

DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/695**z dnia 17 lipca 2013 r.****w sprawie pomocy państwa SA.30068 C 33/2010 (ex N 700/2009) wdrożonej na rzecz producentów metali nieżelaznych w związku z kosztami energii elektrycznej związanymi z CO₂***(notyfikowana jako dokument nr C(2013) 4420)***(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej „TFUE”), w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (zwane dalej „Porozumieniem EOG”), w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag ⁽¹⁾ zgodnie z przywołanymi artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 17 grudnia 2009 r. Niemcy zgłosiły Komisji pomoc na rzecz producentów metali nieżelaznych. W dniach 16 lutego i 9 lipca 2010 r. Komisja zwróciła się o dalsze informacje, które Niemcy przedstawiły w dniach 10 maja i 21 września 2010 r.
- (2) Pismem z dnia 17 listopada 2010 r. Komisja poinformowała Niemcy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zgłoszonego środka pomocy.
- (3) W dniu 21 lutego 2011 r. Niemcy przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania.
- (4) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag dotyczących przedmiotowego programu pomocy.
- (5) Komisja otrzymała od zainteresowanych stron szereg uwag. W dniu 24 sierpnia 2011 r. Komisja przekazała te uwagi władzom niemieckim, które ustosunkowały się do nich w piśmie z dnia 26 września 2011 r.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY**2.1. CEL**

- (6) Przedmiotem niniejszej decyzji jest program, za pomocą którego Niemcy zamierzają przyznać pomoc producentom metali nieżelaznych. Środek ten ma na celu rekompensatę części kosztów CO₂ dotyczących emisji pośredniej, poniesionych w 2009 r. i ujętych w cenie energii elektrycznej. Władze niemieckie twierdzą, że przemysł metali nieżelaznych, czyli producenci aluminium pierwotnego (kod NACE 24.42), cynku (kod NACE 24.43) oraz miedzi (kod NACE 24.44), znalazł się w trudnej sytuacji gospodarczej.
- (7) Niemcy wymieniają dwie przyczyny takiej sytuacji: Po pierwsze, kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r., doprowadził do spadku światowych cen rynkowych metali nieżelaznych na londyńskiej giełdzie metali (zwanej

⁽¹⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

dalej „LME”), a po drugie, ceny energii elektrycznej w Unii utrzymały się na wysokim poziomie z powodu kosztów CO₂ dotyczących emisji pośredniej, wynikających z systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Połączenie niskich cen metali nieżelaznych na rynku światowym oraz wysokich cen energii elektrycznej w Unii osłabiło konkurencyjność producentów metali nieżelaznych w Unii względem producentów metali nieżelaznych spoza Unii.

- (8) Niemcy informują, że niekorzystne warunki konkurencji mogą oferować europejskim producentom metali nieżelaznych zachętę do zmniejszania zdolności produkcyjnej lub do przenoszenia swojej działalności produkcyjnej do krajów poza Unią, w których koszty emisji CO₂ nie są wysokie. Przeniesienie działalności przez niemieckich producentów metali nieżelaznych mogłoby mieć poważny wpływ na segmenty działalności produkcyjnej niższego szczebla (takie jak sektor budowlany, przemysł samochodowy, produkcja maszyn, przemysł lotniczy i kosmonautyczny), które mają istotne znaczenie dla przemysłu niemieckiego i europejskiego. Oprócz tego przeniesienie do krajów spoza Unii doprowadziłoby do zwiększenia emisji CO₂ na szczeblu globalnym, ponieważ produkcja metali nieżelaznych podlegałaby wówczas mniej restrykcyjnym wymogom dotyczącym emisji CO₂ niż w Unii, gdzie obowiązuje wiążący pułap emisji (ucieczka emisji CO₂, tzw. *carbon leakage*).
- (9) Niemcy twierdzą, że zaplanowany środek jest właściwy, aby zapobiec przenoszeniu produkcji oraz jego negatywnym skutkom dla przemysłu unijnego i dla wysiłków podejmowanych przez Unię w celu zmniejszenia emisji CO₂.
- (10) Przed zgłoszeniem przedmiotowego programu Niemcy zgłosiły identyczny program (i następnie wycofały to zgłoszenie), który był jednak uzasadniony zwiększeniem konkurencyjności niemieckich producentów metali nieżelaznych względem producentów w innych państwach członkowskich i krajach spoza UE.

2.2. PODSTAWA PRAWNA

- (11) Podstawę prawną przedmiotowego programu stanowią ustawa finansowa korygująca z dnia 2 lipca 2009 r., w szczególności tytuł budżetowy 683 03, oraz dyrektywa w sprawie wsparcia produkcji przyjaznych dla klimatu metali nieżelaznych z dnia 6 sierpnia 2009 r.

2.3. BENEFICJENCI

- (12) Pomoc może zostać przyznana producentom aluminium, cynku (z wyłączeniem ołowiu i cyny) oraz miedzi, pod warunkiem że zakład produkcyjny znajduje się w Niemczech, produkcja pochłania powyżej 10 GWh energii elektrycznej rocznie oraz koszty energii elektrycznej stanowią ponad 15 % wartości dodanej brutto. Koszty pierwszej zużytej GWh w roku nie podlegają rekompensacie (udział własny). Niemcy poinformowały, że wnioski złożyło 11 beneficjentów. Z przedstawionych informacji wynika, że 80 % pomocy przypada na trzech producentów aluminium, z których jeden ma otrzymać ([...] (*)) [...] % pomocy.

2.4. WYSOKOŚĆ I CZAS TRWANIA POMOCY

- (13) Łączna kwota pomocy miała wynosić co najmniej 40 mln EUR i miała zostać przyznana na drugą połowę 2009 roku^(*). Przepisy dotyczące pomocy zawierają klauzulę zawieszającą i pomoc zostaje udzielona dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję.

2.5. FORMA POMOCY I SPOSOBY JEJ FINANSOWANIA

- (14) Beneficjenci musieli złożyć wniosek o pomoc w Federalnym Urzędzie ds. Gospodarki i Kontroli Eksportu (BAFA). Poszczególne kwoty pomocy są uzależnione od zużycia energii elektrycznej przez poszczególnych wnioskodawców. Pomoc może zostać przyznana wyłącznie na pokrycie kosztów zużycia energii elektrycznej bezpośrednio związanego z procesem produkcyjnym. W przypadku aluminium rekompensata jest możliwa wyłącznie za koszty energii elektrycznej potrzebnej do elektrolizy, a w przypadku miedzi i cynku – również za inne elektrochłonne procesy produkcyjne (np. wykorzystanie pieców elektrycznych). W przypadku miedzi i cynku rozróżnienie pomiędzy produkcją pierwotną a wtórną nie jest możliwe ani też konieczne, ponieważ różnice w ilości zużywanej energii elektrycznej są minimalne.

(*) Dane objęte tajemnicą handlową.

(²) Przedmiotowe dane liczbowe są jedynie wstępnymi szacunkami. Rzeczywista kwota jest uzależniona od zużycia beneficjentów oraz od dostępności środków budżetowych. Niemcy podały konkretniejszą kwotę, a mianowicie 47,2 mln EUR.

- (15) Beneficjenci otrzymują pomoc w formie dotacji bezpośrednich. Jest ona finansowana z budżetu federalnego oraz przyznawana w formie płatności rekompensujących koszty emisji CO₂ przypadające na zużycie energii elektrycznej powyżej jednej GWh rocznie. Pomoc oblicza się na podstawie rocznego zużycia energii elektrycznej przez wnioskodawcę (pomniejszonego o 1 GWh) pomnożonego przez kwotę za MWh, która jest określona na poziomie podsektorowym (aluminium, miedź, cynk).
- (16) Zdaniem władz niemieckich kwoty te są obliczane na podstawie kosztów emisji CO₂ wynoszących 19 EUR/MWh. Takie obliczenie uzasadnia się tym, że odpowiada to około 0,75 % średniej ceny uprawnień do emisji CO₂ w drugiej połowie 2009 r., wynoszącej około 24 EUR. Od kwoty tej władze niemieckie odejmują margines bezpieczeństwa wynoszący 10 %, co daje maksymalną rekompensatę w wysokości 17 EUR/MWh w przypadku aluminium. Czynniki rekompensaty dla pozostałych metali są niższe: w przypadku cynku – 16 EUR/MWh, a w przypadku miedzi – 9 EUR/MWh. Dokładna kwota pomocy przypadająca na beneficjenta zależy od zużycia energii elektrycznej przez danego beneficjenta w drugiej połowie 2009 r., ponieważ pomoc przyznawana jest na podstawie rzeczywistego zużycia beneficjentów i wspomnianej powyżej ceny za MWh energii elektrycznej użytej w celu wyprodukowania aluminium, cynku i miedzi.
- (17) W przypadku zaprzestania produkcji lub przeniesienia jej poza Niemcy przed końcem 2010 r. dane przedsiębiorstwo musiałyby zwrócić wszelką pomoc otrzymaną do tego czasu.

3. DECYZJA O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (18) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym oraz zwróciła się do wszystkich zainteresowanych stron o przedstawienie uwag dotyczących różnych aspektów pomocy.
- (19) Zważywszy na to, że najwidoczniej żadne konkretne ramy wspólnotowe i dyrektywy nie mają zastosowania, Komisja zbadała trzy argumenty, które władze niemieckie przedstawiły, powołując się na art. 107 ust. 3 lit. b) i art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (20) Po pierwsze Niemcy wyjaśniły, że celem pomocy jest pomoc sektorowi metali nieżelaznych w zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W tym kontekście Komisja poruszyła kwestię tego, czy spadek cen metali nieżelaznych w latach 2008/2009 można faktycznie uznać za poważne zaburzenie w gospodarce oraz czy producenci metali nieżelaznych są tak bardzo powiązani z sektorami produkcji niższego szczebla, jak informują władze niemieckie ⁽⁴⁾.
- (21) Po drugie Niemcy poinformowały, że zgłoszony program stanowi pomoc na rzecz wsparcia rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, a mianowicie z korzyścią dla niemieckich producentów aluminium pierwotnego, cynku i miedzi. W pierwszym ciągu argumentacyjnym Niemcy poinformowały, że pośrednie koszty emisji CO₂, które były przenoszone dalej za pośrednictwem cen energii elektrycznej, wiązały się z niebezpieczeństwem, że producenci metali nieżelaznych ograniczą swoją produkcję na terytorium Niemiec, a być może nawet przeniosą ją do innych krajów spoza Unii, tym samym przenosząc emisje CO₂ (ucieczka emisji).
- (22) Komisja wyraziła jednak wątpliwości co do różnych aspektów takiej argumentacji:
- Nie jest jasne, czy pomoc jest niezbędna i współmierna, ponieważ na podstawie danych przedstawionych przez Niemcy nie można stwierdzić zagrożenia przeniesienia emisji CO₂. W szczególności Komisja nie dysponuje informacjami na temat kosztów ponoszonych przez beneficjentów. Ponadto niektórzy beneficjenci osiągnęli w omawianym okresie zyski, co nie pozwala ustalić, że faktycznie znajdowali się pod presją przeniesienia swojej działalności. Poza tym nie można stwierdzić żadnego realnego ryzyka, że przeniesienie działalności nastąpi do krajów spoza Unii lub EOG ⁽⁵⁾.
 - Niejasne pozostaje również to, czy pomoc, która została ograniczona do drugiej połowy 2009 r., stanowiłaby dla beneficjentów zachętę do pozostawienia swoich zakładów produkcyjnych w Niemczech ⁽⁶⁾.
 - Ponadto Komisja wyraziła obawy co do odpowiedniości przedmiotowego programu, ponieważ Niemcy nie przedstawiły wystarczających dowodów na to, że nie może dojść do nadmiernej rekompensaty ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 92 nn.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 51 nn.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 69.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 71 nn.

