

DECIZIA (UE) 2017/1592 A COMISIEI**din 15 mai 2017****privind măsura SA.35429-2017/C (ex 2013/NN) pusă în aplicare de Portugalia pentru prelungirea utilizării resurselor de apă publice în vederea producerii de energie hidroelectrică***[notificată cu numărul C(2017) 3110]***(Numai versiunea în limba portugheză este autentică)****(Text cu relevanță pentru SEE)**

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în temeiul articolului 108 alineatul (2) din tratat și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURA

- (1) La 18 septembrie 2012, Comisia a primit o plângere depusă de un număr de persoane private împotriva unui presupus ajutor de stat ilegal acordat de Portugalia întreprinderii EDP – Energias de Portugal, S.A. ⁽¹⁾ („EDP”), cu referire atât la costurile irecuperabile în Portugalia, cât și la prelungirea utilizării resurselor de apă publice pentru producerea de energie hidroelectrică.
- (2) La 30 octombrie 2012, Comisia a transmis plângerea respectivă Portugaliei și a solicitat informații suplimentare, pe care Portugalia le-a furnizat prin scrisoarea din 8 ianuarie 2013. La 25 ianuarie 2013 a avut loc o reuniune cu autoritățile portugheze. Portugalia a furnizat și alte informații la 7 martie 2013.
- (3) La 18 septembrie 2013, Comisia Europeană a trimis o scrisoare Portugaliei pentru a-i notifica decizia sa de a iniția procedura oficială de investigare, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din tratat, numai în ceea ce privește prelungirea utilizării resurselor de apă publice pentru producerea de energie hidroelectrică.
- (4) Comisia a primit observații din partea Portugaliei la 21 octombrie 2013, iar la 29 ianuarie 2014 a fost adoptată o rectificare în consecință.
- (5) Decizia Comisiei de a iniția procedura oficială de investigare ⁽²⁾ („decizia de inițiere a procedurii”) a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* la 16 aprilie 2014.
- (6) În mai 2014, Comisia a primit observații din partea terților.
- (7) Portugalia a transmis răspunsul său la observațiile transmise de către terți la 3 iulie 2014.
- (8) Comisia a solicitat informații suplimentare prin scrisoarea din 15 aprilie 2016. Portugalia a transmis răspunsul său la 19 august 2016.
- (9) Prezenta decizie încheie procedura oficială de investigare, care a fost inițiată în temeiul articolului 108 din TFUE. Nu se analizează conformitatea măsurii cu alte dispoziții din legislația UE, cum ar fi regulile UE privind achizițiile publice și normele antitrust, care se bazează pe articolele 106 și 102 din TFUE.

⁽¹⁾ Denumită „Electricidade de Portugal” până în 2004.

⁽²⁾ Ajutor de stat SA.35429 (2013/C) (ex 2012/CP) – Extinderea utilizării resurselor de apă publice pentru producerea de energie hidroelectrică – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 117, 16.4.2014, p. 113).

2. DESCRIEREA MĂSURII

2.1. Piața energiei din Portugalia

- (10) Înainte de liberalizarea pieței energiei electrice din Portugalia în 2007, energia electrică produsă în această țară nu era vândută direct pe piață, ci era achiziționată de operatorul public al rețelei de electricitate, Rede Elétrica Nacional, S.A. („REN”), în baza unor contracte de achiziție de energie electrică („CAEE”) pe termen lung. Conform acelor CAEE, REN era obligată să cumpere o cantitate garantată de energie electrică de la producătorii autorizați, la un preț garantat care cuprindea elemente de cost identificate cu precizie și pe o perioadă garantată, mai precis până în 2027.

