniji iznos: 47,2 milijuna EUR.

- (15) Potpora se dodjeljuje korisnicima u obliku izravnih subvencija. Financira se iz saveznog proračuna i dodjeljuje se u obliku novčanih naknada za troškove CO₂ koji nastaju za potrošnju električne energije iznad 1 GWh/godina. Potpora se obračunava na temelju godišnje potrošnje električne energije podnositelja zahtjeva (umanjene za 1 GWh) koja se množi određenim iznosom po MWh koji je utvrđen za svaki od podsektora (aluminij, bakar, cink).
- (16) U skladu s podacima Njemačke ti se iznosi izračunavaju na temelju troškova CO₂ u iznosu od 19 EUR/MWh, što je obrazloženo time da to odgovara otprilike 0,75 % prosječnih troškova emisijskih jedinica CO₂ u Uniji u drugom polugodištu 2009., koji su tada iznosili oko 24 EUR. Od tog iznosa Njemačka oduzima sigurnosni odbitak u iznosu od 10 %, iz čega za aluminij proizlazi maksimalna naknada u iznosu od 17 EUR/MWh. Čimbenici naknade za druge su metale niži: za cink 16 EUR/MWh, a za bakar 9 EUR/MWh. Točni iznosi potpore za pojedine korisnike ovise o njihovoj potrošnji električne energije u drugom polugodištu 2009. jer se potpora izračunava na temelju stvarne potrošnje korisnika i navedene cijene po MWh električne energije koja je potrebna za proizvodnju aluminija, cinka i bakra.
- (17) Ako se proizvodnja do kraja 2010. obustavi ili premjesti izvan Njemačke, predmetni poduzetnik mora vratiti cjelokupnu potporu koju je primio do tog trenutka.

3. ODLUKA O POKRETANJU POSTUPKA

- (18) U svojoj Odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnju u spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem te je pozvala sve zainteresirane strane da iznesu primjedbe o različitim aspektima potpore.
- (19) Nakon što je utvrdila da očito nisu primjenjivi specifični okviri Zajednice i direktive, Komisija je ispitala tri argumenta koja je Njemačka navela pozivajući se na članak 107. stavak 3. točku (b) i članak 107. stavak 3. točku (c) UFEU-a:
- (20) Prvo, Njemačka je navela da se potporom u korist sektora obojenih metala nastoji pridonijeti otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu u smislu članka 107 stavka 3 točke (b) UFEU-a. U tom pogledu Komisija je postavila pitanje može li se pad cijena obojenih metala u razdoblju 2008./2009. stvarno ocijeniti ozbiljnim poremećajem u gospodarstvu i jesu li proizvođači obojenih metala tako usko povezani sa silaznim sektorima kako to tvrdi Njemačka ⁽⁴⁾.
- (21) Drugo, Njemačka je obrazložila da prijavljeni program predstavlja potporu za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, i to u korist njemačkih proizvođača primarnog aluminija, cinka i bakra. U prvom argumentacijskom nizu Njemačka se pozvala na to da su izravni troškovi CO₂, koji su se prosljeđivali preko cijena električne energije, u sebi skrivali opasnost da proizvođači obojenih metala u Njemačkoj smanje svoje proizvodne kapacitete i eventualno ih premjeste čak u države izvan Unije te time ujedno premjeste i emisije CO₂ (istjecanje ugljika).
- (22) Međutim, Komisija je izrazila sumnje u različite aspekte te argumentacije:
- Nije jasno je li potpora nužna i primjerena jer se na temelju podataka koje je dostavila Njemačka ne može utvrditi opasnost od istjecanja ugljika. Točnije, Komisija ne raspolaže informacijama o troškovima korisnika. Osim toga, neki su korisnici tijekom predmetnog razdoblja očito ostvarili dobit, iz čega ne proizlazi da su stvarno izloženi pritisku da premjeste proizvodnju. Usto nije bilo moguće utvrditi realnu opasnost od premještanja proizvodnje u države izvan Unije ili EGP-a ⁽⁵⁾.
 - Nejasnim ostaje i to bi li potpora ograničena na drugo polugodište 2009. imala za korisnike takav učinak poticaja da svoje proizvodne lokacije zadrže u Njemačkoj ⁽⁶⁾.
 - Osim toga, Komisija je preispitivala primjerenost programa jer Njemačka nije dostavila dovoljne dokaze za to da ne može doći do prekomjerne naknade ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 92. i dalje.

⁽⁵⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 51. i dalje.

⁽⁶⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 69.

⁽⁷⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 71. i dalje.

- Nadalje, Komisija je imala dvojbe u pogledu usuglašavanja interesa na koje utječe program jer se ne može isključiti da bi potpora uzrokovala ozbiljno narušavanje tržišnog natjecanja, posebno na štetu proizvođača obojenih metala u drugim državama članicama Unije/EGP-a, posebno ako oni raspoloživa prirodnom lokacijskom prednošću zbog toga što je kod njih raspoloživa troškovno povoljnija električna energija ⁽⁸⁾.
- (23) U drugom argumentacijskom nizu Njemačka je izjavila da program predstavlja potporu za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a kojom se nastoji spriječiti gubitak radnih mjesta u industriji obojenih metala i silaznim sektorima. Komisija je posebno imala dvojbe u pogledu toga može li se sprječavanje gubitka radnih mjesta ocijeniti kao cilj od zajedničkog interesa, trpe li silazne gospodarske djelatnosti stvarno tako teške posljedice i predstavlja li državna potpora prikladno sredstvo za ostvarenje tog cilja ⁽⁹⁾.

4. PRIMJEDBE TREĆIH STRANA I ZAJNTERESIRANIH STRANA

- (24) Između 3. svibnja i 13. svibnja 2011. Komisija je primila 12 primjedaba:
- Njih šest došlo je od proizvođača obojenih metala koji su podnijeli zahtjev za potporu ([...], [...], [...], [...] i [...]) ili su imali društvo kćer koje je bilo potencijalni korisnik ([...]). [...], [...] i [...] proizvode aluminij. [...] proizvodi bakar, a [...] cink.
- Nadalje, primjedbe je dostavilo pet gospodarskih udruga, od toga tri predstavnika kemijske industrije na razini Njemačke, i to Udruga kemijske industrije (njem. *Verband der chemischen Industrie – VCI*), Udruga industrijskog energetskog gospodarstva (njem. *Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft – VIK*) i Gospodarsko udruženje metalurgije (njem. *Wirtschaftsvereinigung Metalle – WVM*), te dva predstavnika metalne industrije na europskoj razini, i to Euroalliages i Eurométaux.
- Jedan je podnesak došao i od njemačkog Industrijskog sindikata rudarstva, kemijske industrije i energetike (njem. *Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie – IG BCE*).
- (25) Sve zainteresirane strane općenito su bile suglasne s programom potpore ⁽¹⁰⁾. Navele su da je opasnost od istjecanja ugljika već priznata u pravnim propisima Unije i da stoga ne postoji potreba za dostavljanjem ponovnog dokaza za to. Čak i da je dokaz potreban, moglo bi se smatrati da postoji takva opasnost za industriju obojenih metala jer ta gospodarska djelatnost nastupa na svjetskom tržištu kao prihvatitelj cijene i jer su distributeri električne energije prenijeli troškove CO₂ već prije 2013. (dakle prije nego što su se počele primjenjivati Smjernice za određene mjere potpore povezane sa sustavom trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova nakon 2012. – dalje u tekstu „Smjernice o ETS-u“).
- (26) Osim toga, zastupale su mišljenje da potpora ima učinak poticaja jer je sama najava tog programa potakla neke proizvođače da održe svoju proizvodnju. Naposljetku su izričito utvrdile da se potporom ne narušava tržišno natjecanje, nego da se njome otklanja ozbiljno narušavanje tržišnog natjecanja na temelju ETS-a u usporedbi s proizvođačima u zemljama izvan Unije/EGP-a. Kao argument u korist te izjave nekoliko potencijalnih korisnika i jedna gospodarska udruga naveli su da se cijene električne energije u Uniji međusobno približavaju, tako da se proizvodnja ne premješta unutar Unije, nego izvan nje. Međutim, čini se da neke od zainteresiranih strana, primjerice njemački sindikat, smatraju da su proizvođači u Njemačkoj snažnije pogođeni neizravnim troškovima ETS-a od proizvođača u drugim državama članicama Unije, u kojima se cijene dugoročnim ugovorima drže na nižoj razini.

5. PRIMJEDBE NJEMAČKE

- (27) U svojim primjedbama u pogledu Odluke o pokretanju postupka Njemačka je ponovno potvrdila svoje mišljenje da je program potpore spojiv s unutarnjim tržištem. Oba motiva za program, tj. financijska i gospodarska kriza te naknada za sektore i podsektore koji su izloženi istjecanju ugljika, Unija bi morala prepoznati kao čimbenike koje je potrebno uzeti u obzir pri kontroli državnih potpora.

⁽⁸⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 75.

⁽⁹⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 76. i dalje

⁽¹⁰⁾ Međutim, neke od zainteresiranih strana očitovale su se u opširnijem smislu te su se podržale dugoročnijom potporu. Iznijele su konkretnije preporuke o tome kako bi to poticanje trebalo koncipirati na temelju Smjernica o ETS-u (koje su tada još bile u pripremi). U međuvremenu su Smjernice o ETS-u donesene (SL C 158, 5.6.2012., str. 4.).