- Komisja wyraziła również wątpliwości co do zrównoważenia interesów, na które wpływa przedmiotowy program, ponieważ nie da się wykluczyć, że pomoc może spowodować poważne zakłócenia konkurencji, w szczególności na niekorzyść producentów metali nieżelaznych w innych państwach członkowskich Unii/EOG, przede wszystkim w sytuacji, gdy mają oni naturalną przewagę lokalizacyjną, która polega na dostępności tańszej energii elektrycznej⁽⁸⁾.
- (23) W drugim ciągu argumentacyjnym Niemcy wyjaśniły, że przedmiotowy program stanowi pomoc na rzecz wsparcia rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, której celem jest zapobieżenie utracie miejsc pracy w przemyśle metali nieżelaznych oraz w sektorach niższego szczebla. Komisja wyraziła wątpliwości w szczególności co do tego, czy zapobieżenie utracie miejsc pracy można uznać za cel leżący we wspólnym interesie, czy sektory niższego szczebla faktycznie doznałyby tak poważnego uszczerbku oraz czy pomoc państwa jest odpowiednim środkiem do osiągnięcia tego celu⁽⁹⁾.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (24) W okresie od dnia 3 maja do dnia 13 maja 2011 r. Komisja otrzymała uwagi od dwunastu zainteresowanych stron:
- Sześć z nich pochodziło od producentów metali nieżelaznych, którzy złożyli wniosek o pomoc ([...], [...], [...], [...] i [...]) lub którzy posiadali spółkę-córkę, która była potencjalnym beneficjentem ([...]). Przedsiębiorstwa [...], [...] i [...] zajmują się produkcją aluminium. [...] produkuje miedź, a [...] – cynk.
- Oprócz tego swoje uwagi przedstawiło pięć organizacji zawodowych, w tym trzy organizacje reprezentujące przemysł chemiczny na szczeblu krajowym: Verband der chemischen Industrie (VCI), Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) i Wirtschaftsvereinigung Metalle (WVM) oraz dwie organizacje reprezentujące przemysł metalowy na szczeblu europejskim: Euroalliances i Eurométaux.
- Pismo w tej sprawie wystosował również niemiecki Przemysłowy Związek Zawodowy Górnictwo, Chemia, Energia (IG BCE).
- (25) Wszystkie zainteresowane strony wyraziły, ogólnie rzecz biorąc, aprobatę dla przedmiotowego środka pomocy⁽¹⁰⁾. Wyjaśniły one, że ryzyko ucieczki emisji CO₂ znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach unijnych, a zatem ma konieczności ponownego przedstawiania dowodu. Nawet gdyby przedstawienie dowodu było konieczne, i tak można by uznać, że w przypadku przemysłu metali nieżelaznych takie ryzyko występuje, ponieważ producenci w tej branży na rynku światowym muszą akceptować ceny i dostawcy energii elektrycznej przerzucali koszty emisji CO₂ już przed 2013 r. (czyli zanim zaczęły obowiązywać wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r., zwane dalej „wytycznymi w sprawie ETS”).
- (26) Ponadto strony twierdziły, że przedmiotowa pomoc ma efekt zachęty, ponieważ już sama zapowiedź tego programu zachęciła niektórych producentów do utrzymania swojej produkcji. Stwierdziły one również wyraźnie, że przedmiotowa pomoc nie zakłóca konkurencji, lecz eliminuje poważne, wynikające z ETS zakłócenia konkurencji w porównaniu z producentami w krajach spoza Unii/EOG. W celu poparcia tej wypowiedzi niektórzy potencjalni beneficjenci oraz jedna organizacja zawodowa wyjaśnili, że ceny energii elektrycznej w Unii zbliżają się do siebie, w związku z czym do ucieczki emisji nie dochodzi w Unii, lecz poza nią. Niektóre zainteresowane strony, na przykład niemiecki związek zawodowy, wydają się jednak uważać, że producenci w Niemczech zostali bardziej obciążeni pośrednimi kosztami ETS niż producenci w innych państwach członkowskich Unii, w których ceny utrzymały się na niskim poziomie na podstawie długoterminowych umów.

5. UWAGI NIEMIEC

- (27) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania Niemcy ponownie wyraziły swoją opinię, że przedmiotowy program pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym. Oba powody wdrożenia tego programu – mianowicie kryzys finansowy i gospodarczy oraz rekompensatę dla sektorów i podsektorów zagrożonych ucieczką emisji CO₂ – Unia musi uznać za czynniki, które należy uwzględnić przy kontroli pomocy państwa.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 75.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 76 nn.

⁽¹⁰⁾ Niektóre zainteresowane strony przedstawiły jednak obszerniejsze informacje i opowiedziały się za długoterminowym wsparciem. Określiły one konkretniejsze zalecenia, w jaki sposób takie wsparcie powinno być udzielane na podstawie wytycznych w sprawie ETS (które wówczas były jeszcze opracowywane). W międzyczasie przyjęto wytyczne w sprawie ETS (Dz.U. C 158 z 5.6.2012, s. 4).

- (28) W szczególności władze niemieckie ponownie stwierdziły, że ryzyko ucieczki emisji CO₂ zostało już uwzględnione w 2009 r. na mocy obowiązującego prawa Unii, przede wszystkim dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE⁽¹¹⁾ oraz decyzji Komisji 2010/2/UE⁽¹²⁾. Ponadto władze niemieckie poinformowały, że dostarczyły już wystarczające dowody na istnienie takiego ryzyka. Potwierdzają to również ostatnie zamknięcia zakładów w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii. Poza tym Niemcy określiły przedmiotowy program pomocy jako odpowiedni środek służący zapobieganiu ucieczce emisji CO₂, ponieważ rozwiązania alternatywne opisane w decyzji Komisji o wszczęciu postępowania były mniej skuteczne.
- (29) Niemcy ponadto podtrzymały swoje stanowisko, że przedmiotowa pomoc jest właściwa zwłaszcza ze względu na krótki czas jej stosowania, który wynosi sześć miesięcy. Niemcy co prawda przyznały, że opisywany środek może prowadzić do nadmiernej rekompensaty, lecz przypomniały, że dlatego przewidziano margines bezpieczeństwa wynoszący 10 % oraz podstawowy udział własny (w wysokości pośrednich kosztów zużycia 1 GWh). Ponadto władze niemieckie potwierdziły swoją gotowość do zmiany sposobu obliczania kwot pomocy na podstawie stosownej propozycji Komisji. Niemcy odniosły się również do komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie konkurencyjności przemysłu metalurgicznego z dnia 22 lutego 2008 r. – Wkład w strategię UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 28 października 2010 r. – Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji – Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie, w których to komunikatach Komisja podkreśliła, jak ważne jest utrzymanie konkurencyjności przemysłu metalurgicznego i energochłonnych sektorów przemysłu ogółem⁽¹³⁾.
- (30) W odniesieniu do pism wystosowanych przez zainteresowane strony Niemcy podkreśliły, że nikt nie wyraził obaw co do ewentualnego zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym oraz że to właśnie zainteresowane strony, w tym zwłaszcza organizacje zawodowe reprezentujące potencjalnych konkurentów beneficjentów na szczeblu krajowym i europejskim, opowiedziały się za przedmiotowym środkiem. Zainteresowane strony przedstawiły ponadto dodatkowe informacje i argumenty, które potwierdziły, że w drugiej połowie 2009 r. przemysł metali nieżelaznych był narażony na ryzyko ucieczki emisji CO₂.

6. OCENA

- (31) Komisja zbadała zaproponowany środek zgodnie z art. 107 nn. TFUE i art. 61 nn. Porozumienia EOG⁽¹⁴⁾. Po przeanalizowaniu argumentów przedstawionych przez Niemcy i inne zainteresowane strony Komisja stwierdziła, że jej ocena zgłoszonego programu, którą przedstawiła w decyzji o wszczęciu postępowania, pozostaje obowiązująca, ponieważ nie przedstawiono żadnych nowych aspektów, które mogłyby wpłynąć na zmianę tej oceny, z zastrzeżeniem poniżej zawartych wyjaśnień.

6.1. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA

- (32) Środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeśli spełnia następujące cztery warunki: Po pierwsze środek przynosi korzyść beneficjentom. Po drugie jest przyznany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych. Po trzecie sprzyja wybranym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Po czwarte jest w stanie negatywnie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz powodować zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym.
- (33) Jak stwierdziła Komisja w swojej decyzji o wszczęciu postępowania, przedmiotowy program pomocy spełnia wszystkie te warunki⁽¹⁵⁾. Pomoc jest przyznawana z zasobów państwowych, ponieważ jest finansowana z budżetu federalnego. Przynosi ona beneficjentom korzyść, ponieważ zmniejsza ich obciążenie, które „w normalnej sytuacji ciążyłoby na budżecie danego przedsiębiorstwa”⁽¹⁶⁾ (tzn. koszty energii elektrycznej). Przedmiotowy środek jest selektywny, ponieważ jest przyznawany tylko beneficjentom w określonych z góry sektorach (sektorze aluminium, miedzi i cynku), a w ramach tych sektorów jest dodatkowo ograniczony do dużych odbiorców końcowych energii elektrycznej (odbiorców zużywających ponad 10 GWh rocznie). Ponadto pomoc może wpływać negatywnie na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz powodować zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym, ponieważ beneficjenci działają w sektorze gospodarki, w którym panuje wewnątrzrynkowa konkurencja. Niezależnie od tego, czy państwa członkowskie faktycznie prowadzą handel

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 63).

⁽¹²⁾ Decyzja Komisji 2010/2/UE z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (Dz.U. L 1 z 5.1.2010, s. 10).

⁽¹³⁾ COM(2008) 108 final i COM(2010) 614 final.

⁽¹⁴⁾ Ocena ta opiera się na przepisach TFUE i Porozumienia EOG. Dla uproszczenia uwzględnione są jednak tylko przepisy TFUE.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 29 nn.

⁽¹⁶⁾ Wyrok z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92, Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, Rec. 1994, s. I-877, pkt 12 i 13.

określonymi metalami nieżelaznymi, producenci unijni konkurują ze sobą na rynku światowym i korzyść, jaką czerpie jeden z nich, może doprowadzić do spadku sprzedaży innego producenta lub utrudniać zwiększenie sprzedaży.

- (34) Zgłoszony środek stanowi zatem pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, czego nie zakwestionowały Niemcy ani zainteresowane strony.

6.2. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (35) W projekcie ustawy o wdrożeniu zgłoszonego programu określono, że pomoc może zostać wypłacona dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Zgłaszając środek pomocy przed jego realizacją, Niemcy wywiązały się ze swojego zobowiązania określonego w art. 108 ust. 3 TFUE.