2.2. Decizia privind costurile irecuperabile

- (11) Ca urmare a punerii în aplicare a Directivei 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹⁾, Portugalia a hotărât să procedeze la rezilierea anticipată a CAEE și la înlocuirea lor cu plata unei compensații legate de costurile irecuperabile [mecanismul costurilor de menținere a echilibrului contractual („CMEC”)]. Decretul-lege nr. 240/2004 din 27 decembrie 2004 stabilește parametrii și metodologia de calculare a CMEC.
- (12) Portugalia a notificat măsura de compensare a costurilor irecuperabile la 1 aprilie 2004, pe baza Comunicării Comisiei privind metodologia de analiză a ajutoarelor de stat legate de costurile irecuperabile ⁽²⁾. Aceste costuri irecuperabile urmau să fie plătite pentru rezilierea anticipată a CAEE dintre EDP și REN pentru 34 de centrale electrice, dintre care 27 erau centrale hidroelectrice, având în vedere sarcina preconizată a investițiilor anterioare pe o piață liberalizată. Decizia privind costurile irecuperabile se referă și la întreprinderile Tejo Energia și Turbogas. Portugalia și-a notificat intenția de a acorda compensații pentru costurile irecuperabile și acestor două întreprinderi. Era planificat ca măsura să fie finanțată din veniturile rezultate dintr-o taxă impusă consumatorilor finali de energie electrică, pe baza energiei electrice contractate.
- (13) Comisia a aprobat această măsură în 2004 în vederea acoperirii eventualelor pierderi suferite de cele trei întreprinderi, inclusiv de operatorul tradițional ⁽³⁾, prin Decizia privind ajutorul de stat N161/2004 – Costuri irecuperabile în Portugalia ⁽⁴⁾.
- (14) Astfel cum se prevede în decizia menționată a Comisiei, compensația CMEC plătită întreprinderii EDP în fiecare an, începând din iulie 2007, este alcătuită din două elemente, și anume o componentă fixă, care corespunde unui procentaj din suma anuală maximă calculată *ex ante*, și o componentă de ajustare care ia în considerare valoarea reală a diferenței dintre veniturile și costurile efective ale centralelor în cauză, calculată la nivelul grupului consolidat de companii, în acest caz EDP. La începutul anului 2018, care va fi cel de al 11-lea an după rezilierea anticipată a CAEE, se va calcula o ajustare finală a valorii CMEC. Această ajustare finală va fi calculată pe baza venitului preconizat până la finalul anului 2027, care este ultimul an de aplicare a mecanismului CMEC, în conformitate cu decizia Comisiei.

2.3. Prelungirea perioadei de concesiune

- (15) Acordul de reziliere a contractelor EDP de achiziție de energie electrică de la centralele hidroelectrice a fost încheiat în februarie 2005, după adoptarea Decretului-lege nr. 240/2004. Acordul de reziliere a CAEE conține o clauză cu efect suspensiv asupra rezilierii convenite. Clauza respectivă prevede că rezilierea CAEE este condiționată de dreptul de utilizare a resurselor de apă publice pe o perioadă cel puțin egală cu durata de viață a echipamentelor și a lucrărilor de geniu civil. În orice caz, dreptul de utilizare a resurselor de apă publice urma să fie acordat producătorului de energie, și anume EDP, pentru aceeași perioadă.
- (16) În conformitate cu Legea portugheză a apelor nr. 58/2005 din 29 decembrie 2005 și cu Decretul-lege nr. 226-A/2007 din 31 mai 2007 privind regimul de utilizare a resurselor de apă, utilizarea resurselor de apă

⁽¹⁾ Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de abrogare a Directivei 96/92/CE (JO L 176, 15.7.2003, p. 37).

⁽²⁾ Adoptată de Comisie la 26 iulie 2001 și comunicată statelor membre prin scrisoarea SG(2001) D/290869 din 6 august 2001.

⁽³⁾ Și anume EDP, Tejo Energia și Turbogas.

⁽⁴⁾ Decizia C(2004) 3468 a Comisiei din 22 septembrie 2004 privind ajutorul de stat N 161/2004, *Costuri irecuperabile în Portugalia* (JO C 250, 8.10.2005, p. 9).

publice pentru producerea de energie face obiectul unei concesiuni. Alegerea entității beneficiare a concesiunii trebuia să se facă prin intermediul uneia dintre procedurile specifice stabilite prin lege. În conformitate cu Decretul-lege nr. 240/2004 și cu Decretul-lege nr. 226-A/2007, la sfârșitul perioadei de concesiune activele aferente activității care a făcut obiectul concesiunii revin în mod gratuit statului. Cu toate acestea, dacă entitatea beneficiară a concesiunii a realizat investiții autorizate de concedent care nu au fost și nu puteau fi amortizate, statul poate fie să plătească valoarea reziduală, fie să prelungească perioada de concesiune cu durata necesară pentru a permite amortizarea activelor, însă fără ca aceasta să depășească 75 de ani ⁽¹⁾.