- (28) Njemačka se izričito još jednom poziva na činjenicu da se opasnost od istjecanja ugljika za korisnike u 2009. već uzimala u obzir postojećim propisima Unije, posebno Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹¹⁾ i Odlukom Komisije 2010/2/EU ⁽¹²⁾, i da je Njemačka svakako već pružila dovoljne dokaze za postojanje te opasnosti. To se potkrepljuje i najnovijim zatvaranjima pogona u Njemačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Osim toga, Njemačka je program potpore nazvala prikladnim sredstvom za sprječavanje istjecanja ugljika jer su alternative navedene u Odluci Komisije o pokretanju postupka manje učinkovite.
- (29) Osim toga, Njemačka je ostala pri svojem stajalištu da je potpora razmjerna, posebno s obzirom na njezinu kratku primjenu u trajanju od šest mjeseci. Iako je priznala da bi mjera mogla izazvati prekomjernu naknadu, uputila je na to da su zbog toga predviđeni sigurnosni odbitak u iznosu od 10 % i osnovni samopridržaj (u iznosu neizravnih troškova za potrošnju 1 GWh). Osim toga, izrazila je spremnost da na temelju odgovarajućeg prijedloga Komisije izmjeni izračun iznosa potpore. Naposljetku je Njemačka uputila na Komunikaciju Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o konkurentnosti metalne industrije od 22. veljače 2008. naslovljenu „Doprinos strategiji EU-a za razvoj i zapošljavanje” te na Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 28. listopada 2010. naslovljenu „Integrirana industrijska politika za doba globalizacije – prednost za konkurentnost i održivost”, u kojima je Komisija naglasila koliko je važno očuvati konkurentnost metalne industrije i energetske intenzivnih gospodarskih djelatnosti ⁽¹³⁾.
- (30) U pogledu podnesaka zainteresiranih strana Njemačka je istaknula da nitko nije izrazio zabrinutost od eventualnog narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, nego su se sve zainteresirane strane, posebno i gospodarske udruge koje zastupaju moguće konkurente korisnika na nacionalnoj i europskoj razini, čak podržale mjeru. Usto su zainteresirane strane dostavile dodatne informacije i argumente kojima se potvrđuje da je za industriju obojenih metala u drugom polugodištu 2009. postojala opasnost od istjecanja ugljika.

6. PROCJENA MJERE

- (31) Komisija je procijenila predloženu mjeru u skladu s člankom 107. i dalje UFEU-a i člankom 61. i dalje Sporazuma o EGP-u ⁽¹⁴⁾. Nakon što je istražila argumente koje su iznijele Njemačka i druge zainteresirane strane, Komisija dolazi do zaključka da njezina procjena prijavljenog programa koju je dala u Odluci o pokretanju postupka vrijedi i dalje jer nisu dostavljeni novi elementi koji bi mogli dovesti do izmjene te procjene, uz pridržaj objašnjenja navedenih dalje u tekstu.

6.1. POSTOJANJE DRŽAVNE POTPORE

- (32) Mjera se smatra državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ako su ispunjena sljedeća četiri uvjeta: Prvo, mjerom primateljima nastaje korist. Drugo, mjeru dodjeljuje država članica ili se dodjeljuje putem državnih sredstava. Treće, mjerom se selektivno određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe stavljaju u povoljniji položaj. Četvrto, mjerom se može utjecati na trgovinu među državama članicama i izazvati narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu.
- (33) Kao što je Komisija navela u svojoj Odluci o pokretanju postupka, program potpore ispunjava sve te uvjete ⁽¹⁵⁾. Potpora dolazi iz državnih sredstava jer se financira iz saveznog proračuna. Potporom korisnicima nastaje korist jer se njome smanjuju opterećenja „koja poduzetnik obično mora snositi” ⁽¹⁶⁾ (tj. troškovi električne energije). Mjera je selektivna jer se dodjeljuje samo korisnicima iz prethodno utvrđenih sektora (sektora aluminija, bakra i cinka) te se unutar tih sektora dalje ograničava na velike krajnje potrošače električne energije (kupce s godišnjom potrošnjom iznad 10 GWh). Njome se može utjecati na trgovinu među državama članicama i izazvati narušavanje tržišnog natjecanja jer korisnici posluju u gospodarskoj djelatnosti u kojoj unutar Unije postoji

⁽¹¹⁾ Direktiva 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, 5.6.2009., str. 63.).

⁽¹²⁾ Odluka Komisije 2010/2/EU od 24. prosinca 2009. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, popisa sektora i podsektora koji se smatraju izloženima znatnom riziku od istjecanja ugljika (SL L 1, 5.1.2010., str. 10.).

⁽¹³⁾ COM(2008) 108 završna verzija i COM(2010) 614 završna verzija.

⁽¹⁴⁾ Predmetna procjena utemeljena je na UFEU-u i Sporazumu o EGP-u. Međutim, radi pojednostavnjenja upućuje se samo na odredbe UFEU-a.

⁽¹⁵⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 29. i dalje.

⁽¹⁶⁾ Presuda od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, Zb. 1994., I-877, točke 12. i 13.

tržišno natjecanje. Neovisno o tome postoji li stvarno trgovina određenim obojenim metalima među državama članica, proizvođači iz Unije nalaze se na svjetskom tržištu u međusobnom tržišnom natjecanju, a prednost koja nastane jednom od njih mogla bi potencijalno kod drugih izazvati pad prodaje ili otežati rast prodaje.

- (34) Stoga prijavljena mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Njemačka i zainteresirane strane to ne osporavaju.

6.2. ZAKONITOST POTPORE

- (35) U nacrtu zakona za provedbu navedenog programa navodi se da će se potpora isplaćivati tek nakon što je odobri Europska komisija. Njemačka je prijavom programa potpore prije njegove provedbe ispunila svoju obvezu u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

6.3. SPOJIVOST POTPORE S UNUTARNJIM TRŽIŠTEM

- (36) Budući da mjera predstavlja državnu potporu, Komisija mora procijeniti je li spojiva s unutarnjim tržištem. Odstupajući od opće zabrane potpora u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, potpora se može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako pripada jednoj od kategorija navedenih u članku 107. stavku 3. UFEU-a.
- (37) Njemačka smatra program potpore spojivim s unutarnjim tržištem te je navela da se programom potpore nastoji pridonijeti otklanjanju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.
- (38) Nadalje, Njemačka argumentira da je potpora na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) spojiva s unutarnjim tržištem jer se tom mjerom nastoji olakšati razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja.
- (39) Komisija u predmetima državne potpore u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a ⁽¹⁷⁾ načelno ima širok diskrecijski prostor te je objavila smjernice i komunikacije u kojima su navedeni kriteriji u skladu s kojima se određene vrste potpora mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem. U skladu s ustaljenom sudskom praksom za Komisiju su smjernice i komunikacije objavljene u području kontrole državnih potpora obvezujuće u mjeri u kojoj ne odstupaju od propisa UFEU-a i u kojoj ih države članice prihvaćaju ⁽¹⁸⁾.
- (40) Najprije se mora utvrditi da se potpore koje Njemačka želi dodijeliti proizvođačima obojenih metala mogu svrstati u operativne potpore, dakle „*potpore kojima se poduzetnika nastoji osloboditi troškova koje bi obično morao snositi u okviru svojeg tekućeg upravljanja ili svojih uobičajenih djelatnosti*” ⁽¹⁹⁾. Sud smatra da takve potpore utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri „*u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu*” ⁽²⁰⁾ i da se načelno ne mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem.
- (41) Međutim, u jasno opisanim situacijama iznimno se mogu dodjeljivati operativne potpore. Stoga će Komisija ispitati tu mjeru u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem. Najprije se mora ispitati je li prijavljena potpora obuhvaćena područjem primjene jedne ili više smjernica ili komunikacija. Ako to jest slučaj, za Komisiju su pri iskorištavanju njezina diskrecijskog prostora u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a obvezujuće odgovarajuće smjernice ili komunikacije. Ako to nije slučaj, Komisija mora razjasniti može li se potpora na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) i/ili članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a smatrati izravno spojivom s unutarnjim tržištem.

6.3.1. Specifične smjernice, okviri i uredbe

- (42) U svojoj Odluci o pokretanju postupka Komisija je već isključila primjenu nekih smjernica, primjerice Smjernica Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzeća u teškoćama ⁽²¹⁾, koje vrijede za

⁽¹⁷⁾ Presuda od 21. ožujka 1990., Belgija/Komisija, C-142/87, Zb. 1990., I-959, točka 56., i presuda od 11. srpnja 1996., SFEI i drugi/Komisija, C-39/94, Zb. 1996., I-3547, točka 36.

⁽¹⁸⁾ Presuda od 24. ožujka 1993., CIRFS i drugi/Komisija, C-313/90, Zb. 1993., I-1125, točka 36.; presuda od 15. listopada 1996., IJssel-Vliet/Minister van Economische Zaken, C-311/94, Zb. 1996., I-5023, točka 43.; presuda od 26. listopada 2002., Španjolska/Komisija, C-351/98, Zb. 2002., I-8031, točka 53.

⁽¹⁹⁾ Presuda od 8. lipnja 1995., Siemens/Komisija, T-459/93, Zb. 1995., II-1675, točka 48.

⁽²⁰⁾ Presuda od 6. studenoga 1990., Italija/Komisija, C-86/89, Zb. 1990., I-3891, točka 18.

⁽²¹⁾ SL C 244, 1.10.2004., str. 2. Primjena tih Smjernica produljena je novijom komunikacijom (SL C 296, 2.10.2012., str. 3.).

poduzetnike u teškoćama, posebno one koji u skladu s nacionalnim propisima ispunjavaju uvjete za otvaranje cjelokupnog stečajnog postupka uvjetovanog insolventnošću dužnika. Međutim, u programu potpore koji je prijavila Njemačka iz potpore su izričito isključeni poduzetnici za koje je zatražen ili otvoren stečajni postupak ⁽²²⁾, a Njemačka nije dala do znanja da na bilo koji drugi način poduzetnici u teškoćama u skladu s tim Smjernicama dolaze u obzir kao potencijalni korisnici mjere.