6.3. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (36) Z uwagi na to, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa, Komisja musi zbadać jego zgodność z rynkiem wewnętrznym. W drodze wyjątku od ogólnego zakazu pomocy państwa, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, pomoc może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli objęta jest jedną z kategorii określonych w art. 107 ust. 3.
- (37) Niemcy uważają przedmiotowy program za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym i wyjaśniły, że celem programu pomocy jest pomoc w zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.
- (38) Ponadto Niemcy argumentują, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, ponieważ środek pomocy ma wesprzeć rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych.
- (39) W sprawach pomocy, które podlegają art. 107 ust. 3 TFUE⁽¹⁷⁾, Komisja ma zasadniczo szeroki margines swobody; Komisja opublikowała wytyczne i zawiadomienia, w których określiła kryteria uznania zgodności określonych rodzajów pomocy z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja ma obowiązek stosować się do wydawanych wytycznych i zawiadomień z dziedziny nadzoru nad pomocą państwa, o ile nie stanowią one odstępstwa od postanowień TFUE i są akceptowane przez państwa członkowskie⁽¹⁸⁾.
- (40) Najpierw należy stwierdzić, że pomoc państwa, którą Niemcy chcą przyznać producentom metali nieżelaznych, może zostać zakwalifikowana jako pomoc operacyjna, czyli jako „pomoc mająca na celu obniżenie ponoszonych przez przedsiębiorstwo kosztów, które musiałoby ono ponosić w ramach swojej normalnej działalności lub w codziennych działaniach”⁽¹⁹⁾. Zdaniem Trybunału taka pomoc zmienia warunki wymiany handlowej w sposób „sprzeczny ze wspólnym interesem”⁽²⁰⁾ i zasadniczo nie można jej uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (41) Pomoc operacyjna może jednak zostać udzielona w wyraźnie zdefiniowanych sytuacjach. Z tego względu Komisja zbada zgodność zaproponowanego środka. Najpierw musi sprawdzić, czy zgłoszona pomoc podlega zakresowi stosowania jednej lub więcej wytycznych lub zawiadomień. Jeżeli ma to miejsce, wówczas przy wykonywaniu swoich dyskrejonalnych uprawnień zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE, Komisję obowiązują odpowiednie wytyczne lub zawiadomienia. W przeciwnym razie Komisja musi wyjaśnić, czy pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) i/lub art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

6.3.1. Szczegółowe wytyczne, ramy i rozporządzenia

- (42) Już w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wykluczyła stosowanie niektórych wytycznych, na przykład wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁽²¹⁾, które mają zastosowanie do przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, w szczególności takich, które spełniają przewidziane w prawie krajowym wymagania w zakresie wszczęcia zbiorowego postępowania upadłościowego, które obejmuje zajęcie majątku dłużnika. Zgłoszony przez Niemcy program pomocy wyraźnie wyklucza jednak udzielenie pomocy przedsiębiorstwom, które złożyły

⁽¹⁷⁾ Wyrok z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, Rec. 1990, s. I-959, pkt 56, i wyrok z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 SFEI i in. przeciwko Komisji, Rec. 1996, s. I-3547, pkt 36.

⁽¹⁸⁾ Wyrok z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. 1993, s. I-1125, pkt 36; wyrok z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet/Minister van Economische Zaken, Rec. 1996, s. I-5023, pkt 43; wyrok z dnia 26 października 2002 r. w sprawie C-351/98 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. I-8031, pkt 53.

⁽¹⁹⁾ Wyrok z dnia 8 czerwca 1995 r. w sprawie T-459/93 Siemens przeciwko Komisji, Rec. 1995, s. II-1675, pkt 48.

⁽²⁰⁾ Wyrok z dnia 6 listopada 1990 r. w sprawie C-86/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1990, s. I-3891, pkt 18.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2. Okres stosowania tych wytycznych wydłużono na podstawie niedawno wydanego komunikatu (Dz.U. C 296 z 2.10.2012, s. 3).

wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego lub które już podlegają takiemu postępowaniu ⁽²²⁾, Niemcy nie wykazały ponadto, że przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu tych wytycznych można w jakikolwiek inny sposób uznać za potencjalnych beneficjentów środka pomocy.

- (43) Komisja wykluczyła również stosowanie rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 ⁽²³⁾. Rozporządzenie (WE) nr 800/2008 zawiera wprawdzie ramy regulujące określone rodzaje pomocy inwestycyjnej i pomocy na zatrudnienie, jednak zgłoszony program nie jest objęty żadnym z wyłączeń określonych w tym rozporządzeniu ⁽²⁴⁾.
- (44) W odniesieniu do wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska ⁽²⁵⁾ Komisja stwierdziła, że żadne z postanowień zawartych w tych wytycznych nie odnosi się do ucieczki emisji CO₂. W związku z tym wytyczne te nie przewidują możliwości udzielenia przez państwo członkowskie pomocy mającej na celu zapobieżenie ucieczce emisji CO₂ ⁽²⁶⁾.
- (45) Ponadto Komisja uznała, że przedmiotowy program pomocy nie podlega zakresowi stosowania tymczasowych wspólnotowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego („ram tymczasowych”) ⁽²⁷⁾, które zostały opracowane po to, aby „odblokować kredytowanie firm przez banki, gwarantując im w ten sposób niezakłócony dostęp do środków finansowych”. Do takiego wniosku Komisja doszła dlatego, że – jak stwierdziły same władze niemieckie ⁽²⁸⁾ – przedmiotowy środek nie służy ułatwieniu potencjalnym beneficjentom dostępu do finansowania.
- (46) W odniesieniu do wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 ⁽²⁹⁾ Komisja stwierdziła, że obecnie przedmiotowy środek nie podlega zakresowi stosowania tych wytycznych ⁽³⁰⁾. Z definicji celów przedmiotowego środka jasno wynika, że zgłoszony środek nie jest skierowany na pokonywanie typowych trudności występujących w regionach, w których beneficjenci mają swoją siedzibę (na przykład wyjątkowo niskiego standardu życia lub niskiej gęstości zaludnienia).
- (47) Z uwagi na to, że ani władze niemieckie, ani inne zainteresowane strony nie dostarczyły dodatkowych informacji na temat możliwego stosowania rozporządzenia (WE) nr 800/2008, wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, tymczasowych wspólnotowych ram prawnych lub wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, Komisja nie znajduje uzasadnienia dla odstąpienia od swojej pierwotnej oceny.
- (48) Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania Komisja opublikowała wytyczne w sprawie ETS ⁽³¹⁾. W sekcji 3.1 tych wytycznych określone są warunki, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby otrzymać pomoc państwa na częściowe pokrycie kosztów ETS, które zostały uwzględnione w cenie energii elektrycznej („pośrednie koszty ETS”). Motyw 6 tych wytycznych zawiera następującą definicję zakresu stosowania: „Ponieważ przepisy ustanowione w dyrektywie 2009/29/WE będą miały zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r., przed tą datą pomoc państwa nie może być uznana za konieczną, aby zmniejszyć obciążenia wynikające z przepisów tej dyrektywy. W rezultacie środki objęte niniejszymi wytycznymi dozwolone są jedynie w przypadku kosztów poniesionych w dniu 1 stycznia 2013 r. lub po tym dniu”. Zakres stosowania tych wytycznych ogranicza się do trzeciego etapu wdrażania systemu EU ETS („ETS-3”), który rozpoczął się w 2013 r., ponieważ z jednej strony Komisja nie otrzymała żadnych jasnych informacji wskazujących na występowanie ucieczki emisji CO₂ jeszcze przed tym okresem, a z drugiej strony dysponuje informacjami i analizami wskazującymi, że takie ryzyko mogłoby się urzeczywistnić wraz z obniżeniem maksymalnych poziomów emisji w ramach uprawnień do emisji oraz szybszym przechodzeniem od bezpłatnego przydzielania uprawnień do wprowadzenia przetargów.
- (49) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że przedmiotowy środek nie podlega zakresowi stosowania żadnych wytycznych.

6.3.2. Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE

- (50) W art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE upoważnia się Komisję do stwierdzenia zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, jeżeli ma ona na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Poważne zaburzenie w gospodarce państwa członkowskiego oznacza każde zaburzenie, które prowadzi do istotnych problemów gospodarczych i społecznych, a także wpływa na całą gospodarkę danego państwa

⁽²²⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 36.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3).

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 39.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 41 nn.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 83 z 7.4.2009, s. 1.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 40.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 54 z 4.3.2006, s. 13.

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 37 nn.

⁽³¹⁾ Zob. przypis 10.

członkowskiego, a nie jedynie na gospodarkę jednego z jego regionów lub części jego terytorium. Postanowienie to podlega wykładni zawężającej, ponieważ stanowi wyjątek ⁽³²⁾.

- (51) Niemcy wyjaśniły, że kryzys gospodarczy z 2008 r. doprowadził do spadku światowych cen rynkowych metali nieżelaznych na londyńskiej giełdzie metali (LME), podczas gdy ceny energii elektrycznej dla przemysłu utrzymały się na wysokim poziomie, przede wszystkim ze względu na ETS. Z tego powodu producenci metali nieżelaznych są zmuszeni do akceptowania cen w tym sensie, że nie mają możliwości wywarcia wpływu na ceny LME ani przeniesienia wyższych kosztów produkcji na swoich klientów. Ze względu na ścisłą współpracę z sektorami niższego szczebla (w szczególności z przemysłem samochodowym i branżą elektroniczną) oraz wzajemną zależność sektora metali nieżelaznych i wspomnianych sektorów niższego szczebla ograniczenie zdolności produkcyjnych lub przeniesienie zakładów produkcyjnych miałyby jednak poważny wpływ na inne sektory gospodarcze. Niemcy dostrzegają ryzyko uwarunkowanej kryzysem i nieodwracalnej utraty całych łańcuchów wartości.
- (52) Inne zainteresowane strony zgodziły się ze stanowiskiem Niemiec i ostrzegły przed utratą zdolności produkcyjnych producentów metali nieżelaznych. [...] wskazuje na trudności, jakich przemysł europejski doświadczył przy zaopatrywaniu w metale ziem rzadkich, pochodzące z Chin, oraz stwierdza, że sektory niższego szczebla, które potrzebują metali nieżelaznych, być może staną w obliczu podobnych problemów, jeżeli zdolności produkcyjne na terenie Unii nie zostaną utrzymane. Zainteresowane strony, na przykład [...], zwróciły ponadto uwagę na ścisłą współpracę producentów metali nieżelaznych z klientami reprezentującymi niższe szczeble w łańcuchu produkcji w zakresie rozwoju nowych produktów i wspierania innowacji. Obawiają się one bezpowrotnej utraty potencjału innowacyjności w sytuacji, gdy producenci metali nieżelaznych nie otrzymają wsparcia.
- (53) W 2009 r. Komisja przyjęła tymczasowe ramy wspólnotowe ⁽³³⁾. Jak już określono w motywie 45, przez przyjęcie tych ram Komisja uznała, że kryzys finansowy stanowi poważne zaburzenie w gospodarce państw członkowskich, przy czym zaburzenie to polega zarówno na bezpośrednim wpływie kryzysu na sektor bankowy, jak i na jego pośrednim wpływie na gospodarkę realną, ponieważ przedsiębiorstwa miały trudności z uzyskaniem dostępu do finansowania. Nie jest to jednak takim zaburzeniem, jakie władze niemieckie chciałyby wyeliminować za pośrednictwem omawianego programu pomocy.
- (54) W odniesieniu do tego, czy sytuację gospodarczą producentów metali nieżelaznych w drugiej połowie 2009 r. można uznać za poważne zaburzenie w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, formalne postępowanie wyjaśniające w żaden sposób nie wskazało na elementy, które potwierdzałyby istnienie takiego zaburzenia. Komisja uważa, że postanowienie zawarte w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE podlega wykładni zawężającej, i to w takim znaczeniu, że należy zaradzić zaburzeniom na dużą skalę, które wpływają na liczne sektory gospodarki lub inne sektory, których funkcjonowanie ma szczególnie istotne znaczenie dla całej gospodarki ze względu na ich rolę systemową. W kontekście tego postanowienia Sąd Pierwszej Instancji Unii Europejskiej orzekł, że takie zaburzenie musi dotyczyć całej gospodarki danego państwa członkowskiego, a nie tylko jednego z regionów lub części terytorium ⁽³⁴⁾. W związku z tym Komisja podjęła decyzję, że zarządzenie poważnemu zaburzeniu gospodarki nie jest możliwe poprzez udzielenie pomocy, która ma na celu „zarządzenie trudnej sytuacji jednego beneficjenta [...], a nie całej gałęzi gospodarki” ⁽³⁵⁾. Z tego orzecznictwa wynika, że w art. 107 ust. 3 lit. b) jest mowa o zaburzeniu na pewną skalę. Dotychczas nie przedstawiono żadnego dowodu na to, że znaczna część gospodarki niemieckiej jest poważnie zaburzona. Poza tym niejasne jest, w jaki sposób można załagodzić poważne zaburzenie w gospodarce państwa członkowskiego, udzielając pomocy państwa jedynie 11 beneficjentom.
- (55) Przeciw argumentowi, że zmniejszenie produkcji metali nieżelaznych w Niemczech miałyby ogromny wpływ na sektory przemysłowe niższego szczebla, w pewnym stopniu przemawia stanowisko wyrażone przez inną zainteresowaną stronę: Jeden z producentów metali nieżelaznych zwrócił uwagę na intensywność handlu w odniesieniu do produkcji metali nieżelaznych w Niemczech i w Europie oraz podkreślił przy tym, że producenci europejscy mieli dotychczas – w porównaniu ze swoimi zamorskimi konkurentami – korzyść w postaci bliskości klienta. Podczas gdy zamorscy konkurenci musieli w celu zaopatrzenia rynku europejskiego inwestować w rozwiązania magazynowe, przedsiębiorstwa europejskie – biorąc pod uwagę bliskość zakładów produkcyjnych – mogły prowadzić swoją działalność produkcyjną odpowiednio do zapotrzebowania swoich klientów. Producent, który przedstawił ten argument, obawia się jednak tego, że zaleta ta może zostać już niedługo wyeliminowana ze względu na rosnące koszty energii elektrycznej przy jednocześnie stosunkowo niskich dodatkowych kosztach, które ponoszą klienci. Jeśli koszty energii elektrycznej w Europie faktycznie jeszcze bardziej wzrosną, wówczas klienci mogą zacząć interesować się zakupem metali nieżelaznych nie od producentów unijnych, lecz od producentów z państw trzecich (którzy będą transportować swoje wyroby do Europy i tam je przechowywać). Zgodnie z tym poglądem sektory gospodarki niższego szczebla zasadniczo byłyby w stanie korzystać z oferty na