2.4. Valoarea corespunzătoare prelungirii concesiunilor hidroelectrice

- (17) Portugalia a efectuat trei studii care detaliază calculul valorii economice posibile rezultate în urma prelungirii din 2007. Principalele rezultate ale studiilor au fost următoarele:
- (a) REN estimează că prelungirea concesiunii are valoarea de 1 672 de milioane EUR, pe baza unei rate unice de actualizare de 6,6 %, care corespunde valorii comunicate de EDP pentru costul mediu ponderat al capitalului („CMPC”);
 - (b) Caixa Banco de Investimento estimează o valoare cuprinsă între 650 și 750 de milioane EUR, pe baza utilizării a două rate de actualizare: valoarea reziduală a CAEE actualizată la o rată de 4,57 %, care rezultă dintr-o marjă de 50 de puncte de bază peste randamentul de 4,05 % al obligațiunilor de stat pe 15 ani; și fluxurile de numerar libere actualizate cu un CMPC de 7,72 %, pe baza unui model de evaluare a bunurilor de capital care folosește date derivate indirect din estimările costurilor de capital și de risc ale unor servicii de utilități publice similare din Europa;
 - (c) Credit Suisse First Boston („CSFB”) estimează o valoare de 704 milioane EUR în funcție de un preț estimativ al energiei electrice de 50 EUR/MWh, pe baza unui ansamblu de rate de actualizare de 7,89 % pentru CMPC și, respectiv, de 4,55 % pentru valoarea reziduală. La fel ca în cazul Caixa Banco de Investimento, rata pentru CMPC este calculată pe baza unui model de evaluare a bunurilor de capital care folosește date derivate indirect din estimările costurilor de capital și de risc ale unor servicii de utilități publice similare din Europa.
- (18) Decretul-lege nr. 226-A/2007 a furnizat temeiul juridic pentru clauzele suspensive ale CAEE prin prelungirea duratei drepturilor de utilizare a resurselor de apă publice deținute de centralele hidroelectrice exploatate de EDP ale căror CAEE fuseseră reziliate prin Decretul-lege nr. 240/2004.
- (19) În conformitate cu articolul 91 alineatul (6) din Decretul-lege nr. 226-A/2007, transmiterea unor drepturi către producătorii de energie electrică (*de facto* EDP) era condiționată de plata unei sume care să reflecte un echilibru economic și financiar. Conform definiției de la articolul 92 alineatul (1) din Decretul-lege nr. 226-A/2007, această sumă corespundea, pentru fiecare centrală electrică, diferenței dintre valoarea de piață a exploatarii sale până la expirarea perioadei prelungite, exprimată în fluxuri de numerar, și valoarea reziduală a investiției astfel cum fusese prevăzută în CAEE, actualizată la ratele de actualizare corespunzătoare fiecăreia dintre cele două componente ale prețului. Această dispoziție a permis ca tranzacția să nu fie tratată ca o singură investiție din punct de vedere financiar, întrucât se utilizează rate ale dobânzii diferite pentru actualizarea următoarelor elemente:
- (a) valoarea reziduală (care se plătește întreprinderii EDP);
 - (b) fluxurile de numerar libere acumulate de EDP din vânzările ulterioare ale energiei electrice generate de centralele hidroelectrice în cauză (care se plătesc Portugaliei de către EDP și, în ultimă instanță, de către consumatori).
- (20) Conform dispozițiilor Decretului-lege nr. 226-A/2007, EDP a plătit statului portughez suma de 759 de milioane EUR pentru echilibrarea din punct de vedere economic și financiar a prelungirii tuturor concesiunilor pentru cele 27 de centrale hidroelectrice. Această cifră include suma de 55 de milioane EUR corespunzătoare cotei de impozitare a resurselor de apă. Prin urmare, valoarea netă a contribuției plătite de EDP a fost de 704 milioane EUR.

2.5. Plângerea

- (21) În plângerea primită în septembrie 2012 se afirma că Portugalia a acordat întreprinderii EDP un ajutor de stat ilegal, incompatibil cu piața internă, care a rezultat din două măsuri distincte, după cum urmează:
- (a) compensarea costurilor irecuperabile de care a beneficiat EDP înainte de liberalizarea piețelor energiei electrice, pe care Comisia a aprobat-o prin Decizia privind ajutorul de stat N161/2004 – Costuri irecuperabile

⁽¹⁾ Autoritățile portugheze au explicat că principiul compensării investițiilor neamortizate în momentul revenirii activelor relevante în folosința statului la finalul unei concesiuni era deja prevăzută în legislația portugheză înainte de liberalizarea sectorului.

în Portugalia (astfel cum se menționează în considerentul 12 ⁽¹⁾): reclamantul susține că, având în vedere modificările circumstanțelor care au survenit după adoptarea deciziei Comisiei și inconsecvența cu dispozițiile Comunicării Comisiei privind metodologia de analiză a ajutoarelor de stat legate de costurile irecuperabile ⁽²⁾, ajutorul aprobat în 2004 nu ar mai fi compatibil cu normele Uniunii privind ajutoarele de stat;

- (b) prețul scăzut pe care EDP l-a plătit Portugaliei în 2007 pentru prelungirea fără licitație publică a duratei concesiunilor pentru dreptul de utilizare a resurselor de apă publice pentru producerea de energie hidroelectrică, renunțându-se astfel la unele venituri ale statului în favoarea EDP.

2.6. Decizia de inițiere a procedurii

- (22) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a respins acea parte a plângerii care privea compensarea costurilor irecuperabile și a concluzionat că nu există motive să se declare că ajutorul nu mai este compatibil cu piața internă.
- (23) Cu toate acestea, Comisia a exprimat îndoieli cu privire la eventualul ajutor de stat acordat întreprinderii EDP în aplicarea regimului de utilizare a resurselor de apă. În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a concluzionat preliminar că suma posibil scăzută plătită de EDP pentru prelungirea dreptului de utilizare a resurselor de apă publice în aplicarea Decretului-lege nr. 226-A/2007, dacă se confirmă, pare să fi conferit întreprinderii EDP un avantaj economic selectiv.
- (24) În ceea ce privește compatibilitatea, în acest stadiu al procedurii Comisia nu a distins niciun temei juridic corespunzător pentru compatibilitatea cu piața internă a eventualului ajutor de stat acordat EDP.