- (43) Komisija je isključila i primjenu Uredbe Komisije (EZ) br. 800/2008 ⁽²³⁾. Iako Uredba (EZ) br. 800/2008 sadržava okvir za određene vrste potpora za ulaganje i zapošljavanje, prijavljeni program nije obuhvaćen ni jednom iznimkom predviđenom tom Uredbom ⁽²⁴⁾.
- (44) U pogledu Smjernica Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša ⁽²⁵⁾ Komisija je zauzela stajalište da se ni jedna od odredaba u tim Smjernicama ne odnosi na istjecanje ugljika. Stoga tim Smjernicama nije pokrivena mogućnost da država članica dodjeljuje potpore za sprječavanje istjecanja ugljika ⁽²⁶⁾.
- (45) Nadalje, Komisija je zastupala mišljenje da program potpore nije obuhvaćen područjem primjene Privremenog okvira Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (dalje u tekstu „Privremeni okvir”) ⁽²⁷⁾, koji je razvijen da bi se „ponovno pokrenulo dodjeljivanje kredita poduzetnicima kako bi se zajamčilo da i dalje imaju pristup kapitalu”. Do tog je rezultata došla zato što je Njemačka sama priznala ⁽²⁸⁾ da se mjerom ne nastoji poduprijeti pristup financiranju za potencijalne korisnike.
- (46) U pogledu Smjernica za nacionalne regionalne potpore za 2007. – 2013. ⁽²⁹⁾ Komisija je zastupala mišljenje da mjera trenutno nije obuhvaćena područjem primjene tih Smjernica ⁽³⁰⁾. Iz ciljeva tih Smjernica jasno proizlazi da se prijavljenom mjerom ne namjerava reagirati na tipične nedostatke (poput posebno niskog životnog standarda ili niske gustoće naseljenosti) u regijama u kojima korisnici imaju sjedište.
- (47) Budući da ni Njemačka ni druge zainteresirane strane nisu dostavile dodatne informacije o mogućoj primjeni Uredbe (EZ) br. 800/2008, Smjernica Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša, Privremenog okvira Zajednice ili Smjernica za nacionalne regionalne potpore za 2007. – 2013., Komisija ne vidjeti razloga za odstupanje od svoje izvorne procjene.
- (48) U vremenu nakon Odluke o pokretanju postupka Komisija je objavila Smjernice o ETS-u ⁽³¹⁾. U odjeljku 3.1. tih Smjernica navedeni su uvjeti pod kojima države članice smiju dodjeljivati državne potpore za djelomičnu naknadu troškova ETS-a koji su ugrađeni u cijene električne energije („neizravni troškovi ETS-a”). Međutim, u točki 6. tih Smjernica područje primjene definira se na sljedeći način: „Budući da odredbe uvedene Direktivom 2009/29/EZ vrijede tek od 1. siječnja 2013., državne potpore ne mogu se proglašiti nužnima da bi se smanjilo opterećenje koje rezultira iz te Direktive prije tog datuma. Stoga se mjere pokrivene ovim Smjernicama mogu odobriti tek za troškove nastale od 1. siječnja 2013.” Područje primjene Smjernica ograničeno je na treće razdoblje trgovine emisijama EU-a („ETS-3”), koje počinje 2013., i to s jedne strane zato što Komisija nije primila jasne dokaze o postojanju istjecanja ugljika još i prije tog razdoblja, a s druge strane zato što se iz prikupljenih informacija i postojećih studija dalo naslutiti da bi se takva opasnost mogla ostvariti snižavanjem gornjih granica emisija kod emisijskih jedinica ETS-a i intenzivnijim prelaskom s besplatne dodjele na dražbovnu prodaju emisijskih jedinica.
- (49) Stoga Komisija dolazi do rezultata da mjera nije obuhvaćena područjem primjene ni jednih smjernica.

6.3.2. Članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a

- (50) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a državne potpore mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem ako služe „za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”. Ozbiljan

⁽²²⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 36.

⁽²³⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora („Uredba o općem skupnom izuzeću”) (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

⁽²⁴⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 39.

⁽²⁵⁾ SL C 82, 1.4.2008., str. 1.

⁽²⁶⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 41. i dalje.

⁽²⁷⁾ SL C 83, 7.4.2009., str. 1.

⁽²⁸⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 40.

⁽²⁹⁾ SL C 54, 4.3.2006., str. 13.

⁽³⁰⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 37. i dalje.

⁽³¹⁾ Vidjeti bilješku 10.

poremećaj u gospodarstvu neke države članice svaki je poremećaj koji dovodi do ozbiljnih gospodarskih i društvenih teškoća i utječe na cjelokupno gospodarstvo predmetne države članice, a ne samo na gospodarstvo u jednoj od njezinih regija ili dijelovima njezina teritorija. Budući da ta odredba predstavlja iznimku, mora se tumačiti restriktivno ⁽³²⁾.

- (51) Njemačka je izjavila da je gospodarska kriza iz 2008. izazvala pad svjetskih tržišnih cijena obojenih metala na Londonskoj burzi metala (LME), dok su se cijene električne energije za industriju zadržale na visokoj razini, ponajprije zbog ETS-a. Stoga su proizvođači obojenih metala prihvatitelji cijene u smislu da nemaju mogućnost utjecati na cijene na LME-u ili pak prenijeti više cijene proizvodnje na svoje kupce. Međutim, s obzirom na njihovu usku suradnju i uzajamnu ovisnost sa silaznim sektorima (posebno s automobilskom industrijom i elektroničkim sektorom) sniženja kapaciteta ili čak premještanje poslovnih jedinica imali bi goleme učinke na druge gospodarske sektore. Njemačka vidjeti opasnost da se uslijed krize nepovratno izgube čitavi lanci stvaranja dodane vrijednosti.
- (52) Druge zainteresirane strane priključile su se obrazloženjima Njemačke te su upozorile na gubitak kapaciteta proizvođača obojenih metala. Tako [...] upućuje na teškoće s kojima je europska industrija suočena pri opskrbi lantanoidima iz Kine i utvrđuje da silaznim gospodarskim djelatnostima za koje su potrebni obojeni metali eventualno predstoje slične teškoće ako se ne očuvaju proizvodni kapaciteti unutar Unije. Zainteresirane strane poput [...] uputile su i na usku suradnju između proizvođača obojenih metala i njihovih silaznih kupaca u razvoju novih proizvoda i promicanju inovacija. Pribojavaju se toga da bi se taj inovacijski potencijal mogao nepovratno izgubiti ako se ne bude poticala proizvodnja obojenih metala.
- (53) Komisija je 2009. donijela Privremeni okvir Zajednice ⁽³³⁾. Kao što je već utvrđeno u uvodnoj izjavi (45), Komisija je tim Okvirom prepoznala da je financijska kriza značila ozbiljan poremećaj u gospodarstvu država članica, pri čemu se poremećaj očitovao i u neposrednom utjecaju krize na bankarski sektor i u njezinim neizravnim učincima na realno gospodarstvo u mjeri u kojoj su poduzetnici imali teškoće pri pronalaženju povoljnog pristupa financiranju. Međutim, to nije poremećaj koji je Njemačka htjela otkloniti tim programom.
- (54) U pogledu pitanja može li se gospodarski položaj proizvođača obojenih metala u drugom polugodištu 2009. smatrati ozbiljnim poremećajem u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a službeni istražni postupak nije rezultirao dokazima za postojanje takva poremećaja. Komisija smatra da bi se odredba navedena u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a trebala tumačiti restriktivno, i to u smislu da bi se njome trebalo reagirati na poremećaje velikih razmjera kojima su pogođeni brojni gospodarski sektori odnosno sektori čije je funkcioniranje važno zbog njihove sustavne relevantnosti za cjelokupno gospodarstvo. U tom je kontekstu Opći sud Europske Unije odlučio da predmetni poremećaj mora negativno utjecati na cjelokupno gospodarstvo predmetne države članice, a ne samo na jednu od njezinih regija ili dio njezina teritorija ⁽³⁴⁾. U skladu s tim Komisija je odlučila da se na težak gospodarski poremećaj ne može reagirati potporom koja „ima za cilj otkloniti teškoće jednog jedinog korisnika ... a ne cjelokupne gospodarske djelatnosti” ⁽³⁵⁾. Iz te sudske prakse proizlazi da se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) zahtijeva poremećaj određenog razmjera. Dosad nije dostavljen dokaz da je znatan dio njemačkog gospodarstva morao trpjeti ozbiljan poremećaj. Usto nije jasno kako bi se ozbiljan poremećaj u gospodarstvu neke države članice mogao ublažiti dodjeljivanjem državnih potpora samo jedanaestero korisnika.
- (55) Argument da bi pad proizvodnje obojenih metala imao goleme učinke na silazne industrije u određenoj mjeri osporava se tvrdnjom koju su iznijele druge zainteresirane strane: jedan od proizvođača obojenih metala uputio je na intenzitet trgovine proizvođača obojenih metala u Njemačkoj i Europi te je pritom istaknuo da europski proizvođači u usporedbi sa svojim konkurentima iz prekomorskih zemalja zasad još uvijek mogu iskorištavati prednost blizine kupcima. Dok potonji za opskrbu europskog tržišta moraju preuzeti na sebe ulaganja u skladištenje, europski poduzetnici mogu zbog prostorne blizine poslovnim jedinicama svojih kupaca proizvoditi na upit. Međutim, proizvođač koji je iznio taj argument pribojava se da bi ta prednost već vrlo skoro mogla nestati zbog rastućih cijena električne energije uz istodobno relativno niske dodatne troškove za kupce. Ako cijene električne energije u Europi stvarno budu i dalje rasle, kupci bi se sve više mogli zainteresirati za to da obojene metale ne kupuju više od proizvođača iz Unije, nego od onih iz trećih zemalja (koji bi svoje proizvode transportirali u Europu i tamo ih skladištili). U skladu s tim mišljenjem silazne gospodarske djelatnosti načelno

⁽³²⁾ Presuda od 15. prosinca 1999., pokrajina Saska i Volkswagen AG/Komisija, povezani predmeti T-132/96 i T-143/96, Zb. 1999., II-3663, točka 167.; presuda od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-301/96, Zb. 2003., I-9919, točka 106.

⁽³³⁾ Vidjeti bilješku 27.

⁽³⁴⁾ Presuda od 15. prosinca 1999., Savezna pokrajina Saska i Volkswagen AG/Komisija, povezani predmeti T-132/96 i T-143/96, Zb. 1999., II-3663, točka 167.