⁽³²⁾ Wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-132/96 i T-143/96 Freistaat Sachsen i Volkswagen AG przeciwko Komisji, Rec. 1999, s. II-3663, pkt 167; wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-301/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. 2003, s. I-9919, pkt 106.

⁽³³⁾ Zob. przypis 27.

⁽³⁴⁾ Wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-132/96 i T-143/96 Freistaat Sachsen i Volkswagen AG przeciwko Komisji, Rec. 1999, s. II-3663, pkt 167.

⁽³⁵⁾ Sprawa NN 25/2008 (ex CP 15/2008) Zabezpieczenie przed ryzykiem WestLB, Niemcy (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225266/225266_1154234_37_2.pdf, pkt 41).

rynku globalnym, a ich egzystencja nie byłaby przy tym zagrożona. Już sama możliwość przeniesienia siedziby przez producentów wyższego szczebla dowodzi, że sektory gospodarki niższego szczebla mogłyby w całości korzystać z usług dostawców spoza Niemiec.

- (56) Niemcy nie przedstawiły jednak wystarczających przesłanek, na podstawie których można by wywnioskować, że trudności gospodarcze występujące w trzech omawianych sektorach mają tak dużą skalę lub wywierają tak istotny wpływ na powiązane z nimi sektory, że poddana ocenie sytuacja stanowi poważne zaburzenie w gospodarce państwa członkowskiego w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

6.3.3. Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE

- (57) Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi, że „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja może uznać pomoc państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli przyczynia się ona do realizowania celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania⁽³⁶⁾ lub też jest niezbędna do realizacji tego celu⁽³⁷⁾, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

- (58) Zgodnie z przyjętą praktyką Komisji⁽³⁸⁾ środki można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, o ile są konieczne i właściwe oraz wywierają pozytywny wpływ na realizację celu leżącego we wspólnym interesie, który zrównoważy ich niekorzystny wpływ na konkurencję i wymianę handlową. Z tego względu Komisja uważa, że należy zbadać następujące kwestie:

1) Czy zaplanowany środek pomocy ma dobrze zdefiniowany cel leżący we wspólnym interesie?

2) Czy instrument pomocy jest odpowiedni do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie? W szczególności:

a) Czy środek pomocy jest stosownym i koniecznym instrumentem, tzn. czy są inne, lepiej dostosowane instrumenty?

b) Czy istnieje efekt zachęty, tzn. czy pomoc powoduje zmianę zachowania firm?

c) Czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn. czy tę samą zmianę można by uzyskać przy mniejszej pomocy?

3) Czy zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową są ograniczone, tak że ogólny bilans jest dodatni?

- (59) W celu uzasadnienia zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE Niemcy przedstawiły dwa ciągi argumentacyjne: Z jednej strony Niemcy poinformowały, że pomoc jest konieczna, aby zapobiec zamknięciom zakładów w Niemczech ze względu na przenoszenie emisji CO₂ do państw trzecich, które nie są objęte ETS i nie muszą ponosić porównywalnych kosztów emisji CO₂ (zapobieżenie przenoszeniu emisji CO₂). Z drugiej strony Niemcy wyjaśniły, że pomoc jest konieczna, aby zapobiec przenoszeniu produkcji do państw trzecich, co miałyby niekorzystny wpływ zarówno na strukturę przemysłową, jak i na zatrudnienie (zapobieżenie utracie miejsc pracy).

6.3.3.1 Zapobieganie ucieczce emisji CO₂

Cel leżący we wspólnym interesie

- (60) Ochronę środowiska uznano za cel leżący we wspólnym interesie. Z uwagi na to, że unijne prawo ochrony środowiska może prowadzić do przenoszenia emisji CO₂ do innych części świata, gdzie w dalszym ciągu stanowiłyby zagrożenie dla środowiska, zapobieganie tego rodzaju ucieczce emisji CO₂ można uznać za cel służący ochronie środowiska. Zostało to jednoznacznie określone w przepisach unijnych, w szczególności w dyrektywie 2009/29/WE⁽³⁹⁾, której motyw 27 stanowi, co następuje:

„Państwa członkowskie mogą uznać za konieczną czasową kompensację niektórym instalacjom, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji, kosztów związanych z emisjami gazów cieplarnianych przeniesionych w ceny energii elektrycznej. Takie wsparcie powinno być przyznawane tylko w przypadku gdy jest konieczne i proporcjonalne oraz powinno zapewnić utrzymanie w ramach systemu zachęt wspólnotowych do oszczędzania energii i stymulowania zmian w popycie w przechodzeniu z »brudnej« na »czystą« energię elektryczną”.

⁽³⁶⁾ Wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie T-162/06 Kronoply przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2009, s. II-1, w szczególności pkt 65, 66, 74 i 75.

⁽³⁷⁾ Zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r. w sprawie T-187/99 Agrana Zucker und Stärke przeciwko Komisji, Rec. 2001, s. II-1587, pkt 74; wyrok z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie T-126/99 Graphischer Maschinenbau przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. II-2427, pkt 41–43; wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 Nuova Agricast Srl przeciwko Ministero delle Attività Produttive, Zb.Orz. 2008, s. I-2577, pkt 68–69.

⁽³⁸⁾ Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, Dz.U. C 323 z 30.12.2006, s. 1, rozdział 1.3; Wytoczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska, Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1, rozdział 1.3.

⁽³⁹⁾ Zob. przypis 11.

- (61) Poza tym zapobieganie ucieczce emisji CO₂ uznano za cel dotyczący ochrony środowiska w wytycznych w sprawie ETS ⁽⁴⁰⁾, w szczególności w pkt 7 i 8:
- „7. Na podstawie art. 10a ust. 6 dyrektywy w sprawie ETS państwa członkowskie mogą przyznać pomoc państwa na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii (zwanych dalej kosztami emisji pośrednich) w celu kompensacji tych kosztów zgodnie z zasadami pomocy państwa. Na potrzeby niniejszych wytycznych pojęcie »ucieczka emisji« opisuje możliwość wzrostu całkowitej emisji gazów cieplarnianych w przypadku, gdy przedsiębiorstwa przeniosą swoją produkcję poza Unię, ponieważ nie będą mogły przenieść wzrostu kosztów wynikającego z EU ETS na swoich klientów, nie tracąc przy tym znaczącego udziału w rynku.
8. Przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji służy celowi środowiskowemu, ponieważ pomoc zmierza do zapobieżenia wzrostowi całkowitej emisji gazów cieplarnianych z powodu przeniesienia produkcji poza Unię wobec braku wiążącej międzynarodowej umowy w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie pomoc na pokrycie kosztów emisji pośrednich może mieć negatywny wpływ na skuteczność EU ETS. W przypadku niewłaściwego ukierunkowania pomoc uwalniałaby beneficjentów od kosztu emisji pośrednich, ograniczając tym samym zachęty do zmniejszania emisji i do innowacji w sektorze. W rezultacie koszty zmniejszenia emisji musiałyby ponosić głównie inne sektory gospodarki. Ponadto taka pomoc państwa może powodować znaczące zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym, w szczególności w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa w tym samym sektorze traktuje się inaczej w różnych państwach członkowskich z powodu różnych ograniczeń budżetowych. Niniejsze wytyczne muszą zatem odnieść się do trzech określonych celów: ograniczenia do minimum ryzyka ucieczki emisji, utrzymania celu EU ETS, jakim jest osiągnięcie oszczędnej pod względem kosztów dekarbonizacji i ograniczenia do minimum zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym”.
- (62) Zapobieganie ucieczce emisji CO₂ można zatem powiązać z ochroną środowiska, a przede wszystkim z ochroną klimatu jako celami leżącymi we wspólnym interesie.