2.6.1. Lipsa unei licitații

- (25) În primul rând, Comisia a observat că este posibil ca atribuirea utilizării resurselor publice de apă printr-o concesiune în vederea prestării unui serviciu pe o piață să nu implice un avantaj economic pentru beneficiar, în cazul în care concesiunea este atribuită în urma unei proceduri de achiziții publice deschise și nediscriminatorii, la care participă un număr suficient de operatori interesați. Cu toate acestea, în cazul de față, acordurile de reziliere a CAEE au prelungit *de facto*, în medie cu aproximativ 25 de ani, dreptul exclusiv al EDP de a exploata centralele electrice în cauză, fără nicio procedură de licitație. Într-adevăr, organizarea unei licitații a fost împiedicată de clauzele suspensive ale celor 27 de acorduri de reziliere a CAEE dintre REN și EDP.
- (26) Având în vedere cota semnificativă a centralelor electrice pe piața din Portugalia (27 %), poziția EDP pe piața portugheză a producției și a vânzării cu ridicata de energie electrică (55 %) și interesul specific pentru centralele hidroelectrice în portofoliul surselor de producție a energiei electrice, Comisia a considerat că este posibil ca aceste clauze suspensive să fi declanșat un efect pe termen lung de excludere a intrării pe piață a unor potențiali concurenți care ar fi putut depune oferte în cadrul unei licitații deschise. Așadar, s-ar putea stabili că EDP a beneficiat în mod nejustificat de un avantaj economic, în cazul în care în urma licitației s-ar fi obținut un preț mai mare decât cel plătit de EDP, după scăderea valorii reziduale datorate acestei întreprinderi.

2.6.2. Studiile economice de susținere utilizate pentru estimarea prețului tranzacției

- (27) În al doilea rând, în decizia de inițiere a procedurii, Comisia a considerat că a doua soluție optimă, în lipsa unei licitații, ar fi putut consta într-o negociere în condiții de concurență deplină între autoritățile portugheze și EDP. Portugalia, acționând în calitate de operator al pieței, ar fi urmărit să obțină o rentabilitate mai mare a bunurilor publice concesionate. În această abordare, negocierea cu EDP ar fi fost sprijinită de evaluarea efectuată în 2007 ⁽³⁾ care s-ar fi dovedit cea mai avantajoasă pentru Portugalia, și anume evaluarea propusă de REN.
- (28) După cum se menționează în considerentul 44 din decizia de inițiere a procedurii, Portugalia a fost de acord cu un preț final care reprezintă aproape jumătate din prețul evaluat de REN. În cazul în care evaluarea propusă de REN se va dovedi cea mai riguroasă, pare puțin plauzibil ca statul să fi acționat ca un operator al pieței în negocierile cu EDP.

⁽¹⁾ Decizia C(2004) 3468 a Comisiei din 22 septembrie 2004 privind ajutorul de stat N 161/2004, *Costuri irecuperabile în Portugalia* (JO C 250, 8.10.2005, p. 9).

⁽²⁾ Adoptată de Comisie la 26 iulie 2001 și comunicată statelor membre prin scrisoarea SG(2001) D/290869 din 6 august 2001.

⁽³⁾ A se vedea considerentul 16 din decizia de inițiere a procedurii.

2.6.3. Metodologia financiară utilizată pentru determinarea prețului tranzacției

- (29) În al treilea rând, au existat și îndoieli legate de metodologia utilizată pentru determinarea prețului tranzacției. Metoda stabilită în Decretul-lege nr. 226-A/2007 urmează îndeaproape abordarea prezentată de Caixa Banco da Investimento, care utilizează două rate de actualizare ⁽¹⁾.
- (30) Comisia a exprimat îndoieli cu privire la ideea că neutilizarea aceleiași rate de actualizare, bazată numai pe costul de capital al EDP, astfel cum propusese REN, ar fi putut duce la un avantaj economic pentru EDP. Comisia a observat că, dacă rata utilizată pentru actualizarea valorii reziduale și a fluxurilor de numerar libere ar fi fost o rată unică a CMPC bazată pe costul tipic de capital al unui producător de electricitate din Europa (7,55 %), EDP ar fi trebuit să plătească 1 340 de milioane EUR, adică cu 581 de milioane EUR mai mult decât a plătit efectiv.
- (31) Prin urmare, în decizia de inițiere a procedurii Comisia a considerat că, având în vedere alegerea autorităților portugheze de a prelungi concesiunile în beneficiul exclusiv al EDP, și nu printr-o procedură de licitație deschisă altor concurenți, ar fi fost poate mai adecvat să se utilizeze o rată de actualizare bazată pe CMPC efectiv al EDP, care să reflecte costul real al capitalului său propriu. REN a transmis că CMPC efectiv al EDP a fost de 6,6 % în 2007 și, prin urmare, ar fi putut fi adecvat să se utilizeze această valoare în loc de 7,55 %. Prin urmare, Comisia a concluzionat că se poate stabili existența unui avantaj economic de care EDP să fi beneficiat în mod nejustificat.

3. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

- (32) În cursul investigației oficiale, Comisia a primit observații din partea reclamanților și a EDP.
- (33) Reclamanții au considerat că, prin prelungirea concesiunilor, EDP a beneficiat de ajutor de stat. În opinia lor, măsura constituie o compensație pentru pierderea de venituri.
- (34) În răspunsul său din 19 mai 2014, EDP consideră, dimpotrivă, că măsura nu constituie ajutor de stat. În primul rând, EDP susține că nu a obținut niciun avantaj economic din recunoașterea în 2007 a dreptului de utilizare a resurselor de apă publice până la sfârșitul duratei de viață utilă a echipamentelor din cele 27 de centrale hidroelectrice cu CAEE, considerând că acest drept a fost acordat în condiții normale de piață.
- (35) Potrivit EDP, existența unui avantaj economic poate fi exclusă dacă statul acționează ca un vânzător privat în cadrul unei tranzacții în condiții de concurență deplină pe piața deschisă și încearcă să obțină cel mai bun preț pentru activul în cauză.
- (36) EDP susține că are dreptul să primească valoarea reziduală a centralelor hidroelectrice dacă CAEE sunt reziliate înainte de sfârșitul duratei de viață utilă a centralelor. Prin urmare, nu era viabil din punct de vedere economic ca statul să lanseze o licitație publică în 2007 pentru atribuirea de noi concesiuni ale resurselor de apă.
- (37) EDP consideră că, dacă statul ar fi încercat să obțină o valoare mai mare decât cea rezultată din studiile independente, EDP ar fi ales să nu prelungească dreptul de utilizare a resurselor de apă și să primească imediat valoarea reziduală a centralelor electrice, având acest drept.
- (38) Mai mult, EDP consideră că studiul REN privind valoarea economică a prelungirii concesiunilor conține ipoteze economice și financiare inadecvate, care reduc în mod semnificativ valoarea drepturilor, ceea ce înseamnă că EDP nu ar fi acceptat niciodată rezultatele acestui studiu în scopul unei „negocieri bilaterale”.
- (39) În consecință, EDP susține că stabilirea unilaterală a valorii pe care o are prelungirea concesiunilor, pe baza unei metodologii de evaluare obiective, este suficientă pentru a elimina existența unui avantaj economic.
- (40) În al doilea rând, EDP susține că metodologia stabilită prin Decretul-lege nr. 226A/2007 este obiectivă și se bazează pe principii de calcul economic general acceptate. Aplicarea acesteia permite calcularea unor compensații coerente, justificabile și nearbitrare.

⁽¹⁾ A se vedea considerentul 16 din decizia de inițiere a procedurii.

- (41) În ceea ce privește ratele de actualizare adecvate care trebuie utilizate pentru fluxurile financiare ale fiecărei centrale, atât Caixa Banco de Investimento, cât și CSFB au ajuns la concluzia că rata de actualizare a valorii reziduale a centralelor trebuie să reflecte riscul contractual inerent acestei valori. EDP precizează că, încă de la intrarea lor în vigoare în 1995, toate CAEE prevedeau deja dreptul întreprinderii EDP de a primi din partea REN valoarea reziduală a centralei în cazul în care contractele ar fi încetat înainte de termen. Prin urmare, dacă nu ar fi fost interesată de prelungirea dreptului său de utilizare a resurselor de apă publice, EDP ar fi primit valoarea reziduală din partea REN la data de expirare a fiecărui CAEE.
- (42) În plus, EDP explică faptul că valoarea reziduală a centralelor hidroelectrice pe care are dreptul să o recupereze este în realitate o creanță deținută de EDP asupra statului, prin intermediul REN, începând de la intrarea în vigoare a CAEE în 1995. REN este o întreprindere controlată de statul portughez. Prin urmare, riscul de neîndeplinire a obligațiilor acesteia trebuie să fie asociat riscului de îndatorare al statului. EDP concluzionează că rata relevantă de actualizare a acestei valori trebuie să ia în considerare doar riscul asociat neîndeplinirii acestei obligații de către REN.