⁽³⁵⁾ Predmet NN 25/2008 (ex CP 15/2008) WestLB Risikoabschirmung, Njemačka (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_1154234_37_2.pdf, uvodna izjava 41.).

imaju mogućnost pribjeći svjetskom tržištu, a da im pritom ne bude ugrožen opstanak. Već iz same mogućnosti premještanja lokacija uzlaznih proizvođača može se prepoznati da bi se silazne industrije itekako mogle osloniti na dobavljače izvan Njemačke.

- (56) Međutim, Njemačka nije navela dovoljne dokaze iz kojih bi se moglo zaključiti da gospodarske teškoće triju predmetnih sektora imaju takav razmjer ili da na svoje povezane sektore utječu u takvoj mjeri da procjenjivana situacija predstavlja ozbiljan poremećaj u gospodarstvu neke države članice u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

6.3.3. Članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a

- (57) U članku 107. stavku 3. točki (c) UFEU-a navedeno je da se „potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu” mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Komisija može državne potpore proglašiti spojivima s unutarnjim tržištem ako se potporom slijedi cilj od zajedničkog interesa ⁽³⁶⁾, ako je nužna za ostvarenje tog cilja ⁽³⁷⁾ i ako ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu.

- (58) U skladu s ustaljenom praksom Komisije ⁽³⁸⁾ mjere se mogu neposredno, na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a, proglašiti spojivima s unutarnjim tržištem ako su nužne i primjerene te ako je pozitivan doprinos ostvarenju cilja od zajedničkog interesa u ravnoteži s negativnim posljedicama za trgovinu i tržišno natjecanje. Stoga Komisija smatra primjerenim istražiti sljedeća pitanja:

(1) Je li mjera potpore usmjerena na točno određen cilj od zajedničkog interesa?

(2) Je li državna potpora dobro osmišljena za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa? Posebno:

(a) Je li mjera potpore prikladan i nužan instrument, tj. postoje li drugi, prikladniji instrumenti?

(b) Postoji li učinak poticaja, tj. mijenja li se potporom ponašanje poduzetnika?

(c) Je li mjera razmjerna, odnosno bi li ista promjena ponašanja poduzetnika bila moguća uz manju potporu?

(3) Jesu li narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu ograničeni, tako da sveukupno prevladavaju pozitivni učinci?

- (59) Kao obrazloženje spojivosti potpore s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a Njemačka je navela dva argumentacijska niza: Prvo, Njemačka je navela da je potpora nužna kako bi se spriječila zatvaranja pogona u Njemačkoj zbog premještanja u treće zemlje, koje nisu u ETS-u i ne moraju snositi usporedive troškove CO₂ (sprječavanje istjecanja ugljika). Drugo, izjavila je da je potpora nužna kako bi se spriječilo premještanje lokacija u treće zemlje, što bi bilo nepovoljno i za industrijsku strukturu i za zaposlenost (sprječavanje gubitka radnih mjesta).

6.3.3.1. Sprječavanje istjecanja ugljika

Cilj od zajedničkog interesa

- (60) Zaštita okoliša priznata je kao cilj od zajedničkog interesa. Budući da bi propisi Unije o zaštiti okoliša mogli dovesti do istjecanja ugljika u drugim dijelovima svijeta, gdje bi ono i nadalje predstavljalo opasnost za okoliš, prevencija takvog istjecanja ugljika može se smatrati dijelom cilja zaštite okoliša. To je nedvojbeno naglašeno u pravnim propisima Unije, posebno u Direktivi 2009/29/EZ ⁽³⁹⁾, u čijoj je uvodnoj izjavi 27. utvrđeno sljedeće:

„Države članice mogu smatrati potrebnim da nekim postrojenjima za koja je utvrđeno da su izložena znatnom riziku od istjecanja ugljika privremeno nadoknađuju troškove vezane uz emisije stakleničkih plinova, koji su uključeni u cijenu električne energije. Takvu bi potporu trebalo dodjeljivati samo u slučajevima kad je to nužno i razmjerno i ona bi trebala osigurati očuvanje inicijativa sustava Zajednice za štednju energije i poticanje promjene potražnje za „sivom” u potražnju za „zelenom” električnom energijom.”

⁽³⁶⁾ Presuda od 14. siječnja 2009., Kronoply/Komisija, T-162/06, Zb. 2009., II-1, posebno točke 65., 66., 74. i 75.

⁽³⁷⁾ Usp. presudu od 7. lipnja 2001., Agrana Zucker und Stärke/Komisija, T-187/99, Zb. 2001., II-1587, točku 74.; presudu od 14. svibnja 2002., Graphischer Maschinenbau/Komisija, T-126/99, Zb. 2002., II-2427, točke 41. – 43.; presudu od 15. travnja 2008., Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive, C-390/06, Zb. 2008., I-2577, točke 68. – 69.

⁽³⁸⁾ Okvir Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije, SL C 323, 30.12.2006., str. 1., odjeljak 1.3.; Smjernice Zajednice o državnim potporama za zaštitu okoliša, SL C 82, 1.4.2008., str. 1., odjeljak 1.3.

⁽³⁹⁾ Vidjeti bilješku 11.

(61) Usto je sprječavanje istjecanja ugljika priznato kao ekološki cilj u Smjernicama o ETS-u⁽⁴⁰⁾, posebno u točkama 7. i 8.:

„7. U skladu s člankom 10.a točkom 6. Direktive o ETS-u države članice mogu u korist sektora odnosno podsektora za koje se pretpostavlja da su izloženi znatnom riziku od istjecanja ugljika zbog troškova povezanih s emisijama stakleničkih plinova i ugrađenih u cijene električne energije (dalje u tekstu „neizravni troškovi CO₂“) dodjeljivati državne potpore u svrhu kompenzacije tih troškova ako je to spojivo s pravilima o državnim potporama. Za potrebe ovih Smjernica pojam „istjecanje ugljika“ označava očekivano povećanje globalnih emisija stakleničkih plinova uzrokovano time što poduzetnici premještaju proizvodnju na lokaciju izvan Unije zato što povišenje troškova uzrokovano ETS-om EU-a ne mogu prenijeti na svoje kupce bez bitnog gubitka tržišnih udjela.

8. Suzbijanjem opasnosti od istjecanja ugljika nastoji se ostvariti cilj zaštite okoliša jer potpore, u nedostatku obvezujućeg međunarodnog sporazuma o smanjenju emisija stakleničkih plinova, imaju za cilj spriječiti povišenje globalnih emisija stakleničkih plinova uzrokovano premještanjem proizvodnih djelatnosti na lokacije izvan Unije. Međutim, potpore za neizravne troškove CO₂ mogle bi ujedno negativno utjecati na učinkovitost ETS-a EU-a. Loše usmjerenim potporama primatelji bi se oslobodili svojih neizravnih troškova CO₂, čime bi se ograničili poticaji za smanjenje emisija i inovacije u sektoru. Uslijed toga, troškove za smanjenje emisija uglavnom bi morali snositi drugi gospodarski sektori. Nadalje, takve državne potpore dovele bi do znatnog narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, posebno ako se poduzetnici jednog te istog sektora tretiraju različito zbog različitih prisilnih proračunskih pravila u pojedinim državama članicama. Stoga se ovim Smjernicama moraju slijediti tri specifična cilja: smanjenje opasnosti od istjecanja ugljika na najmanju moguću razinu, održavanje cilja ETS-a EU-a da se postigne troškovno učinkovito smanjenje emisija CO₂ i smanjenje narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu na najmanju moguću razinu.”

(62) Stoga se sprječavanje istjecanja ugljika može dovesti u vezu s očuvanjem okoliša, a posebno sa zaštitom klime kao ciljem od zajedničkog interesa.

Prikladno i nužno sredstvo

(63) Dodijeljena potpora mora biti prikladno i nužno sredstvo za ostvarenje željenog cilja. Sredstvo je prikladno i nužno ako ne postoje druga sredstva kojima se manje narušava tržišno natjecanje, a kojima bi se mogli ostvariti isti ciljevi.

(64) Kako bi se u predmetnom slučaju moglo utvrditi je li isplata potpora u okviru prijavljene mjere nužna i primjerena, najprije se mora dokazati da je u sektorima prihvatljivima za potporu (proizvodnja aluminija, bakra i cinka u Njemačkoj) u drugom polugodištu 2009. stvarno postojala opasnost od istjecanja ugljika.

(65) Njemačka je navela da je opasnost od istjecanja ugljika za 2009. već priznata, i to Odlukom 2010/2/EU⁽⁴¹⁾. Ta je opasnost postojala već u drugom razdoblju trgovine ETS-a (2008. – 2012., „ETS-2“), a prelazak na treće razdoblje trgovine nije predstavljao „kvalitativni skok“.

(66) U svojoj Odluci o pokretanju postupka Komisija je, među ostalim, podsjetila na to da su države članice Direktivom 2009/29/EZ⁽⁴²⁾ postigle sporazum o tome da će mehanizam za prevenciju istjecanja ugljika uvesti tek od 2013. To se činilo opravdanim jer bi od 2013. vrijedila stroža gornja granica za emisije CO₂, što bi u inače nepromijenjenim uvjetima vjerojatno dovelo do većih cijena CO₂ nego prije⁽⁴³⁾. Osim toga, Komisija je utvrdila da rasprava o opasnosti od istjecanja ugljika u drugom razdoblju trgovine ETS-a (2008. – 2012.) nije iznjedrila uvjerljiv rezultat u pogledu razmjera te opasnosti. U novijoj studiji upućuje se na mogućnost postojanja istjecanja ugljika u sektoru aluminija za 2009., ali ne i za proizvodnju bakra i cinka. Svakako se činilo primjerenim postaviti jedinstvene kriterije za takve potpore u citavoj Uniji⁽⁴⁴⁾. Za treće razdoblje trgovine ETS-a takvi se kriteriji mogu pronaći u Smjernicama o ETS-u.

(67) Zainteresirane su strane poput Njemačke argumentirale da je opasnost od istjecanja ugljika u industriji obojenih metala već priznata člankom 10.a stavkom 6. Direktive 2009/29/EZ i Odlukom 2010/2/EU. Stoga je dovedena u pitanje nužnost zasebne procjene na koju je Komisija uputila u svojoj Odluci o pokretanju postupka.

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti bilješku 10.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti bilješku 12.