Właściwy i konieczny środek

- (63) Udzielona pomoc musi być środkiem właściwym i koniecznym dla osiągnięcia zamierzonego celu. Środek jest właściwy i konieczny wtedy, gdy nie występują żadne inne środki, które w mniejszym stopniu zakłócają konkurencję i przy użyciu których można by osiągnąć takie same wyniki.
- (64) Aby w omawianym przypadku móc stwierdzić, czy wypłata pomocy w ramach zgłoszonego środka jest właściwa i konieczna, należy najpierw udowodnić, że w sektorach kwalifikujących się do pomocy (produkcja aluminium, miedzi i cynku w Niemczech) ryzyko ucieczki emisji CO₂ faktycznie istniało w drugiej połowie 2009 r.
- (65) Niemcy poinformowały, że ryzyko ucieczki emisji CO₂ w 2009 r. zostało już potwierdzone, a mianowicie na mocy decyzji 2010/2/UE ⁽⁴¹⁾. Ryzyko ucieczki emisji CO₂ występowało już w drugim okresie handlu uprawnieniami do emisji (2008–2012, „ETS 2”), a przejście do trzeciego okresu handlu nie stanowiło „skoku jakościowego”.
- (66) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przypominała między innymi o tym, że państwa członkowskie zadecydowały w dyrektywie 2009/29/WE ⁽⁴²⁾ o wdrożeniu mechanizmu mającego zapobiegać ucieczce emisji CO₂ dopiero po 2013 r. Wydawało się to uzasadnione, ponieważ od 2013 r. miał zacząć obowiązywać surowszy limit dla emisji CO₂, który przy niezmiennych okolicznościach z pewnością doprowadziłby do wzrostu cen CO₂ ⁽⁴³⁾. Komisja ponadto stwierdziła, że debata na temat skali ryzyka ucieczki emisji CO₂ w drugim okresie handlu uprawnieniami do emisji (2008–2012) nie przyniosła rozstrzygającego wyniku. W kolejnym badaniu sygnalizowano możliwość ucieczki emisji CO₂ w sektorze aluminiowym w 2009 r., lecz nie w sektorze produkcji miedzi i cynku. W każdym razie stosowne wydawało się opracowanie jednolitych kryteriów przyznawania tego rodzaju pomocy w całej Unii ⁽⁴⁴⁾. Odnośne kryteria obowiązujące dla trzeciego okresu handlu uprawnieniami do emisji określono w wytycznych w sprawie ETS.
- (67) Zainteresowane strony przytoczyły takie same argumenty co władze niemieckie, że ryzyko ucieczki CO₂ w przemyśle metali nieżelaznych zostało już uwzględnione w art. 10a ust. 6 dyrektywy 2009/29/WE i w decyzji 2010/2/UE. Z tego powodu zakwestionowały one konieczność przeprowadzenia oddzielnej kontroli, którą wskazuje Komisja w swojej decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁴⁰⁾ Zob. przypis 10.

⁽⁴¹⁾ Zob. przypis 12.

⁽⁴²⁾ Zob. przypis 39.

⁽⁴³⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 53.

⁽⁴⁴⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 54.

- (68) Ponadto niektóre zainteresowane strony wyraźnie potwierdziły, że kontrola nie powinna być zbyt surowa: w odniesieniu do zawartego w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdzenia Komisji, że najważniejsi beneficjenci w planowanym okresie objętym pomocą nadal prowadzili rentowną działalność⁽⁴⁵⁾, niektórzy producenci metali nieżelaznych podkreślili, że ich niemieckie oddziały w rzeczywistości wykazywały stosunkowo niewielką rentowność i częściowo nie osiągnęły zysków, które są w tym sektorze gospodarki do przyjęcia, oraz że w związku z tym zbyt wąsko określono warunek, iż konieczność i efekt zachęty pomocy należy uznać tylko wtedy, gdy beneficjentowi grozi upadłość.
- (69) Ponadto niektórzy producenci, np. [...], [...], [...] i [...], wyjaśnili, że w przypadku ucieczki emisji CO₂ nie chodzi tylko o to, czy ostatecznie dojdzie do zamknięcia zakładu i przeniesienia produkcji do innego kraju poza UE. Dużo ważniejsze jest to, czy beneficjenci są gotowi do inwestowania w swoje niemieckie oddziały, czy też nie mają takich zamiarów. Zgłoszony środek sprzyja inwestycjom i właśnie perspektywa pomocy stanowi zachętę do utrzymania produkcji oraz do podejmowania znacznych inwestycji w zakładach produkcyjnych w Niemczech.
- (70) Argumenty te nie są jednak przekonujące. Po pierwsze błędne jest stwierdzenie, że ryzyko ucieczki emisji CO₂ w drugiej połowie 2009 r. zostało już uwzględnione w dyrektywie 2009/29/WE. Artykuł 10a ust. 6 dyrektywy 2009/29/WE stanowi, co następuje: „Państwa członkowskie mogą również przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii, w celu kompensacji tych kosztów i w przypadku gdy takie środki finansowe są zgodne z mającymi zastosowanie zasadami pomocy państwa oraz z tymi, które będą przyjęte w tej dziedzinie”. Art. 10a ust. 6 nie potwierdza więc ryzyka ucieczki emisji CO₂, lecz jedynie określa, że pomoc państwa jest możliwa w przypadku stwierdzenia takiego ryzyka. Poza tym dyrektywa 2009/29/WE dotyczy wyłącznie ETS 3, czyli okresu po 2013 r.
- (71) To samo dotyczy decyzji 2010/2/UE⁽⁴⁶⁾, która zawiera wykaz sektorów i podsektorów, w przypadku których przyjmuje się, że są one narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji CO₂ – jednak dopiero po 2013 r., tj. po wejściu w życie trzeciego etapu działania ETS. W odniesieniu do przyjętego punktu wyjścia decyzja ta nie potwierdza, że w 2009 r. istniało ryzyko ucieczki emisji CO₂.
- (72) Celem decyzji 2010/2/UE było jednak przede wszystkim sporządzenie wykazu tych sektorów i podsektorów, którym powinny zostać przydzielone bezpłatne uprawnienia w ramach EU ETS. Taki bezpłatny przydział uprawnień jest przewidziany w art. 10a ust. 12 dyrektywy 2009/29/WE. Decyzja 2010/2/UE opiera się na art. 10a ust. 13 dyrektywy 2009/29/WE, który z kolei wyraźnie odnosi się do art. 10a ust. 12. Z uwagi na to, że bezpłatny przydział uprawnień jest środkiem służącym zmniejszeniu *bezpośrednich* kosztów emisji CO₂, ponoszonych przez określone sektory przemysłowe (np. w związku z prowadzoną działalnością produkcyjną), wspomnianej decyzji nie można zastosować do określenia sektorów i podsektorów, które mogą potrzebować rekompensaty *pośrednich* kosztów emisji CO₂⁽⁴⁷⁾.
- (73) Komisja jest – zgodnie z wytycznymi w sprawie ETS – zdania, że środek pomocy może być konieczny i właściwy do zapobieżenia ucieczce emisji CO₂ ze względu na pośrednie koszty emisji CO₂ tylko wtedy, gdy spełnione są co najmniej trzy warunki. Po pierwsze należy wykazać, że potencjalni beneficjenci pomocy ponoszą za pośrednictwem swoich kosztów energii elektrycznej znaczącą część pośrednich kosztów CO₂, które są przenoszone na ceny energii elektrycznej. Po drugie te pośrednie koszty emisji muszą stanowić znaczącą część kosztów produkcji ponoszonych przez beneficjentów. Po trzecie beneficjenci nie mogą być w stanie przenieść tych kosztów na klientów. Nawet przy spełnieniu tych warunków należy jeszcze udowodnić, że nastąpiłaby zmiana profilu produkcji lub przeniesienie produkcji do krajów spoza Unii/EOG, tzn. że produkcja zostałaby przeniesiona do krajów, w których obowiązują mniej surowe wymagania w zakresie ograniczenia emisji. Przeniesienie produkcji w ramach unijnego systemu handlu emisjami nie stanowiłoby ucieczki emisji CO₂.
- (74) Chociaż większość uprawnień w ramach ETS została przydzielona producentom energii elektrycznej bezpłatnie, władze niemieckie przedstawiły w odniesieniu do pierwszego warunku argument, że dostawcy energii elektrycznej już w 2009 r. ujęli koszty emisji CO₂ – jako koszty alternatywne – w cenach energii i przenieśli je na swoich klientów. Uprawnienia wykorzystywane podczas produkcji energii elektrycznej zostały co prawda przyznane bezpłatnie, miały jednak swoją „cenę”, jako że zasadniczo mogłyby zostać sprzedane. Ujęte w cenach energii koszty alternatywne zostały przeniesione na klientów.

⁽⁴⁵⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 64.

⁽⁴⁶⁾ Zob. przypis 41.

⁽⁴⁷⁾ W przeciwnym razie powstałaby sytuacja, w której sektory, które są wymienione w decyzji 2012/2/UE jedynie ze względu na swoje bezpośrednie emisje CO₂, mogłyby uzyskać rekompensatę również za pośrednie koszty swoich emisji CO₂.

- (75) W swoim sprawozdaniu z oceny skutków dołączonym do wytycznych w sprawie ETS (Impact Assessment Report) Komisja również doszła do wniosku, że w drugim okresie handlu uprawnieniami do emisji (2008–2012) producenci energii elektrycznej mogli przenieść większą część swoich kosztów emisji CO₂, nawet jeżeli – zgodnie z szacunkami – nie było to przeniesienie w 100 % ⁽⁴⁸⁾.
- (76) W odniesieniu do drugiego warunku należy zaznaczyć, że Niemcy nie przedstawiły żadnych konkretnych danych dotyczących udziału pośrednich kosztów emisji CO₂ w łącznych kosztach produkcji wszystkich beneficjentów.
- (77) Niemcy przekazały ogólne informacje na temat udziału kosztów energii elektrycznej w kosztach całkowitych: w przypadku produkcji miedzi udział kosztów energii i elektryczności w kosztach produkcji wynosi od 13 do 40 %. W przypadku produkcji cynku wspomniane koszty stanowią prawie 50 %, a w przypadku produkcji aluminium – 46 %. Komisja stwierdza, że w odniesieniu do różnych beneficjentów nie zastosowano spójnej definicji kosztów całkowitych, w związku z czym te dane liczbowe nie mogą być ze sobą porównane. Ponadto Niemcy przedstawiły dane liczbowe dotyczące pośrednich kosztów emisji CO₂ ponoszonych przez czterech beneficjentów (w EUR/MWh): wynoszą one od [...] EUR/MWh (w przypadku producentów miedzi) do [...] EUR/MWh (w przypadku producentów cynku); w przypadku produkcji aluminium wynoszą one od [...] EUR/MWh do [...] EUR/MWh. W odniesieniu do innych beneficjentów nie przedstawiono żadnych danych.
- (78) [...] jako jedna z zainteresowanych stron, która jest również beneficjentem, wyjaśnił, że pośrednie koszty emisji CO₂ wyniosły w 2009 r. [...] EUR/MWh, co odpowiadało [...] % jego łącznych kosztów produkcji. [...] poinformował, że koszty energii elektrycznej wyniosły ok. [...] % jego obrotu.
- (79) Na podstawie tych bardzo ogólnych danych Komisja nie może z całą pewnością stwierdzić, czy drugi warunek jest spełniony.
- (80) Poza tym, jak już określono w motywie 75, wydaje się, że koszty emisji CO₂ nie są przenoszone na ceny energii elektrycznej w całości. Skala przenoszenia kosztów emisji CO₂ zależy w dużej mierze od rodzaju umowy oraz od daty zawarcia umowy. I tak na przykład z danych przedstawionych przez [...] wynika, że w danym okresie (od lipca do grudnia 2009 r.) udział kosztów emisji CO₂ zawartych w cenie energii elektrycznej był znacznie niższy od jednorocznej ceny terminowej uprawnień w 2009 r.
- (81) Aby udowodnić, że w 2009 r. istniało ryzyko ucieczki emisji CO₂, władze niemieckie i różne zainteresowane strony wskazały na dane, które Komisja zgromadziła podczas przygotowywania się do wydania wytycznych w sprawie ETS. Informacji tych nie można jednak użyć do potwierdzenia istnienia ryzyka ucieczki emisji CO₂ w przemyśle niemieckim w 2009 r. Po pierwsze analiza Komisji przedstawiona w sprawozdaniu z oceny skutków opiera się na danych, które zostały zgromadzone na szczeblu europejskim. W związku z tym informacje te można wykorzystać w analizie potencjalnego ryzyka ucieczki w poszczególnych gałęziach przemysłu na szczeblu państw członkowskich tylko w ograniczonym zakresie.
- (82) Co jednak najważniejsze, wyjaśnienia przedstawione w sprawozdaniu z oceny skutków odnoszą się w całości do ETS 3 i nie mają zastosowania do roku 2009. Poza tym różne scenariusze ryzyka przedstawione w sprawozdaniu z oceny skutków opierają się na założeniu, że w ramach ETS 3 nastąpiłoby obniżenie pułapów emisji oraz przejście na sprzedaż aukcyjną, oraz nie odzwierciedlają one rzeczywistej sytuacji z 2009 r. ⁽⁴⁹⁾.
- (83) W związku z tym Komisji nie przedstawiono żadnych wiarygodnych dowodów na faktyczny udział pośrednich kosztów emisji CO₂ w kosztach produkcji.
- (84) W odniesieniu do trzeciego warunku, czyli możliwości przeniesienia pośrednich kosztów emisji CO₂ ponoszonych przez beneficjentów na ich klientów, władze niemieckie i liczne zainteresowane strony wyjaśniły, że beneficjenci nie mają żadnego wpływu na ceny metali. Z racji tego, że rynek metali nieżelaznych ma charakter globalny, ceny są kształtowane na londyńskiej giełdzie metali (LME). Z tego względu producenci nie mieli możliwości podwyższenia cen bez utraty udziałów w rynku.
- (85) Dostarczone informacje raczej potwierdzają, że trzeci warunek jest spełniony: producenci nie mogą bowiem przenosić znacząco podwyższonych kosztów, ponieważ konkurencja ma charakter globalny i jest napędzana przede wszystkim cenami.