4. OBSERVAȚIILE ȘI RĂSPUNSURILE PORTUGALIEI

- (43) Portugalia a trimis un răspuns la observațiile părților interesate, dar s-a concentrat pe chestiunea costurilor irecuperabile, cu privire la care Comisia nu își exprimase nicio îndoială.
- (44) În aprilie 2016, Comisia a solicitat Portugaliei informații suplimentare. Portugalia a răspuns la 16 aprilie 2016, oferind clarificări juridice privind dispozițiile Decretului-lege nr. 240/2004 și anexele la contractele de concesiune.

5. EVALUAREA MĂSURII

5.1. Existența ajutorului

- (45) Articolul 107 alineatul (1) din tratat prevede că sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.
- (46) Pentru a stabili dacă există un ajutor de stat, Comisia trebuie să evalueze dacă pentru măsura supusă evaluării sunt îndeplinite criteriile cumulative de la articolul 107 alineatul (1) din tratat (și anume transferul de resurse de stat și imputabilitatea statului, avantajul selectiv, eventuala denaturare a concurenței și afectarea schimburilor comerciale din interiorul Uniunii).

5.1.1. Imputabilitatea

- (47) În ceea ce privește imputabilitatea, în cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este prin definiție imputabilă statului.
- (48) Prelungirea dreptului de utilizare a resurselor de apă publice în scopul producerii de energie hidroelectrică în beneficiul EDP, care acționează în calitate de subentitate beneficiară a concesiunii din partea REN, rezultă din punerea în aplicare a Decretului-lege nr. 226-A/2007 privind regimul de utilizare a resurselor de apă. Dispozițiile acestui decret-lege stabilesc și normele care trebuie urmate de stat pentru determinarea plății efectuate de EDP în schimbul beneficiilor economice ale prelungirii. Decretul-lege nr. 226-A/2007 este un act public adoptat și promulgat de autoritățile portugheze. De aici rezultă că eventualele măsuri de ajutor de stat pe care le conține sunt imputabile Republicii Portugheze.

5.1.2. Resursele de stat

- (49) În ceea ce privește calificarea resurselor de stat, acordarea accesului la un domeniu public sau la resursele naturale ori acordarea unor drepturi speciale sau exclusive fără o remunerație adecvată, aliniată la prețurile pieței, poate constitui o renunțare la veniturile statului ⁽¹⁾.

(¹) A se vedea Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general (JO C 8, 11.1.2012, p. 4), punctul 33, unde se face trimitere la Hotărârea Curții de Justiție din 22 mai 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission, în prezența Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, punctele 92 și 93, precum și la Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 4 iulie 2007, Bouygues și Bouygues Télécom SA/Comisia, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punctele 101, 104, 105 și 111.

- (50) Conform Legii portugheze a apelor nr. 58/2005 și Decretului-lege nr. 226-A/2007, resursele de apă de pe teritoriul Portugaliei aparțin statului portughez și nu pot fi privatizate și deținute de persoane fizice sau juridice. De aici rezultă că, în principiu, beneficiile economice obținute din utilizarea resurselor de apă publice provin din resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat.
- (51) Resursele naturale cu valoare imaterială, cum sunt apa sau aerul, pot fi necesare și adesea esențiale pentru cetățeni. Cu toate acestea, dacă exploatarea lor nu este comercializabilă și/sau nu se atribuie nicio valoare economică utilizării lor, aceste resurse nu constituie neapărat un vehicul pentru atribuirea beneficiilor economice la care face referire articolul 107 alineatul (1) din tratat și este posibil să nu se încadreze în categoria resurselor de stat. În cazul de față, măsura constă în acordarea unui drept de utilizare a unor resurse de apă care fac parte din domeniul public. Existența unui preț al tranzacției arată că acestui drept i se atribuie o valoare economică. Prin urmare, Comisia concluzionează că măsura implică resurse de stat.
- (52) Articolul 9 din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽¹⁾ prevede principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, existența unei motivații adecvate în politica de stabilire a prețului apei în vederea unei utilizări eficiente a resurselor de apă și existența unei contribuții adecvate, printre altele din partea sectorului industrial. Aceste prevederi din dreptul Uniunii recunosc valoarea economică a diverselor utilizări ale apei. În plus, în cazul Portugaliei, dispozițiile articolului 91 din Decretul-lege nr. 226-A/2007 stabilesc în orice caz și faptul că utilizarea resurselor de apă publice în scopul producerii de energie electrică implică o valoare economică cuantificabilă și comercializabilă în temeiul legislației portugheze.
- (53) Rezultă, în consecință, că prelungirea dreptului de utilizare a resurselor de apă în scopul producerii de energie hidroelectrică în beneficiul EDP, care acționează în calitate de subentitate beneficiară a concesiunii din partea REN, astfel cum stabilește Decretul-lege nr. 226-A/2007, pare să implice resurse de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat.