⁽⁴²⁾ Vidjeti bilješku 39.

⁽⁴³⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 53.

⁽⁴⁴⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 54.

- (68) Nadalje, neke od zainteresiranih strana izričito su naglasile da procjenu ne bi trebalo provoditi odveć strogo: u pogledu toga što je Komisija u Odluci o pokretanju postupka utvrdila da su najvažniji korisnici tijekom planiranog razdoblja upotrebe potpore i dalje poslovali isplativo ⁽⁴⁵⁾ neki od proizvođača obojenih metala istaknuli su da su njihove njemačke podružnice u stvarnosti imale relativno nisku isplativost i da neke od njih nisu ostvarivale povrat koji je prihvatljiv za tu vrstu gospodarske djelatnosti, zbog čega bi bilo odveć restriktivno priznavati nužnost potpore i njezin učinak poticaja samo ako korisniku neposredno predstoji stečaj.
- (69) Osim toga, neki od proizvođača, primjerice [...], [...] i [...] izjavili su da u pogledu istjecanja ugljika nije riječ samo o tome hoće li u konačnici doći do zatvaranja lokacije i njezina premještanja u državu izvan EU-a. Štoviše, pravo pitanje glasi jesu li korisnici spremni na ulaganja u svoje njemačke podružnice ili će odustati od njih. Prijavljena mjera ima učinak poticaja na ulaganja, a upravo je mogućnost potpore poticaj za očuvanje proizvodnje i znatna ulaganja u proizvodne jedinice u Njemačkoj.
- (70) Međutim, ti argumenti nisu uvjerljivi. Najprije, neistinit je iskaz da je opasnost od istjecanja ugljika za drugo polugodište 2009. već priznata Direktivom 2009/29/EZ. Člankom 10.a stavkom 6. Direktive 2009/29/EZ određeno je sljedeće: „Države članice isto tako mogu donijeti financijske mjere u korist sektora ili podsektora za koje se utvrdi da su izloženi znatnom riziku od istjecanja ugljika, zbog troškova vezanih uz emisije stakleničkih plinova ugrađenih u cijenu električne energije, u svrhu kompenzacije tih troškova te u slučajevima kad su takve financijske mjere u skladu s pravilima o državnim potporama koja su u primjeni ili koja na tom području tek treba biti donesena”. Dakle, članak 10.a stavak 6. nije dokaz za rizik od istjecanja ugljika, nego u njemu stoji samo to da je državna potpora moguća ako se takav rizik utvrdi. Uostalom, Direktiva 2009/29/EZ odnosi se samo na ETS-3, tj. na razdoblje poslije 2013.
- (71) Isto vrijedi i za Odluku 2010/2/EU ⁽⁴⁶⁾, koja sadržava popis sektora i podsektora koji se smatraju izloženima znatnom riziku od istjecanja ugljika, ali tek od 2013. stupanjem na snagu treće faze ETS-a. S obzirom na to polazište njome se ne dokazuje da je 2009. postojao rizik od istjecanja ugljika.
- (72) Međutim, Odluka 2010/2/EU imala je za cilj sastavljanje popisa onih sektora i podsektora kojima će se emisijske jedinice ETS-a EU-a dodjeljivati besplatno. Takva besplatna dodjela emisijskih jedinica predviđena je člankom 10.a stavkom 12. Direktive 2009/29/EZ. Odluka 2010/2/EU temelji se na članku 10.a stavku 13 Direktive 2009/29/EZ, u kojem se pak nedvosmisleno upućuje na članak 10.a stavak 12. Budući da je besplatna dodjela emisijskih jedinica mjera za sniženje izravnih troškova CO₂ koji nastaju za pogođene industrijske sektore (npr. zbog njihove vlastite proizvodne djelatnosti), ta Odluka ne može poslužiti za određivanje sektora i podsektora kojima je eventualno nužna naknada za neizravne troškove CO₂ ⁽⁴⁷⁾.
- (73) Komisija, u skladu sa Smjernicama o ETS-u, smatra da mjera potpore u svrhu sprječavanja istjecanja ugljika uslijed neizravnih troškova CO₂ može biti nužna i primjerena samo kada su ispunjena najmanje tri uvjeta. Prvo, mora se dokazati da potencijalni korisnici potpore svojim troškovima električne energije snose bitan dio troškova CO₂ koji su uračunani u troškove električne energije. Drugo, ti neizravni troškovi CO₂ moraju činiti bitan dio troškova proizvodnje koji nastaju za korisnike. Treće, korisnici ne smiju imati mogućnost prenijeti te troškove na svoje kupce. Čak i ako su ti uvjeti ispunjeni, mora se još dokazati da bi došlo do preusmjerenja proizvodnje ili premještanja proizvodnje u države izvan Unije/EGP-a, tj. da bi proizvodnja migrirala u države s manje strogim zahtjevima u pogledu smanjenja emisija. Premještanje proizvodnje unutar ETS-a EU-a ne bi predstavljalo istjecanje ugljika.
- (74) Unatoč tomu što je većina emisijskih jedinica ETS-a proizvođačima električne energije dodijeljena besplatno, Njemačka je u pogledu prvog uvjeta argumentirala da su distributeri električne energije već 2009. troškove CO₂ ugradili u svoje cijene kao oportunitetne troškove te ih prenijeli na svoje kupce. Istina je da se emisijske jedinice koje se iskorištavaju za proizvodnju električne energije dodjeljuju besplatno, ali ipak imaju „cijenu” utoliko što se u načelu mogu prodavati. Ti oportunitetni troškovi ugrađeni su u cijene i preneseni na kupce.

⁽⁴⁵⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 64.

⁽⁴⁶⁾ Vidjeti bilješku 41.

⁽⁴⁷⁾ Inače bi se javila situacija u kojoj se sektorima koji su u Odluci 2012/2/EU navedeni samo zbog svojih izravnih emisija CO₂ nadoknađuju i njihovi neizravni troškovi CO₂.

- (75) U svojem Izvješću o procjeni učinka uz Smjernice o ETS-u (eng. *Impact Assessment Report*) Komisija je isto tako došla do zaključka da su proizvođači električne energije u drugom razdoblju trgovine ETS-a (2008. – 2012.) uspjeli prenijeti najveći dio troškova CO₂, iako, u skladu s procjenama, ne i 100 % troškova ⁽⁴⁸⁾.
- (76) U pogledu drugog uvjeta trebalo bi primijetiti da Njemačka nije dostavila specifične podatke o udjelu neizravnih troškova CO₂ u ukupnim troškovima proizvodnje koji nastaju za korisnike.
- (77) Njemačka je dostavila opće informacije o udjelu troškova električne energije u ukupnim troškovima: u proizvodnji bakra udjel troškova električne ili druge energije u troškovima proizvodnje iznosi od 13 % do više od 40 %. U proizvodnji cinka ti troškovi iznose gotovo 50 %, a u proizvodnji aluminija 46 %. Komisija napominje da s obzirom na to da za različite korisnike nije upotrijebljena jedinstvena definicija ukupnih troškova, iznosi nisu međusobno usporedivi. Nadalje je Njemačka dostavila podatke o neizravnim troškovima CO₂ (u EUR/MWh) četiriju korisnika: kreću se od [...] EUR/MWh (kod jednog proizvođača bakra) do [...] EUR/MWh (kod jednog proizvođača cinka), a u proizvodnji aluminija iznose od [...] EUR/MWh do [...] EUR/MWh. Za druge korisnike nisu dostavljeni podatci.
- (78) [...], kao jedna od zainteresiranih strana koja je ujedno i korisnik, naveo je da su neizravni troškovi CO₂ 2009. iznosili [...] EUR/MWh, što je odgovaralo [...] % njegovih ukupnih troškova proizvodnje. [...] je naveo da su troškovi električne energije činili oko [...] % prometa.
- (79) Na temelju tih vrlo nespecifičnih podataka Komisija ne može sa sigurnošću utvrditi da je ispunjen drugi uvjet.
- (80) Osim toga, kako je već obrazloženo u uvodnoj izjavi 75., troškovi CO₂ očito nisu u potpunosti preneseni u troškove električne energije. Razmjer prijenosa troškova CO₂ uvelike ovisi o vrsti ugovora i trenutku njegova sklapanja. Tako podatci koje je iznio [...] upućuju na to da je udjel troškova CO₂ sadržanih u cijeni električne energije u predmetnom razdoblju (od srpnja do prosinca 2009.) bio znatno manji od jednogodišnje terminske cijene emisijskih jedinica za 2009.
- (81) Kako bi dokazali da je 2009. postojala opasnost od istjecanja ugljika, Njemačka i različite zainteresirane strane uputile su na podatke koje je Komisija prikupila u pripremi Smjernica o ETS-u. Međutim, te se informacije ne mogu upotrijebiti za dokazivanje opasnosti od istjecanja ugljika za njemačku industriju u 2009. Prvo, analiza Komisije sadržana u Izvješću o procjeni učinka temelji se na podacima koji su agregirani na europskoj razini. Stoga su samo u ograničenoj mjeri upotrebljivi za procjenu potencijalne opasnosti od istjecanja ugljika za pojedine industrijske djelatnosti na razini država članica.
- (82) Najvažnije je, međutim, to što se navodi iz Izvješća o procjeni posljedica svi odreda odnose na razdoblje trgovine ETS-3 i nisu primjenjivi na 2009. Uostalom, različiti scenariji rizika u Izvješću o procjeni učinka utemeljeni su na pretpostavci da će u razdoblju trgovine ETS-3 doći do sniženja gornjih granica emisija i do prelaska na dražbovnu prodaju emisijskih jedinica, zbog čega nisu odražavali stvarno stanje u 2009. ⁽⁴⁹⁾.
- (83) Dakle, Komisiji nisu dostavljeni uvjerljivi dokazi za stvarni udjel neizravnih troškova CO₂ u troškovima proizvodnje.
- (84) U pogledu trećeg uvjeta, tj. pitanja mogućnosti korisnika da neizravne troškove CO₂ prenose na svoje kupce, Njemačka i više zainteresiranih strana izjavile su da korisnici nemaju utjecaj na cijenu metala. Budući da proizvodnja obojenih metala predstavlja svjetsko tržište, cijene se formiraju na Londonskoj burzi metala (LME). Stoga proizvođači nemaju način za povećanje cijena, a da time ne izgube tržišne udjele.
- (85) Dostavljene informacije uglavnom potvrđuju da je ispunjen treći uvjet jer proizvođači ne mogu prenositi bitna povećanja troškova zbog toga što se tržišno natjecanje odvija na globalnoj razini i uglavnom se odlučuje preko cijena.