⁽⁴⁸⁾ Impact Assessment Report accompanying the document Guidelines on certain State aid measures in the context of Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme (Sprawozdanie z oceny skutków dołączone do Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), 22.5.2012 r., SWD(2012) 130 final, http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/impact_assessment_main%20report_en.pdf, s. 16.

⁽⁴⁹⁾ W odniesieniu do okresu sprzed obniżenia górnego limitu Komisja zwróciła uwagę nawet na to, że autorzy analiz dotyczących ucieczki emisji nie znaleźli żadnych empirycznych dowodów na ucieczkę emisji CO₂ („carbon leakage literature [did] not find empirical proof of carbon leakage”), zob. Impact Assessment Report (Sprawozdanie z oceny skutków), przypis 48, s. 13.

- (86) Komisja ogólnie stwierdza, że informacje przekazane przez władze niemieckie i zainteresowane strony nie są wiarygodnym dowodem na to, że ze względu na wysoki udział pośrednich kosztów emisji CO₂ w kosztach produkcji potencjalni beneficjenci są narażeni na ucieczkę emisji CO₂. Tym samym nie udowodniono, że przedmiotowy środek jest konieczny i właściwy do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, tj. zapobiegania ucieczce emisji CO₂.

Efekt zachęty

- (87) Pomoc państwa ma efekt zachęty wtedy, gdy beneficjent zmienia swoje zachowanie po to, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie. W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości między innymi co do tego, czy pomoc udzielona w ramach zgłoszonego środka faktycznie jest decydującym elementem, zachęcającym beneficjentów do utrzymania swojej produkcji w Niemczech. Niezależnie od tego, czy ryzyko ucieczki emisji CO₂ było w 2009 r. realne i aktualne, uznano, że okres wdrażania środka (obejmujący zasadniczo tylko drugą połowę 2009 r.) jest zbyt krótki, aby umożliwił wywarcie odpowiedniego wpływu na decyzje inwestycyjne ⁽⁵⁰⁾.
- (88) Niemcy argumentują, że przedmiotowy program miałby stworzyć pomost pozwalający na przejście od najtrudniejszego roku kryzysu, tj. roku 2009 do roku 2013, o ile na podstawie wytycznych w sprawie ETS możliwe byłoby wdrożenie długoterminowego programu wsparcia. Poza tym władze niemieckie, tak samo jak różne zainteresowane strony, poinformowały, że już samo ogłoszenie zgłoszonego środka w 2009 r. wpłynęło na utrzymanie zdolności produkcyjnych ⁽⁵¹⁾. Jeden z beneficjentów, [...], przedstawił wewnętrzne dokumenty potwierdzające to, że już samo ogłoszenie rządu federalnego faktycznie przyczyniło się do zapobiegnięcia zamknięciu jego zakładu produkcyjnego w Niemczech.
- (89) Komisja stwierdza, że dostępne informacje na temat efektu zachęty wywoływanego przez pomoc są sprzeczne. Z jednej strony produkcja metali nieżelaznych jest działalnością cykliczną, w przypadku której rozkwit koniunktury może doprowadzić do znaczącego wzrostu produkcji, w związku z czym, gdy spada popyt, występują nadwyżki produkcji ⁽⁵²⁾. Z drugiej strony problem ucieczki emisji CO₂, który był powodem wdrożenia przedmiotowego środka, wiąże się z polityką dotyczącą środowiska i występuje niezależnie od wszelkich problemów związanych z nadwyżką produkcji. Jak poinformowały różne zainteresowane strony, ucieczce emisji CO₂ można zapobiec tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwa posiadają długoterminowe bezpieczeństwo, czyli stabilne warunki w dłuższej perspektywie, ponieważ tylko to stanowi zachętę do inwestowania w utrzymanie swoich zakładów produkcyjnych w Europie w perspektywie kolejnych dziesięciu do dwudziestu lat.
- (90) Wątpliwy jest sam fakt, czy – jak argumentowały niektóre zainteresowane strony – pomoc operacyjna faktycznie jest odpowiednim instrumentem do zachęcania uczestników rynku do realizacji dużych inwestycji (na przykład w porównaniu z ukierunkowaną pomocą na inwestycje). Nawet gdyby tak było, celem środka pomocy nie jest wywieranie wpływu na warunki działalności producentów metali nieżelaznych w dłuższej perspektywie. Jego jedynym celem jest wzmocnienie pozycji beneficjentów w okresie nadwyżki produkcji, podczas gdy inni konkurenci musieliby radzić sobie z problemem nadwyżki produkcji we własnym zakresie. Uwagi zainteresowanych stron dotyczące pozytywnego wpływu pomocy potwierdzają zresztą, że przedmiotowy środek raczej przeciwdziałałby pogorszeniu koniunktury gospodarczej aniżeli przyczynił się do rozwiązania ewentualnego problemu strukturalnego związanego z tym, że środki z zakresu ochrony środowiska pociągają za sobą wyższe koszty energii elektrycznej i ucieczkę emisji CO₂.
- (91) Z uwagi na to, że przedmiotowy środek miał być wdrażany tylko w drugiej połowie 2009 r., a sytuacja rynkowa producentów metali nieżelaznych, jak i ceny terminowe uprawnień unijnych mocno wahały się przed tym okresem i po tym okresie, Komisja stwierdza, że nieprawdopodobne jest to, aby mocno ograniczona w czasie dotacja była w stanie wywrzeć decydujący wpływ na średnio- i długookresowe strategie beneficjentów w zakresie utrzymania i ewentualnego zwiększenia swoich zdolności produkcyjnych w Unii. Ponadto zdaniem Komisji potencjalni beneficjenci mogli przewidzieć, że po pierwsze zatwierdzenie programu przez Komisję wymaga czasu oraz że po drugie ETS 3 i tak przewidywałby ramy wsparcia. To, a także fakt, że żaden z beneficjentów do tej pory faktycznie nie zamknął ani nie przeniósł swojego zakładu, pozwalają Komisji stwierdzić, że kontynuacja działalności zakładów produkcji metali nieżelaznych zależy od innych czynników niż perspektywa pomocy w ramach zgłoszonego programu. Z dokumentów wewnętrznych przedłożonych przez [...] wynika, że czynnikiem mającym dużo większe znaczenie jest wsparcie długoterminowe (rozpoczynające się w roku 2009 i wykraczające poza rok 2013).

⁽⁵⁰⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, motyw 69.

⁽⁵¹⁾ Rząd niemiecki zapowiedział, że system ten zostanie wdrożony, jak tylko Komisja Europejska go zatwierdzi.

⁽⁵²⁾ ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries (Konkurencyjność przemysłu metali nieżelaznych w UE), 5 kwietnia 2011 r., http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, s. 31.

- (92) Komisja stwierdza zatem, że efekt zachęty wynikający z pomocy udzielonej w ramach przedmiotowego środka nie został wykazany.

Proporcjonalność

- (93) Środek pomocy państwa jest proporcjonalny wtedy, gdy pomoc udzielona beneficjentom jest ograniczona do minimum, które wystarcza do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. Beneficjenci mogą więc otrzymać pomoc tylko w zakresie niezbędnym do pokrycia obciążenia finansowego, które należy zmniejszyć w celu osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie.
- (94) Władze niemieckie twierdzą, że stosowana przez nie metoda wyklucza nadmierną rekompensatę beneficjentów oraz że i tak rekompensata jest jedynie częściowa. Po pierwsze Niemcy przewidują udział własny w postaci pośrednich kosztów emisji CO₂ powstałych w wyniku zużycia 1 GWh energii elektrycznej, w związku z czym beneficjent korzysta z pokrycia tylko tych pośrednich kosztów emisji CO₂, które przekraczają wspomnianą wartość. Po drugie Niemcy podkreślają, że kwota pomocy zostaje pomniejszona o margines bezpieczeństwa wynoszący 10 %. Po trzecie, określając różne kwoty pomocy w odniesieniu do trzech różnych metali, zapewniono ograniczenie rekompensaty do minimum.
- (95) Zainteresowane strony zasadniczo zgadzają się ze stanowiskiem Niemiec⁽⁵³⁾ i niektóre z nich popierają nawet pełną rekompensatę pośrednich kosztów CO₂.
- (96) Metoda ta pod wieloma względami wydaje się jednak błędna. Po pierwsze chodzi przy tym o prawidłowość ustalenia pośrednich kosztów emisji CO₂. Za podstawę obliczenia tych kosztów Niemcy przyjęły terminową cenę uprawnień do emisji w UE w 2009 r. (24 EUR/t CO₂) i, opierając się na średnim poziomie emisji CO₂ elektrowni marginalnej z siedzibą w Niemczech (0,8 t CO₂/MWh⁽⁵⁴⁾), założyły, że część pośrednich kosztów emisji CO₂ zawarta w kosztach energii elektrycznej wynosi 19 EUR za MWh. Z drugiej strony Niemcy uznały, że faktyczny udział kosztów emisji CO₂ w kosztach energii elektrycznej ponoszonych przez beneficjenta różni się w zależności od warunków dostawy energii, ponieważ przedsiębiorstwa zazwyczaj zawarły w określonym momencie długoterminowe umowy na podstawie stałych cen energii elektrycznej i uprawnień do emisji. Potwierdzają to również informacje przedstawione przez zainteresowane strony. Niektóre zainteresowane strony poinformowały, że przedsiębiorstwa, które kupują energię elektryczną na podstawie długoterminowych umów, faktycznie są zabezpieczone przed uwzględnieniem pośrednich kosztów emisji CO₂ w cenie energii elektrycznej. Ponadto z informacji przedstawionych przez [...] wynika, że nie wszystkie koszty emisji CO₂ zostały przeniesione na ceny energii elektrycznej. Założenie, że pośrednie koszty emisji CO₂ wynoszą 19 EUR/MWh, nie uwzględnia takiego faktu i niekoniecznie wyklucza nadmierną rekompensatę. W związku z tym Komisja stwierdza, że władze niemieckie nie udowodniły w sposób przekonujący, że margines bezpieczeństwa wynoszący 10 % wystarczałby do uniknięcia nadmiernej rekompensaty, ponieważ nie zbadały, w jakim zakresie koszty emisji CO₂ są przerzucane na ceny energii elektrycznej. W szczególności władze niemieckie nie wykazały, w jaki sposób określono poziom 10 %. Ponadto z informacji przedstawionych przez zainteresowane strony wynika, że margines wynoszący 10 % nie wystarcza na zapobieżenie nadmiernej rekompensacie.
- (97) Po drugie, aby uwzględnić różne warunki produkcji aluminium, cynku i miedzi, Niemcy z niejasnych powodów uznały, że największą rekompensatę, po odjęciu marginesu bezpieczeństwa wynoszącego 10 %, należy przyznać produkcji aluminium (17 EUR/MWh), podczas gdy wsparcie produkcji cynku i miedzi powinno być mniejsze (16 i odpowiednio 9 EUR/MWh). Prawdą może być wprawdzie, że kryzys gospodarczy w większym stopniu wpłynął na produkcję pierwotnego aluminium niż na przykład na produkcję miedzi, jednak z informacji przedstawionych przez Niemcy nie można jednoznacznie wywnioskować, w jaki sposób ustalono różne kwoty pomocy. Jednocześnie z niektórych wspomnianych informacji wynika jednak wyraźnie, że główny beneficjent otrzymałby nadmierną rekompensatę⁽⁵⁵⁾. Zważywszy na brak dokładnych wyjaśnień co do kwot pomocy na rzecz produkcji cynku i miedzi, pozostaje jeszcze kwestia tego, w jakim stopniu taka pomoc przyczyniłaby się do zapobieżenia ucieczce emisji CO₂ w omawianych sektorach.
- (98) Na tej podstawie Komisja stwierdza, że przedmiotowy program nie gwarantuje ograniczenia rekompensaty do wymaganego minimum.