5.1.3. Inexistența unui avantaj

- (54) Se poate stabili, pe baza unei metodologii de evaluare standardizate și general acceptate, dacă o tranzacție este în conformitate cu condițiile de piață ⁽²⁾. Această metodologie trebuie să se bazeze pe datele obiective, verificabile și fiabile disponibile ⁽³⁾, care trebuie să fie suficient de detaliate și să reflecte situația economică din momentul în care a fost hotărâtă tranzacția, luând în considerare nivelul de risc și așteptările viitoare ⁽⁴⁾.
- (55) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a exprimat îndoeli cu privire la faptul că valoarea economică a prelungirii concesiunilor, evaluată în 2007, a fost subestimată ca urmare a utilizării unor rate de actualizare diferite aplicate celor două componente ale sale – valoarea reziduală a activelor neamortizate și fluxurile de numerar libere generate din exploatarea centralelor hidroelectrice.
- (56) Prețul prelungirii estimat în 2007 este de 704 milioane EUR (suma netă după deducerea impozitului în valoare de 55 de milioane EUR) și are două componente. În primul rând, acesta cuprinde fluxurile de numerar libere actualizate rezultate din exploatarea centralelor hidroelectrice în perioada 2020-2044 ⁽⁵⁾ (2 115 milioane EUR conform actualizării din 2007). În al doilea rând, cuprinde valoarea actualizată netă din 2007 a valorii reziduale (1 356 de milioane EUR conform actualizării din 2007). Trebuie precizat că EDP ar fi avut dreptul să recupereze valoarea acestor active în cazul în care Portugalia ar fi decis să nu îi acorde prelungirea concesiunii.
- (57) Comisia a pus sub semnul întrebării măsura în care este acceptabilă din punct de vedere metodologic aplicarea unui factor de actualizare mai mic la valoarea reziduală a activelor neamortizate ⁽⁶⁾.
- (58) Pentru a reflecta faptul că valoarea acestor active neamortizate utilizate la exploatarea centralei va fi cunoscută în 2020 și, prin urmare, mai puțin incertă, din moment ce face obiectul unui contract cu entități controlate de

⁽¹⁾ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO L 327, 22.12.2000, p. 1).

⁽²⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 29 martie 2007, Scott/Comisia, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punctul 134, și Hotărârea Curții de Justiție din 16 decembrie 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punctul 39.

⁽³⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 16 septembrie 2004, Valmont Nederland BV/Comisia, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, punctul 71.

⁽⁴⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 29 martie 2007, Scott/Comisia, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, punctul 158.

⁽⁵⁾ Anul 2020 reprezintă anul mediu de încheiere a CAEE și a perioadei de compensare a costurilor irecuperabile pentru cele 27 de centrale hidroelectrice implicate în tranzacție. Anul 2044 reprezintă data medie de încheiere a perioadei de prelungire a concesiunilor pentru cele 27 de centrale hidroelectrice.

⁽⁶⁾ A se vedea considerentul 51 din decizia de inițiere a procedurii.

statul portughez, băncile au utilizat o rată de actualizare mai mică decât CMPC aplicat fluxurilor de numerar, cu alte cuvinte, rata fără risc plus o marjă de 50-80 de puncte de bază (aproximativ 4,6 % față de 7,8 % pentru CMPC). Aplicarea unei rate de actualizare mai mici crește valoarea actualizată netă a valorii reziduale și reduce prețul prelungirii. Având în vedere faptul că valoarea reziduală nu este afectată de aceleași incertitudini economice ca fluxurile de numerar libere, se poate concluziona că aplicarea ratei fără risc este justificată.