⁽⁴⁸⁾ Impact Assessment Report accompanying the document Guidelines on certain State aid measures in the context of Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme, 22.5.2012., SWD(2012) 130 final, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf, str. 16.

⁽⁴⁹⁾ U pogledu razdoblja prije sniženja gornje granice Komisija je čak uputila na to da autori analiza istjecanja ugljika nisu pronašli empirijske dokaze za istjecanje ugljika („carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage”), vidjeti *Impact Assessment Report*, bilješku 48, str. 13.

- (86) Ukupno je Komisija utvrdila da informacije koje su dostavile Njemačka i zainteresirane strane ne pružaju uvjerljiv dokaz za to da potencijalni korisnici zbog visokog udjela neizravnih troškova CO₂ u troškovima proizvodnje riskiraju istjecanje ugljika. Stoga nije dokazano da je mjera nužna i primjerena za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa, tj. za sprječavanje istjecanja ugljika.

Učinak poticaja

- (87) Državne potpore imaju učinak poticaja ako korisnik promijeni svoje ponašanje u pogledu ostvarenja cilja od zajedničkog interesa. U svojoj Odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnju, među ostalim, u to da je potpora dodijeljena u okviru prijavljene mjere stvarno odlučujući element za motiviranje korisnika da održe svoju proizvodnju u Njemačkoj. Neovisno o tome je li rizik od istjecanja ugljika u 2009. bio realan i prisutan razdoblje mjere, koja se u biti odnosila samo na drugo polugodište 2009., ocijenjeno je prekratkim da bi se njome omogućio odgovarajući utjecaj na odluke o ulaganjima ⁽⁵⁰⁾.
- (88) Njemačka argumentira da se programom nastoji omogućiti premošćivanje razdoblja između 2009., godine najteže krize, i 2013., godine u kojoj se na temelju Smjernica o ETS-u može uvesti dugoročni program poticaja. Povrh toga, i Njemačka i razne zainteresirane strane izjavile su da je već sama najava prijavljene mjere u 2009. imala učinak očuvanja proizvodnih kapaciteta. ⁽⁵¹⁾ Jedan od korisnika, [...], dostavio je interne dokumente kao dokaz za to da je već samom najavom savezne vlade stvarno spriječeno zatvaranje njegova proizvodnog postrojenja u Njemačkoj.
- (89) Komisija utvrđuje da su postojeće informacije o učinku poticaja proturječne. S jedne strane, proizvodnja obojenih metala cikličan je posao, u kojem konjunktorni uzlet može dovesti do znatnih povećanja proizvodnje, tako da u slučaju pada potražnje može nastati višak kapaciteta ⁽⁵²⁾. S druge strane, problem istjecanja ugljika, koji je bio povod za mjeru, povezan je s politikom zaštite okoliša i postoji neovisno o eventualnim problemima s viškom kapaciteta. Kao što su izjavile razne zainteresirane strane, istjecanje ugljika može se spriječiti samo ako poduzetnici zateknu dugoročnu sigurnost, tj. dugoročno stabilne uvjete, jer će ih samo to motivirati da provedu ulaganja radi očuvanja svojih europskih proizvodnih lokacija u sljedećih deset do dvadeset godina.
- (90) Već je samo po sebi upitno je li, kako su argumentirale neke od zainteresiranih strana, operativna potpora stvarno prikladan instrument za to da se tržišne sudionike potakne na znatna ulaganja (u usporedbi s, primjerice, ciljanim poticanjem ulaganja). Međutim, čak i kada bi tomu bilo tako, mjera potpore nema za cilj utjecati na dugoročne uvjete poslovanja proizvođača obojenih metala. Njezin jedini učinak sastoji se u jačanju položaja korisnika u fazi viška kapaciteta, dok drugi konkurenti moraju problem viška kapaciteta rješavati vlastitim sredstvima. Uostalom, napomene zainteresiranih strana o pozitivnim učincima potpore u smislu da bi mjera više djelovala protiv konjunktornog pada nego što bi pridonijela rješenju potencijalnog strukturnog problema potvrđuju da mjere zaštite okoliša povlače za sobom veće troškove električne energije i dovode do istjecanja ugljika.
- (91) Budući da se mjera trebala provoditi samo u drugom polugodištu 2009. te budući da su i tržišna situacija proizvođača obojenih metala i terminske cijene emisijskih jedinica Unije snažno varirale prije i poslije tog razdoblja, Komisija smatra nevjerojatnim da je vremenski vrlo ograničena mjera prikladna za izvršavanje odlučujućeg utjecaja na srednjoročne i dugoročne strategije korisnika u pogledu očuvanja i eventualnog širenja njihovih kapaciteta u Uniji. Osim toga, Komisija smatra da su potencijalni korisnici mogli predvidjeti, kao prvo, da će za eventualno odobrenje Komisije u pogledu programa biti potrebno znatno vrijeme i, kao drugo, da će u razdoblju trgovine ETS-3 ionako postojati program poticaja. Iz toga i činjenice da nitko od korisnika dosad nije stvarno obustavio poslovanje i premjestio svoju lokaciju Komisija zaključuje da na nastavak rada postrojenja za proizvodnju obojenih metala utječu drugi čimbenici osim mogućnosti prijavljenog programa. Interni dokumenti koje je dostavio [...] upućuju na to da je odlučujući čimbenik, zapravo, dugoročno poticanje (koje počinje 2009. i nastavlja se nakon 2013.).

⁽⁵⁰⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 69.

⁽⁵¹⁾ Njemačka vlada najavila je da će se program uvesti čim ga odobri Europska komisija.

⁽⁵²⁾ ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. travnja 2011., http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, S. 31.

- (92) Stoga Komisija zaključuje da nije dokazan učinak poticaja potpore dodijeljene u okviru te mjere.

Razmjernost

- (93) Mjera državne potpore razmjerna je ako se potpora dodijeljena korisnicima ograniči na minimum koji je nužan za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa. U skladu s time korisnici ne smiju primiti veći iznos potpore od onoga koji je nužan za pokriće financijskog opterećenja koje se nastoji sniziti s obzirom na cilj od zajedničkog interesa.
- (94) Njemačka se poziva na to da njezina metodika isključuje prekomjernu naknadu za korisnike i da se ionako provodi samo djelomična naknada. Prvo, Njemačka predviđa samopridržaj u iznosu neizravnih troškova CO₂ koji nastanu potrošnjom 1 GWh električne energije, tako da se korisniku nadoknađuju samo neizravni troškovi CO₂ iznad tog iznosa. Drugo, Njemačka naglašava da će se iznos potpore sniziti za sigurnosni odbitak u iznosu od 10 %. Treće, utvrđivanjem različitih iznosa potpore za tri različita metala osigurava se da je naknada ograničena na minimum.
- (95) Zainteresirane strane općenito se slažu sa stajalištem Njemačke⁽⁵³⁾, a neke od njih čak zagovaraju potpunu naknadu neizravnih troškova CO₂.
- (96) Međutim, čini se da je ta metodika pogrešna s više stajališta. Prvo, to se odnosi na točnost određivanja neizravnih troškova CO₂. Tako Njemačka kao polazište uzima terminsku cijenu emisijskih jedinica (eng. *EU allowance* – EUA) za 2009. (24 EUR/t CO₂) i pretpostavlja, polazeći od prosječnih emisija CO₂ elektrana iz ranga onih s najnižim graničnim troškovima proizvodnje u Njemačkoj (0,8 t CO₂/MWh⁽⁵⁴⁾), da dio neizravnih troškova CO₂ sadržanih u cijeni električne energije iznosi 19 EUR/MWh. S druge strane, Njemačka je priznala da će stvarni udjel troškova CO₂ u troškovima električne energije korisnika varirati ovisno o njegovim sporazumima o isporuci jer su predmetni poduzetnici u pravilu u određenom trenutku sklopili dugoročne ugovore na temelju fiksnih cijena električne energije i emisijskih jedinica. To je potvrđeno i obrazloženjima zainteresiranih strana. Neke od zainteresiranih strana navode da su poduzetnici koji električnu energiju nabavljaju u okviru dugoročnih ugovora stvarno zaštićeni u odnosu na neizravne troškove CO₂- u električnoj energiji. Osim toga, iz obrazloženja zainteresirane strane [...] proizlazi da u cijene električne energije nisu ugrađeni cjelokupni troškovi CO₂. Pretpostavkom da neizravni troškovi CO₂- iznose 19 EUR/MWh ne vodi se računa o toj okolnosti i ne isključuje se nužno prekomjerna naknada. Stoga Komisija utvrđuje da Njemačka nije uvjerljivo dokazala da bi odbitak u iznosu od 10 % bio dovoljan za sprječavanje prekomjerne naknade jer nije istražila razmjer ugrađivanja troškova CO₂ u cijene električne energije. Posebno nije pokazala kako je određen postotak od 10 %. Osim toga, podatci zainteresiranih strana pokazuju da odbitak u iznosu od 10 % nije dovoljan za sprječavanje prekomjerne naknade.
- (97) Drugo, Njemačka je, nastojeći uzeti u obzir različite okolnosti u proizvodnji aluminija, cinka i bakra, iz nejasnih razloga odlučila da aluminij nakon oduzimanja sigurnosnog odbitka u iznosu od 10 % dobije najvišu naknadu (17 EUR/MWh), dok su sredstva za cink i bakar niža (16 odnosno 9 EUR/MWh). Iako je moguće da je gospodarska kriza teže pogodila proizvodnju primarnog aluminija nego, primjerice, proizvodnju bakra, iz informacija Njemačke ne proizlazi u dovoljnoj mjeri kako su utvrđeni različiti iznosi potpore. Ujedno iz nekih od tih informacija nedvosmisleno proizlazi da bi glavni korisnik primio prekomjernu naknadu.⁽⁵⁵⁾ U nedostatku točnog objašnjenja iznosa potpore za cink i bakar upitno je i to koliko bi učinkovito ti iznosi u predmetnim sektorima pridonijeli sprječavanju istjecanja ugljika.
- (98) Polazeći od toga, Komisija dolazi do zaključka da program ne pruža jamstvo za ograničenje naknade na nužni minimum.