⁽⁵³⁾ Na przykład jedna z zainteresowanych stron – organizacja zawodowa – poinformowała, że produkcja miedzi pochłania mniej energii niż produkcja aluminium i dlatego powinno się wypłacać tylko połowę kwoty rekompensaty (9 EUR/MWh) przyznanej w odniesieniu do produkcji aluminium (17 EUR/MWh).

⁽⁵⁴⁾ Bez wątpliwości chodzi o zaokrągloną liczbę bazującą na dokładniejszej wartości, którą Niemcy podały w ramach procedury zgłaszania, a mianowicie 0,75 t CO₂/MWh.

⁽⁵⁵⁾ Jak poinformował [...], producent aluminium, jego pośrednie koszty emisji CO₂ wyniosły w 2009 r. [...] EUR/MWh, czyli wartość leżącą znacznie poniżej kwoty pomocy wynoszącej 17 EUR/MWh, która powinna obowiązywać w ramach przedmiotowego systemu pomocy dla produkcji aluminium.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową oraz test bilansujący

- (99) Aby pomoc państwa była zgodna z rynkiem wewnętrznym, wywoływane przez nią zakłócenia konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową muszą być ograniczone, tak aby ogólny bilans realizacji celu leżącego we wspólnym interesie był dodatni.
- (100) Niemcy argumentują, że przedmiotowy program nie prowadzi do znaczącego zakłócenia konkurencji i dlatego ogólny bilans jest dodatni. Po pierwsze Niemcy zwracają uwagę na realizowany za pomocą tego programu cel, jakim jest wsparcie głównego filaru przemysłu europejskiego oraz zapobieżeniu ucieczce emisji CO₂ oraz utracie branżowego know-how. Po drugie Niemcy wyjaśniają, że program ten rekompensuje utrudnienia wynikające z ETS i dlatego przywraca uczciwą konkurencję, a nie ją zakłóca.
- (101) Zainteresowane strony poinformowały, że ryzyko zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym jest – jeżeli w ogóle występuje – niskie, ponieważ celem omawianego programu jest zmniejszenie utrudnień napotykanym przez producentów unijnych konkurujących z producentami spoza Unii. Nie występuje także zakłócenie konkurencji między sektorami, ponieważ sektor metali nieżelaznych podjął już liczne działania mające na celu zmniejszenie emisji CO₂ i zwiększył swoją efektywność energetyczną. Poza tym ceny energii elektrycznej w Unii/EOG są takie same lub przynajmniej zbliżone do siebie, w związku z czym producenci niemieccy nie mają potrzeby przenoszenia swoich zakładów produkcyjnych do innych państw członkowskich UE/EOG.
- (102) Komisja stwierdza jednak, że nie można uznać argumentu, że przedmiotowy program nie wywołuje istotnego zakłócenia konkurencji i ma, ogólnie rzecz biorąc, pozytywny wpływ. W tym kontekście należy przypomnieć, że w sprawach pomocy, które podlegają art. 107 ust. 3 TFUE, Komisja dysponuje szerokim marginesem swobody.
- (103) Po pierwsze taka forma pomocy jest rodzajem wsparcia ze strony państwa, który w największym stopniu zakłóca konkurencję. W wyroku w sprawie *Siemens* Trybunał orzekł, że „pomoc operacyjna, a więc pomoc pokrywająca koszty działalności przedsiębiorstwa, które musi ono zwykle ponosić w ramach swojej działalności bieżącej lub działalności podstawowej, zasadniczo nie podlega zakresowi stosowania [art. 107 ust. 3 TFUE]”, ponieważ „zasadniczo zakłóca konkurencję w sektorach, w których jest przyznawana, a jednocześnie ze względu na swój charakter nie prowadzi do osiągnięcia [celu leżącego we wspólnym interesie]”⁽⁵⁶⁾.
- (104) Podobnie w sprawie C-86/89 *Włochy przeciwko Komisji* Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „przedmiotowa pomoc, przyznana bez żadnych konkretnych warunków i wyłącznie w oparciu o wykorzystane ilości, powinna zostać uznana za pomoc operacyjną dla przedmiotowych przedsiębiorstw, która jako taka miała wpływ na warunki handlowe w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”⁽⁵⁷⁾.
- (105) Również Komisja zgodziła się z tym stanowiskiem, w szczególności w odniesieniu do dotacji na pokrycie kosztów energii elektrycznej w sektorze aluminium⁽⁵⁸⁾.
- (106) Wszystkie wątpliwości, które zostały podniesione w przywołanych sprawach, odnoszą się również do omawianego przypadku: przedmiotowa pomoc ma formę dotacji przyznawanej określonym producentom w celu obniżenia ponoszonych przez nich kosztów energii elektrycznej. Jak potwierdziły zainteresowane strony, koszty energii elektrycznej ponoszone w sektorach podlegających przedmiotowemu programowi są najważniejszymi elementami składowymi kosztów produkcji i poza tym jednym z najważniejszych czynników produkcyjnych, z pomocą których producenci ze sobą konkurują.
- (107) Ponadto pomoc jest udzielana za zużyte MWh, a tym samym ma bezpośredni wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw kwalifikujących się do uzyskania pomocy w odniesieniu do każdej jednostki wyprodukowanej przy użyciu pierwszej zużytej GWh. Poza tym pomoc ta nie jest związana ze wskaźnikiem wydajności. Nie jest ona nawet związana z kosztami emisji CO₂ faktycznie ponoszonymi przez beneficjentów, które są zawarte w cenie energii elektrycznej. Mogłaby ona wręcz ograniczać zachętę do stosowania efektywniejszych energetycznie metod produkcji.

⁽⁵⁶⁾ Wyrok z dnia 8 czerwca 1995 r. w sprawie T-459/93 *Siemens przeciwko Komisji*, Rec. 1995, s. II-1675, pkt 48.

⁽⁵⁷⁾ Wyrok z dnia 6 listopada 1990 r. w sprawie C-86/89 *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 1990, s. I-3891, pkt 18. Zob. również wyrok z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 *Francja przeciwko Komisji*, Rec. 1990, s. I-307, pkt 50.

⁽⁵⁸⁾ Zob. decyzja Komisji 86/60/EWG z dnia 14 grudnia 1985 r. w sprawie pomocy państwa na rzecz producenta pierwotnego aluminium w Ludwigshafen (Dz.U. L 72 z 15.3.1986, s. 30); decyzja Komisji 2010/460/WE z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie pomocy państwa C 38/A/04 (ex NN 58/04) i C 36/B/06 (ex NN 38/06) przyznanej przez Włochy na rzecz Alcoa Trasformazioni (Dz.U. L 227 z 28.8.2010, s. 62); decyzja Komisji 2012/339/UE z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie pomocy państwa SA.26117 – C 2/10 (ex NN 62/09) udzielonej przez Grecję na rzecz Aluminium of Greece SA (Dz.U. L 166 z 27.6.2012, s. 83). Zob. również sprawa SA.33624 (ex 2011/CP) dotycząca preferencyjnych stawek za energię elektryczną dla ALRO Slatina SA (Dz.U. C 268 z 5.9.2012, s. 21).