- (59) Pe de altă parte, utilizarea CMPC pentru a estima valoarea actualizată netă a fluxurilor de numerar libere (generate între 2020 și 2044, în medie) corespunde practicii de piață. Aceasta este justificată de riscul operațional mai ridicat în contextul unei piețe liberalizate, de realizarea pieței iberice a energiei electrice ⁽¹⁾ și de dezvoltarea unei piețe a energiei mai integrate la nivel european, toate acestea implicând, în ansamblu, mai multe incertitudini în ceea ce privește generarea de lichidități. În consecință, aplicarea CMPC la fluxurile de numerar actualizate este justificată.
- (60) Evaluarea CMPC a fost efectuată de Caixa Banco de Investimento și de CSFB utilizând o combinație între o abordare comparativă (CMPC al unor operatori similari din sectoare similare) și o abordare ascendentă (recalcularea CMPC utilizând datele publice obținute de la Bloomberg). CMPC a fost estimat la 7,72 % de către Caixa Banco de Investimento și, respectiv, la 7,88 % de către CSFB. Această abordare reflectă practica de piață și este conformă cu abordări similare deja validate de Comisie în alte cazuri ⁽²⁾.
- (61) Comisia a exprimat îndoieli și cu privire la posibilitatea ca metodologia utilizată de REN, operatorul rețelei de transport, la evaluarea prețului prelungirii, în urma căreia a rezultat un preț mai mare (1 672 de milioane EUR), să fie considerată o abordare mai satisfăcătoare decât evaluările efectuate de cele două instituții financiare ⁽³⁾,
- (62) Pe de altă parte, metodologia propusă de REN nu constituie o practică de piață. Prețul prelungirii propus nu poate fi acceptat din următoarele motive:
- (a) REN a aplicat o rată de actualizare unică atât valorii reziduale, cât și fluxurilor de numerar libere. Această rată de actualizare presupune că CMPC este dat de CMPC al EDP (6,6 %). Însă CMPC trebuie să reflecte rentabilitatea cerută de un grup de investitori dintr-un anumit sector dintr-o anumită țară, pentru un anumit tip de proiect. CMPC se calculează în general atât pe baza unei abordări comparative (CMPC ale actorilor comparabili de pe piață), cât și pe baza unei abordări ascendente, ceea ce implică o estimare specifică a fiecărei componente a CMPC (coeficientul beta, prima de risc de piață), care nu a fost realizată în cadrul studiului. Prin urmare, metoda REN nu pare să aplice metodologia standard aplicată în general de piață;
- (b) în plus, evaluarea REN nu a putut fi utilizată de autoritățile portugheze din cauza lipsei de independență a acesteia. Conform cadrului juridic portughez, valoarea concesiunii trebuia să fie determinată pe baza evaluărilor realizate de două instituții independente, în cazul de față CSFB și Caixa Banco de Investimento, iar pentru stabilirea prețului prelungirii s-au utilizat evaluările acestora. După cum s-a arătat mai sus, evaluările furnizate de CSFB și Caixa Banco de Investimento au utilizat o metodologie corespunzătoare. Comisia nu are niciun motiv să considere că aceste evaluări sunt inadecvate pentru stabilirea valorii de piață a perioadei de prelungire a concesiunilor.
- (63) În concluzie, după o analiză corespunzătoare, metodologia utilizată de Portugalia pentru a evalua prețul prelungirii poate fi considerată satisfăcătoare.
- (64) În cazul în care ar fi organizat o licitație, Portugalia ar fi trebuit să plătească întreprinderii EDP valoarea activelor neamortizate la finalul perioadei de concesiune a CAEE (2020). În al doilea rând, prețul prelungirii se bazează pe o estimare a prețului energiei electrice la 50 EUR/MWh. Trebuie precizat că compensația pentru costurile irecuperabile evaluate în aceeași perioadă s-a bazat pe o estimare de 36 EUR/MWh. Dacă la calcularea prețului prelungirii s-ar fi menținut această estimare, Portugalia ar fi suportat un preț negativ (- 15,4 milioane EUR din valoarea actualizată netă). Prin urmare, estimările de preț comparate cu estimările utilizate în decizia privind costurile irecuperabile sunt, fără îndoială, mai favorabile statului portughez și reflectă abordarea conservatoare adoptată de ambele instituții financiare în evaluarea lor privind prețul prelungirii.

⁽¹⁾ Piața iberică a energiei electrice (sau MIBEL) a fost definită în Acordul internațional dintre Republica Portugheză și Regatul Spaniei de constituire a unei piețe iberice a energiei electrice. MIBEL a fost implementată printr-o serie de acte legislative adoptate în Spania (de exemplu, Ordinul ITC/2129/2006 din 30 iunie 2006) și în Portugalia (de exemplu, Ordinul 643/2006 din 26 iunie 2006).

⁽²⁾ A se vedea, de exemplu, Ajutor de stat – Ungaria – SA.38454 (2015/C) (ex 2015/N) – Posibil ajutor acordat centralei nucleare de la Paks – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 8, 12.1.2016, p. 2) și cauzele T-319/12 și T-321/12, Spania și Ciudad de la Luz/Comisia, ECLI:EU:T:2014:604, punctul 40, precum și T-233/99 și T-228/99, Landes Nordrhein-Westfalen/Comisia, ECLI:EU:T:2003:57, punctul 245.

⁽³⁾ A se vedea considerentele 48-51 din decizia de inițiere a procedurii.

6. CONCLUZIE

- (65) Prin urmare, Comisia concluzionează că măsura prin care se acordă întreprinderii EDP dreptul de a exploata centralele hidroelectrice pe o perioadă prelungită, în schimbul plății unui preț de 704 milioane EUR, nu îndeplinește toate condițiile cumulative prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din tratat și, în consecință, nu constituie ajutor de stat,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Măsura pusă în aplicare de Portugalia în beneficiul EDP – Energias de Portugal, S.A. privind prelungirea utilizării resurselor de apă publice pentru producerea de energie hidroelectrică nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Portugheze.

Adoptată la Bruxelles, 15 mai 2017

Pentru Comisie
Margrethe VESTAGER
Membru al Comisiei