⁽⁵³⁾ Primjerice, jedna od gospodarskih udruga u svojstvu zainteresirane strane izjavila je da je proizvodnja bakra manje energetski intenzivna od proizvodnje aluminija i da je stoga primjereno plaćati samo polovinu iznosa naknade (9 EUR/MWh) koja se dodjeljuje za aluminij (17 EUR/MWh).

⁽⁵⁴⁾ Očito je riječ o broju zaokruženom na temelju preciznije vrijednosti koju je Njemačka navela u okviru postupka prijave, naime o 0,75 t CO₂/MWh.

⁽⁵⁵⁾ Kao što je naveo proizvođač aluminija [...], njegovi neizravni troškovi CO₂ u 2009. iznosili su [...] EUR/MWh, a ta je vrijednost znatno niža od iznosa potpore od 17 EUR/MWh, koja bi u okviru programa potpore trebala vrijediti za proizvodnju aluminija.

Narušavanje tržišnog natjecanja, utjecaj na trgovinu i test ravnoteže

- (99) Da bi državna potpora bila spojiva s unutarnjim tržištem, narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu izazvani potporom moraju biti ograničeni, tako da ukupni učinak u pogledu cilja od zajedničkog interesa bude pozitivan.
- (100) Njemačka argumentira da program ne dovodi do znatnog narušavanja tržišnog natjecanja i da je stoga ukupni učinak pozitivan. Prvo, Njemačka upućuje na cilj koji se slijedi programom, tj. podupiranje jednog od nosivih stupova europske industrije te sprječavanje istjecanja ugljika CO₂ i gubitka industrijskih stručnih znanja. Drugo, Njemačka navodi da se programom nadoknađuje nedostatak uvjetovan ETS-om, te se stoga njime ne narušava tržišno natjecanje, nego se ponovno uspostavlja pošteno tržišno natjecanje.
- (101) Zainteresirane strane iznijele su da je opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u svakom slučaju niska jer se programom nastoji smanjiti nedostatak koji proizvođači iz Unije imaju u tržišnom natjecanju s proizvođačima izvan Unije. Nema utjecaja ni na tržišno natjecanje između sektora, jer je sektor obojenih metala već uložio brojne napore u snižavanje svojih emisija CO₂ i postao energetski učinkovitiji. Osim toga, cijene električne energije unutar EU-a/EGP-a jednake su ili su se barem međusobno približile, tako da za njemačke proizvođače nema smisla premješati svoja proizvodna postrojenja u druge države članice EU-a/EGP-a.
- (102) Međutim, Komisija smatra neprihvatljivim argument da program neće izazvati znatno narušavanje tržišnog natjecanja, nego da će ukupno imati pozitivan učinak. U vezi s tim valja podsjetiti na to da Komisija u predmetima državne potpore koji su obuhvaćeni člankom 107. stavkom 3. UFEU-a ima širok diskrecijski prostor.
- (103) Prvo, taj oblik potpore pripada vrsti državnih potpora koje najjače narušavaju tržišno natjecanje. U presudi *Siemens Opći* je sud objasnio da „operativne potpore, dakle potpore kojima se poduzetnika nastoji osloboditi od troškova koje bi obično morao snositi u okviru svojeg svakodnevnog upravljanja ili svojih uobičajenih aktivnosti, načelno nisu obuhvaćene područjem primjene [članka 107. stavka 3. UFEU-a]” jer „se tim potporama, naime, načelno narušavaju uvjeti tržišnog natjecanja u sektorima u kojima se dodjeljuju, a da u tom pogledu po svojoj prirodi nisu prikladne za ostvarenje [cilja od zajedničkog interesa]” ⁽⁵⁶⁾.
- (104) Isto je tako Sud u predmetu C-86/89, *Italija/Komisija*, došao zaključio da „spornu potporu, koja se dodjeljuje bez posebnog uvjeta i samo u razmjeru s upotrijebljenim količinama, trebalo bi smatrati operativnom potporom za predmetne poduzetnike i kao takva utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu” ⁽⁵⁷⁾.
- (105) I Komisija je slijedila taj pristup, posebno u vezi sa subvencijama za pokriće troškova električne energije za sektor aluminija ⁽⁵⁸⁾.
- (106) Sve dvojbe koje su se pojavile u tadašnjim slučajevima postoje i ovdje: potpora ima oblik subvencije koja se proizvođačima dodjeljuje u svrhu sniženja njihovih troškova električne energije. Zainteresirane strane potvrdile su da su troškovi električne energije u sektorima koji su obuhvaćeni programom jedna od najvažnijih sastavnica troškova proizvodnje i usto jedan od najvažnijih čimbenika proizvodnje preko kojeg se proizvođači natječu na tržištu.
- (107) Nadalje, potpora se dodjeljuje po potrošenom MWh i stoga ima izravne učinke na konkurentnost poduzetnika prihvatljivih za potporu za svaku jedinicu koju proizvedu iza prvog potrošenog GWh. Osim toga, potpora nije povezana s referentnom vrijednošću za učinkovitost. Naposljetku, potpora nije čak povezana ni sa stvarnim troškovima CO₂ koji su sadržani u cijenama električne energije i nastaju za korisnike. Čak bi mogla smanjiti poticaj za primjenu energetski učinkovitijih postupaka proizvodnje.

⁽⁵⁶⁾ Presuda od 8. lipnja 1995., *Siemens/Komisija*, T-459/93, Zb. 1995., II-1675, točka 48.

⁽⁵⁷⁾ Presuda od 6. studenoga 1990., *Italija/Komisija*, C-86/89, Zb. 1990., I-3891, točka 18. Vidjeti i presudu od 14. veljače 1990., *Francuska/Komisija*, C-301/87, Zb. 1990., I-307, točku 50.

⁽⁵⁸⁾ Vidjeti Odluku Komisije 86/60/EEZ od 14. prosinca 1985. o državnoj potpori za jednog proizvođača primarnog aluminija u Ludwigshafenu (SL L 72, 15.3.1986., str. 30.); Odluka Komisije 2010/460/EZ od 19. studenoga 2009. o državnim potporama C 38/A/04 (ex NN 58/04) i C 36/B/06 (ex NN 38/06) koje je Italija provela u korist Alcoe Trasformazioni (SL L 227, 28.8.2010., str. 62.); Odluka Komisije 2012/339/EU od 13. srpnja 2011. o državnoj potpori SA.26117 – C 2/10 (ex NN 62/09) koju je Grčka dodijelila društvu Aluminium of Greece SA (SL L 166, 27.6.2012., str. 83.). Vidjeti i predmet SA.33624 (ex 2011/CP) o povlaštenim cijenama za isporuke električne energije društvu ALRO Slatina S.A. (SL C 268, 5.9.2012., str. 21.).

- (108) Osim toga, Komisija ne smatra da program potpore ne bi izazvao narušavanje tržišnog natjecanja u Uniji. Komisija upućuje na to da su, kao prvo, već bile donesene korektivne mjere, primjerice besplatna dodjela emisijskih jedinica u okviru ETS-a EU-a⁽⁵⁹⁾. Iako taj mehanizam nije posebno usmjeren na troškove koji rezultiraju iz ETS-a, ipak je rasteretio industriju Unije. Drugo, postoji visok rizik da bi mjera utjecala na tržišno natjecanje jer se dodjeljuje *ad hoc* i izvan usklađenog okvira te djeluje samo na nacionalnoj razini, pri čemu koristi samo poduzetnicima čije se lokacije nalaze u predmetnoj državi članici.
- (109) Usto argument Njemačke i nekih od zainteresiranih strana da mjera ne može naštetiti tržišnom natjecanju unutar Unije jer joj je cilj u biti ponovna uspostava poštenog tržišnog natjecanja u odnosu na konkurente izvan Unije mimoilazi problem. Ako se potpora dodjeljuje samo njemačkim proizvođačima kako bi se ojačala njihova konkurentnost u odnosu na konkurente iz trećih zemalja, ujedno postoji rizik da će se ojačati i njihov položaj u odnosu na njihove konkurente iz Unije⁽⁶⁰⁾. U prilog tomu ide i to što bi korisnici u skladu s programom morali vratiti potporu ako zatvore lokaciju ili premjeste pogon u državu izvan Njemačke (tj. ne tek u slučaju premještanja u državu izvan Unije ili EGP-a).
- (110) Nije uvjerljiv ni argument da njemački proizvođači, s obzirom na usporedivu razinu cijena električne energije, svoju proizvodnju ionako ne bi premjestili u druge države članice EU-a/EGP-a. Narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu ne može se mjeriti samo po tomu jesu li proizvodne jedinice premještene u druge države članice. Narušavanje te vrste nastaje već kad se očuvanje proizvodnih kapaciteta u jednoj od država članica omogućuje državnim potporama jer to ima povratne učinke na isplativost proizvodnih kapaciteta u drugim državama članicama. Iako je Njemačka za neke od predmetnih proizvođača obojenih metala najvažnija lokacija u Uniji, ipak nije jedina⁽⁶¹⁾, tako da bi potpora po svim predviđanjima narušila tržišno natjecanje između proizvođača na čitavom području Unije i EGP-a. Pri prethodnoj prijavi programa Njemačka je čak izjavila da su njemački proizvođači u nepovoljnijem položaju i u odnosu na konkurente u drugim državama članicama.
- (111) Osim toga, Komisija prepoznaje opasnost da bi program poput ovoga u predmetnom slučaju mogao izazvati utrku u subvencioniranju između država članica, čime bi se zbog različitih financijskih mogućnosti država članica znatno narušilo tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Ta opasnost postoji upravo u predmetnom slučaju jer za 2009. ne postoji usklađeni okvir čijih se uvjeta države članice moraju pridržavati.
- (112) Dakle, čak i kada je priznat cilj od zajedničkog interesa, poput cilja politike zaštite okoliša da se spriječi istjecanje ugljika, obavezno se mora osigurati da se učinci mjera potpore kojima se narušava tržišno natjecanje ograniče na minimum i da se zadrže jednaki uvjeti za sve tržišne aktere na unutarnjem tržištu.
- (113) Jedan od specifičnih ciljeva koji se slijedio prihvaćanjem Smjernica o ETS-u (uz sprječavanje istjecanja ugljika i očuvanje učinkovitosti ETS-a) bila je minimalizacija narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu⁽⁶²⁾. Takvo narušavanje može nastati ne samo unutar pojedinih gospodarskih sektora, nego i između njih: Kada neka od država članica donese mjere poticaja koje vrijede samo za neke sektore, sektori koji ne dobivaju poticaj eventualno će morati snositi teža opterećenja kako bi se ostvarili emisijski ciljevi predmetne države članice. Međutim, kako je već obrazloženo u uvodnoj izjavi 48., njemački program nije obuhvaćen Smjernicama o ETS-u. One su primjenjive tek za treće razdoblje trgovine ETS-a.
- (114) Nadalje, Komisija utvrđuje da se programom potpore može ne samo izazvati znatan utjecaj na trgovinske uvjete, nego i da je nejasno u kojoj bi mjeri imao pozitivne učinke. Posebno valja napomenuti da Njemačka iz razloga navedenih u uvodnoj izjavi 63. i dalje nije pružila uvjerljiv dokaz za to da je prijavljena mjera bila primjerena i nužna.