- (108) Ponadto Komisja nie uważa, że przedmiotowy program pomocy nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji w Unii. Komisja zwraca uwagę na to, że po pierwsze przedsięwzięto już środki zaradcze, na przykład wprowadzono bezpłatny przydział uprawnień do emisji w ramach ETS⁽⁵⁹⁾. Chociaż mechanizm ten nie jest konkretnie ukierunkowany na zmniejszenie kosztów pośrednio wynikających z ETS, i tak odciążył przemysł unijny. Po drugie występuje bardzo wysokie ryzyko, że przedmiotowy środek spowodowałby zakłócenie konkurencji, ponieważ jest przyznawany *ad hoc* i poza jakimikolwiek zharmonizowanymi ramami oraz obejmuje wyłącznie poziom krajowy, przez co przynosi korzyści tylko tym przedsiębiorstwom, które mają swoją siedzibę w danym państwie członkowskim.
- (109) Przedstawiony przez władze niemieckie i niektóre zainteresowane strony argument, że przedmiotowy środek nie może spowodować zakłócenia konkurencji w Unii, ponieważ jego celem w zasadzie jest przywrócenie uczciwej konkurencji względem konkurentów spoza Unii, nie odnosi się do omawianego problemu. W przypadku udzielenia wsparcia tylko niemieckim producentom w celu wzmocnienia ich konkurencyjności względem konkurentów z państw trzecich istnieje jednocześnie ryzyko, że zostanie wzmocniona również ich pozycja względem konkurentów z Unii⁽⁶⁰⁾. Przemawia za tym również to, że zgodnie z przedmiotowym programem beneficjenci musieliby zwrócić pomoc, jeżeli zdecydowaliby się na zamknięcie zakładu lub przeniesienie go do kraju *innego niż Niemcy* (czyli nie dopiero w przypadku przeniesienia produkcji poza Unię lub EOG).
- (110) Również argumentacja, że niemieccy producenci metali nieżelaznych i tak nie przenieśliby swojej produkcji do innych państw członkowskich UE/EOG ze względu na porównywalny poziom cen energii elektrycznej, nie jest przekonująca. Zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym można stwierdzić nie tylko na podstawie przeniesienia zakładów produkcyjnych do innych państw członkowskich. Tego rodzaju zakłócenia powstają wtedy, gdy utrzymanie zdolności produkcyjnej w państwie członkowskim jest możliwe dzięki pomocy państwa, ponieważ udzielenie pomocy państwa wpływa na rentowność zdolności produkcyjnych w innych państwach członkowskich. Dla niektórych wspomnianych producentów metali nieżelaznych Niemcy są co prawda najważniejszą lokalizacją w Unii, ale mimo to nie jedyną⁽⁶¹⁾, w związku z czym wedle wszelkiego prawdopodobieństwa taka pomoc zakłócałaby konkurencję między producentami działającymi na całym terytorium Unii i EOG. Przy wcześniejszym zgłoszeniu programu pomocy Niemcy nawet wyjaśniły, że niemieccy producenci znajdują się w gorszej sytuacji również w porównaniu z konkurentami w innych państwach członkowskich.
- (111) Ponadto Komisja dostrzega ryzyko, że program taki jak ten omawiany w przedmiotowej sprawie może wywołać tzw. wyścig na dotacje między państwami członkowskimi, co doprowadziłoby do znaczącego zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym ze względu na różne możliwości finansowe państw członkowskich. W omawianym przypadku takie ryzyko akurat istnieje, ponieważ w odniesieniu do 2009 r. nie obowiązują żadne zharmonizowane ramy, do których musiałyby się stosować wszystkie państwa członkowskie.
- (112) A zatem nawet jeżeli zatwierdzony zostanie cel leżący we wspólnym interesie – taki jak cel środowiskowy polegający na zapobieżeniu ucieczce emisji CO₂, należy koniecznie zapewnić ograniczenie do minimum zakłóceń konkurencji wynikających z pomocy państwa oraz zastosowanie takich samych warunków do wszystkich uczestników rynku wewnętrznego.
- (113) Jednym z konkretnych celów, które osiągnięto dzięki przyjęciu wytycznych w sprawie ETS (oprócz zapobieżenia ucieczce emisji CO₂ i utrzymania skuteczności ETS), było ograniczenie zakłóceń na rynku wewnętrznym⁽⁶²⁾. Tego rodzaju zakłócenia mogą występować nie tylko w poszczególnych sektorach gospodarki, lecz także między nimi: w przypadku gdy państwo członkowskie uchwali środki pomocy na rzecz tylko niektórych sektorów, sektory, które nie otrzymają pomocy, mogą zostać bardziej obciążone, aby osiągnąć docelowe poziomy emisji danego państwa członkowskiego. Jak już wyjaśniono w motywie 48, niemiecki system nie podlega wytycznym w sprawie ETS. Wytyczne te obowiązują dopiero w odniesieniu do trzeciego okresu handlu uprawnieniami do emisji.
- (114) Ponadto Komisja nie tylko stwierdza, że przedmiotowy system pomocy może wywrzeć znaczący wpływ na wymianę handlową, lecz także uważa, że nie jest wiadomo, na ile taki wpływ byłby pozytywny. W szczególności Niemcy nie przedstawiły na podstawie powodów określonych w motywie 63 nn. żadnego przekonującego dowodu na to, że zgłoszony środek był właściwy i konieczny.

⁽⁵⁹⁾ Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2003/87/WE w drugim okresie rozliczeniowym ETS państwa członkowskie dokonają „bezpłatnej alokacji co najmniej 90 % uprawnień”.

⁽⁶⁰⁾ Wyrok z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, Rec. 1990, s. I-307, pkt 50.

⁽⁶¹⁾ W 2009 r. Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy byli czterema głównymi producentami aluminium spośród państw członkowskich UE. Największymi producentami pierwotnego aluminium w 2009 r. byli Francja, Hiszpania, Niemcy (przy czym w latach 2000–2008 Niemcy wyprodukowały jednak największe ilości). Największymi producentami miedzi w 2009 r. byli w pierwszej kolejności Niemcy i Polska, a dalej Hiszpania, Belgia, Luksemburg i kraje skandynawskie. Do największych producentów cynku zalicza się Hiszpanię, Finlandię i Holandię. Zob. ECORYS, Competitiveness of the EU Non-Ferrous Metals Industries (Konkurencyjność przemysłu metali nieżelaznych w UE), 5 kwietnia 2011 r., http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/fn97624_nfm_final_report_5_april_en.pdf, s. 43 nn.

⁽⁶²⁾ Zob. Impact Assessment Report (Sprawozdanie z oceny skutków), przypis 48, s. 22.

- (115) W związku z tym Komisja uważa, że ogólny bilans zgłoszonego środka nie jest dodatni, ponieważ przedmiotowy system może prowadzić do znaczącego zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym metali nieżelaznych, podczas gdy nie udowodniono w sposób przekonujący jego pozytywnego wpływu.

Wniosek dotyczący zapobiegania ucieczce emisji CO₂

- (116) W związku z powyższym Komisja jest zdania, że przedmiotowy środek nie stanowi koniecznego i właściwego środka, za pomocą którego można zapobiegać ucieczce emisji CO₂ w sposób zrównoważony, oraz że w każdym razie może on wpłynąć na wymianę handlową w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Przedmiotowego środka nie można zatem uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (117) Nawet gdyby Niemcy, jak zaproponowano, zmodyfikowały omawiany program i zmieniły metodę obliczania pomocy, aby uwzględnić obawy Komisji co do proporcjonalności, nic by to nie zmieniło w ocenie Komisji, że środek nie jest konieczny i właściwy oraz że konkurencja w Unii zostałaby zakłócona. Przede wszystkim nie udowodniono ryzyka ucieczki emisji CO₂ w 2009 r. oraz stwierdzono negatywny wpływ tego systemu na konkurencję.

6.3.3.2 Zabezpieczenie miejsc pracy

- (118) Ponadto Niemcy podkreśliły, że należy zapobiec likwidacji miejsc pracy w Niemczech, która wystąpiłaby zarówno w przemyśle metali nieżelaznych, jak i w powiązanych sektorach gospodarki, jeśli producenci metali nieżelaznych zmniejszyliby swoje zdolności produkcyjne lub przenieśliby swoją produkcję do innych krajów.
- (119) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy zapobieganie przenoszeniu działalności produkcyjnej w celu zabezpieczenia miejsc pracy można uznać za cel leżący we wspólnym interesie. W każdym razie Komisja kwestionuje przedstawiony przez Niemcy argument, że przemysł metali nieżelaznych doznał zewnętrznych wstrząsów, które należy uznać za nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku, która z kolei prowadzi do utraty miejsc pracy. Komisja wyraziła również wątpliwości co do tego, czy pomoc operacyjna mająca zapobiec przenoszeniu przedsiębiorstw jest środkiem służącym zabezpieczeniu miejsc pracy, który w najmniejszym stopniu zakłóca konkurencję. Pomoc mająca na celu poprawę sytuacji na rynku pracy jest bowiem z reguły ukierunkowana na długofalowe działania takie jak poprawa w obszarze kształcenia i szkolenia pracowników lub ułatwienie dostępu do finansowania nowych inwestycji ⁽⁶³⁾.
- (120) Zgodnie z argumentacją różnych zainteresowanych stron kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r. oraz pośrednie koszty emisji CO₂ stwarzają realne zagrożenie, że produkcja metali nieżelaznych w Europie nie będzie kontynuowana.
- (121) Komisja przypomina o tym, że ani w jej praktyce decyzyjnej, ani w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej nie było przypadku, aby rzekome ryzyko przeniesienia zakładów do krajów spoza Unii samo w sobie uzasadniało przyznanie pomocy państwa ⁽⁶⁴⁾. Z uwagi na to, że Niemcy nie przedstawiły przekonującego uzasadnienia, Komisja uznaje, że nie ma potrzeby odchodzić od tej praktyki decyzyjnej.
- (122) Zdaniem Komisji nawet w przypadku uznania takiego celu nie można stwierdzić spełnienia innych kryteriów zgodności. Środek jest bowiem zgodny z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy można udowodnić, że wyraźnie zachęca beneficjentów do zmiany ich zachowania w celu osiągnięcia zamierzonych wyników.
- (123) Jak już jednak wyjaśniono w motywie 87 nn., zważywszy na krótki okres wypłacania pomocy (poniżej sześciu miesięcy) i rzekome problemy strukturalne występujące w danej branży, Komisja uważa, że nie udowodniono wpływu środka pomocy na zachowanie beneficjentów.
- (124) Poza tym pomoc państwa musi być ograniczona do minimum niezbędnego do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie. W omawianym przypadku zgłoszony program pomocy musiałby więc zapewnić ograniczenie kwoty pomocy do kwoty niezbędnej do zapobieżenia utracie miejsc pracy.

⁽⁶³⁾ Dz.U. C 111 z 9.4.2011, s. 22, pkt 77 nn.

⁽⁶⁴⁾ Decyzja Komisji 2008/408/WE z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 36/A/06 (ex NN 38/06) przyznanej przez Włochy na rzecz ThyssenKrupp, Cementir oraz Nuova Terni Industrie Chimiche (Dz.U. L 144 z 4.6.2008, s. 37), motyw 145. Zob. również decyzja 2010/460/WE, motyw 244.

- (125) Jak już stwierdzono, zgłoszony środek nie jest proporcjonalnym środkiem służącym zapobieganiu ucieczce emisji CO₂, ponieważ nie przewiduje on dostatecznego zabezpieczenia przed nadmierną rekompensatą (zob. motyw 93 nn.). Stwierdzenie to ma zastosowanie również w tym kontekście, ponieważ wspólnym mianownikiem zapobiegania ucieczce emisji CO₂ i zapobiegania utracie miejsc pracy jest zapewnienie zdolności produkcyjnej. Jeśli w odniesieniu do pierwszego celu dojdzie do nadmiernej rekompensaty (ze względu na to, że pomoc nie jest proporcjonalna do celu polegającego na utrzymaniu zdolności produkcyjnej), wówczas również w odniesieniu do drugiego celu nastąpi nadmierna rekompensata.
- (126) Również w tym kontekście właściwe jest przedstawione w motywie 99 nn. uzasadnienie tego, że ogólny bilans przedmiotowego środka w odniesieniu do zapobieżenia ucieczce emisji CO₂ jest ujemny: pomoc operacyjna służąca pokryciu bieżących kosztów, które w normalnej sytuacji musiałoby ponieść przedsiębiorstwo, w istotny sposób zakłóca konkurencję i co do zasady taka pomoc nie jest uzasadniona; nie ma przy tym znaczenia, który cel leżący we wspólnym interesie jest realizowany (zapobieganie utracie miejsc pracy czy zapobieganie ucieczce emisji CO₂). Fakt udzielenia pomocy *ad hoc* i poza zharmonizowanymi ramami potwierdza ten wniosek. Zatwierdzenie przedmiotowego środka może doprowadzić do utraty miejsc pracy w innych państwach członkowskich oraz tym samym wywołać tzw. wyścig na dotacje w Unii.

7. WNIOSEK

- (127) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zgłoszonego programu pomocy nie można uznać za program zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (128) Z uwagi na to, że pomoc nie została wypłacona, żądanie jej zwrotu jest zbyteczne,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Niemcy zamierzają przyznać od dnia 6 sierpnia 2009 r. w ramach zgłoszonej dyrektywy w sprawie wsparcia produkcji metali nieżelaznych, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

W związku z tym pomoc ta nie może zostać udzielona.

Artykuł 2

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Niemcy przekazują Komisji informacje o środkach podjętych w celu jej wykonania.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 lipca 2013 r.

W imieniu Komisji
Joaquín ALMUNIA
Wiceprzewodniczący