⁽⁵⁹⁾ U skladu s člankom 10. Direktive 2003/87/EZ države članice u drugom razdoblju trgovine ETS-a „raspodjeljuju najmanje 90 % emisijskih jedinica besplatno”.

⁽⁶⁰⁾ Presuda od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija, C-301/87, Zb. 1990., I-307, točka 50.

⁽⁶¹⁾ Četiri vodeće proizvođačice aluminija među državama članicama EU-a 2009. bile su Njemačka, Španjolska, Francuska i Italija. Najveće proizvođačice primarnog aluminija 2009. bile su Francuska, Španjolska, Nizozemska i Njemačka (pri čemu je pak Njemačka u razdoblju od 2000. do 2008. proizvela najveće količine). Najbolje rangirane u proizvodnji bakra 2009. bile su Njemačka i Poljska, a slijedile su Španjolska, Belgija, Luksemburg i skandinavske države. Četiri najveće proizvođačice cinka bile su Španjolska, Finska i Nizozemska. Vidjeti ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries, 5. travnja 2011., http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, str. 43. i dalje.

⁽⁶²⁾ Vidjeti Impact Assessment Report, bilješka 48., str. 22.

- (115) Stoga Komisija smatra da ukupan učinak prijavljene mjere nije pozitivan jer program može izazvati znatno narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu obojenih metala, dok njegovi pozitivni učinci nisu uvjerljivo dokazani.

Zaključak u pogledu sprječavanja istjecanja ugljika

- (116) Stoga Komisija smatra da mjera nije nužno i primjereno sredstvo kojim se na uravnotežen način može spriječiti istjecanje ugljika i da svakako može utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Stoga se ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.
- (117) Čak i kada bi Njemačka, kao što je ponudila, izmijenila program izmjenom ili preoblikovanjem metode za izračun potpore kako bi uzela u obzir dvojbe Komisije u pogledu razmjernosti, time se ne bi promijenilo ništa u procjeni Komisije u pogledu nepostojanja nužnosti i prikladnosti ni u pogledu narušavanja tržišnog natjecanja unutar Unije. Najvažnije je da nije dokazan rizik od istjecanja ugljika za 2009. te da bi program i dalje imao negativne posljedice za tržišno natjecanje.

6.3.3.2. Osiguravanje radnih mjesta

- (118) Nadalje, Njemačka je istaknula da se mora spriječiti ukidanje radnih mjesta u Njemačkoj do kojeg bi došlo i u industriji obojenih metala i u silaznim gospodarskim djelatnostima kad bi proizvođači obojenih metala smanjili svoje kapacitete ili premjestili svoju proizvodnju u treće zemlje.
- (119) Komisija je u svojoj Odluci o pokretanju postupka izrazila sumnju u to da se već sprječavanje premještanja lokacija u svrhu osiguravanja radnih mjesta može ocijeniti ciljem od zajedničkog interesa. Međutim, svakako je dovela u pitanje argument Njemačke da je industrija obojenih metala pretrpjela egzogeni šok koji se može smatrati tržišnim nedostatkom, što će pak dovesti do gubitka radnih mjesta. Osim toga, Komisija je izrazila sumnju u to jesu li operativne potpore radi sprječavanja premještanja lokacije poduzetnika u svrhu osiguravanja radnih mjesta sredstvo kojim se najmanje narušava tržišno natjecanje jer su potpore radi poboljšanja položaja na tržištu rada u pravilu usmjerene prema održivim mjerama, kao što su poboljšavanje temeljne i daljnje izobrazbe zaposlenika ili podupiranje pristupa financiranju za nova ulaganja ⁽⁶³⁾.
- (120) U skladu s argumentacijom različitih zainteresiranih strana postojala je, s obzirom na gospodarsku i financijsku krizu iz 2008. te na neizravne troškove CO₂, realna opasnost da se neće nastaviti proizvodnja obojenih metala u Europi.
- (121) Komisija podsjeća na to da ni u njezinoj praksi odlučivanja ni u sudskoj praksi sudova Unije nije postojao slučaj u kojem je navodni rizik od premještanja lokacija u države izvan Unije sam po sebi prihvaćen kao obrazloženje za dodjelu državne potpore. ⁽⁶⁴⁾ Budući da Njemačka nije pružila uvjerljivo obrazloženje, Komisija ne smatra da bi trebala odstupiti od svoje prakse odlučivanja.
- (122) Komisija smatra da čak ni u slučaju priznavanja takvog cilja još ne bi bili ispunjeni ostali kriteriji spojivosti s unutarnjim tržištem. Naime, mjera je spojiva s unutarnjim tržištem samo ako se dokaže da korisnike nedvojbeno potiče na promjenu ponašanja u pogledu rezultata koje se nastoji ostvariti.
- (123) Međutim, kako je već obrazloženo u uvodnoj izjavi 87. i dalje, s obzirom na kratko razdoblje potpore (ispod šest mjeseci) i navodne strukturne probleme u predmetnoj gospodarskoj djelatnosti ne smatra se dokazanim da bi mjera potpore utjecala na ponašanje korisnika.
- (124) Osim toga, potpora mora biti ograničena na minimum koji je nužan za ostvarenje cilja od zajedničkog interesa. Dakle, u predmetnom slučaju prijavljenim bi se programom moralo osigurati da potpora bude ograničena na iznos koji je nužan za sprječavanje gubitka radnih mjesta.

⁽⁶³⁾ SL C 111, 9.4.2011., str. 22., uvodna izjava 77. i dalje.

⁽⁶⁴⁾ Odluka Komisije 2008/408/EZ od 20. studenoga 2007. o državnoj potpori C 36/A/06 (ex NN 38/06) koju je Italija dodijelila društvima ThyssenKrupp, Cementir i Nuova Terni Industrie Chimiche (SL L 144, 4.6.2008., str. 37., uvodna izjava 145.). Vidjeti i Odluku 2010/460/EZ, uvodnu izjavu 244.

- (125) Kao što je utvrđeno, prijavljena mjera nije razmjerno sredstvo za sprječavanje istjecanja ugljika jer njome nisu predviđene dovoljne zaštitne mjere protiv prekomjerne naknade (vidjeti uvodnu izjavu 93. i dalje). Taj zaključak vrijedi i ovdje jer i sprječavanje istjecanja ugljika i sprječavanje gubitka radnih mjesta imaju kao zajednički nazivnik osiguravanje proizvodnih kapaciteta. Ako dođe do prekomjerne naknade u pogledu prvog cilja (zato što potpora nije u primjerenom odnosu s ciljem očuvanja proizvodnih kapaciteta), postojat će prekomjerna naknada i u pogledu drugog cilja.
- (126) Uostalom, kako je već navedeno u uvodnoj izjavi 99. i dalje, i ovdje vrijedi obrazloženje za to da će u pogledu sprječavanja istjecanja ugljika ukupni učinak mjere biti negativan: operativne potpore za pokrivanje tekućih troškova koje poduzetnik obično mora snositi izrazito narušavaju tržišno natjecanje i načelno nisu opravdane, pri čemu je nebitno koji se cilj od zajedničkog interesa nastoji ostvariti (bilo sprječavanje gubitka radnih mjesta ili sprječavanje istjecanja ugljika). Činjenica da bi se potpora dodijelila *ad hoc* i izvan usklađenog okvira potvrđuje taj zaključak. Da je mjera odobrena, mogla je dovesti do gubitka radnih mjesta u drugim državama članicama i time izazvati utrku u subvencioniranju unutar Unije.

7. ZAKLJUČAK

- (127) S obzirom na ta razmatranja Komisija utvrđuje da se prijavljeni program ne može smatrati spojivim s unutarnjim tržištem.
- (128) Budući da potpora nije isplaćena, nije potreban poziv na njezin povrat,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Državna potpora koju Njemačka namjerava dodjeljivati od 6. kolovoza 2009. u okviru prijavljene administrativne uredbe o potpori proizvodnji obojenih metala nije spojiva s unutarnjim tržištem.

Stoga se ta potpora ne smije provesti.

Članak 2.

Njemačka će u roku od dva mjeseca nakon obavijesti o ovoj Odluci obavijestiti Komisiju o mjerama koje će poduzeti radi usklađivanja s ovom Odlukom.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 17. srpnja 2013.

Za Komisiju
Joaquín ALMUNIA
Potpredsjednik